

ФЕДЕРАТИЗМ

Теория. Практика. История

4 (108), 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

4 (108), 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

КУЗНЕЦОВА О.В.

Научно-технологические приоритеты в федеральной политике
пространственного развития в России..... 5

ВАЖЕНИНА И.С., ВАЖЕНИН С.Г.

Конкуренция территорий за будущее: особенности зарождения и
становления..... 21

АФАНАСЬЕВА О.Н., СЫЧЕВ В.В.

Институт федеральной территории как инструмент снижения рисков
правового регулирования и раскрытия интеллектуального потенциала
научнограда «Сириус»..... 37

○ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

КИСКИН Е.В.

Тенденции и перспективы развития стратегического подхода к
правотворчеству в Российской Федерации..... 50

○ БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

ЛЫКОВА Л.Н.

Восемь месяцев 2022 г. для консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации и перспективы на бюджетное трехлетие 68

ШАБЕЛЬНИКОВА С.И.

Основные подходы к реализации бюджетной политики в условиях
санкционных ограничений 87

○ НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

БАХТИЗИНА Н.В., ШПАК П.М., ХАБРИЕВ Б.Р.

Газовый кризис как предвестник рецессии в европейской экономике..... 107

○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

ПЕТРИКОВ А.В.

Вовлечение сельскохозяйственных угодий в хозяйственный оборот:
проблемы и решения 123

БУКИНА И.С.

Состояние и перспективы устойчивости федерального бюджета в новых
условиях 142

БАДИНА С.В.

Вероятные последствия деградации многолетней мерзлоты для
социальной инфраструктуры Российской Арктики 155

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В., ОВЕРЧУК Д.С.

Развитие законодательства в сфере интеллектуальной собственности в
современных условиях..... 168

○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

БОЛОТОВ Р.О.

Методология и реализация факторного анализа дифференциации
субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического
развития 187

САРГИНА А.В.

Мировой опыт проведения постпроектной оценки инфраструктурных
проектов на транспорте..... 203

CONTENTS

○ REGIONS AND CENTRE

KUZNETSOVA O. V. Scientific and Technological Priorities in the Federal Spatial Development Policy in Russia	5
VAZHENINA I. S., VAZHENIN S. G. Competition of Territories for the Future: Features of Origin and Formation	21
AFANASYEVA O. N., SYCHEV V. V. The Institute of the Federal Territory as a Tool to Reduce Regulatory Risks and Unlock the Intellectual Potential of the “Sirius” Science City	37

○ QUESTIONS OF THEORY

KISKIN E.V. Trends and Prospects for the Development of the Strategic Approach to Law-Making in the Russian Federation	50
---	----

○ FISCAL FEDERALISM

LYKOVA L.N. Eight Months of 2022 for the Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation and Prospects for the Budget Triennial	68
SHABEL'NIKOVA S.I. Main Approaches to the Implementation of Budget Policy Under the Conditions of Sanctions	87

○ SUPRANATIONAL PROBLEMS

BAHTIZINA N.V., SHPAK P.M., KHABRIEV B.R. Gas Crisis as a Precursor of European Recession	107
---	-----

○ RANGES OF SECURITY

PETRIKOV A.V. Agricultural Land Involvement into Economic Circulation: Problems and Solutions	123
BUKINA I.S. Status and Prospects of Federal Budget Sustainability in the New Environment	142
BADINA S.V. Probable Consequences of Permafrost Degradation of the Social Infrastructure	155
GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V., OVERCHUK D.S. Development of Legislation in the Field of Intellectual Property in Modern Conditions	168

○ YOUNG SCIENTISTS

BOLOTOV R.O. Methodology and Implementation of Factor Analysis of Differentiation of the Subjects of the Russian Federation by the Level of Socio-Economic Development	187
SARGINA A.V. World Experience in Ex-Post Evaluation of Transport Infrastructure Projects	203

О.В. КУЗНЕЦОВА

НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

Необходимость активизации и повышения эффективности научно-технологической политики в современных условиях развития российской экономики требует, среди прочего, определения пространственных приоритетов такой политики. Оценку пространственной составляющей в федеральной научно-технологической политике предлагается проводить по ее соответствию таким требованиям, как максимально широкий охват федеральной поддержкой обладающих потенциалом научно-технологического развития территорий, корректность оценки такого потенциала, наличие четко выстроенной системы инструментов поддержки и соответствие высшего образования потребностям научно-технологического развития. В статье показано, что по каждому из данных направлений существуют нерешенные проблемы, в т.ч. связанные с недостатками официальной статистики (нет информации по реальной численности исследователей в эквиваленте полной занятости, по структуре студентов вузов), с разобщенностью мер поддержки научно-технологического развития территорий (рассматриваются технико-внедренческие особые экономические зоны, наукограды, технопарки в сфере высоких технологий, государственные научные, инновационные научно-технологические и научно-образовательные центры), в ряде случаев с недостаточной проработанностью таких мер. В результате география федеральной поддержки научно-технологического развития складывается стихийно, пространственные приоритеты такой политики не определены, размещение федеральных и национальных исследовательских университетов не всегда соответствует размещению научных центров. В статье предлагаются направления решения названных проблем, включая разработку пространственной стратегии научно-технологического развития и встраивания ее в новую стратегию пространственного развития страны.

Ключевые слова: научно-технологическое развитие, федеральная пространственная политика, высшее образование, субъекты Федерации, города науки.

JEL: O38, R58

Обеспечение устойчивого экономического роста в России, особенно в условиях масштабных антироссийских санкций, со всей очевидностью требует опоры на научно-технологическое развитие страны, что в свою очередь означает необходимость *активизации и совершенствования федеральной научно-технологической политики*. Такая политика, как и подавляющее большинство других направлений деятельности федеральных властей, требует учета значительной дифференциации российских территорий по особенностям, факторам, перспективам их экономического, в т.ч. научно-технологического развития (далее — НТР). Одновременно задачи пространственного развития невозможно решать, не принимая во внимание потенциал и ограничения НТР территорий (макрорегионов, регионов, муниципалитетов). Исходя из актуальности данной проблематики, в статье анализируется сложившаяся в России ситуация с выбором федеральными властями территорий, где особое внимание уделяется поддержке именно НТР, существующие в этой сфере проблемы и возможные направления их решения.

Постановка проблемы

Разработка и реализация федеральной пространственной политики всегда сталкивается с необходимостью выбора между поддержкой точек роста ради использования уже сложившегося потенциала экономического роста, с одной стороны, и наиболее проблемных территорий ради сокращения территориальных диспропорций в уровне социально-экономического развития — с другой. В отношении НТР эта проблема является как никогда актуальной, поскольку *различия между регионами* в развитии науки, высшего образования, высокотехнологичной деятельности и, соответственно, научно-технологическом потенциале (далее — НТП) *заведомо выше, нежели в потенциале развития*, к примеру, обрабатывающей промышленности в целом. Более того, в сфере НТР еще большее значение приобретают территориальные различия на уровне муниципальных образований, поскольку НТП концентрируется не столько в регионах, сколько в городах — как крупнейших, где представлены ведущие российские вузы и научные центры, так и наукоградах.

Такая ситуация *не является сугубо российской*. За рубежом опубликовано немало работ, в которых обсуждается концентрация научной и, более широко, инновационной деятельности в городах [1; 2], особая роль глобальных городов в привлечении исследовательских подразделений транснациональных корпораций [3; 4]. Как результат, ставится вопрос о том, имеет ли смысл инвестировать в науку в экономически отсталых регионах, преимущественно с низким НТП [5–8]? Авторы исследований признают, что *в таких регионах велики риски невысокой эффективности вложений в НИОКР* в силу недостаточности инновационного потенциала местной экономики, хотя и не исключают возможностей НТР в экономически отсталых регионах при определенных усилиях.

Из сказанного следует, что приоритетами российской федеральной политики пространственного развития в сфере НТР неизбежно будут регионы и города с высоким уровнем НТП, и вряд ли можно считать реалистичной постановку задачи ускоренного НТР самых отстающих в этой сфере территорий. Однако вполне разумно, на наш взгляд, поднимать вопрос об использовании потенциала НТР везде, где он определенно есть. Иначе говоря, *география федеральной поддержки НТР должна быть максимально широкой*, и именно с этой точки зрения мы и будем оценивать сложившуюся в России ситуацию. Такой подход должен способствовать не только ускорению НТР страны, но и сокращению территориальных различий за счет формирования значительного числа точек роста.

Кроме того, независимо от выбора пространственных приоритетов для федеральной политики поддержки НТР вполне логично ожидать от такой политики соответствия следующим требованиям:

- корректность оценок НТП территорий — как минимум на уровне регионов (субъектов Российской Федерации), а желательно еще и на уровне городов (без таких оценок не может быть обоснованного выбора поддерживаемых в рамках федеральной политики НТР территорий);
- наличие четко выстроенной системы инструментов федеральной поддержки НТР в регионах и результативность таких инструментов;
- развитие высшего образования (ответственность за которое лежит на федеральных органах власти) в соответствии с потребностями НТР территорий.

Этот перечень не является исчерпывающим, но именно названные вопросы рассматриваются далее.

Проблемы оценки научно-технологического развития/ потенциала территорий

К вопросам оценки НТР/НТП регионов в целом в данной статье мы обращаться не будем, поскольку уже поднимали их на страницах данного журнала [9]. Более того, в настоящее время в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации¹ продолжается работа над национальным рейтингом НТР регионов. Но обратим внимание на три значимые, на наш взгляд, проблемы, которые заведомо невозможно преодолеть в рамках подготовки этого рейтинга, но которые должны быть преодолены в дальнейшем.

Первая — это уже неоднократно обсуждавшаяся в научной литературе крайняя ограниченность муниципальной статистики, которая отражает ситуацию в т.ч. и в городах науки. Нет статданных не только

¹ Перечень поручений по итогам совместного заседания Госсовета и Совета по науке и образованию // Официальный сайт Администрации Президента России. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/67752> (дата обращения 15.02.2022).

по НТР, но и даже по более проработанной в статистике инновационной сфере.

Вторая — отсутствие информации, отражающей реальную численность занятых научно-исследовательской деятельностью, особенно с учетом их фактической загрузки. Происходит это в силу разных особенностей статистики: в статданных по численности исследователей не учитываются совместители и загрузка занятых по основному месту работы (т.е. работа на полную ставку или на какую-то ее часть); в вузах в качестве исследователей учитываются только те сотрудники, которые занимают исследовательские должности, хотя есть еще научно-исследовательская деятельность профессорско-преподавательского состава (ППС). Без совокупности таких данных (общего числа ставок исследователей и учета затрачиваемого ППС времени на научную работу) невозможна оценка численности исследователей в эквиваленте полной занятости. А без нее в свою очередь невозможны сколько-нибудь корректные оценки не только масштабов научно-исследовательской деятельности в регионах, но и ее эффективности, поскольку большинство стандартных показателей, отражающих публикационную, патентную активность и т.д., предполагают расчеты на основе именно числа исследователей.

Необходимость учета научной деятельности ППС подтверждают значительные различия между регионами по соотношению численности ППС и исследователей (см. табл. 1). В [10] было показано, что численность исследователей в официальной статистике Росстата существенно расходится с их численностью, полученной на основе базы данных РИНЦ. Хотя последнюю тоже нельзя считать однозначно достоверным источником (о чем говорят и сами авторы работы) в силу ряда особенностей РИНЦ (например, присутствия в базе не только действующих исследователей, но и, к сожалению, ушедших из жизни или просто из науки).

Третья проблема — весьма ограниченные данные статистики по высшему образованию. И дело не только в том, что российские вузы сильно различаются по качеству образования (такие различия показаны в [11]), на подготовку кадров для научно-исследовательской деятельности нацелены далеко не все вузы (например, от большей части выпускников педагогических вузов ожидается трудоустройство учителями в школы, тогда как выпускники классических университетов готовятся прежде всего именно к научной работе). Такого рода различия между специализациями вузов стоило бы учитывать, но текущая общедоступная статистика не дает информации даже о соотношении обучающихся в бакалавриате, специалитете, магистратуре (только по общему числу студентов/поступающих/выпускников). Хотя довольно очевидно, что одной только степени бакалавра явно недостаточно для дальнейшей работы в качестве исследователя.

Т а б л и ц а 1

**Дифференциация регионов по соотношению численности
профессорско-преподавательского состава и исследователей в 2020 г.*, %**

Субъекты РФ с максимальной долей ППС в численности ППС и исследователей	Доля ППС	Субъекты РФ с минимальной долей ППС в численности ППС и исследователей	Доля ППС
Костромская область	93,4	Московская область	8,7
Республика Марий Эл	92,7	Ленинградская область	9,2
Псковская область	85,1	Нижегородская область	19,6
Республика Адыгея	84,9	Калужская область	21,7
Забайкальский край	83,4	Магаданская область	25,1
Республика Хакасия	82,3	Тульская область	27,9
Чеченская Республика	81,9	Камчатский край	28,5
Орловская область	81,8	г. Москва	28,6
Респ. Северная Осетия - Алания	81,7	Мурманская область	28,8
Оренбургская область	80,6	Сахалинская область	30,2
Брянская область	80,3	Новосибирская область	33,8

Источник: составлено автором по данным Росстата.

* Из расчетов исключены четыре региона: Чукотский АО и Еврейская АО, по которым Росстат не публикует данных по численности исследователей из-за конфиденциальности данных (малочисленности исследователей), Ненецкий АО и Ямало-Ненецкий АО, где в силу объективных причин (северности, малочисленности) почти отсутствует высшее образование.

**Инструменты федеральной поддержки
научно-технологической деятельности в регионах**

Из всего многообразия инструментов федеральной научно-технологической политики для нас интерес представляют те, которые *имеют явно выраженную привязку к конкретным территориям* (регионам, муниципалитетам или даже к компактным участкам территории). Аналогичный подход стал уже традиционным при анализе федеральной инвестиционной политики (когда в одном ряду рассматриваются особые и свободные экономические зоны, территории опережающего развития, свободный порт Владивосток, преференциальный режим для Арктики), в отношении же федеральной научно-технологической политики перечень таких инструментов не является общепризнанным и однозначным. Это связано с тем, что:

- ряд мер поддержки НТР связан не с территориями, а с образовательными или научно-исследовательскими организациями (но

в силу вполне конкретной локализации таковых вполне можно говорить о поддержке НТР отдельных территорий);

- меры научно-технологической политики нацелены на поддержку развития разных составляющих научно-технологической деятельности: от проведения научных исследований до внедрения их результатов в практическую деятельность; формы поддержки тоже разные.

На наш взгляд, мерами федеральной научно-технологической политики с явно выраженной региональной привязкой можно считать федеральную поддержку наукоградов, особых экономических зон технико-внедренческого типа (далее – ОЭЗ ТВТ) и технопарков в сфере высоких технологий (далее – технопарки), инновационного центра «Сколково» и инновационных научно-технологических центров (далее – ИНТЦ), научно-образовательных центров мирового уровня (далее – НОЦ) и государственных научных центров (далее – ГНЦ) (см. табл. 2, 3). Выбор именно этих мер определяется хотя бы тем, что им посвящены отдельные разделы на интернет-сайтах отвечающих за них федеральных министерств². Если рассматривать инновационную инфраструктуру в регионах, то перечень инструментов оказывается еще более широким [12].

Логика появления большинства локализованных объектов научно-технологической деятельности, получающих в той или иной форме федеральную поддержку, *единая*: принят нормативно-правовой акт общего характера – федеральный закон или указ президента Российской Федерации, регламентирующий цели и принципы создания и функционирования объектов, тогда как конкретные территории или организации наделяются соответствующим статусом постановлениями или распоряжениями правительства Российской Федерации. Это касается наукоградов, ОЭЗ ТВТ, ИНТЦ, ГНЦ. По ИЦ «Сколково» был принят отдельный федеральный закон; программа создания технопарков в сфере высоких технологий была утверждена распоряжением правительства Российской Федерации, которое неоднократно корректировалось. О необходимости создания научно-образовательных центров мирового уровня было сказано в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Для реализации поставленной задачи Минобрнауки России были утверждены Методические рекомендации по формированию программ деятельности НОЦ, а нормативно-правовые акты по НОЦ касаются только их государственной поддержки³.

² Это касается даже технопарков, программа создания которых завершилась (см.: Технопарки в сфере высоких технологий // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/445/> (дата обращения: 02.12.2022).

³ Подробная информация о НОЦ представлена на Интернет-портале «Научно-образовательные центры мирового уровня». URL: <https://ноц.рф/> (дата обращения: 01.12.2022).

Т а б л и ц а 2

Локализованные объекты научно-технологической деятельности, получающие федеральную поддержку

Вид объекта	Базовый нормативно-правовой акт	Курирующее ведомство	География
Наукограды	Указ Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 г. №1171 «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий», Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»	Минобрнауки России	Обнинск (Калужская обл.), Дубна, Жуковский, Королев, Протвино, Пушкино, Реутов, Фрязино, Черноголовка (все Московская обл.), Троицк (Москва), Мичуринск (Тамбовская обл.), пос. Кольцово (Новосибирская обл.), Бийск (Алтайский край), Петергоф – утратил статус
ОЭЗ ТВТ	Федеральный закон от 22 июля 1995 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»	Минэкономразвития России, департамент регионального развития	«Технополис «Москва», «Санкт-Петербург», «Томск», «Дубна», «Исток» (Фрязино Московской обл.), «Иннополис» (Казань, Верхнеуслонский и Лаишевский районы в Татарстане), в Саратовской области (Саратов, Энгельский и Балаковский районы)
Технопарки в сфере высоких технологий	Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 марта 2006 г. № 328-р «О государственной программе “Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий”» (завершена)	Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	Созданные: Москва, Казань (2 технопарка), Набережные Челны, Саранск, Нижний Новгород, Пенза, Тольятти, Екатеринбург, Тюмень, Кемерово, Новосибирск. Заявившиеся, но не представленные на сайте Минцифры России: Обнинск, Черноголовка, Дмитровский район Московской обл., Санкт-Петербург
ИЦ «Сколково»	Федеральный закон от 3 октября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»	Правительство Российской Федерации	Москва
ИНТЦ	Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах...»	Минэкономразвития России, департамент стратегического развития и инноваций	2 в Москве, Обнинск, Рязань, Узловский район Тульской обл., Валдайский район Новгородской обл., Калининград, Сочи, Нижний Новгород, остров Русский (Владивосток)
ГНЦ	Указы Президента РФ от 22 июня 1993 г. № 939 и 12 августа 2022 г. № 546 «О государственных научных центрах Российской Федерации»	Минобрнауки России	24 в Москве, 4 в Московской обл. (Протвино, Солнечногорский район, 2 в Жуковском), 3 в Обнинске, 10 в Санкт-Петербурге, Геленджик (Краснодарский край), Димитровград (Ульяновская обл.), Кольцово (Новосибирская обл.)

Источник: составлено автором по данным «КонсультантПлюс».

В настоящее время статус наукограда имеют 13 муниципальных образований, ОЭЗ ТВТ создано 7, технопарков — 12, ИНТЦ — 10, НОЦ — 15, статус ГНЦ имеют 44 научные организации⁴. Решения по названным объектам принимались в разные годы — с 1990-х гг. до 2022 г. включительно, когда были подписаны правительственные постановления по ИНТЦ в Рязани и Калининграде. Не исключено появление новых ИНТЦ, как и ОЭЗ ТВТ. Сроки, в течение которых будет продолжаться поддержка отобранных объектов, тоже разные, например, программа создания технопарков уже завершена (она была рассчитана на 2006–2014 гг.), Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2022 г. статус ГНЦ сохраняется у получивших его научных организаций на три года, после чего должно быть принято решение о сохранении или прекращении такого статуса в соответствии с новым порядком.

Из названных инструментов федеральной поддержки НТР в отдельных регионах к федеральной региональной политике принято относить ОЭЗ ТВТ (изначально они создавались как инструмент инвестиционной политики, но в последние годы рассматриваются именно как инструмент регионального развития, что подтверждается курированием их соответствующим департаментом Минэкономразвития России) и наукограды [13], хотя ими всегда занималось и занимается федеральное министерство, ответственное за науку и высшее образование.

Минобрнауки России занимается и НОЦ, хотя в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. в перечень перспективных центров экономического роста (Приложение № 3 к Стратегии) были отдельно включены только те, где сложились условия именно для формирования НОЦ мирового уровня (см. табл. 3). Причем в первоначальной редакции Стратегии (утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р) потенциальных претендентов на создание НОЦ было 20 (19 городов и столичная агломерация в целом), в текущей редакции Стратегии (с внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 г. № 1704-р изменениями) претендентов осталось только 8 (что странно по меньшей мере по двум причинам: НОЦ изначально планировалось создать 15, и возникает вопрос, почему исчез потенциал создания НОЦ у исключенных из перечня городов). География же фактически создаваемых НОЦ (см. табл. 3) расходится и с первоначальным, и с действующим перечнями перспективных центров НОЦ в Стратегии, что можно оценивать как подтверждение необходимости совершенствования подходов к оценке НТП регионов и городов.

⁴ Подробная информация о ГНЦ приведена на интернет-портале Ассоциации государственных научных центров РФ. URL: <http://agnc.ru/gnc> (дата обращения: 01.12.2022).

Т а б л и ц а 3

Научно-образовательные центры мирового уровня

Перспективные центры для НОЦ по Стратегии пространственного развития Российской Федерации	Фактически созданные НОЦ: регионы-инициаторы их создания
В действующей и первоначальной редакциях Стратегии: – Москва и города Московской области с высоким НТП, в т.ч. наукограды; – Обнинск; – Воронеж; – Санкт-Петербург – Гатчина; – Казань; – Саратов; – Новосибирск – Кольцово; – Томск. Только в первоначальной редакции: – Ростов-на-Дону; – Краснодар; – Нижний Новгород; – Самара; – Пермь; – Уфа; – Екатеринбург; – Челябинск; – Тюмень; – Иркутск; – Красноярск; – Владивосток	– Белгородская область; – Тульская область; – Архангельская область + Мурманская область + Ненецкий АО; – Севастополь + Республика Крым; – Волгоградская область + Краснодарский край + Ростовская область; – Самарская область + Пензенская область + Тамбовская область + Ульяновская область + Республика Мордовия; – Нижегородская область; – Пермский край; – Республика Башкортостан; – Тюменская область + ХМАО + ЯНАО; – Свердловская область + Челябинская область + Курганская область; – Кемеровская область; – Красноярский край + Республика Хакасия + Республика Тыва; – Иркутская область + Республика Бурятия; – Республика Саха (Якутия) + Сахалинская область + Камчатский край + Магаданская область + Чукотский АО

Источник: составлено автором.

В целом можно отметить *ведомственную разобщенность в реализации применяемых мер федеральной поддержки НТР* с явно выраженной территориальной привязкой (см. табл. 2). Даже в рамках Минэкономразвития России ОЭЗ ТВТ и ИНТЦ занимаются разные департаменты, отвечающие за разные направления федеральной экономической политики. В результате и география федеральной поддержки НТП складывается стихийно (что само по себе является не самой лучшей практикой). Причем есть примеры концентрации разных мер поддержки в одних и тех же городах (за пределами Москвы самый яркий пример – Обнинск), но есть и немало городов только с одним поддерживаемым объектом.

Возникает вопрос и в отношении того, используется ли весь имеющийся в регионах потенциал НТР. Чаще всего эта проблема поднимается в отношении наукоградов: формально статус таковых получали только 14 городов. Причем Петергоф его утратил, тогда как реальных наукоградов исследователи насчитывали 60–70 [14; 15].

Отдельной проблемой является результативность применяемых мер федеральной поддержки НТР в регионах, иначе говоря, достаточность предпринимаемых усилий по созданию условий для НТР. В данной

статье не ставилась задача провести соответствующий анализ, но приведем весьма показательный пример ОЭЗ ТВТ в Томске. Эта ОЭЗ была создана в 2005 г.⁵ наряду с тремя другими первыми ОЭЗ ТВТ по результатам конкурса заявок субъектов Российской Федерации. Поначалу на эту ОЭЗ возлагались большие надежды, она начала вроде бы неплохо развиваться. Согласно реестру резидентов ОЭЗ⁶, в Томской ОЭЗ было зарегистрировано около 100 резидентов, тогда как на сегодняшний день их остается менее 40. Причины сложившейся ситуации довольно активно обсуждаются в СМИ⁷, и они довольно очевидны. Как мы показывали ранее [16], статус резидента ОЭЗ налагает на предпринимателя дополнительные обязательства, которые не всегда окупаются предлагаемыми со стороны государства преференциями, а подчас и усугубляются не самым удачным выбором конкретного местоположения ОЭЗ. Все это произошло и в Томске. Особо можно отметить, что изначально привлекательность ОЭЗ ТВТ определялась весьма весомыми послаблениями по платежам во внебюджетные фонды, к 2020 г. они были полностью отменены.

Далеко не во всех ОЭЗ ТВТ ситуация столь проблемная, как в Томске, но сам факт того, что с момента появления ОЭЗ в 2005 г. технико-внедренческих ОЭЗ было создано только 7, тогда как промышленно-производственных — уже 29, говорит о не самой высокой востребованности именно этого типа ОЭЗ.

О недостаточной результативности федеральных инструментов поддержки НТР говорится и в других научных публикациях [12; 13], поэтому совершенно очевидно, что *нужна ревизия сложившейся системы инструментов федеральной научно-технологической политики* и повышение качества их работы.

Развитие высшего образования как необходимая основа научно-технологического развития территорий

Подготовка квалифицированных кадров — очевидное *необходимое условие НТР регионов*. При этом, как мы говорили выше, какие-либо статданные по ориентированному на подготовку именно научно-исследовательских кадров высшему образованию не публикуются.

В качестве хотя бы примерной оценки ситуации в данной сфере можно рассмотреть размещение по территории страны федеральных и национальных исследовательских университетов (см. табл. 4). Федеральные

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 783 «О создании на территории г. Томска особой экономической зоны технико-внедренческого типа».

⁶ Реестр резидентов ОЭЗ на 18.11.2022 г. // Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/8256dfa4638f993e36acc0322d0457a3/reestr_18112022.xlsx (дата обращения: 25.11.2022).

⁷ Как вернуть интерес инноваторов к ОЭЗ «Томск»: планы властей на 2020 г. // Региональное информационное агентство «РИА Томск». URL: <https://www.riatomsk.ru/article/20200108/oez-tomsk-2020/> (дата обращения: 16.11.2022 г.); Российские ОЭЗ заявили об оттоке резидентов из-за дополнительной ответственности бизнеса // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/11956317> (дата обращения: 16.11.2022).

университеты формируются «в целях содействия системной модернизации высшего профессионального образования на основе интеграции науки, образования и производства, подготовки квалифицированных кадров для обеспечения долгосрочных потребностей инновационной экономики»⁸, национальные исследовательские университеты — «в целях реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, научного и кадрового обеспечения потребностей отраслей экономики и социальной сферы»⁹. Федеральных университетов в настоящее время 10, кроме того, не стоит забывать об имеющих особый статус Московском и Санкт-Петербургском государственных университетах¹⁰; национальных исследовательских — 29.

Т а б л и ц а 4

Распределение ведущих университетов России по федеральным округам

Федеральные округа	Федеральные университеты и университеты с особым статусом	Национальные исследовательские университеты
Центральный	МГУ имени М.В. Ломоносова (особый статус)	11 НИУ в Москве, НИУ в Белгороде
Северо-Западный	СПбГУ (особый статус), Балтийский ФУ (Калининград), Северный (Арктический) ФУ (Архангельск)	4 НИУ в Санкт-Петербурге
Южный	Южный ФУ (Ростов-на-Дону), Крымский ФУ (Симферополь)	Нет
Северо-Кавказский	Северо-Кавказский ФУ (Ставрополь, филиалы — Пятигорск и Невинномысск)	Нет
Приволжский	Казанский ФУ	2 НИУ в Казани, 2 НИУ в Перми, НИУ в Саранске, Нижем Новгороде, Самаре, Саратове
Уральский	Уральский ФУ (Екатеринбург)	НИУ в Челябинске
Сибирский	Сибирский ФУ (Красноярск)	2 НИУ в Томске, НИУ в Новосибирске, Иркутске
Дальневосточный	Дальневосточный ФУ (Владивосток), Северо-Восточный ФУ (Якутск, филиалы — Анадырь, Мирный, Нерюнгри)	Нет

Источник: составлено автором по данным «КонсультантПлюс».

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 716 «О федеральных университетах».

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 2008 г. № 1448 «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов».

¹⁰ Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете».

Рассматривать размещение ведущих университетов имеет смысл именно по федеральным округам, поскольку в силу относительно небольшой численности населения многих российских регионов неизбежно формирование образовательных макрорегиональных центров. Федеральные университеты или университеты с особым статусом, как видим, есть по всех федеральных округах, но представлены они в них неравномерно. Если в Северо-Западном ФО таких университетов три, то, например, в обширной по площади Сибири — только один. В Западной Сибири, к которой географически относится Тюменская область с округами, где есть значимый центр науки — Новосибирск, федерального университета не оказалось. Неоднозначна картина и с национальными исследовательскими университетами: больше половины таких университетов сконцентрированы в двух столицах — Москве и Санкт-Петербурге. Причем Москва в Центральном ФО явно доминирует над всеми остальными субъектами Российской Федерации (за пределами столицы есть только Белгородский государственный НИУ). При довольно высокой представленности НИУ в Приволжском федеральном округе, такового нет в Башкирии, где действуют Уфимский научный центр РАН и республиканская академия наук (наряду с Башкирией региональными органами власти созданы и финансируются академии наук в Татарстане, Якутии, Чечне). К тому же Уфа является городом-миллионером (как и Воронеж в Центральном ФО, Волгоград в Южном ФО, Омск в Сибирском ФО), которые хотя бы в силу своей численности населения могут претендовать на роль значимых центров экономического роста в стране.

Не подвергая сомнению корректность отбора университетов для придания им статуса федерального или национального, отметим тем не менее определенное расхождение в размещении ведущих вузов и научно-технологических центров. Их территориальная близость важна в силу известной значимости взаимодействия вузов, исследовательских институтов, производства. И если вузы в сложившихся научных центрах не дотягивают до уровня национальных исследовательских университетов, то важно уделять особое внимание их развитию.

* * *

Исходя из сказанного в рамках дальнейшего развития научно-технологической составляющей в федеральной пространственной политике можно предложить следующие шаги.

Первый. Разработка и внедрение отдельных форм статистического наблюдения для наукоградов — не только формально имеющих этот статус, но и реальных (что потребует формирования и самого перечня наукоградов). Такая работа значима не только с точки зрения обеспечения НТР, но и становления муниципальной статистики в стране в целом.

Второй. Совершенствование статистики на уровне субъектов Российской Федерации:

- нужны более реалистичные оценки занятых научно-исследовательской деятельностью — сбор информации о численности исследователей в эквиваленте полной занятости, что может быть обеспечено за счет учета занятости исследователей по основному месту работы и исследовательской деятельности профессорско-преподавательского состава;
- нужна более детализированная статистика по численности студентов вузов — как минимум информация о соотношении численности обучающихся, выпускников по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры; желательна и доступная информация по направлениям обучения (по техническим, естественно-научным и другим специальностям).

Третий. Необходимо провести ревизию действующего инструментария федеральной поддержки НТР в регионах, оценив его в т.ч. с точки зрения адекватности выбора поддерживаемых территорий, результативности и эффективности применения; проработать возможности расширения географии федеральной поддержки НТР (а они очевидны как минимум на примере наукоградов), повышения привлекательности применяемых мер поддержки НТР для инвесторов.

Четвертый. Следует разработать пространственную стратегию НТР, основываясь на различиях в особенностях НТП регионов и городов и уделяя особое внимание подготовке кадров для научно-технической деятельности. В дальнейшем пространственная стратегия НТР должна быть инкорпорирована в новую Стратегию пространственного развития России, разработка которой предстоит в ближайшие годы.

Список литературы

1. *Audretsch D.B.* The Innovative Advantage of US Cities // *European Planning Studies*. 2002. Vol. 10. No. 2. pp. 165–176.
2. *Carlino G.A.* Knowledge spillovers: Cities' Role in the New Economy // *Business review (Federal Reserve Bank of Philadelphia)*. 2001. Q4. pp. 17–26.
3. *Belderbos R., Du S., Somers D.* Global Cities as Innovation Hubs: The Location of R&D Investments by Multinational Firms. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, 2016, N 1.
4. *Castellani D., Lavoratori K.* Location of R&D Abroad — An Analysis on Global Cities // *Relocation of Economic Activity* / edition by Capik P., Dej M. Springer, 2019. P. 145–162.
5. *Crescenzi R.* R&D, Innovative Collaborations and the Role of Public Policies // *The Economics of Big Science. Essays by Leading Scientists and Policymakers* / edition by Beck H.P., Charitos P. Springer, 2021. P. 99–104.
6. *Bilbao-Osorio B., Rodríguez-Pose A.* From R&D to Innovation and Economic Growth in the EU // *Growth and Change*. 2004. Vol. 35. N 4. P. 434–455.
7. *Min S., Kim J., Sawng Y.-W.* The Effect of Innovation Network Size and Public R&D Investment on Regional Innovation Efficiency // *Technological Forecasting and Social Change*. 2020. Vol. 155. Issue C.

8. Rodriguez-Pose A. Is R&D Investment in Lagging Areas of Europe Worthwhile? Theory and Empirical Evidence // *Papers in Regional Studies*. 2001. Vol. 80. N. 3. P. 275–295.

9. Кузнецова О.В. Методические подходы к оценке научной активности регионов // *Федерализм*. 2022. Т. 27. № 1. С. 51–65.

10. Брумиштейн Ю.М., Захарян М.Ю. Распределение ученых по населенным пунктам и регионам России: сравнение сведений официальной статистики и данных о публикационной активности // *Науковедение*. 2017. Т. 9. № 4.

11. Пространственная организация высшей школы и региональное развитие / под ред. А.П. Катровского, С.П. Евдокимова, Т.И. Яськовой. Смоленск: Изд-во Смоленского государственного университета, 2022. 311 с.

12. Ленчук Е.Б. Формирование инновационной инфраструктуры в российских регионах // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2013. № 5. С. 76–91.

13. Гусев А.Б. Наукограды: забытый жанр или ренессанс? // *Наука. Инновации. Образование*. 2015. Т. 10. № 2. С. 42–60.

14. Азирречу А.А. Наукограды России: история формирования и развития. М.: Изд-во Московского университета, 2009. 192 с.

15. Иванов В.В., Матирко В.И. Наукограды России: от методологии к практике. М., 2011. 142 с.

16. Кузнецова О.В. Особые экономические зоны: эффективны или нет? // *Пространственная экономика*. 2016. № 4. С. 129–152.

References

1. Audretsch D.B. The Innovative Advantage of US Cities, *European Planning Studies*, 2002, Vol. 10, No. 2, pp. 165–176.

2. Carlino G.A. Knowledge spillovers: Cities' Role in the New Economy, *Business review (Federal Reserve Bank of Philadelphia)*, 2001, Q4, pp. 17–26.

3. Belderbos R., Du S., Somers D. Global Cities as Innovation Hubs: The Location of R&D Investments by Multinational Firms. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, 2016, No. 1.

4. Castellani D., Latoratori K. Location of R&D Abroad – An Analysis on Global Cities, *Relocation of Economic Activity*, edition by Capik P., Dej M. Springer, 2019, pp. 145–162.

5. Crescenzi R. R&D, Innovative Collaborations and the Role of Public Policies, *The Economics of Big Science. Essays by Leading Scientists and Policymakers*, edition by Beck H.P., Charitos P. Springer, 2021, pp. 99–104.

6. Bilbao-Osorio B., Rodríguez-Pose A. From R&D to Innovation and Economic Growth in the EU, *Growth and Change*, 2004, Vol. 35, No. 4, pp. 434–455.

7. Min S., Kim J., Sawng Y.-W. The Effect of Innovation Network Size and Public R&D Investment on Regional Innovation Efficiency, *Technological Forecasting and Social Change*, 2020, Vol. 155. Iss. C.

8. Rodríguez-Pose A. Is R&D Investment in Lagging Areas of Europe Worthwhile? Theory and Empirical Evidence, *Papers in Regional Studies*, 2001, Vol. 80, No. 3, pp. 275–295.

9. Kuznetsova O.V. Metodicheskie podkhody k otsenke nauchnoi aktivnosti regionov [Methodological Approaches to Assessing the Scientific Activity of Regions], *Federalizm [Federalism]*, 2022, Vol. 27, No. 1, pp. 51–65. (In Russ.).

10. Brumshtein Iu.M., Zakharian M.Iu. Raspredelenie uchenykh po naselennym punkтам i regionam Rossii: sravnenie svedenii ofitsial'noi statistiki i dannykh o

publikatsionnoi aktivnosti [Distribution of Scientists by Settlements and Regions of Russia: Comparison of Official Statistics and Data on Publication Activity], *Naukovedenie* [Naukovedenie], 2017, Vol. 9, No. 4. (In Russ.).

11. Prostranstvennaia organizatsiia vysshei shkoly i regional'noe razvitie [Spatial Organization of Higher Education and Regional Development], edition by A.P. Katrovskoi, S.P. Evdokimov, T.I. Ias'kova. Smolensk, Izd-vo Smolenskogo gosudarstvennogo universiteta, 2022, 311 p. (In Russ.).

12. Lenchuk E.B. Formirovanie innovatsionnoi infrastruktury v rossiiskikh regionakh [Formation of Innovation Infrastructure in Russian Regions], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2013, No. 5, pp. 76–91. (In Russ.).

13. Gusev A.B. Naukogrady: zabytyi zhanr ili renessans? [Science Cities: Forgotten Genre or Renaissance?], *Nauka. Innovatsii. Obrazovanie* [The Science. Innovation. Education], 2015, Vol. 10, No. 2, pp. 42–60. (In Russ.).

14. Agirrechu A.A. Naukogrady Rossii: istoriia formirovaniia i razvitiia [Science Cities of Russia: History of Formation and Development]. Moscow, Izd-vo Moskovskogo universiteta, 2009, 192 p. (In Russ.).

15. Ivanov V.V., Matirko V.I. Naukogrady Rossii: ot metodologii k praktike [Science Cities of Russia: from Methodology to Practice]. Moscow, 2011, 142 p. (In Russ.).

16. Kuznetsova O.V. Osobyie ekonomicheskie zony: effektivny ili net? [Special Economic Zones: Effective or Not?], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2016, No. 4, pp. 129–152. (In Russ.).

SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL PRIORITIES IN THE FEDERAL SPATIAL DEVELOPMENT POLICY IN RUSSIA

The need to activate and increase the effectiveness of science and technology policy in the modern conditions of the development of the Russian economy requires, among other things, the definition of spatial priorities of such a policy. It is proposed to assess the spatial component in the federal science and technology policy according to its compliance with such requirements as the widest possible coverage of territories with potential for scientific and technological development by federal support, the correctness of the assessment of such potential, the presence of a well-built system of support tools and compliance of higher education with the needs of scientific and technological development. It is shown that there are unresolved problems in each of these areas, including those related to the shortcomings of official statistics (there is no information on the actual number of researchers in the equivalent of full employment, on the structure of university students), with the disunity of measures to support scientific and technological development of territories (technological special economic zones, science cities, techno-parks in the field of high technologies, state scientific, innovative scientific-technological and scientific-educational centers), in some cases, insufficient elaboration of such measures. As a result, the geography of federal support for scientific and technological development develops spontaneously, spatial priorities of such a policy are not defined, the location of federal and national research universities does not always correspond to the location of research centers. The article suggests ways to solve these problems, including the development of a spatial strategy for scientific and technological development and embedding it into a new strategy for the spatial development of the country.

Keywords: scientific and technological development, federal spatial policy, higher education, regions, cities of science.

JEL: O38, R11, R58

Дата поступления – 10.12.2022 г.

КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна

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

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

главный научный сотрудник;

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

e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

KUZNETSOVA Olga V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, RAS Professor, Chief Researcher, Head of the Scientific Laboratory “Regional Policy And Regional Investment Processes”; Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

Chief Researcher;

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

e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

Для цитирования:

Кузнецова О.В. Научно-технологические приоритеты в федеральной политике пространственного развития в России // *Федерализм*. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 5–20. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-5-20>

И.С. ВАЖЕНИНА, С.Г. ВАЖЕНИН

КОНКУРЕНЦИЯ ТЕРРИТОРИЙ ЗА БУДУЩЕЕ: ОСОБЕННОСТИ ЗАРОЖДЕНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ

Конкуренция территорий — объективная реальность, однако некоторые теоретико-методологические вопросы ее развития сегодня и особенно в будущем еще нуждаются в доработке. Статья посвящена раскрытию социально-экономических предпосылок и возможностей проектирования конкуренции территорий за будущее в условиях формирующегося экономического пространства. Авторы поддерживают и развивают позицию, согласно которой конкуренция территорий за будущее во многом определяется конструированием образа будущего территорий. Обосновано утверждение, что конкуренция территорий за будущее — это борьба за возможность формировать будущую архитектуру социально-экономического развития территории, за достижение будущего успеха, выходящего за рамки сложившихся (традиционных) представлений о успешном развитии регионов и муниципалитетов. Сформулированы основные характеристики конкурентных компетенций территории, а также территориальной индивидуальности. Авторы считают, что руководителям регионов и муниципалитетов необходимо уделять повышенное внимание формированию и сохранению нематериальных конкурентных преимуществ подведомственных территорий.

Ключевые слова: конкуренция территорий за будущее, образ пространства, конкурентные компетенции, территориальная индивидуальность, нематериальные конкурентные преимущества, регион.

JEL: R 11, R 58

Концептуальные основы формирования и развития конкуренции территорий в течение многих лет рассматривались в отечественной научной литературе (см., напр.: [1–8]). В этих исследованиях обосновывалось, что отдельные территории выступают как самостоятельные субъекты хозяйствования, субъекты конкуренции¹. Сегодня все большее признание получает позиция, согласно которой территории (регионы) являются не только средой функционирования компаний, но и при соответствующих условиях могут выступать и выступают в качестве предпри-

¹ Проблематика субъектов конкуренции получила существенное развитие, например, в работах Ю.Б. Рубина [9; 10].

нимателя — мегапредприятия или квазипредприятия. Именно рассмотрение территории как носителя экономических отношений позволяет утверждать, что «регионы становятся участниками конкурентной борьбы на рынках товаров, услуг, капитала» [1, с. 83]. Сама же эта конкурентная борьба территорий с другими субъектами Федерации за инвестиции, трудовые и другие ресурсы, активы [11, с. 38], как и управление социально-экономическим развитием регионов, имеет как общие черты, так и *специфические особенности по сравнению с конкурентной борьбой и управлением предприятиями*.

В настоящей статье предлагается авторское видение особенностей территориальной конкуренции сегодня, формирования образа территорий и вопросов конструирования будущего территорий, нематериальных конкурентных преимуществ территории, а также основных характеристик конкурентных компетенций территории, формирующихся на основе территориальной индивидуальности.

Территориальная конкуренция сегодня

Конкуренция территорий — *объективная реальность*, однако некоторые теоретическо-методологические вопросы еще нуждаются в доработке². Она, как и конкуренция в целом, сохранится и в будущем, притом что конкурентная борьба по многим направлениям будет усложняться и ужесточаться.

Исследования феномена территориальной конкуренции, как и многих других социально-экономических процессов, все чаще дополняются *экспертными опросами* непосредственных участников конкурентной борьбы. Социологические опросы позволяют оценить масштабы, характер и уровень конкурентной борьбы, а также зарождающиеся тенденции, которые только количественными методами диагностировать не удастся. Именно с этих позиций в 2007, 2010, 2013, 2016 и 2019 гг. нами были разработаны соответствующие анкеты, организованы и проведены социологические исследования проблем и перспектив конкуренции регионов и муниципалитетов Уральского и Приволжского федеральных округов³.

Всего за эти годы было получено и проанализировано более 1 600 анкет от трех групп респондентов (экспертов). Это — представители орга-

² Так, например, А.И. Васильев не исключает, что регионы в научном исследовании могут сопоставляться как конкурирующие, однако отмечает, что «важно отличать реальную экономическую конкуренцию хозяйствующих субъектов от мнимого противостояния любых элементов экономической системы» [12, с. 138].

³ Уральский и Приволжский федеральные округа — крупные административные образования, расположенные на территории Урала, Западной Сибири и Поволжья. В состав этих округов входят 28 субъектов Российской Федерации, имеющих значительный экономический потенциал. На территории округов в 2019 г. проживало более 28% населения России (41,6 млн чел.), в 2018 г. был создан валовой региональный продукт (ВРП) в размере 25 222,3 млрд руб. (около 30% общероссийского валового регионального продукта), объем инвестиций в основной капитал за 2019 г. превысил 5 601,3 млрд руб. (29% общероссийских инвестиций в основной капитал). Рассчитано по: [13, с. 18, 20].

нов власти и управления (28% респондентов), бизнеса (40%) и научного сообщества (32%)⁴.

Территориальная конкуренция в целом была *позитивно оценена большинством наших экспертов*, однако результаты опросов позволили выявить тенденцию к снижению доли ее сторонников во всех трех группах экспертов. Если в 2007 г. ее сторонниками были 85% экспертов, то в 2019 г. — уже только 69%. Снижение доли сторонников территориальной конкуренции объясняется прежде всего затянувшимися экономическими коллизиями, различными деструктивными ситуациями, число и масштабы которых растут. В сложившейся неблагоприятной для развития экономики обстановке ухудшаются условия ведения бизнеса, разворачивается борьба за экономическое выживание. При этом *падает уровень доверия* в экономике и растет напряжение во взаимоотношениях власти, бизнеса и населения.

Следует отметить, что в России активизируется борьба субъектов Федерации и муниципальных образований за федеральный ресурс, средства государственного бюджета, финансовую поддержку сверху. С позиции долгосрочных национальных интересов такая конкуренция бесплодна и не перспективна. Она инициирует иждивенческий и безынициативный настрой руководителей регионов и городов. Вполне обоснованно можно заключить, что в этой ситуации приоритет получают решения текущих проблем регионов и муниципалитетов, а не подготовка территорий к их будущему, в т.ч. и к будущей борьбе за лидерство в решении тех или иных социально-экономических задач, достижении тех или иных социально-экономических результатов в уже формирующемся новом конкурентном экономическом пространстве.

Эксперты были практически единодушны в ранжировании конкурентных целей территорий в современном экономическом пространстве. В качестве приоритетных целей конкурентной борьбы регионов и городов выделены:

- обеспечение высокого качества и достойного уровня жизни населения;
- привлечение и закрепление квалифицированных кадров;
- привлечение российских и иностранных инвестиций.

⁴ Среди представителей власти и управления, принявших участие в опросе, — депутаты областных и городских дум, ведущие специалисты экономических министерств и ведомств Свердловской, Челябинской, Тюменской, Оренбургской, Пермской и Курганской областей, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, а также работники экономических комитетов городов Екатеринбурга, Нижнего Тагила, Ижевска, Перми, Челябинска, Кургана и др. В числе представителей бизнеса — руководители и заместители руководителей предприятий крупного, среднего и малого бизнеса Уральского и Приволжского федеральных округов. Научное сообщество в опросе представлено учеными-экономистами Института экономики УрО РАН, Уральского государственного экономического университета, Тюменского государственного нефтегазового университета, Пермского национального исследовательского политехнического университета, Оренбургского государственного университета и Удмуртского государственного университета.

При этом привлечение российских и иностранных инвестиций как одна из целей конкурентной борьбы территорий *постепенно утрачивает свои позиции*, тем не менее оставаясь одной из приоритетных. Среди причин отмеченной тенденции — нарастающие проблемы привлечения инвестиций в связи с политическими проблемами, продолжающимся кризисом в экономике и сохраняющимися санкциями.

Таким образом, делается вывод, что только с улучшением общей, в т.ч. социально-экономической, ситуации в стране и ее регионах, можно будет надеяться на рост значимости таких целей конкуренции территорий, как создание благоприятного предпринимательского климата и организация новых хозяйственных структур (компаний, организаций). Это особенно важно в конкуренции за будущее.

Формирование образа территории

Нельзя оставить без внимания тот факт, что такая архиважная цель конкурентной борьбы территорий за будущее, как лидерство в инновациях, в т.ч. патентах, лицензиях, остается уже длительное время практически в тени. Инновационный вектор развития страны, регионов и муниципалитетов, к сожалению, не получает должного внимания и необходимой реальной поддержки со стороны федерального центра.

Конкуренция территорий за будущее во многом определяется конструированием образа будущего территорий, который базируется, в т.ч. на уровне зрелости и характере отношений местного сообщества, взаимном доверии власти, бизнеса и населения в конкретном регионе, муниципалитете, сложившихся в них традициях, обычаях. В этой связи актуальными видятся идеи, высказанные советским экономистом В.А. Базаровым (1874—1939). Он представлял успешное развитие территории при условии, что «усилия местных хозяйственников и местной советской общественности будут концентрированы на развитии той специальной функции в системе общественного разделения труда, которая выпадает на долю данного района в силу его географических, геофизических, демографических и других особенностей» [14, с. 54].

Проектируя завтрашний, возможно, фантастический образ той или иной территории, человек в т.ч. предвидит будущую конкурентоспособность территории, а в конечном итоге и саму успешность ее социально-экономического развития в конкурентном экономическом пространстве [15; 16]. Образ территории познается/конструируется людьми, но в то же время определяет взгляд на эту территорию и отношение общества к ней [17; 18].

Вопрос о зависимости результативности решений по использованию территорий от взглядов людей на эти пространства был поставлен, в частности, американскими географами XX в. Было доказано, что образ пространства в умах людей, восприятие территории людьми во многом определяли их поведение при освоении этого пространства, проектировании его будущего [19].

Заметим, что многие теоретические и практические разработки по региональной экономике включают в себя вопросы формирования образа (имиджа) территории, ибо этот образ признается сегодня важным фактором успешности экономического развития региона. Регионы начинают разрабатывать и реализовать проекты конкурирования в части создания и поддержания благоприятного и желаемого для них образа этой территории в умах населения, представителей бизнеса и т.д., вкладывая в подобные и сфокусированные на этом программы, проекты значительные средства и усилия.

На основе изучения исторического и современного опыта по формированию образа территорий можно констатировать, что, во-первых, вовлечение территорий в хозяйственную деятельность является сложным и противоречивым действием. При этом все более важное значение отводится формированию образа (имиджа) и позитивной репутации территории.

Во-вторых, образ (имидж) территории — это комплекс ощущений и представлений людей, возникающих по поводу природно-климатических, исторических, этнографических, социально-экономических, политических, морально-психологических и других, как правило, объективно существующих особенностей данной территории.

В-третьих, образ (имидж) территорий не задается кем-то, а формируется постепенно. Не существует единого для всех образа, следует говорить лишь о наиболее признанном образе конкретной территории. Значимо и то, что любой образ вырастает в диалектической борьбе негативного и позитивного впечатления/мнения о соответствующей территории.

Образ территории *во многом определяет ее статус*, желание жить и работать здесь. Справедливо отмечают О.В. Иншаков и Д.П. Фролов, что в институциональном смысле значение любого конкретного социально-экономического пространства состоит в придаваемом им своим агентам статусе [20, с. 8]. Тем самым территории и конкурируют за свой более благоприятный образ. Это особенно актуально в современной креативной экономике, когда работники, создающие новые идеи и продукты, все больше требований предъявляют к качеству и статусу территории своего проживания. Они способны мигрировать туда, где им будет комфортней творить [21]. Поэтому экономисты все чаще говорят о качестве экономического пространства, понимая под ним привлекательность конкретной территории для потенциальных субъектов рынка.

Изменения образа пространства и их влияние на освоение территории хорошо прослеживаются на примере Урала [22], когда каждой волне его освоения соответствовал свой образ, влиявший на процесс развития края и делавший его либо привлекательным для населения и бизнеса, либо бесперспективным.

Однако нельзя жить только наследием прошлого. Справедливо указание, что «пространство нужно каждодневно делать, т.е. быть его актором, предпринимая вполне определенные усилия, чтобы оно становилось все более удобным и безопасным, сбалансированным и мобиль-

ным, обладающим лучшим экологическим и экономическим дизайном» [20, с. 7]. В современном конкурентном экономическом пространстве крайне важно творчески обогащать образ регионов и муниципалитетов, сохраняя наследие прошлого и дополняя его новыми успехами в социально-экономическом развитии, конкурентной борьбе с другими территориями, а также и продуманными реальными планами будущего⁵.

Конструирование будущего территории

В научной литературе замечен интерес к разработке концептуальных основ конструирования образа будущего территорий. Термин «конструирование» теперь все более активно используется применительно к экономическим механизмам, институтам, отношениям. Лауреат Нобелевской премии по экономике (2007 г.) Эрик Маскин предлагает рассматривать теорию конструирования экономических механизмов как «инженерную» сторону экономической теории [24]. В теории конструирования экономических механизмов исследование начинается с определения желаемого результата или социальной цели, затем изучается вопрос, можно ли так сконструировать соответствующий институт (механизм), чтобы достичь этой цели. Если ответ — «да», то исследователь приступает к новой стадии — узнать, какой вид может иметь этот механизм⁶.

Термин «конструирование» в экономической литературе получил признание после того, как известный экономический социолог М. Грановеттер поставил вопрос о «социальном конструировании экономических институтов» [26]. Термин «конструирование» применяется в рамках неоинституциональной теории, где давно изучается возможность проектирования институтов. Например, В.М. Полтерович определяет конструирование как создание принципиально новых институтов, отмечая, что «плановая экономика является, пожалуй, впечатляющим примером сконструированной системы институтов» [27, с. 7].

Конструирование будущего территорий — это задача, *решение которой нельзя откладывать на завтра*. При этом принципиально необходимо реальное партнерство руководителей территорий (власти), лидеров бизнеса и населения. Представляется значимым при конструировании будущего территорий учитывать, что экономическое пространство по-прежнему останется конкурентным. Однако конкурентная борьба территорий не просто сохранится, но и приобретет новые качества. Дело в том, что «будущее не является простым продолжением прошлого»

⁵ Например, рассматривая исторические циклы развития Сибири с позиций выработки новой парадигмы ее развития, В.А. Крюков и В.Е. Селиверстов, особое внимание уделяют направлениям роста социальной ценности ресурсов и пространства макрорегиона [23].

⁶ В социологии и истории термин «конструирование» является привычным для описания создания той или иной системы социальных отношений. В зарубежной экономической и социологической науке термин «конструирование» стал популярен по мере распространения «социального конструкционизма», социологической теории познания, изучающей способы, какими индивидуумы и группы людей принимают участие в создании воспринимаемой ими реальности [25].

[28, с. 31]. Касательно конкуренции компаний за будущее, Г. Хамел и К.К. Прахалад подчеркнули, что «конкуренция за будущее — это скорее состязание за *долю возможностей*, чем за долю рынка, преследующее цель максимизации доли этих будущих возможностей, к которым компания могла бы получить потенциальный доступ, будь то домашние информационные системы, созданные с помощью генной инженерии лекарства, новые финансовые услуги, перспективные материалы или что-нибудь другое» [28, с. 32].

Приведенное умозаключение, по нашему мнению, концептуально характеризует и конкуренцию территорий за будущее. Если конкуренция территорий за настоящее — это борьба прежде всего за сырье, ресурсы, активы, федеральные бюджетные вливания, размер валового регионального продукта, инвестиции и т.д., то конкуренция территорий за будущее — *это борьба за возможность формировать будущую архитектуру социально-экономического развития территории, за достижение будущего успеха*, выходящего за рамки сложившихся (традиционных) представлений об успешном развитии регионов и муниципалитетов. Конкуренция территорий за будущее неизбежно включает борьбу за население, его благосостояние, комфорт проживания и реализацию его способностей и надежд, это борьба за инновации в экономике и социальной сфере, за имидж и репутацию территории, за пространственное (территориальное) предвидение и интеллектуальное лидерство, за ключевые компетенции (способности, навыки, умения), за стратегических партнеров в формирующемся новом конкурентном экономическом пространстве.

Конкурентные компетенции территории

Представляется значимым в архитектуре конкуренции территорий за будущее выделить борьбу за ключевые компетенции регионов и муниципалитетов в формирующемся уже сегодня новом экономическом пространстве [29]. Для успешной конкуренции за будущее и создание рынков завтрашнего дня, как отметили Г. Хамел и К.К. Прахалад, необходимо обладать ключевыми компетенциями, которые «являются вратами к будущим возможностям» [28, с. 173]. Ключевые компетенции — это отличительные, исключительные, *уникальные*, невозпроизводимые другими участниками рынка *компетенции*, позволяющие компании лидировать на соответствующем рынке, благодаря производству (оказанию) товаров и услуг, которые не по плечу большинству конкурентов.

Видится весьма перспективным представление «ключевых компетенций» в качестве «конкурентных компетенций». Такой подход активно и обоснованно продвигается в журнале «Современная конкуренция». Так, Ю.Б. Рубин, подчеркивая необходимость уделения пристального внимания, в т.ч., тематике конкурентных компетенций, отмечает, что «конкурентная компетентность лидеров компаний включает набор знаний, пониманий, умений и навыков в выявлении и ранжировании соперников, формировании стратегий, тактических моделей, операци-

онных сценариев конкуренции, в проведении тактических операций, выполнении конкурентных действий по ситуации, в других вопросах участия в конкуренции ...» [10, с. 121].

Среди основных характеристик конкурентных компетенций территории (далее – ККТ), в определенной степени отличающихся от таковых у предприятий, отметим следующие:

- ККТ присущи только тем территориям, которые наиболее успешно прогрессируют и оперативно решают различные деструктивные ситуации;
- конкурентные компетенции территорий отличаются стратегической гибкостью, мобильностью и формируются на основе исключительных (эксклюзивных) отношений с другими территориями (регионами, муниципалитетами);
- ККТ являются уникальными, присущи исключительно только конкретному региону, муниципалитету;
- ККТ отличаются существенной сложностью и невозможностью их копировать, купить, имитировать другим территориям;
- конкурентные компетенции территорий основываются на уникальных, передовых знаниях, навыках, опыте территориального развития;
- ККТ отличаются высокой жизнестойкостью, долговременным и менее уязвимым действием в тех или иных кризисных ситуациях;
- принципиально важно, что конкурентные компетенции не являются целью территориальной конкуренции, а представляют собой инструмент, средство конкуренции за будущее.

Территориальная индивидуальность

Базой, первоосновой формирования конкурентных компетенций регионов и муниципалитетов, необходимых для успешной конкуренции за будущее, является территориальная индивидуальность (далее – ТИ).

Территориальная индивидуальность представляет собой генеральную совокупность характеристик, отличающих одну территорию от другой. Она предполагает учет объективно заданных особенностей (например, географическое положение, природно-климатические условия, уникальность и разнообразие сырьевых ресурсов, история, экология, ранее сформировавшиеся отличия в инфраструктурных предпосылках экономического развития и т.д.). ТИ включает также *сущностные характеристики территории* сложившиеся, преимущественно в результате социально-экономического развития [29].

Мы выделяем 13 сущностных характеристик, на которых базируется территориальная индивидуальность:

1. финансово-экономическая устойчивость территории (ВРП, капитализация и диверсификация территории, инвестиционная активность и привлекательность, развитость рыночной инфраструктуры и т.д.);

2. активность проводимой социальной политики (денежные доходы и потребительские расходы населения, демографическая ситуация и т.д.);
3. институциональная прогрессивность территории (прогрессивность налоговой политики, открытость регионального рынка, уровень административных барьеров, защищенность права собственности и контрактных прав, масштабы теневой экономики и т.д.);
4. креативность территории — способность определить перспективные направления и варианты развития территории; умение функционировать в нестандартных, кризисных, деструктивных ситуациях; способность привлекать в регион талантливых креативных специалистов и т.д.;
5. умение работать с рисками — институциональный навык предвидеть появление рисков; способность формирования резервов на случай возникновения рисков; психологическая устойчивость к резкому изменению конкурентного экономического пространства;
6. коммуникативность — навыки выстраивать коммуникации на перспективу; умение найти партнеров и результативно взаимодействовать с ними;
7. гибкость и мобильность экономики региона, муниципалитета — умение маневрировать в рамках принятой стратегии социально-экономического развития; опыт работы в условиях институциональных перемен; навыки своевременной реакции на проводимые реформы, возникающие кризисы и деструктивные ситуации;
8. имидж и репутация территории — формирование и поддержание привлекательного имиджа и позитивной репутации территории; грамотная и постоянная забота о своем выгодном позиционировании в конкурентном экономическом пространстве; формирование и повышение ценности бренда территории;
9. формирование и поддержание территориальной организационной культуры — комплекса правил поведения, традиций и ценностей, обычаев, социальных норм и т.д., принятых в регионе (муниципалитете), обязательных для всех;
10. предсказуемость в принятии значимых для территории решений;
11. постоянный и ответственный диалог власти, бизнеса и населения — способность устанавливать и поддерживать взаимовыгодные партнерские отношения, включая умение идти на компромиссные решения;
12. интеграционная зрелость — комплексная готовность территории к сотрудничеству, которая делает возможным включение данной территории в процессы эффективного межтерриториального взаимодействия;
13. цифровая зрелость — численность региональных специалистов, которые используют информационно-коммуникационные тех-

нологии; расходы организаций на внедрение и использование цифровых решений; охват предприятий различных видов экономической деятельности и т.д.

Следует согласиться с Н.Я. Калужновой в том, что «...в условиях глобальной конкуренции выявление и сохранение локальной специфичности региона, обусловленной его геополитическим положением, географическими и природными особенностями, акцентирование особой культуры и имиджа, выделяющих его среди других регионов, могут служить не только способом сохранения самобытности, но и способом создания устойчивых конкурентных преимуществ, не воспроизводимых в других регионах страны и мира» [2, с. 182]. Территориальная индивидуальность, несомненно, является основой формирования и развития конкурентных компетенций регионов и муниципалитетов. «Важным условием при создании принципиально новых высококонкурентных решений и подходов, — подчеркивают В.А. Крюков и В.Е. Селиверстов, — является учет локальных условий реализации проектов, которые определяются как особенностями источников природных ресурсов реализуемых проектов, так и теми возможностями, которыми располагает та или иная территория» [23, с. 39]. При этом заметим, что территориальная индивидуальность территории как порождает проблемы, так и формирует возможности успешной конкурентной борьбы территорий в будущем экономическом пространстве.

Нематериальные конкурентные преимущества территории

Уникальное сочетание компетенций регионов, муниципалитетов может действительно создать реальное, в первую очередь нематериальное, конкурентное преимущество конкретной территории как на ближайшую, так и особенно отдаленную перспективу. В условиях современной масштабной жесткой перезагрузки экономики нематериальные конкурентные преимущества *становятся залогом длительного устойчивого развития территорий*. Они в значительной степени определяют конкурентную привлекательность любого территориального субъекта [4, с. 8].

Нематериальные конкурентные преимущества не отменяют и не замещают материальные конкурентные преимущества, напротив, они активно встраиваются в архитектуру социально-экономического развития территории, дополняя ее новыми компетенциями. Материальные конкурентные преимущества необходимы и значимы для развития территории в конкурентном экономическом пространстве, но они недолговечны. На них влияют сокращение сырьевых и иных ресурсов, научно-технический прогресс, изменения техники и появление технологических новинок, изменение количественных показателей бизнеса и др. В то же время нематериальные конкурентные преимущества, как метко замечает Рич Карлгаард, — это способ вырваться из мира обыденности, залог длительного процветания компании [30, с. 40, 56]. Это *в полной мере*

относится и к территориям. В условиях обостряющейся конкуренции как на внутреннем, так и внешнем рынке умение создавать, применять и защищать нематериальные конкурентные преимущества нередко становится более важным искусством, чем использование ресурсов исключительно материального превосходства.

Нематериальные конкурентные преимущества территории позволяют выгодно ее позиционировать, завоевывать доверие партнеров и лояльность потребителей, формировать привлекательный имидж и положительную репутацию, а также многое другое, необходимое для успешной конкуренции регионов и муниципалитетов за их будущее в новом формирующемся экономическом пространстве.

В заключении отметим, что в современном экономическом пространстве существенно актуализировалась проблема творческого развития и обогащения образа территорий при сохранении наследия прошлого и дополнении его новыми достижениями, успехами в конкурентной борьбе с другими территориями, а также и реальными планами на будущее. От того, как будет сконструирован образ будущего территории, в значительной степени будет зависеть и конкуренция территорий за будущее в трансформирующемся экономическом пространстве. В этой связи особенно важно то, чтобы регионы обладали «...реальной, в рамках принципа субсидиарности, экономико-правовой возможностью использовать местные ресурсы в поиске, возможно, эксклюзивных моделей решения, стоящих перед ними социально-экономических, экологических и иных задач» [31, с. 13].

В архитектуре конкуренции территорий за будущее, по нашим представлениям, сегодня особенно выделяется борьба за ключевые компетенции регионов, первоосновой формирования которых является их территориальная индивидуальность.

Список литературы

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. 3-е изд. М.: ГУ ВШЭ, 2003. 492 с.
2. Важенин С.Г., Берсенева В.Л., Важенина И.С., Татаркин А.И. Территориальная конкуренция в экономическом пространстве. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011. 540 с.
3. Калюжнова Н.Я. Конкурентоспособность регионов в условиях глобализации. М.: ТЭИС, 2003. 526 с.
4. Гринчель Б.М., Назарова Е.А. Российские регионы: конкурентная привлекательность и устойчивость развития. СПб.: ГУАП, 2019. 248 с.
5. Унтура Г.А. Регион как эпицентр зарождения конкурентоспособности // Регион: экономика и социология. 2002. № 1. С. 3–16.
6. Данилов И.П. Конкурентоспособность регионов России (теоретические основы и методология). М.: Канон+, 2007. 367 с.
7. Шеховцева Л.С. Конкурентоспособность региона. Факторы и методы создания // Маркетинг в России и за рубежом. 2001. № 4. С. 11–16.

8. Чайникова Л.Н. Методологические и практические аспекты оценки конкурентоспособности. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. тех. ун-та, 2008. 148 с.
9. Рубин Ю.Б. О конструктивной теории конкуренции в предпринимательстве // Современная конкуренция. 2017. Т. 11. № 5 (65). С. 114–129.
10. Рубин Ю.Б. Конкуренция: влияние личностного начала лидеров компаний // Современная конкуренция. 2017. Т. 11. № 3 (63). С. 118–143.
11. Бухвальд Е.М. «Саморазвитие» регионов как инструмент регулирования пространственной структуры российской экономики // Федерализм. 2018. № 2. С. 32–45.
12. Васильев А.И. Конкуренция и конкурентоспособность: проблема взаимосвязи // Современная конкуренция. 2017. Т. 11. № 5 (65). С. 130–139.
13. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020: стат. сб. / Росстат. М., 2020. 242 с.
14. Базаров В.А. Принципы построения перспективного плана // Плановое хозяйство. 1928. № 2. С. 38–63.
15. Татаркин А.И., Сухих В.В., Важенин С.Г., Важенина И.С. Образ пространства как фактор экономического освоения Полярного Урала в XVI – начале XX в. // Пространственная Экономика. 2010. № 4. С. 71–81.
16. Сухих В.В., Важенин С.Г., Важенина И.С. Образ пространства в контексте хозяйственного освоения территории // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 31. С. 2–7.
17. Берлянт А.М. Образ пространства: карты и информация. М.: Мысль, 1986. 238 с.
18. Фрадкин Н.Г. Образ Земли. М.: Мысль, 1974. 176 с.
19. Джонстон Р. Дж. География и географы. Очерк развития англо-американской социальной географии после 1945 года. М.: Прогресс, 1987. 368 с.
20. Иншаков О.В., Фролов Д.П. Институциональность пространства в концепции пространственной экономики // Пространственная экономика. 2007. № 1. С. 5–21.
21. Флорида Р. Креативный класс. Люди, которые меняют будущее. М.: Классика XXI, 2011. 432 с.
22. От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока / под общ. ред. А.И. Татаркина, В.В. Кулешова, П.А. Минакира. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2009. 1227 с.
23. Крюков В.А., Селиверстов В.Е. Пространство и экономика Сибири: от изучения особенностей развития к проектированию направлений роста социальной ценности // Проблемы прогнозирования. 2022. № 5 (194). С. 33–42. DOI: 10.47711/0868-6351-194-33-42.
24. Маскин Э.С. Конструирование экономических механизмов: как реализовать социальные цели. М.: ГУ ВШЭ, 2009. 23 с.
25. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М.: Московский философский фонд, 1995. 323 с.
26. Грановеттер М. Экономические институты как социальные конструкты: рамки анализа // Журнал социологии и социальной антропологии. 2004. Т. VII. № 1. С. 76–88.
27. Полтерович В.М. Стратегия институциональных реформ. Перспективные траектории // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42. № 1. С. 3–18.
28. Хамел Г., Прахалад К.К. Конкурируя за будущее. Создание рынков завтрашнего дня. М.: Олимп-Бизнес, 2002. 288 с.
29. Важенина И.С., Важенин С.Г. Ключевые (конкурентные) компетенции территорий: сущность и ориентиры формирования // Менеджмент в России и за рубежом. 2022. № 3. С. 3–9.

30. Карлгаард Р. В здоровом бизнесе — здоровый дух. Как великие компании вырабатывают иммунитет к кризисам. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015. 272 с.

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

References

1. Granberg A.G. Osnovy regional'noi ekonomiki [Fundamentals of Regional Economy. 3rd ed.]. 3rd eds. Moscow, GU VShE, 2003, 492 p. (In Russ.).

2. Vazhenin S.G., Bersenev V.L., Vazhenina I.S., Tatarkin A.I. Territorial'naia konkurentsia v ekonomicheskom prostranstve [Territorial Competition in the Economic Space]. Ekaterinburg, Institut ekonomiki UrO RAN, 2011, 540 p. (In Russ.).

3. Kaliuzhnova N.Ia. Konkurentosposobnost' regionov v usloviakh globalizatsii [Competitiveness of Regions in the Context of Globalization]. Moscow, TEIS, 2003, 526 p. (In Russ.).

4. Grinchel' B.M., Nazarova E.A. Rossiiskie regiony: konkurentnaia privlekatel'nost' i ustoichivost' razvitiia [Russian Regions: Competitive Attractiveness and Sustainability of Development]. Saint Petersburg, GUAP, 2019, 248 p. (In Russ.).

5. Untura G.A. Region kak epitsentr zarozhdeniia konkurentosposobnosti [The Region as the Epicenter of the Emergence of Competitiveness], *Region: ekonomika i sotsiologiia* [Region: Economics and Sociology], 2002, No. 1, pp. 3–16. (In Russ.).

6. Danilov I.P. Konkurentosposobnost' regionov Rossii (teoreticheskie osnovy i metodologiia) [Competitiveness of Russian Regions (Theoretical Foundations and Methodology)]. Moscow, Kanon+, 2007, 367 p. (In Russ.).

7. Shekhovtseva L.S. Konkurentosposobnost' regiona. Faktory i metody sozdaniia [Competitiveness of the Region. Factors and Methods of Creation], *Marketing v Rossii i za rubezhom* [Marketing in Russia and Abroad], 2001, No. 4, pp. 11–16. (In Russ.).

8. Chainikova L.N. Metodologicheskie i prakticheskie aspekty otsenki konkurentosposobnosti [Methodological and Practical Aspects of Competitiveness Assessment]. Tambov, Izd-vo Tamb. gos. tekhn. un-ta, 2008, 148 p. (In Russ.).

9. Rubin Iu.B. O konstruktivnoi teorii konkurentsii v predprinimatel'stve [On the Constructive Theory of Competition in Entrepreneurship], *Sovremennaia konkurentsia* [Modern Competition], 2017, Vol. 11, No. 5 (65), pp. 114–129. (In Russ.).

10. Rubin Iu.B. Konkurentsia: vliianie lichnostnogo nachala liderov kompanii [Competition: the Influence of the Personal Beginning of Company Leaders], *Sovremennaia konkurentsia* [Modern Competition], 2017, Vol. 11, No. 3 (63), pp. 118–143. (In Russ.).

11. Bukhval'd E.M. "Samorazvitiie" regionov kak instrument regulirovaniia prostranstvennoi struktury rossiiskoi ekonomiki ["Self-Development" of Regions as a Tool for Regulating the Spatial Structure of the Russian Economy], *Federalizm* [Federalism], 2018, No. 2, pp. 32–45. (In Russ.).

12. Vasil'ev A.I. Konkurentsia i konkurentosposobnost': problema vzaimosviasi [Competition and Competitiveness: the Problem of Interconnection], *Sovremennaia konkurentsia* [Modern Competition], 2017, Vol. 11, No. 5 (65), pp. 130–139. (In Russ.).

13. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2020: stat. sb. [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators], Rosstat [Rosstat], Moscow, 2020, 242 p. (In Russ.).

14. Bazarov V.A. Printsipy postroeniia perspektivnogo plana [Principles for Building a Long-Term Plan], *Planovoe khoziaistvo* [Spatial Economics], 1928, No. 2, pp. 38–63. (In Russ.).

15. Tatarkin A.I., Sukhikh V.V., Vazhenin S.G., Vazhenina I.S. Obraz prostranstva kak faktor ekonomicheskogo osvoeniia Poliarnogo Urala v XVI – nachale XX v. [Image of Space in the Context of Economic Development of the Territory], *Prostranstvennaia Ekonomika* [Spatial Economics], 2010, No. 4, pp. 71–81. (In Russ.).
16. Sukhikh V.V., Vazhenin S.G., Vazhenina I.S. Obraz prostranstva v kontekste khoziaistvennogo osvoeniia territorii [The Image of Space as a Factor of Economic Development of the Polar Urals in the XVI – Early XX Century], *Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika* [Regional Economics: Theory and Practice], 2012, No. 31, pp. 2–7. (In Russ.).
17. Berliant A.M. Obraz prostranstva: karty i informatsiia [Image of Space: Maps and Information]. Moscow, Mysl', 1986, 238 p. (In Russ.).
18. Fradkin N.G. Obraz Zemli [Earth image]. Moscow, Mysl', 1974, 176 p. (In Russ.).
19. Dzhonston R. Dzh. Geografiia i geografyy. Ocherk razvitiia anglo-amerikanskoi sotsial'noi geografii posle 1945 goda [Geography and Geographers. An Outline of the Development of Anglo-American Social Geography since 1945]. Moscow, Progress, 1987, 368 p. (In Russ.).
20. Inshakov O.V., Frolov D.P. Institutsional'nost' prostranstva v kontseptsii prostranstvennoi ekonomiki [Institutionality of Space in the Concept of Spatial Economy], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2007, No. 1, pp. 5–21. (In Russ.).
21. Florida R. Kreativnyi klass. Liudi, kotorye meniaiut budushchee [Creative Class. People Who Change the Future]. Moscow, Klassika XXI, 2011, 432 p. (In Russ.).
22. Ot idei Lomonosova k real'nomu osvoeniiu territorii Urala, Sibiri i Dal'nego Vostoka [From the Idea of Lomonosov to the Real Development of the Territories of the Urals, Siberia and the Far East], edition by A.I. Tatarkina, V.V. Kuleshova, P.A. Minakira. Ekaterinburg, In-t ekonomiki UrO RAN, 2009, 1227 p. (In Russ.).
23. Kriukov V.A., Seliverstov V.E. Prostranstvo i ekonomika Sibiri: ot izucheniiia osobennostei razvitiia k proektirovaniu napravlenii rosta sotsial'noi tsennosti [The Space and Economy of Siberia: from Studying the Features of Development to Designing Directions for the Growth of Social Value], *Problemy prognozirovaniia* [Forecasting problems], 2022, No. 5 (194), pp. 33–42. (In Russ.). DOI: 10.47711/0868-6351-194-33-42.
24. Maskin E.S. Konstruirovaniye ekonomicheskikh mekhanizmov: kak realizovat' sotsial'nye tseli [Designing Economic Mechanisms: How to Realize Social Goals]. Moscow, GU VShE, 2009, 23 p. (In Russ.).
25. Berger P., Lukman T. Sotsial'noe konstruirovaniye real'nosti [Social Construction of Reality]. Moscow, Moskovskii filosofskii fond, 1995, 323 p. (In Russ.).
26. Granovetter M. Ekonomicheskie instituty kak sotsial'nye konstrukty: ramki analiza [Economic Institutions as Social Constructs: Framework for Analysis], *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii* [Journal of Sociology and Social Anthropology], 2004, Vol. VII, No 1, pp. 76–88. (In Russ.).
27. Polterovich V.M. Strategiya institutsional'nykh reform. Perspektivnye traektorii [Strategy of Institutional Reforms. Promising Trajectories], *Ekonomika i matematicheskie metody* [Economics and Mathematical Methods], 2006, Vol. 42, No. 1, pp. 3–18. (In Russ.).
28. Khmel G., Prakhilad K.K. Konkuriруя za budushchee. Sozdaniye rynkov zavtrashnego dnia [Competing for the Future. Creating the Markets of Tomorrow]. Moscow, Olimp-Biznes, 2002, 288 p. (In Russ.).
29. Vazhenina I.S., Vazhenin S.G. Kliuchevye (konkurentnye) kompetentsii territorii: sushchnost' i orientiry formirovaniia [Key (Competitive) Competencies of

Territories: the Essence and Guidelines for the Formation], *Menedzhment v Rossii i za rubezhom* [Management in Russia and Abroad], 2022, No. 3, pp. 3–9. (In Russ.).

30. Karlgaard R. V zdorovom biznese – zdorovyi dukh. Kak velikie kompanii vyrabatyvaiut immunitet k krizisam [A Healthy Mind in a Healthy Business. How Great Companies Develop Immunity to Crises]. Moscow, Mann, Ivanov i Ferber, 2015, 272 p. (In Russ.).

31. Valentei S.D. Razvitie otechestvennogo federalizma ne po spirali (k chitateliyam) [The Development of Domestic Federalism is not in a Spiral (to Readers)], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 1 (101), pp. 5-14. (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-5-14>.

COMPETITION OF TERRITORIES FOR THE FUTURE: FEATURES OF ORIGIN AND FORMATION

The competition of territories is an objective reality, however, some theoretical and methodological issues of its development today and especially in the future still need to be finalized. The article is devoted to the disclosure of socio-economic prerequisites and opportunities for designing the competition of territories for the future in the conditions of the emerging economic space. The authors support and develop the position according to which the competition of territories for the future is largely determined by the construction of the image of the future of territories. The assertion is substantiated that the competition of territories for the future is a struggle for the opportunity to form the future architecture of the socio-economic development of the territory, for achieving future success that goes beyond the established (traditional) ideas about the successful development of regions and municipalities. The main characteristics of the competitive competencies of the territory, as well as territorial individuality, are formulated. The authors consider it necessary for the heads of regions and municipalities to pay increased attention to the formation and preservation of intangible competitive advantages of the territories under their jurisdiction.

Keywords: competition of territories for the future, image of space, competitive competencies, territorial individuality, intangible competitive advantages, region.

JEL: R 11, R 58

Дата поступления – 24.11.2022 г.

ВАЖЕНИНА Ирина Святославовна

доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Уральского отделения Российской академии наук /
ул. Московская, д. 29, г. Екатеринбург, 620014.
e-mail: isvazhenina@mail.ru

ВАЖЕНИН Сергей Григорьевич

кандидат экономических наук, заведующий сектором;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Уральского отделения Российской академии наук /
ул. Московская, д. 29, г. Екатеринбург, 620014.
e-mail: svazhenin@mail.ru

VAZHENINA Irina S.

Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor, Leading Research Associate;
Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Science
/ 29, Moscow St., Yekaterinburg, 620014.

e-mail: isvazhenina@mail.ru

VAZHENIN Sergey G.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Research Associate, Head of the Sector;
Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Science
/ 29, Moscow St., Yekaterinburg, 620014.

e-mail: svazhenin@mail.ru

Для цитирования:

Важенина И.С., Важенин С.Г. Конкуренция территорий за будущее: особенности зарождения и становления // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 21–36. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-21-36>

О.Н. АФАНАСЬЕВА, В.В. СЫЧЕВ

ИНСТИТУТ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ КАК ИНСТРУМЕНТ СНИЖЕНИЯ РИСКОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РАСКРЫТИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА НАУКОГРАДА «СИРИУС»

В условиях эскалации напряженности между Россией и Западом страховым свидетельством обеспечения технологического суверенитета каждой страны становится эффективное использование человеческого интеллектуального капитала. В связи с этим актуализируется изучение опыта создания первой в России федеральной территории на базе наукограда «Сириус». Выбранный теоретико-методологический подход позволяет оценить целесообразность использования института федеральной территории применительно к наукограду с учетом сравнительных преимуществ модели управления «Сириусом» перед иными специальными правовыми режимами. Авторы приходят к выводу, что наличие у федеральной территории органов публичной власти, своего бюджета, собственности и встроенного правового ограничителя утечки мозгов в виде договора о предоставлении грантов вкупе с комплексом мер по минимизации рисков правового регулирования позволит раскрыть интеллектуальный потенциал института федеральной территории, которая может стать стартовой площадкой для масштабирования опыта «Сириуса» на другие регионы с развитым кластером научных и инновационно-технологических центров.

Ключевые слова: институт федеральной территории, управленческая парадигма принятия решений, риски правового регулирования, правовые режимы, наукоград «Сириус», технологический суверенитет, человеческий интеллектуальный капитал.

JEL: O15, O32, R50

Тридцатилетняя история развития российского федерализма — это время смелых политико-правовых экспериментов, в рамках проведения которых руководство страны *стремилось решить одновременно две задачи:* поддерживать хрупкое равновесие между конституционным принципом равноправия всех субъектов Российской Федерации

и их этногеографической и социально-экономической спецификой, а также балансировать между политическим курсом на выстраивание единой вертикали власти и расширением самостоятельности субъектов Российской Федерации. К тому же национально-территориальный принцип строительства федеративного устройства России неоднократно приводил к росту противоречий между федеральными и региональными органами государственной власти. Все это вынуждало российскую политическую элиту пребывать в постоянном поиске более эффективных механизмов взаимодействия между разными уровнями организации публичного пространства.

Так, за последние три десятилетия российскими законодателями было разработано несколько юридических новаций, определивших исключительные правила игры на территориях, обладающих особой стратегической значимостью для государства (закрытые административно-территориальные образования, особые экономические зоны, территории опережающего развития и др.). Однако до сих пор ни одной из них не был присвоен правовой статус федеральной, введенный в российскую юридическую практику в ходе конституционной реформы 2020 г.

С одной стороны, появление «федеральных территорий» в тексте Конституции открыло перед законодателем прекрасную возможность унифицировать управление территориями с особым статусом. Но, с другой стороны, добавление нового элемента в «и без того сложную систему уровней публичной власти с непрерывно меняющимся разграничением и перераспределением полномочий» может не только привести к увеличению числа управленческих ошибок, но и вызвать общественное негодование [1, с. 221].

Тем не менее российские законодатели уже сделали шаг от унификации законодательства о территориях с особым статусом в сторону еще большей неопределенности, когда приняли Федеральный закон¹ о создании федеральной территории «Сириус» (далее — ФТ «Сириус»). К тому же высокая интенсивность изменений ее правового режима приводит к нарастанию проблем, связанных с правоприменительной деятельностью органов публичной власти в ФТ «Сириус».

Негативные эффекты от введенного на федеральной территории экспериментального правового режима стали еще острее ощущаться в условиях проведения специальной военной операции. Эскалация напряженности между Россией и странами западной цивилизации происходит сразу в нескольких измерениях — военно-политическом, экономическом, информационном и интеллектуальном. В последнем случае речь идет, без преувеличения, о том, что политический курс, нацеленный на сохранение, приумножение и эффективное использование человеческого интеллектуального капитала, становится страховым свидетельством обеспечения технологического суверенитета каждой нации.

¹ Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // Российская газета. 2020. № 292.

Управленческая парадигма принятия решений

Принятие каждого политического решения в государственном управлении может определяться одной или несколькими парадигмами государственной деятельности. В *политической парадигме* решение воспринимается с позиции укрепления (или ослабления) влияния внутри страны или же вне ее территории. В рамках *управленческой парадигмы* отбираются один или несколько эффективных инструментов достижения поставленной цели. При этом выбор инструментария всегда сопряжен с трудностями проведения комплексного анализа [2, с. 226]. Лицу, принимающему решения (далее – ЛПР), необходимо:

- точно сформулировать стоящую перед ним цель;
- определить набор инструментов, которыми можно было бы достичь цели;
- выбрать из них наиболее целесообразную комбинацию инструментов как с точки зрения минимизации рисков правового регулирования (политических, административных, финансовых и др.), так и с позиции наибольшего соответствия выбранного инструментария цели его применения;
- предложить набор мер по снижению рисков правового регулирования.

Внимание авторов статьи сконцентрировано на оценке альтернативных правовых режимов, существующих в российской юридической практике, как инструментов, которые могли быть использованы наряду с институтом федеральной территории в отношении наукограда «Сириус». В этой связи, во-первых, актуализируется вопрос о том, какой правовой режим *в наибольшей степени способствует* раскрытию интеллектуального потенциала региона. Во-вторых, как при помощи института федеральной территории *минимизируются риски правового регулирования* общественных отношений на территориях с особым статусом.

Оценка целесообразности применения к наукограду «Сириус» альтернативных правовых режимов

Мы разделяем позицию, согласно которой институт – это «определенный набор правил и механизм поддержания этих правил» [3, с. 14]. Иными словами, институты представляют собой своего рода «*правила игры*», без предварительного установления которых акторам с малой долей вероятности удастся реализовывать свои интересы, вступая в неупорядоченные взаимодействия с контрагентами. С точки зрения исследователя в области политических и административных наук, институты нужны прежде всего для установления ограничителей, очерчивающих зону интересов акторов и являются «контрольными сенсорами» для ЛПР. Реагирование этих «сенсоров» на возникновение нарушений со стороны ЛПР может подкрепляться

как механизмами государственного принуждения, так и силой общественного мнения.

Рассмотрим *первую разновидность институтов*, которые в российской юридической практике именуются правовыми режимами.

Правовой режим — это «комплекс правовых инструментов, определяющих особую направленность воздействия права на общественные отношения и создающие оптимальные условия для достижения целей правового регулирования» [4, с. 283]. Правовой режим является одним из основных инструментов, использование которого дает российским законодателям возможность создавать необходимые юридические предпосылки для достижения стратегических целей и задач. При этом нужно понимать, что в каждом конкретном кейсе может существовать несколько альтернативных «пакетов с правилами игры».

Так, принимая решение о наделении наукограда «Сириус» статусом федеральной территории, российские законодатели в рамках управленческой парадигмы должны были оценить, какой правовой режим из имеющегося набора альтернатив в наибольшей степени способствовал: а) минимизации рисков правового регулирования и б) раскрытию человеческого интеллектуального потенциала «Сириуса». В этой связи необходимо выявить *возможности и потенциальные риски (угрозы)* использования таких правовых режимов, как муниципальное образование, особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего развития (ТОР) и особый режим управления на территории инновационного центра «Сколково».

Одной из наиболее очевидных альтернатив использования правовых инструментов, не требующей проведения каких-либо экспериментов, было сохранение за «Сириусом» статуса *муниципального образования* без последующего превращения поселка городского типа в федеральную территорию.

Начнем с того, что российские законодатели обнаружили ряд обстоятельств, «затрудняющих реализацию поставленных целей города-курорта Сочи с учетом его текущего статуса и существующей в нем организации публичной власти» [5, с. 112]. Во-первых, еще до момента создания федеральной территории в собственности у Образовательного фонда «Талант и успех» было имущество, переданное ему государством, Краснодарским краем и Сочи, хотя собственность муниципального образования может составлять лишь персональное имущество и имущество, переданное региональными органами власти [6, с. 21]. В добавок к этому, по данным системы СПАРК, за 2015–2019 гг. Образовательный фонд получил субсидии из федерального бюджета на сумму в 20,71 млрд руб.², что *в несколько раз превышало размеры бюджетов* других муниципальных образований Краснодарского края. В связи с этим в «Сириусе» повышались риски правового регулирования в сфере бюджетных от-

² Сочинский округ Колумбия: почему центр «Сириус» станет федеральной территорией // BBC News. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-54894270> (дата обращения: 27.10.2022).

ношений и, как следствие, требовался кардинальный пересмотр статуса поселка городского типа.

И, во-вторых, для того чтобы выстроить эффективное управление инновациями и человеческим капиталом на территории «Сириуса», законодателям потребовалось устранить одно промежуточное звено в механизме принятия решений, которым стали региональные органы власти в лице Администрации Краснодарского края. Теперь у федеральной территории появился свой бюджет и собственность, что значительно снизило подотчетность органов публичной власти ФТ «Сириус» органам власти субъекта Российской Федерации и позволило федеральному центру беспрепятственно инициировать и реализовывать проекты любого профиля. Но вместе с этим присвоение «Сириусу» статуса федеральной территории увеличило транзакционные издержки и административные риски, связанные с перераспределением полномочий между всеми уровнями публичной власти, что большинством исследователей расценивается в качестве временного явления, необходимого для «согласования позиций заинтересованных сторон» [5, с. 114].

Следующая группа территорий с особым статусом создается в России для «развития обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции»³; либо в целях «формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения»⁴. Речь идет об ОЭЗ и ТОРках.

Несмотря на частичное пересечение мотивов создания ОЭЗ и ТОРов со стратегической целью достижения устойчивого социально-экономического и инновационного развития ФТ «Сириус», российские законодатели *решили не использовать привычный правовой инструментарий* для регулирования общественных отношений в зоне опережающего развития, которой вполне мог стать «Сириус» ввиду наличия продвинутой спортивной и научно-технологической инфраструктуры. Отказ наделять территорию «Сириуса» статусом ТОРки можно объяснить негативной динамикой социально-экономического развития, которую демонстрировали многие ОЭЗ и ТОР в 2015–2019 гг.

Так, по подсчетам Счетной палаты, объем средств федерального бюджета, направленного на финансирование ОЭЗ, составил 55,1 млрд руб., а объем привлеченных инвестиций — всего 7,6 млрд руб.⁵. Низкий

³ Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30, ст. 3127; 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.

⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1, ст. 26; 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.

⁵ Бюллетень Счетной палаты № 11 (ноябрь) 2018 г. // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/VZ4Kx> (дата обращения: 27.10.2022).

объем инвестиций можно объяснить и слабой вовлеченностью органов власти субъектов Федерации в финансирование ОЭЗ. По мнению ряда исследователей, ТОРы, так же как и ОЭЗ, непривлекательны для спонсоров, вследствие чего государственные инвестиции в таких регионах по-прежнему доминируют над частными [7, с. 121]. В свою очередь статус федеральной территории, которым был наделен наукоград «Сириус», предполагает наличие собственного бюджета и собственности, находящейся в управлении органов публичной власти, что значительно упрощает процедуру привлечения частных инвестиций в венчурные отрасли экономики.

Еще одной альтернативой использования специальных правовых режимов осталась особая модель управления территорией инновационного центра «Сколково», которая находит наибольшее число точек соприкосновения с институтом федеральной территории «Сириус», чем все остальные правовые режимы. Согласно ст. 1 и 2 Закона о «Сколково», целью создания инновационно-технологического центра было «развитие исследовательской деятельности (проведение прикладных, поисковых научных исследований, экспериментальных разработок, получение результатов интеллектуальной деятельности, иных научных и (или) научно-технических результатов) и коммерциализация ее результатов»⁶.

Правовые режимы «Сириуса» и «Сколково» сближает и то, что в обоих случаях речь идет о небольших территориях с развитой инфраструктурой, в которых была создана гибридная модель управления, основанная на перераспределении полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями вертикали власти, и в которые, помимо прочего, были вложены крупные финансовые средства из федерального бюджета в целях развития инновационных отраслей российской экономики. Тем не менее, выбирая из наиболее подходящих «Сириусу» альтернативных правовых режимов, законодатели отдали предпочтение не сколковской модели управления, центральными звеньями которой были крупные компании, а модели федеральной территории, имеющей свои собственные органы власти, бюджет и собственность. Следовательно, стоит предположить, что правовое регулирование статуса иннопарка «Сколково» не дало ожидаемых результатов.

На этот счет существует большое количество полярных точек зрения. По данным за 2019 г., выручка компании составила 111,6 млрд руб., а привлеченные инвестиции — 31,4 млрд руб.⁷ Помимо этого, на базе «Сколково» было реализован ряд очень крупных и амбициозных проектов «в области биотехнологических, космических и агротехнологий

⁶ Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 40, ст. 4970; 2019. № 31, ст. 4457.

⁷ Годовой отчет фонда «Сколково» (2020 г.) // Официальный сайт фонда «Сколково». Годовые отчеты. URL: <https://disk.sk.ru/index.php/s/A7PEec4lyKiJKkY> (дата обращения: 29.11.2022).

(неинвазивный глюкометр, беспилотники для сельского хозяйства и противодиабетическая разработка)» [8, с. 71]. Тем не менее в результате проведения нескольких контент-анализов было выяснено, что 80% публикаций о «Сколково» имеют критическое содержание, несмотря на перевыполнение планов инноградом [9]. Значит, проблема не столько в полученной прибыли, относительно низких финансовых рисках и количестве реализованных проектов, сколько в достижении других стратегических показателей, одним из которых можно считать возникновение в России квалифицированных кадров как в венчурных отраслях экономики, так и в сфере управления инновациями.

Если обратить внимание на большую часть публикаций и статей, посвященных «Сколково»⁸, то *основным объектом критики становится гипертрофированный риск «утечки мозгов»*. Несмотря на колоссальные денежные вложения в инноград, молодые специалисты, получившие несколько образований, уезжали работать в зарубежные университеты и научных центры, где качество институциональной среды было намного выше, чем в России, а следовательно, и возможностей для профессиональной самореализации в зарубежных странах было больше. Таким образом, эффект от инвестирования финансовых средств в инноград «Сколково» оказался положительным для владельцев материальных активов, т.е. управляющих компаний, которым удалось вовремя извлечь прибыль, и крайне негативным для интеллектуального капитала нашей страны.

Экономист Г. Чезбро полагает, что Россия сможет создать экономику знаний только в том случае, если наконец-то уделит должное внимание подготовке кадров в сфере инноваций и минимизирует риск утечки кадров [10, с. 125]. Однако, помимо подготовки кадров в сфере управления инновациями, не менее важно создать *благоприятную институциональную среду*, для того чтобы высококвалифицированные специалисты устраивались на работу в российскую разветвленную сеть организаций, в которой у них были бы широкие возможности для реализации своих идей и совместных проектов. Именно в этом «Сколково» и проигрывает «Сириусу». Если первый инноград был создан на территории, на которой до его строительства отсутствовала необходимая научно-технологическая инфраструктура и риски пилотного проекта были крайне высоки, то федеральной территории «Сириус» досталось не только олимпийское наследство спортивной инфраструктуры, но и целая сеть образовательных и научных учреждений.

К тому же в модель управления ФТ «Сириус» добавлен важный правовой ограничитель риска утечки мозгов, который отсутствовал в «Сколково»: получение грантов на реализацию научно-исследовательских проектов и денежных поощрений за выдающиеся успехи в области науки, спорта или искусства сопровождается подписанием договора с ОФ

⁸ Золотое «Сколково»: гигантские деньги тратили с купеческим размахом // «МК.RU». URL: <https://www.mk.ru/economics/2016/10/10/zolotoe-skolkovo-gigantskie-dengi-tratili-s-kupecheskim-razmakhom.html> (дата обращения: 27.10.2022).

«Талант и успех», в соответствии с которым грантополучатель обязуется 3 года отработать на территории Российской Федерации. Внедрение в правовую систему ограничителей подобного рода вдвойне значимо в условиях, когда институциональная среда, необходимая для раскрытия интеллектуального потенциала региона и всей страны, еще только находится на стадии формирования, что во многом и отражает введение экспериментального правового режима в ФТ «Сириус».

* * *

Итак, принимая решение о выборе специального правового режима для эффективного управления человеческим интеллектуальным капиталом, российские законодатели отдали предпочтение конституционно-правовому статусу федеральной территории ввиду наличия в данном наборе правовых инструментов ряда преимуществ.

Первое преимущество. Возможность федерального центра без согласования с органами власти субъекта Федерации инициировать и реализовывать проекты любого профиля на федеральной территории (это сокращает административные риски перегруза бюрократической системы).

Второе преимущество. Период экспериментального правового режима позволяет акторам разных уровней публичной власти перераспределить полномочия и разрешить имеющиеся между ними противоречия.

Третье преимущество. Наличие у федеральной территории собственных органов публичной власти, своего бюджета и собственности повышает ее самостоятельность при решении административно-хозяйственных вопросов и повышает вероятность привлечения частных инвестиций в венчурные отрасли экономики, которые начинают восприниматься спонсорами как менее рискованные.

Четвертое преимущество. Возможность заключения договора с грантополучателем об осуществлении трудовой деятельности в течение 3 лет на территории Российской Федерации после получения высшего образования является важнейшим юридическим ограничителем одного из самых опасных для российской экономики рисков утечки интеллектуального капитала за рубеж.

Тем не менее экспериментальный характер установленного в «Сириусе» правового режима *значительно повышает риски правового регулирования* в трех сферах развития федеральной территории. Во-первых, это касается бюджетных правоотношений. Известно, что в октябре 2022 г. в Госдуму был внесен законопроект, в соответствии с которым в состав ФТ «Сириус» должны войти 14 населенных пунктов городского округа Сочи, где проживает более 25 тыс. чел.⁹ В связи с этим многие эксперты прогнозируют обострение проблемы увеличения числа выпав-

⁹ Теперь не слухи. В Госдуму внесли законопроект о расширении Сириуса до Мостовского района // «Сочи.ру». URL: <https://sochi1.ru/text/politics/2022/10/13/71734139/> (дата обращения: 31.10.2022).

дающих из регионального бюджета налогов. Как следствие, между Сочи и «Сириусом» возникнет резкий дисбаланс в показателях бюджетной обеспеченности доходами на одного жителя (в Сочи этот показатель составит 17 575 руб., в Сириусе — 95 866 руб.)¹⁰.

Во-вторых, речь идет о повышении трансакционных издержек в процессе перераспределения полномочий между органами публичной власти ФТ «Сириус», органами местного самоуправления города-курорта Сочи, краевыми органами власти и федеральным центром. Договорная основа конструируемой в федеральной территории институциональной среды перспективна с точки зрения гибкости системы управления, но крайне неэффективна при осуществлении неожиданных кадровых перестановок, которые в нашей стране случаются довольно часто именно на региональном уровне. Новое руководство федеральной территории, которое придет на смену нынешнему, может отказаться от соблюдения подписанных ранее соглашений, расторгнув их и заключив новые, которые бы в большей степени соответствовали расстановке политических сил в регионе.

И, в-третьих, несмотря на имеющийся юридический ограничитель в виде договора о предоставлении президентских грантов, угроза утечки интеллектуального капитала из России продолжает существовать, т.к. обязательство грантополучателя отработать в течение 3 лет на территории России не подкрепляется требованием устраиваться на работу по своей специальности, что, как правило, не выступает должным стимулом, для того чтобы молодой исследователь оставался работать в нашей стране. К тому же подобные обязательства отсутствуют для большинства сотрудников «Сириуса», что не мешает многим студентам в летнее время проходить практику в образовательном центре и уезжать после завершения обучения в вузе работать за границу.

Для минимизации обозначенных групп рисков предлагается осуществить комплекс мер правового характера, представленных в таблице.

Таким образом, перечисленные сравнительные преимущества института федеральной территории с учетом реализации комплекса мер по минимизации бюджетных, административных рисков и угрозы утечки интеллектуального капитала делают целесообразным принятие решения не только о наделении «Сириуса» данным конституционно-правовым статусом, но и о потенциальном масштабировании экспериментального правового режима, установленного в «Сириусе», на другие регионы страны, в которых существуют как региональные отделения ОЦ «Сириус», так и развитый кластер научных и инновационно-технологических организаций.

¹⁰ Из-за расширения «Сириуса» бюджет края потеряет более 6 миллиардов рублей // «Сочи.ру». URL: <https://sochi1.ru/text/world/2022/10/18/71746250/> (дата обращения: 31.10.2022).

Т а б л и ц а

Риски правового регулирования статуса ФТ «Сириус» и меры для их минимизации

Группы рисков	Бюджетные риски	Административные риски	Риски утечки интеллектуального капитала из России
Причины возникновения рисков	Появление собственного бюджета и собственности у федеральной территории, которая постепенно расширяется за счет населенных пунктов, расположенных в Краснодарском крае	Гибридная природа органов публичной власти и перераспределение полномочий между ними	Низкое качество институциональной среды и небольшое число юридических ограничителей
Меры по минимизации рисков	1. В населенных пунктах, которые будут присоединяться к ФТ «Сириус» в 2022–2024 гг., необходимо устанавливать переходный налоговый режим, в рамках которого льготные налоговые отчисления за предпринимательскую деятельность продолжат поступать в краевой бюджет, в то время как бюджет федеральной территории будет компенсироваться ровно на эту же сумму за счет субсидий из федерального бюджета. 2. Необходимо передать Контрольно-счетной палате ФТ «Сириус» специальные полномочия по контролю за межбюджетными трансфертами в целях смягчения диспропорций бюджетного обеспечения как федеральной территории, так и Краснодарского края	1. Необходимо заключать все соглашения о передаче полномочий между органами публичной власти ФТ «Сириус» и другими субъектами правоотношений сроком действия на 10 лет. 2. Правом на расторжение соглашений, подписанных между федеральной территорией и краевой администрацией, будет обладать не глава исполнительной власти Краснодарского края или председатель Совета ФТ «Сириус», а квалифицированное большинство членов Совета ФТ «Сириус» и парламента Краснодарского края во избежание влияния «новых назначенцев» на процесс принятия решений. 3. После отмены экспериментального правового режима в ФТ «Сириус» большую часть соглашений необходимо грамотно интегрировать в систему НПА федеральной территории, города-курорта Сочи и Краснодарского края, чтобы снизить число правовых коллизий	1. Необходимо изложить обязанность грантополучателя следующим образом: «В случае получения гранта грантополучатель обязуется осуществлять трудовую деятельность по своей специальности в течение 5 лет после получения высшего образования». 2. Также требуется расширить спектр подписания договоров с таким набором обязательств за счет всех сотрудников инновационно-технологического центра «Сириус», а не только лиц, проявивших свои незаурядные способности в науке, спорте и искусстве

Источник: составлено авторами.

Список литературы

1. Праскова С.В. О месте органов публичной власти федеральной территории «Сириус» в системе публичной власти // Академический юридический журнал. 2021. Т. 22. № 3. С. 220–229.
2. Сычев В.В. Русско-турецкая война 1877–1878 гг. как инструмент достижения внешнеполитических целей Российской империи в контексте управленческой парадигмы // Шаг в историческую науку: материалы XX Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых / Уральский государственный педагогический университет. Екатеринбург, 2020. С. 226–230.
3. Аузан А.А. Культурные коды экономики: Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М.: АСТ, 2022. 160 с.
4. Беляева Г.С. Правовой режим: понятие и признаки // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2021. Т. 25. № 1. С. 281–293.
5. Найдеров Ю.В. Создание федеральной территории «Сириус» как фактор политического развития города Сочи // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. Вып. 89. С. 105–121.
6. Зернов И.В. Конституционные особенности статуса федеральной территории: вопросы теории и практики // Пролог: журнал о праве. 2021. № 1 (29). С. 14–23.
7. Княжев В.Ю. Территории федерального подчинения в России: предпосылки и перспективы // Вопросы российской юстиции. 2022. № 18. С. 117–130.
8. Маскаев А.И., Тунаев А.В., Маркин Р.Ю. Российская «экономика знаний»: анализ опыта «Сколково» // Вопросы регулирования экономики. 2019. Т. 10. № 1. С. 64–76.
9. Гаврилов А.В. Проект «Сколково» и современный опыт создания «наукоградов» // Ярославский педагогический вестник. 2011. Т. 1. № 4. С. 140–145.
10. Chesbrough Henry W. Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Boston: Harvard Business Press, 2003.

References

1. Praskova S.V. O meste organov publichnoi vlasti federal'noi territorii "Sirius" v sisteme publichnoi vlasti [On the Place of the Public Authorities of the Federal Territory Sirius in the Public Authority System], *Akademicheskii iuridicheskii zhurnal* [Academic Legal Journal], 2021, Vol. 22, No. 3, pp. 220–229. (In Russ.).
2. Sychev V.V. Russko-turetskaia voina 1877–1878 gg. kak instrument dostizheniia vneshnepoliticheskikh tselei Rossiiskoi imperii v kontekste upravlencheskoi paradigmy [Russo-Turkish War 1877–1878 as a Tool for Achieving the Foreign Policy Goals of the Russian Empire in the Context of the Management Paradigm]. *Shag v istoricheskuiu nauku: materialy XX Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii molodykh uchenykh* [Step into Historical Science: Materials of the XX All-Russian Scientific and Practical Conference of Young Scientists], Ural'skii gosudarstvennyi pedagogicheskii universitet, Ekaterinburg, 2020, pp. 226–230. (In Russ.).
3. Auzan A.A. Kul'turnye kody ekonomiki: Kak tsennosti vliiaiat na konkurentsiu, demokratiu i blagosostoianie naroda [Cultural Codes of the Economy: How Values Affect Competition, Democracy and the Well-Being of the People]. Moscow, AST, 2022. 160 p. (In Russ.).
4. Beliaeva G.S. Pravovoi rezhim: poniatie i priznaki [Legal Regime: Concept and Signs], *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Iuridicheskie nauki*

[Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences], 2021, Vol. 25, No. 1, pp. 281–293. (In Russ.).

5. Naiderov Iu.V. Sozdanie federal'noi territorii "Sirius" kak faktor politicheskogo razvitiia goroda Sochi [Creation of the Federal Territory "Sirius" as a Factor in the Political Development of the City of Sochi], *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik* [State Administration. Electronic Bulletin], 2021, Issue 89, pp. 105–121. (In Russ.).

6. Zernov I.V. Konstitutsionnye osobennosti statusa federal'noi territorii: voprosy teorii i praktiki [Constitutional Features of the Status of the Federal Territory: Issues of Theory and Practice], *Prolog: zhurnal o prave* [Prologue: Journal of Law], 2021, No. 1 (29), pp. 14–23. (In Russ.).

7. Kniazhev V.Iu. Territorii federal'nogo podchineniia v Rossii: predposylki i perspektivy [Territories of Federal Subordination in Russia: Background and Prospects], *Voprosy rossiiskoi iustitsii* [Issues of Russian Justice], 2022, No. 18, pp. 117–130. (In Russ.).

8. Maskaeв A.I., Tupaev A.V., Markin R.Iu. Rossiiskaia "ekonomika znanii": analiz opyta "Skolkovo" [Russian "Knowledge Economy": Analysis of the Experience of "Skolkovo"], *Voprosy regulirovaniia ekonomiki* [Issues of Regulation of the Economy], 2019, Vol. 10, No. 1, pp. 64–76. (In Russ.).

9. Gavrilov A.V. Proekt "Skolkovo" i sovremennyi opyt sozdaniia "naukogradov" [The Skolkovo Project and the Modern Experience of Creating "Science Cities"], *Iaroslavskii pedagogicheskii vestnik* [Yaroslavl Pedagogical Bulletin], 2011, Vol. 1, No. 4, pp. 140–145. (In Russ.).

10. Chesbrough Henry W. Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Boston, Harvard Business Press, 2003.

THE INSTITUTE OF THE FEDERAL TERRITORY AS A TOOL TO REDUCE REGULATORY RISKS AND UNLOCK THE INTELLECTUAL POTENTIAL OF THE 'SIRIUS' SCIENCE CITY

In the context of escalating tensions between Russia and Western countries, the effective use of human intellectual capital becomes an 'insurance certificate' for ensuring technological sovereignty of each nation. In this regard, it is relevant to study the experience of creating the first federal territory on the basis of 'Sirius' science city, which is considered in this article in the framework of managerial paradigm of decision-making. The chosen theoretical and methodological approach makes it possible to assess the feasibility of using the institute of federal territory in relation to science city, taking into account the comparative advantages of the Sirius management model over other special legal regimes. The author concludes that the federal territory has public authorities, its own budget, property and built-in legal 'brain drain stopper' in the form of a grant agreement together with a set of measures to minimise the risks of legal regulation will reveal the intellectual potential of the federal territory institution, which can become a launching pad for scaling the 'Sirius' experience to other regions with a developed cluster of science and innovation and technology centres.

Keywords: institute of federal territory, managerial paradigm of decision-making, legal regulation risks, legal regimes, 'Sirius' science city, technological sovereignty, human intellectual capital.

JEL: O15, O32, R50

Дата поступления – 28.11.2022 г.

АФАНАСЬЕВА Оксана Николаевна

кандидат экономических наук, доцент кафедры Теории и методологии государственного и муниципального управления;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» / Ленинские горы, д. 1, г. Москва, 119234.

e-mail: Afanasyeva@spa.msu.ru

СЫЧЕВ Владислав Витальевич

член Президиума Совета молодых политологов;

Общероссийская общественная организация «Российская ассоциация политической науки» / проспект Вернадского, д. 76, г. Москва, 119454.

e-mail: 2001.vlad@inbox.ru

AFANASYEVA Oksana N.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of Department of Theory and Methodology of State and Municipal Management;

Federal State Educational Institution of Higher Professional Education Lomonosov Moscow State University / 1, Leninskie Gory, Moscow, 119234.

e-mail: Afanasyeva@spa.msu.ru

SYCHEV Vladislav V.

Member of the Presidium of the Council of Young Political Scientists;

Russian Association of Political Science / 76, Vernadsky Av., Moscow, 119454.

e-mail: 2001.vlad@inbox.ru

Для цитирования:

Афанасьева О.Н., Сычев В.В. Институт федеральной территории как инструмент снижения рисков правового регулирования и раскрытия интеллектуального потенциала наукограда «Сириус»// Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 37–49. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-37-49>

Е.В. КИСКИН

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПОДХОДА К ПРАВОТВОРЧЕСТВУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сложность социальных взаимосвязей в современном мире и быстрота происходящих в обществе изменений требуют повышения качества законодательного регулирования. Решению этой задачи может способствовать дальнейшее развитие стратегического подхода к правотворчеству в противовес господствующему в настоящее время ситуативному подходу (ad hoc). В статье рассматриваются некоторые тенденции, а также перспективы реализации стратегического подхода к правотворчеству в России на основе авторской концепции правотворческой стратегии. Автор исходит из коммуникативного понимания права и правотворчества, определяя стратегию как модель взаимодействия участников правотворческой деятельности на длительный период, направленную на формирование эффективного и легитимного нормативного регулирования. Предпринимается попытка классифицировать правотворческие стратегии, реализуемые в России. Все теоретические выводы подтверждаются многочисленными примерами из отечественной правотворческой практики. Автор также формулирует предложения, направленные на дальнейшее совершенствование стратегического подхода к правотворчеству.

Ключевые слова: правотворчество, коммуникативный подход к праву, стратегическое планирование, правотворческая стратегия, законопроекты.

JEL: K10, K19, E61

Необходимость стратегического подхода к правотворчеству и природа правотворческой стратегии

Понятие «стратегия» возникло в военном деле и означало искусство достижения целей в сопротивляющейся среде [1, с. 9–10]. С 1960–1970 гг. оно стало активно использоваться в теории и практике организации и управления бизнесом, а затем и в других сферах человеческой деятельности, включая государственное управление [2, с. 11].

С советского периода в отечественной юридической литературе закрепились позиция, что *правотворчество есть одна из форм соци-*

ального управления [3, с. 32–34], под которым понималось оказание упорядочивающего воздействия на социальные процессы [4, с. 241]. А поскольку управление — деятельность волевая и целенаправленная, социально-психологическая природа правотворчества будет выражаться в придании воле управляющего субъекта общеобязательного значения в объективации этой воли посредством юридических актов [5, с. 94–95].

Таким образом, необходимость стратегического подхода равным образом распространяется на правотворчество. Справедливость этого тезиса *подтверждается самой природой права*, которое, возникая в социально неоднородном обществе, представляет собой способ урегулирования и предотвращения конфликтов. Соответственно, эффективность выполнения этой функции будет выше в случае целенаправленного отбора правотворческих решений на основе анализа состояния общественных отношений, т.е. в случае применения стратегического подхода.

Нет необходимости отказываться от приведенной выше волевой характеристики правотворчества, однако с учетом современных подходов к правопониманию следует сделать несколько уточнений.

В самом общем виде способ действия права состоит в упорядочении общественных отношений посредством установления взаимно корреспондирующих прав и обязанностей субъектов при помощи официально-властных, формально определенных, преимущественно нормативных предписаний, снабженных механизмом принудительной реализации. При такой постановке вопроса следует согласиться с А.В. Поляковым, что право в действии характеризуется как структурированная социальная реальность, функционирующая как коммуникативное взаимодействие субъектов, носителей коррелятивных правомочий и обязанностей, нормативно конституированных в результате социально признанной интерпретации правовых текстов [6, с. 278–279]. Таким образом, *правотворчество представляет собой коммуникативную технологию*, о чем мы писали ранее [7]. Поэтому стратегию применительно к правотворчеству также необходимо рассматривать в коммуникативном ключе.

Не существует единого подхода к пониманию стратегии. В самом общем виде она предстает как инструментарий управления будущим, при этом ситуация структурируется таким образом, что переход к будущему моделируется как ряд последовательных шагов, в рамках которого постепенно элементы настоящего заменяются на элементы конструируемого будущего [1, с. 9]. Например, «Современный философский словарь» определяет стратегию как форму организации человеческих взаимодействий, максимально учитывающую возможности, перспективы, средства деятельности субъектов, проблемы, трудности, конфликты, которые препятствуют осуществлению взаимодействия [8, с. 681]. Таким образом, *с позиции коммуникативного подхода* стратегию в правотворчестве можно охарактеризовать как модель взаимодействия участников правотворческой деятельности на длительный период, направленную на формирование эффективного и легитимного нормативного регулирования.

Правотворческая коммуникация реализуется в рамках совокупности людей, имеющей определенную степень организации (социального института), обладающей правосубъектностью, выступающей в правоотношениях в виде единого целого, т.е. юридического института [9, с. 205–206]. Поэтому обязательным субъектом правотворческой стратегии *будет выступать коллективный субъект права в лице публично-правового образования* (наднационального объединения, государства или его части) *или института гражданского общества* (корпорации в широком понимании данного термина) [10, с. 70]. Соответственно правотворческая стратегия есть часть публичной стратегии (наднациональной, государственной, муниципальной) или корпоративной стратегии.

В настоящей статье речь пойдет преимущественно о публично-правовых стратегиях. Джефф Малган характеризует публичную (в русском переводе государственную) стратегию как систематическое использование государственными ведомствами публичных ресурсов и властных полномочий для достижения публичных (общественно значимых) целей [11, р. 19; 12, с. 39].

Подобное понимание стратегии положено в основу Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании), который направлен на регулирование отношений, возникающих между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. В силу ст. 3 названного акта стратегия социально-экономического развития Российской Федерации есть документ стратегического планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации. Дается также определение отраслевого документа стратегического планирования Российской Федерации как документа, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Не будем обсуждать достоинства и недостатки указанных определений, они имеют утилитарный характер и в целом релевантны изложенным выше подходам к стратегии.

Все сказанное приводит нас к выводу, что *характеризовать комплекс правотворческих инструментов как стратегию можно, если он обладает следующими минимальными характеристиками:*

- определены цели правотворческого цикла или нескольких взаимосвязанных циклов;
- осуществляется отбор правотворческого решения, обеспечивающего достижение целей;
- деятельность по достижению целей носит плановый характер, разбита на этапы, обеспечивающие конструирование желаемого будущего;
- в той или иной мере спрогнозированы последствия правотворческих решений.

При этом следует отметить, что стратегии могут быть как институционально оформлены в виде документов, так и имплицитно вытекать из деятельности субъектов правотворчества (об этом подробнее будет сказано ниже).

***Некоторые тенденции реализации стратегического подхода
к правотворчеству в Российской Федерации***

За последние 20 лет (с 1 января 2002 г.) в России только на федеральном уровне приняты более 200 документов, поименованных как «стратегия»¹. Они имеют разные структуру и содержание, но все содержат основные компоненты стратегии (цели, задачи, механизм реализации, планируемые результаты). При этом отдельных разделов, посвященных развитию нормативного регулирования, *они, как правило, не содержат*. Меры по реформированию законодательства перечисляются в числе прочих и без детализации. Например, в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г. из 122 мер по выполнению задач Стратегии перечислены лишь 5 направлений развития законодательства, причем без конкретизации, какие именно правотворческие решения требуются. В числе планируемых мер названы:

- совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере образования и создание условий для получения образования лицами, относящимися к малочисленным народам;
- установление для Арктической зоны особенностей законодательства в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- совершенствование механизмов субсидирования магистральных, межрегиональных и местных (внутрирегиональных) авиаперевозок;

¹ Все подсчеты числа актов в настоящем разделе, если иное не оговорено особо, сделаны автором с помощью справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

- определение системы социальных гарантий, предоставляемых гражданам Российской Федерации, которые работают и проживают в Арктической зоне;
- создание системы государственной поддержки завоза в населенные пункты, расположенные в отдаленных местностях, топлива, продовольствия и других жизненно необходимых товаров².

Как видим, направления совершенствования законодательства лишь констатированы. Причем в наиболее общем виде, а *содержательные характеристики* требуемого правового регулирования (что и как регулировать) *не определены*.

Кроме того, федеральными органами государственной власти за те же 20 лет (с 1 января 2002 г.) утверждены более 460 документов с наименованием «Концепция». При этом многие из указанных документов по содержанию *мало чем отличаются от отраслевых стратегий*, хотя принятие концепций Законом о стратегическом планировании не предусмотрено. Например, Концепция развития дополнительного образования детей описывает состояние и проблемы дополнительного образования детей, предусматривает цели и задачи его развития, приоритеты обновления содержания и технологий по направленностям дополнительного образования детей, этапы реализации и ожидаемые результаты реализации Концепции³. Меры по совершенствованию правового регулирования также в таких концепциях предусматриваются фрагментарно и стратегического характера не носят.

Другой вид концепций непосредственно затрагивает вопросы нормотворчества и (по сути) описывает правотворческие стратегии в определенной сфере. В качестве примеров можно привести Концепцию развития технологий машиночитаемого права⁴ или Концепцию законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют⁵. Указанные документы описывают общую характеристику и социально-экономические последствия предлагаемого регулирования, цели и задачи регулирования, ключевые инициативы и меры по реализации концепции. Следует отметить, что за рамками данных концепций остаются мотивы и критерии отбора предлагаемых правотворческих решений. Кроме того, названные документы не проходили сколько-нибудь широкого общественного обсуждения, что не способствует легитимации предлагаемых правотворческих решений.

² Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года».

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 марта 2022 г. № 678-р.

⁴ Концепция развития технологий машиночитаемого права. Утверждена Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 15 сентября 2021 г. № 31).

⁵ Концепция законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/news/44519/>

Помимо стратегий и концепций органами государственной власти утверждаются «основы государственной политики» (30 документов за 20 лет) и «основные направления государственной политики» (3 документа), содержащие цели, задачи, принципы и механизмы реализации государственной политики в соответствующей сфере.

Такое обилие документов стратегического планирования с часто пересекающимся содержанием, к сожалению, *не приводит к усилению стратегического подхода к правотворчеству*, поскольку, как мы писали выше, меры правотворческого характера описаны в них максимально общими фразами, фрагментарно, без обоснований.

Более того, как совершенно справедливо отметил профессор Ю.А. Тихомиров, в последние годы в России и других странах в сфере правотворчества действует принцип *ad hoc*, реагирование по ситуации, что дает негативные результаты [13]. В западной литературе для такого подхода предложен термин «*ad-hocism*» [14].

В подтверждение этого вывода можно привести следующие тенденции, характеризующие процесс законотворчества в России.

Первая. Инфляция законодательства и резкий рост поправочного нормотворчества: общее число принимаемых Федеральным Собранием законодательных актов возросло с 212⁶ в 2001 г. до 552 в 2020 г., при этом доля законов, устанавливающих новое правовое регулирование, в общем числе принятых федеральных законов снизилась с 32% в 2001 г. до 7% в 2020 г.⁷

Вторая. Продолжающиеся случаи изменения концепции законопроекта в ходе рассмотрения поправок во втором чтении путем дополнения нормами, которые не были предметом широкого обсуждения при внесении проекта и его рассмотрении в первом чтении, несмотря на неоднозначную оценку такой практики Конституционным Судом Российской Федерации⁸. Один из недавних примеров — Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 472-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹, который изначально

⁶ Расчеты произведены автором на основании данных официального интернет-портала правовой информации (pravo.gov.ru). Критерием отбора являлось завершение рассмотрения законодательного акта палатами Федерального Собрания в соответствующем году. Поэтому в число актов, принятых в 2001 г., включены также 7 законодательных актов, принятых (одобренных) палатами Федерального Собрания в 2001 г., но подписанных Президентом Российской Федерации в 2002 г.

⁷ При расчете названной доли из анализа исключены федеральные законы о ратификации международных договоров (денонсации, присоединении к договорам, об оговорках и заявлениях к договорам), ежегодно принимаемые законы о бюджетах, законы о создании и упразднении судов.

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 г. № 492-III ГД “О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан”».

⁹ Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 472-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

но был внесен с наименованием «О внесении изменений в ст. 33-3 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и ст. 6-1 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения”» и был направлен исключительно на продление моратория на распоряжение средствами пенсионных накоплений. При рассмотрении во втором чтении проект был дополнен нормами, регулирующими поступление на государственную службу, ее прохождение, приостановление, возобновление и прекращение¹⁰.

Третья. «Маятниковые» изменения — неоднократное внесение изменений, в т.ч. противоположных по содержанию, в одну и ту же норму закона в течение непродолжительного периода времени. Яркий пример — декриминализация клеветы в декабре 2011 г.¹¹ и возвращение состава в Уголовный кодекс Российской Федерации в июле 2012 г.¹².

Структура правотворческой стратегии

Вопрос о составе и структуре стратегии остается дискуссионным. С учетом изученной нами литературы могут быть предложены разные подходы к рассмотрению этого явления: текстовый подход (стратегия — элемент нормативного текста), организационный подход (стратегия — реализация субъектом правотворчества плана построения правового регулирования), синтетический подход (стратегия — определение направления развития и организация действий при целостном осознании ситуации), когнитивный подход (стратегия — совокупность процедур направленных на всесторонне изучение и понимание ситуации), праксиологический подход (стратегия — цепочка решений властного субъекта, его выборов определенных коммуникативных действий и правовых средств). Все эти подходы не противоречат друг другу, они рассматривают сложный феномен с разных сторон и наводят на осознание полиструктурности стратегии.

В.Н. Карташов и С.В. Бахвалов в качестве компонентов стратегии выделяют принципы, вопросы фундаментального планирования и прогнозирования законодательной деятельности [15, с. 145].

¹⁰ Законопроект № 201621-8 «О внесении изменений в ст. 33-3 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” и ст. 6-1 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения”» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201621-8>

¹¹ Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹² Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Если рассматривать стратегию как инструмент конструирования будущего, то к числу базовых ее элементов следует отнести долгосрочные правотворческие цели, т.к. именно они описывают идеальный образ желаемого результата. Изучению цели в праве посвящена обширная литература, что снимает с нас необходимость подробного описания этого вопроса [16]. Следует лишь отметить, что цели могут быть подразделены на общие (генеральные), более или менее стабильные в условиях данного общества, и специфические, обусловленные особенностями конкретно-исторической ситуации. И если проблематика формирования последних лежит в области политики и управления, т.е. за пределами юриспруденции, то первые в большей степени праворелевантны, ибо, во-первых, обусловлены, спецификой юридического типа социальной регуляции, а во-вторых, заданы параметрами конституционного строя конкретного государственно организованного общества.

Задача стратегии — *снижение вариативности правотворческой коммуникации*, отбор возможных путей достижения поставленных целей, поэтому она должна содержать критерии данного отбора. В качестве таковых, по нашему мнению, выступают:

- юридические принципы — базисные нормативно-логические модели наиболее общего характера, определяющие содержание и направленность правового регулирования;
- ценности, поддерживаемые субъектом правотворчества;
- факторы правотворчества (включая как общий деятельностный контекст, условия управленческого взаимодействия, так и привходящие, фоновые обстоятельства: экономические, культурные и прочие).

Что касается прогнозирования и планирования, то они, будучи дальнейшей проработкой и развитием целей в рамках заданной системы принципов, также являются компонентами стратегии.

Коммуникативный подход позволяет, помимо названных, выделить и иные структурные элементы правотворческой стратегии, в частности:

- субъекты правотворческой стратегии (адресат и адресант, между которыми в процессе коммуникации происходит обмен сообщениями; в случае правотворчества ими будут не столько отдельные индивиды, сколько социальные институты, прежде всего гражданское общество и государство);
- предмет правотворческой коммуникации (легитимация нормативного текста) и отражающее его сообщение;
- эффект правотворческой стратегии (ее последствия, выраженные в поведении, внутреннем состоянии или отношениях субъектов, прежде всего в добровольном принятии обществом того или иного нормативного текста);
- правотворческие интенции (поскольку законы творят не боги, им свойственны субъективные мотивы, интересы);
- программа правотворческой деятельности (план последовательных операций, определяющий, какой информацией необходимо обмениваться для решения конкретной задачи);

- коммуникативный код (исторически и культурно обусловленная система условных знаков, символов, в т.ч. язык права, конструкции, применяемые для передачи, обработки, хранения правовой информации; за его формирование ответственна правотворческая техника);
- коммуникационная сеть — система социальных или технических коммуникационных каналов, построенная в соответствии с исходными началами правового способа социальной регуляции;
- коммуникативная цепь — совокупность звеньев коммуникационного процесса, по которым передается информация;
- каналы коммуникации (способы и средства распространения информации);
- коммуникационный контроль — систематическая проверка и управление процессом правотворческой коммуникации, системами как изнутри (например, «самоцензура» законодателя — экспертизы, общественные обсуждения, оценка регулирующего воздействия), так и со стороны специальных институтов (конституционный контроль и т.п.) и др. элементы.

Виды и уровни правотворческих стратегий

Многообразие правотворческих стратегий диктует необходимость их классификации. Как указывалось выше, мы придерживаемся плюралистического подхода к праву и правотворчеству, с позиций которого «в одном и том же месте могут существовать несколько правовых пространств» надгосударственного, государственного и внутригосударственного уровня [17, с. 157].

В юриспруденции лицо, субъект права, чья воля выражается в той или иной норме (нормативном массиве) получил наименование институционального источника права [18, с. 78]. Учитывая волевую природу правотворческой стратегии, именно *критерий институционального источника является, по нашему мнению, основным при построении классификации ее видов.*

Исходя из указанного критерия, можно выделить следующие уровни формирования правотворческой стратегии: наднациональный, национальный (общегосударственный), субнациональный (в России — региональный и муниципальный); корпоративный.

В стратегиях *наднационального уровня* реализуется воля интеграционных международных объединений, таких как Европейский союз или Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Так, исследователи отмечают последовательность и целенаправленность развития антимонопольного регулирования в рамках ЕАЭС, что свидетельствует о стратегическом подходе к регулированию конкурентных отношений [19].

Стратегии *национального (общегосударственного) уровня* отражают волю публично-властным образом организованного народа в целом (на-

ционального государства), т.е. применительно к России разрабатываются на федеральном уровне. Например, в рамках первоначальных редакций плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹³ и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹⁴ предполагалось реформирование правового регулирования преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности¹⁵, был подготовлен проект соответствующего федерального закона¹⁶, однако в настоящее время от формирования нового единого инструмента развития территорий правительство отказалось¹⁷, т.е. эта правотворческая стратегия осталась нереализованной¹⁸.

В стратегиях *субнационального уровня* реализуется воля юридических лиц публичного права субнационального уровня (о концепции юридических лиц публичного права (см.: [20]). Применительно к России будут существовать два подуровня: подуровень субъекта Российской Федерации и муниципальный подуровень.

В *субъектах Российской Федерации* характер стратегии имеют, например, меры по внедрению региональных инвестиционных стандартов, предусмотренных системой поддержки новых инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации¹⁹. Так, в Московской области утверждена Инвестиционная стратегия Московской области до 2024 г. и на перспективу до 2030 г.²⁰

¹³ План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р.

¹⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

¹⁵ План реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р.

¹⁶ Проект федерального закона «О преференциальных режимах ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ID проекта 02/04/09-18/00083729) // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/p/83729>.

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2020 г. № 3424-р, изменения, которые вносятся в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 г. № 1704-р.

¹⁸ Материалы парламентских слушаний на тему «Новые подходы к привлечению инвестиций в регионы в рамках решения задач пространственного развития» (20.10.2022) // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/N50fm0FLlf6ufo5M7ayvsw7thgw2txLr.pdf>

¹⁹ Приказ Минэкономразвития России от 30 сентября 2021 г. № 591 «О системе поддержки новых инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации («Региональный инвестиционный стандарт»)» // Официальный портал Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/prikaz_minekonomrazvitiya_rossii_ot_30_sentyabrya_2021_g_591.html

²⁰ Постановление Правительства Московской области от 6 мая 2022 г. № 452/14 «Об Инвестиционной стратегии Московской области до 2024 года и на перспективу до 2030 года» // Правовые акты Московской области. URL: <https://mosoblpravo.ru/postanovlenie/2022/05/06/n-452-14/>

На *муниципальном уровне*, к сожалению, стратегический подход к правотворчеству встречается нечасто. Однако примеры есть. Автор данной статьи в 2006–2007 гг. участвовал в создании и внедрении в городе Костроме системы нормативного описания компетенции отраслевых (функциональных) органов местной администрации, основанной на выделении в структуре компетенции таких компонентов, как цели и предметы ведения (сфера деятельности) органа, его полномочия, права, ответственность, а также раздельном описании полномочий по вопросам местного значения и государственным мандатам. В ходе названной работы были определены цели, задачи, этапы и планируемые результаты, что позволяет охарактеризовать ее как стратегию²¹.

На *корпоративном уровне* правотворческая стратегия отражает совокупную волю людей, объединенных в рамках того или иного правосубъектного института гражданского общества — юридического лица или корпорации (в широком смысле). Каждая корпорация выражает совокупную волю своих членов в следующих формах: путем прямого волеизъявления членов, а также через создаваемые ими органы управления: волеобразующие и волеисполняющие [21, с. 193].

Так, достаточно развитым и разветвленным корпоративным правовым массивом обладает Русская Православная Церковь [22]. После принятия в 2000 г. нового Устава Русской Православной Церкви была последовательно реализована стратегия формирования правовой основы деятельности церковного суда [23].

Как мы видим на приведенных примерах, стратегии крайне неоднородны по масштабам конструируемого будущего. С точки зрения *традиционного для юриспруденции деления законодательства на отрасли*, можно выделить межотраслевые, отраслевые и суботраслевые или локальные стратегии.

Межотраслевые стратегии охватывают развитие нескольких отраслей законодательства или формирование «сквозных» институтов. Например, первоначальной редакцией государственной программы «Юстиция»²² предусматривалось комплексное реформирование правового регулирования рынка профессиональной юридической помощи в Российской Федерации, включая внесение изменений в законодательство об адвокатуре и процессуальные кодексы. Был обсужден, одо-

²¹ Результаты работы отражены в положениях об отраслевых (функциональных) органах Администрации города Костромы. Об успешности стратегии свидетельствует следование разработанной системе в течение длительного времени (с 2006 г. по настоящее время). См., например: решения Думы города Костромы от 27 октября 2022 г. № 188 «Об утверждении Положения об Управлении дорожной деятельности и транспортного обслуживания Администрации города Костромы», от 27 октября 2022 г. № 189 «Об учреждении Управления муниципальным жилищным фондом Администрации города Костромы и об утверждении Положения о нем» // Официальный сайт Думы города Костромы. URL: https://duma-kostroma.ru/documents/?category=resolution_duma

²² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Юстиция”».

брен Министерством юстиции Российской Федерации и опубликован проект концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи, предполагавший адвокатскую монополию на судебное представительство²³. Однако эта стратегия также осталась нереализованной.

Единственным в новейшей истории России *примером* реализованной институционально оформленной и публично выраженной *отраслевой стратегии* является разработка Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации на основании Указа Президента Российской Федерации «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»²⁴. В названном Указе были четко обозначены цели развития гражданского законодательства и определен механизм формирования будущей концепции. Совету при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и Исследовательскому центру частного права при Президенте Российской Федерации поручена разработка концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, а также предложений о мерах по ее реализации, которые должны были предусматривать подготовку в 2009–2010 гг. проектов федеральных законов о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации. Определена также обязательность публичного обсуждения концепции.

О том, что проводившаяся работа носила именно стратегический характер, свидетельствует избранный Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства подход к формированию концепции. Были созданы семь рабочих групп по направлениям работы: об общих положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, о юридических лицах, о вещном праве, об общих положениях обязательственного права, о ценных бумагах и финансовых сделках, о международном частном праве, об интеллектуальных правах. Каждая группа подготовила проект концепции по соответствующему направлению, все они были опубликованы, обсуждены с привлечением ученых и практиков [24, с. 10–11]. Важными особенностями работы над Концепцией стали указание на варианты возможного совершенствования норм Гражданского кодекса и приведение мотивов выбора того или иного варианта [25]. По итогам работы была сформирована единая Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, которая была одобрена на заседании Совета по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства под председательством Президента России 7 октября 2009 г. [26]. Многие положения Концепции впоследствии были реали-

²³ Проект Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи // Федеральная палата адвокатов РФ. URL: <https://fparf.ru/documents/draft-regulations/the-draft-concept-for-the-regulation-of-the-market-of-professional-legal-assistance/>

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».

зованы в федеральных законах о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации²⁵.

Суботраслевые (локальные) стратегии охватывают развитие какого-либо конкретного института в рамках отрасли законодательства. Примером такой стратегии может быть работа по подготовке проекта федерального закона «О северном завозе», осуществляемая Минвостокразвития России в текущем году. Министерством четко декларированы цели и принципы проектируемого регулирования, проведен анализ состояния северного завоза и регуляторной практики субъектов Российской Федерации в этой сфере, создана экспертная группа по проработке проекта с участием сенаторов, депутатов Государственной Думы, представителей регионов, экспертов. В ходе работы указанной группы подробно обосновывались все правотворческие решения, нашедшие отражение в проекте, анализировались замечания и предложения членов рабочей группы²⁶.

Наличие в структуре стратегии планов и прогнозов приводит нас к осознанию **различия стратегий по степени проработанности**:

- *детализованные*, предстающие в виде основанного на прогнозе долгосрочного плана, включающего описание долгосрочных целей и принципов коммуникации власти и общества в правовой сфере;
- *генерализованные*, охватывающие лишь базовые цели, долгосрочные типы и принципы правотворческой коммуникации, которые в свою очередь ограничивают вариативность конкретного правотворческого акта;

и по форме внешнего выражения:

- *институционализированные стратегии*, которые объективированы в виде единого документа или в совокупности документов, в деятельности коллегиального органа, осуществляющего подготовку акта правотворчества (многочисленные примеры таких стратегий приведены выше);

²⁵ Законопроект № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/47538-6>. При рассмотрении во втором чтении данный законопроект был разбит на части, которые принимались как отдельные федеральные законы (всего по состоянию на 1 декабря 2022 г. — 12 частей, 11 принято и 1 на рассмотрении в Государственной Думе). Например, Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и др.

²⁶ Материалы заседания Совета по вопросам развития Дальнего Востока, Арктики и Антарктики при Совете Федерации на тему «Совершенствование законодательного обеспечения завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности» (27.10.2022) // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://council.gov.ru/media/files/C31794FXIMDb8nD3bUAQnW3wlu3QAFd1.pdf>

- *имплицитные стратегии*, которые осознаются (рефлексируются, выводятся) исходя из последовательных шагов субъектов правотворчества.

Имплицитный характер носят, например, многие изменения избирательного законодательства в последние годы, которые укладываются в единую логику и направлены на достижение определенной цели, в частности, на минимизацию организационных и технических барьеров реализации активного и пассивного избирательного права. К числу таких новелл относятся внедрение сервисов «мобильного избирателя», дистанционного электронного голосования, расширение времени голосования и возможностей голосования вне помещения для голосования, право сбора подписей в поддержку кандидатов в электронном виде. Наличие такой общей цели и планового подхода последовательно декларируется председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации²⁷.

Некоторые направления развития стратегического подхода к правотворчеству в Российской Федерации

Проведенное исследование приводит к выводу, что *в России в правотворчестве преобладает тактический подход* (адхокизм), состоящий в ситуационном реагировании на изменения в социальной жизни. Справедливости ради отметим, что такой подход является традиционным в силу имманентных праву консервативности и ретроспективности.

Вместе с тем имеется значительное число случаев применения стратегического подхода, которые до настоящего времени не носят характера системы.

Тенденция к постоянному усложнению социальных взаимосвязей и ситуация международной турбулентности требуют усиления стратегических начал в правотворчестве. Эвристически ценным является рассмотрение правотворчества и его стратегий в рамках коммуникативного подхода, что позволяет сформулировать следующие *предложения по повышению роли стратегий*:

1. упорядочение системы документов стратегического планирования отраслевого характера, исключение множественности их видов (стратегии, концепции, основы государственной политики);
2. оптимизация внутренней структуры документов стратегического планирования, выделение отдельного раздела, посвященного совершенствованию правового регулирования в соответствующей сфере;
3. институционализация правотворческих стратегий, в т.ч. локальных, определение случаев, когда обязательным является форма-

²⁷ Встреча с Председателем Центризбиркома Эллой Памфиловой (2019 г.) // Официальный сайт Администрации Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59719>; встреча с Председателем Центризбиркома Эллой Памфиловой (2021 г.) // Официальный сайт Администрации Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66727>.

- лизованное описание стратегии, например, в виде концепции законопроекта²⁸;
4. установление обязательности рассмотрения вариантов решения стратегических задач и обоснования выбора того или иного варианта;
 5. расширение сферы применения оценки регулирующего воздействия, распространение обязательности ее проведения на законопроекты, внесенные не только правительством Российской Федерации, но и иными субъектами права законодательной инициативы, а также проведение оценки при внесении поправок к законопроектам;
 6. расширение инструментов общественного и экспертного обсуждения стратегических подходов к совершенствованию законодательства.

Список литературы

1. *Почепцов Г.Г.* Стратегия. Инструментарий по управлению будущим. М.: Рефл-бук; Киев: Ваклер, 2005. 384 с.
2. *Фридман Л.* Стратегия: война, революция, бизнес. М.: Кучково поле, 2018. 767 с.
3. *Управленческие процедуры* / отв. ред. *Б.М. Лазарев*. М.: Наука, 1988. 271 с.
4. *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. 368 с.
5. *Нашиц А.* Правотворчество теория и законодательная техника. М.: Прогресс, 1974. 256 с.
6. *Поляков А. В.* Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004. 642 с.
7. *Кискин Е.В.* Стратегия как компонент правотворческой технологии: коммуникативный подход // *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 292–298.
8. *Современный философский словарь* / под ред. *В.Е. Кемерова*. М.: Академический Проект, 2004. 864 с.
9. *Иоффе О.С., Шаргородский Д.С.* Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. 381 с.
10. *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
11. *Mulgan G.* The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. Oxford: OUP, 2009. 306 p.
12. *Малган Дж.* Искусство государственной стратегии: мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд-во Института Гайдара, 2020. 472 с.
13. *Тихомиров Ю.А.* Право и процесс познания // *Правотворчество в XXI веке: эволюция доктрины и практики (к 90-летию со дня рождения А.С. Пиголкина): сборник научных статей* / отв. ред. *В.В. Лазарев*. М.: Норма, ИНФРА-М, 2023. С. 57–62.

²⁸ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов».

14. *Bianchi A.* Ad-hocism and the Rule of Law // *European Journal of International Law*. 2002. Vol. 13. Iss. 1. P. 263–272.
15. *Карташов В.Н., Бахвалов С.В.* Законодательная технология субъектов Российской Федерации. Ярославль: Изд-во Ярославского государственного университета, 2010. 368 с.
16. *Малько А.В., Шундилов К.В.* Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Саратовский филиал Института государства и права РАН, Саратовская государственная академия права, 2003. 294 с.
17. *Бержель Ж.Л.* Общая теория права. М.: Nota bene, 2000. 464 с.
18. *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 1. Ярославль: Ярославский государственный университет, 1995. 122 с.
19. *Лебедев И.Ю.* Современные особенности развития конкуренции в странах ЕАЭС // *Инновации и инвестиции*. 2021. № 5. С. 31–35.
20. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 352 с.
21. *Гражданское право*. В 2 т. Т. 1 / отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Бек, 1998. 816 с.
22. *Гаранова Е.П.* Церковное право и российская правовая система. Кострома: Костромской государственный технологический университет, 2007. 270 с.
23. *Ведяев А.В.* Нормативное регулирование деятельности церковного суда в Русской Православной Церкви: история, современное состояние, проблемы и перспективы // *Христианское чтение*. 2021. № 3. С. 305–320.
24. *Суханов, Е. А.* О Концепции развития гражданского законодательства РФ // *Вестник Московского университета*. Серия 11: Право. 2010. № 5. С. 7–26.
25. Концепция совершенствования общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации // *Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации*. 2009. № 4. С. 6–101.
26. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / Исследовательский центр частного права при Президенте Российской Федерации; вступ. ст. А. Л. Маковского. М.: Консультант Плюс, 2009. 160 с.

References

1. *Pocheptsov G.G.* Strategiiia. Instrumentarii po upravleniiu budushchim [Strategy. Toolkit for Managing the Future]. Moscow, Repl-buk, Kiev, Vakler, 2005, 384 p. (In Russ.).
2. *Fridman L.* Strategiiia: voina, revoliutsiia, biznes [Strategy: War, Revolution, Business]. Moscow, Kuchkovo pole, 2018, 767 p. (In Russ.).
3. *Upravlencheskie protsedury* [Management Procedures], edition by B.M. Lazarev. Moscow, Nauka, 1988, 271 p. (In Russ.).
4. *Afanas'ev V. G.* Obshchestvo: sistemnost', poznanie i upravlenie [Society: Consistency, Knowledge and Management]. Moscow, Politizdat, 1981, 368 p. (In Russ.).
5. *Nashits A.* Pravotvorchestvo teoriiia i zakonodatel'naia tekhnika [Law-Making Theory and Legislative Technique]. Moscow, Progress, 1974, 256 p. (In Russ.).
6. *Poliakov A. V.* Obshchaia teoriiia prava: problemy interpretatsii v kontekste kommunikativnogo podkhoda [General Theory of Law: Problems of Interpretation in the Context of the Communicative Approach]. Saint Petersburg, Izdatel'skii dom Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta, 2004, 642 p. (In Russ.).
7. *Kiskin E.V.* Strategiiia kak komponent pravotvorcheskoi tekhnologii: kommunikativnyi podkhod [Strategy as a Component of Law-Making Technology: a Communicative Approach], *Iuridicheskaiia tekhnika* [Legal Technique], 2015, No. 9, pp. 292–298. (In Russ.).

8. Sovremennyyi filosofskii slovar' [Modern Philosophical Dictionary], edition by V.E. Kemerova. Moscow, Akademicheskii Proekt, 2004, 864 p. (In Russ.).
9. Ioffe O.S., Shargorodskii D.S. Voprosy teorii prava [Questions of the Theory of Law]. Moscow, Gosiurizdat, 1961, 381 p. (In Russ.).
10. Alekseev S.S. Pravo: azbuka – teoriia – filosofii. Opyt kompleksnogo issledovaniia [Law: Alphabet – Theory – Philosophy. Comprehensive Research Experience]. Moscow, Statut, 1999, 712 p. (In Russ.).
11. Mulgan G. The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. Oxford, OUP, 2009, 306 p.
12. Malgan Dzh. Iskusstvo gosudarstvennoi strategii: mobilizatsiia vlasti i znaniia vo imia vseobshchego blaga [The Art of State Strategy: Mobilization of Power and Knowledge for the Common Good]. Moscow, Izd-vo Instituta Gaidara, 2020, 472 p. (In Russ.).
13. Tikhomirov Iu.A. Pravo i protsess poznaniia [Law and the Process of Cognition]. *Pravotvorchestvo v XXI v-ke: evoliutsiia doktriny i praktiki (k 90-letiiu so dnia rozhdeniia A.S. Pigolkina). Sbornik nauchnykh statei* [Lawmaking in the XXI Century: the Evolution of Doctrine and Practice (to the 90th Anniversary of the Birth of A.S. Pigolkin): Collection of Scientific Articles], edition by V.V. Lazarev. Moscow, Norma, INFRA-M, 2023, pp. 52–67. (In Russ.).
14. Bianchi A. Ad-hocism and the Rule of Law, *European Journal of International Law*, 2002, Vol. 13, Iss. 1, pp. 263–272.
15. Kartashov V.N., Bakhvalov S.V. Zakonodatel'naia tekhnologiiia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Legislative Technology of Subjects of the Russian Federation]. Iaroslavl', Izd-vo Iaroslavskogo gosudarstvennogo universiteta, 2010, 368 p. (In Russ.).
16. Mal'ko A.V., Shundikov K.V. Tseli i sredstva v prave i pravovoi politike [Goals and Means in Law and Legal Policy]. Saratov, Saratovskii filial Instituta gosudarstva i prava RAN, Saratovskaia gosudarstvennaia akademiia prava, 2003, 294 p. (In Russ.).
17. Berzhel' Zh.L. Obshchaia teoriia prava [General Theory of Law]. Moscow, Nota bene, 2000. 464 p. (In Russ.).
18. Kartashov V.N. Vvedenie v obshchuiu teoriiu pravovoi sistemy obshchestva. Chast 1 [Introduction to the General Theory of the Legal System of Society. Part 1]. Iaroslavl', Iaroslavskii gosudarstvennyi universitet, 1995, 122 p. (In Russ.).
19. Lebedev I.Iu. Sovremennye osobennosti razvitiia konkurentsii v stranakh EAES [Modern Features of the Development of Competition in the Countries of the EAES], *Innovatsii i investitsii* [Innovations and Investments], 2021, No. 5, pp. 31–35. (In Russ.).
20. Chirkin V.E. Iuridicheskoe litso publicnogo prava [Legal Entity of Public Law]. Moscow, Norma, 2007, 352 p. (In Russ.).
21. Grazhdanskoe pravo. V 2 t. T. I [Civil Law. In 2 Vols. Vol. I], edition by E.A. Sukhanov. Moscow, Bek, 1998, 816 p. (In Russ.).
22. Garanova E.P. Tserkovnoe pravo i rossiiskaia pravovaia Sistema [Church Law and the Russian Legal System]. Kostroma, Kostromskoi gosudarstvennii tekhnologicheskii universitet, 2007, 270 p. (In Russ.).
23. Vediaev A.V. Normativnoe regulirovanie deiatel'nosti tserkovnogo suda v Russkoi Pravoslavnoi Tserkvi: istoriia, sovremennoe sostoianie, problemy i perspektivy [Normative Regulation of the Activities of the Church Court in the Russian Orthodox Church: History, Current State, Problems and Prospects], *Khristianskoe chtenie* [Christian Reading], 2021, No. 3, pp. 305–320. (In Russ.).
24. Sukhanov, E. A. O Kontseptsii razvitiia grazhdanskogo zakonodatel'stva RF [On the Concept of Development of Civil Legislation of the Russian Federation], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriia 11: Pravo* [Bulletin of Moscow University. Episode 11: Right], 2010, No. 5, pp. 7–26. (In Russ.).

25. Kontsepsiia sovershenstvovaniia obshchikh polozhenii Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii [The Concept of Improving the General Provisions of the Civil Code of the Russian Federation], *Vestnik Vysshego arbitrazhnogo suda Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation], 2009, No. 4, pp. 6–101. (In Russ.).

26. Kontsepsiia razvitiia grazhdanskogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [The Concept of Development of Civil Legislation of the Russian Federation], *Issledovatel'skii tsentr chastnogo prava pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii*, vstup. st. A.L. Makovskogo. Moscow, Konsul'tant Plius, 2009, 160 p. (In Russ.).

TRENDS AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE STRATEGIC APPROACH TO LAW-MAKING IN THE RUSSIAN FEDERATION

The complexity of social interactions in the modern world and the growing speed of changes taking place in society require an improvement in the quality of legal regulation. The solution of this problem can be facilitated by the further development of a strategic approach to lawmaking, as opposed to the currently prevailing situational approach (ad hoc). The article discusses some trends, as well as prospects for implementing a strategic approach to lawmaking in Russia based on the author's concept of lawmaking strategy. The author stands on the communicative understanding of law and lawmaking, defining strategy as a model of interaction between participants in lawmaking activities for a long period, aimed at the formation of effective and legitimate regulation. An attempt is made to classify the law-making strategies implemented in Russia. All theoretical conclusions are confirmed by numerous examples from domestic law-making practice. The author also formulate proposals aimed at further improving the strategic approach to lawmaking in Russia.

Keywords: lawmaking, communicative approach to law, strategic planning, lawmaking strategy, bills.

JEL: K10, K19, E61

Дата поступления – 06.12.2022 г.

КИСКИН Евгений Владимирович

Советник Аппарата;

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации /
ул. Новый Арбат, д. 19, г. Москва, 127025.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

KISKIN Evgeny V.

Advisor of the Executive Office;

Federation Council of The Federal Assembly of The Russian Federation /
19, Novy Arbat St., Moscow, 127025.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

Для цитирования:

Кискин Е.В. Тенденции и перспективы развития стратегического подхода к правотворчеству в Российской Федерации // *Федерализм*. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 50–67. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-50-67>

Л.Н. ЛЫКОВА

ВОСЕМЬ МЕСЯЦЕВ 2022 г. ДЛЯ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ НА БЮДЖЕТНОЕ ТРЕХЛЕТИЕ

Изменение геополитической ситуации и нарастание экономических санкций в отношении российской экономики по итогам восьми месяцев 2022 г. не привели к серьезному ухудшению бюджетных итогов для региональных бюджетов. Поступления общей суммы доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и ключевых налоговых доходов росли быстрее темпов инфляции. Просматривается постепенное ухудшение ситуации с поступлением налога на прибыль организаций в региональные бюджеты с мая текущего года. Поступления налога на доходы физических лиц растут, но главным образом за счет платежей высокодоходных категорий населения. В условиях растущей волатильности цен на мировых рынках фактор отраслевой специализации региона оказывает все большее влияние на дифференциацию доходов региональных бюджетов. Изменения налогового законодательства, вступающие в силу с 2023 г., могут иметь своим следствием перераспределение некоторой части доходов региональных бюджетов в пользу федерального бюджета. Просматривается тенденция к сокращению налоговых доходов относительно благополучных регионов. Планируемое сокращение федеральных трансфертов в реальном выражении и относительно ВВП коснется главным образом проблемных регионов — их основных получателей. Это неизбежно приведет к усугублению проблем с выполнением растущих социальных обязательств во всех категориях регионов.

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

JEL: H20, H50, H60, H77

Предварительные результаты исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ) по доходам по итогам января — августа свидетельствуют, во-первых, о достаточно высокой инерционности отечественной экономики в целом

и ее бюджетной системы в частности. Во-вторых, о выраженном стабилизирующем эффекте первого квартала текущего года. В-третьих, о постепенном общем ухудшении ситуации с поступлением некоторых категорий доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ начиная с мая текущего года. В-четвертых, о существенно различающейся ситуации в различных регионах Российской Федерации с формированием доходов и осуществлением расходов бюджетов. В-пятых, об усилении влияния отраслевой структуры экономики регионов на доходы бюджетов и их дифференциацию.

Изменение порядка обнародования официальных данных как в части бюджетной статистики, так и в части статистики, характеризующей экономическую динамику в целом, *существенно затрудняет проведение развернутого анализа* исполнения региональных бюджетов. В то же время отдельные работы, позволяющие отследить помесечную или поквартальную динамику ряда значимых экономических показателей [1; 2] наряду с разрозненными статистическими, позволяют исследовать происходящие процессы в бюджетной сфере.

Формирование налоговых доходов субфедеральных бюджетов

По итогам восьми месяцев 2022 г. ситуация с формированием доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в целом складывается *относительно благополучно*, однако некоторые негативные тенденции в ряде регионов просматриваются. Поступление общей суммы доходов в региональные бюджеты в январе — августа текущего года, по предварительным данным Минфина России [3], составило 12 750,1 млрд руб., что выше показателей прошлого года на 19,3%, или на 2 063,8 млрд руб. Основную сумму прироста поступлений доходов обеспечили собственные доходы региональных бюджетов, которые увеличились на 1 664,9 млрд руб. Прирост объемов безвозмездных поступлений составил 398,9 млрд руб. Превышение прошлогодних поступлений имеет выраженный затухающий тренд.

Так, если в январе — мае в среднем месячные поступления доходов превышали показатели 2021 г. на 29%, то в июне этот показатель сократился до 14%, в июле — до 8%, а в августе 2022 г. составил уже всего 4%. В целом аналогичный тренд демонстрируют и собственные доходы субфедеральных бюджетов — превышение прошлогодних сумм сократилось с 32% в среднем в начале года до 7% в августе. При этом в июле 2022 г. в поступления собственных доходов в региональные бюджеты были даже ниже прошлогодних.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, администрируемые ФНС России, по итогам восьми месяцев 2022 г. *превысили показатели аналогичного периода прошлого года на 20,1%*. Но более 50% общей суммы прироста данной категории доходов *приходится на пять субъектов РФ* (Москву, Санкт-Петербург, Московскую область, Ямало-Ненецкий автономный округ и Кемеровскую область). При этом

в Москве и Московской области относительные показатели динамики налоговых доходов были не самыми высокими. В г. Москве рост доходов едва компенсировал темпы инфляции (113,9%), а в Московской области был незначительно выше инфляции (115,7%).

Т а б л и ц а 1

Группировка субъектов РФ по темпам роста доходов консолидированных бюджетов, администрируемых ФНС, январь – август

Темы роста доходов 2022, % к 2021	Количество регионов в группе	Максимальное значение, % / регион	Минимальное значение, % / регион
Менее 100	5	95,8 / Челябинская область	80,7 / Липецкая область
100–114	35	101,3 / Владимирская область	113,9 / г. Москва
115–130	36	115,1 / Ростовская область	129,6 / Астраханская область
Свыше 130	9	130,2 / Иркутская область	195,2 / Кемеровская область

Источник: рассчитано автором по [4; 5].

Динамика общей суммы доходов, администрируемых ФНС (см. табл. 1), которая не компенсирует их инфляционного обесценения, наблюдалась в 40 регионах, причем в пяти из них имело место абсолютное сокращение поступлений (кроме указанных в табл. 1, в эту группу также входят Белгородская и Курская области и Республика Дагестан). При этом, если для бюджета Республики Дагестан потеря 7% налоговых доходов может быть оценена как относительно незначительная (поскольку доля налоговых доходов не превышает 30%), то для Белгородской и Липецкой области имеет место иная картина. Доля налоговых доходов в этих субъектах РФ по итогам 2021 г. составляла 84–85%. В Челябинской области эта доля была несколько ниже – 80%. Отчасти эти *потери доходов связаны с эффектом высокой базы прошлого года*, а отчасти – с введением акциза на жидкую сталь. Зачисляемые в консолидированные бюджеты субъектов РФ суммы данного акциза (17%) не компенсируют потери поступлений в первую очередь налога на прибыль организаций.

В целом по всем регионам *динамика поступлений ключевого для консолидированных бюджетов субъектов РФ налога – налога на прибыль организаций была существенно выше темпов инфляции*. Поступления данного налога по итогам января – августа 2022 г. увеличились по сравнению с показателями аналогичного периода прошлого года на 29,9% (на 10,5% в реальном исчислении). При этом почти 1/3 прироста поступлений данного налога приходится на Санкт-Петербург (28,7%). В то же время Москва обеспечила лишь 8,2% общей суммы прироста доходов, почти

столько же Ямало-Ненецкий автономный округ (8,7%), а Кемеровская область – 11,2%.

Выраженный рост поступлений налога на прибыль в январе – августе 2022 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года привел к изменению его доли в структуре налоговых доходов (доходов, администрируемых ФНС). Если в 2021 г. его доля составляла 35,8% и была меньше доли НДС (36,9%), то в текущем году доля налога на прибыль увеличилась и превысила долю НДС (37,9% по сравнению с 35,3%).

Необходимо отметить, что с мая 2022 г. имеет место выраженное *сокращение месячных поступлений налога на прибыль организаций*, а в июле и августе эти поступления оказались ниже прошлогодних (см. рис. 1). Поступления данного налога в первом квартале года в 2021 г. обеспечили 35,5% всех доходов восьми месяцев года, а в текущем году этот показатель составил уже 41,1%. Поступления налога на прибыль в текущем году представляют собой авансовые платежи, которые в современных условиях исчисляются, исходя из фактически полученной прибыли. Соответственно, их динамика в конце года будет определяться тем, как именно различные субъекты хозяйствования будут адаптироваться к новым хозяйственным условиям и растущей волатильности цен на мировых рынках. В целом формирующаяся во втором полугодии тенденция к сокращению поступлений налога на прибыль может серьезно сказаться на доходах бюджетов в марте 2023 г., когда будут завершены расчеты по итогам текущего года.

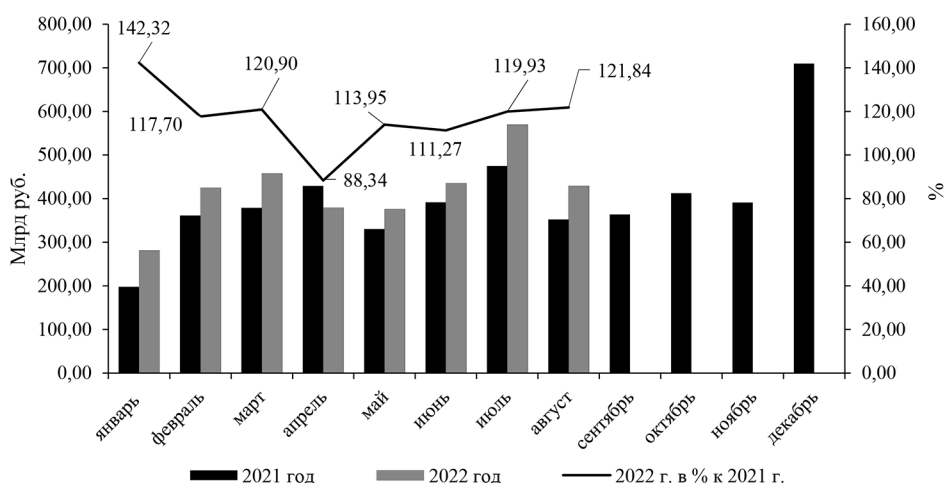


Рис. 1. Поступления налога на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов РФ, 2021–2022 гг., месячные данные

Источник: рассчитано автором по [4; 5].

Поступления второго по значимости ключевого для консолидированных бюджетов субъектов РФ налога – НДС по итогам восьми месяцев 2022 г. составили 3354,2 млрд руб. и превысили показатель аналогичного

периода прошлого года на 15,0%, или на 438,6 млрд руб. Казалось бы, динамика общей суммы поступлений данного налога компенсирует темпы инфляции и обеспечивает реальный рост доходов бюджетов от данного налога на 0,6%. Однако из общей суммы прироста доходов от этого налога более 56% — прирост поступлений в части НДСЛ, исчисляемого по ставке 15% с сумм свыше 5 млн руб. (при темпах роста этой категории поступлений 185,9%). В то же время прирост поступлений налога с доходов до 5 млн руб. составил всего 7,3%. Это является свидетельством *существенно различающейся динамики доходов средне- и низкооплачиваемых категорий занятых и высокодоходных групп*. Первые растут лишь номинально, не компенсируя инфляционного обесценения, а вторые существенно опережают потребительскую инфляцию.

В то же время помесечная динамика поступлений НДСЛ не демонстрирует столь выраженного понижательного тренда (см. рис. 2). После резкого падения поступлений данного налога в апреле 2022 г. до 88,3% прошлогодних значений в последующие месяцы просматривается в целом повышательная тенденция (отчасти вследствие роста доли поступлений от налога при обложении повышенной ставкой высоких доходов).

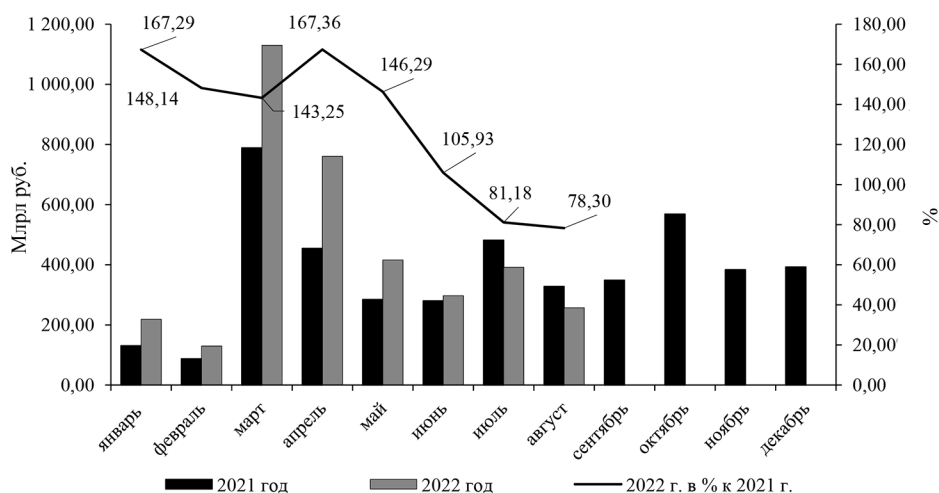


Рис. 2. Поступления НДСЛ в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2021–2022 гг., месячные данные

Источник: рассчитано автором по [4; 5].

Динамика поступлений поимущественных налогов в консолидированные бюджеты субъектов РФ по данным ФНС была в целом неоднородна. Поступления налога на имущество организаций за восемь месяцев увеличились по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 15,6%, что на 1,1 процентного пункта выше темпов инфляции. На долю данного налога приходится 8,7% поступлений в региональные бюджеты, администрируемых ФНС, и 81,2% всех налогов на имущество. В то же время поступления налога на имущество физических лиц сократились

даже по номинальным значениям и составили 98,7% прошлогодних сумм. В силу того, что поступления данного налога имеют выраженную сезонность и значительный лаг, приведенные выше данные в целом малопоказательны. Доля данного налога в общем объеме поимущественных налогов незначительна и составляет 1,1%. Более существенную роль в структуре налогов данной группы играют земельный налог (11,6% налогов на имущество) и транспортный налог (6,0%). По сравнению с аналогичным периодом прошлого года поступления земельного и транспортного налогов практически не изменились (составили 101,0% и 99,2% прошлогодних). Соответственно в реальном исчислении их поступления не компенсируют инфляционного обесценения полученных доходов.

В то же время *поступления налогов на совокупный доход увеличились* весьма существенно — на 21,7%, или на 6,5% в реальном исчислении. Доля налогов данной группы в структуре налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в целом относительно невелика и составляет 7,3%. В то же время в некоторых регионах за счет налогов данной группы формируется 14–20% налоговых доходов (в Костромской, Ивановской и Калининградской областях, в частности). Обращает на себя внимание то, что рост поступлений налогов данной группы, опережающий темпы инфляции, имеет место практически во всех регионах. Исключение составляют лишь нефте- и газодобывающие регионы (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, где номинальный рост этих поступлений не компенсируют темпы инфляции, и Сахалинская область, где в рамках рассматриваемого временного интервала имело место сокращение их поступлений). Отчасти это свидетельствует, что проводившиеся в последнее время меры поддержки малого бизнеса и расширение моделей и форм специальных налоговых режимов для данного круга предпринимателей дают определенный эффект в виде роста налоговых поступлений.

Поступления межбюджетных трансфертов продолжают играть существенную роль в формировании доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. По состоянию на 1 сентября 2022 г. общая сумма федеральных трансфертов региональным бюджетам составила 2 460,5 млрд руб., что выше показателей аналогичного периода 2021 г. на 398,9 млрд руб., или на 19,3%. Таким образом, *поступления федеральных трансфертов компенсируют их инфляционное обесценение* и обеспечивают реальный рост в размере 104,4%. В целом по всем субъектам РФ доля трансфертов в общей сумме доходов региональных бюджетов относительно постоянна. В январе — августе и 2021 г. и 2022 г. она составляла 19,3%.

Расходы консолидированных бюджетов по итогам восьми месяцев 2022 г. составили 11 242,1 млрд руб. и превысили показатели прошлого года на 1 529,6 млрд руб., или на 15,7%. С учетом темпов инфляции расходы региональных бюджетов возросли на 1,3%. Таким образом, на прирост объемов финансирования было направлено 74,1% прироста общей суммы доходов. Отставание роста расходов от динамики доходов на протяжении почти всего года в целом характерно для бюджетного финансирования. Исключение составляет декабрь, когда объемы расходов более чем вдвое

превышают среднемесячные. Так, в 2021 г. в декабре месячные расходы составили 18,5% годовых и были в 2,3 раза выше ноябрьских.

Итогами исполнения консолидированных бюджетов (по общей сумме) *стал профицит* в размере 1 508,0 млрд руб. Это значение более чем на 50% выше аналогичного прошлогодного показателя. Из общей суммы профицита более 20% приходится на бюджет Санкт-Петербурга, 17,9% на Москву, более 6,4% — на Кемеровскую область. С учетом в целом нисходящего тренда поступлений некоторых налоговых доходов и явно растущей потребности в расходах сложно определить, в какой мере формирующиеся в виде профицита резервы обеспечат сбалансированность бюджетов по итогам текущего года (с учетом декабрьского всплеска расходов). Тем более сложно оценить потребность в этих резервах с учетом описанных выше неблагоприятных тенденций в следующем году.

Изменения отраслевой структуры налоговых поступлений в региональные бюджеты

Изменение геополитической ситуации в 2022 г. в сочетании с крайней нестабильностью сырьевых рынков как углеводородов, так и некоторых иных сырьевых товаров привели к существенному изменению отраслевой структуры налоговых поступлений.

Так, динамика сырьевых цен фактически привела к тому, что доля нефтегазового сектора в структуре налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации не только не снизилась, но еще больше увеличилась. Если в 2021 г. (за январь — август) на нефте- и газодобычу приходилось 31,4% всех доходов бюджетной системы, администрируемых ФНС, то в 2022 г. по итогам восьми месяцев года — уже 40,2%. В то же время происходило падение доли налоговых поступлений от обрабатывающих видов деятельности (с 17,3% в прошлом году до 14,5% в 2022 г. — по итогам восьми месяцев года). В целом отраслевую структуру налоговых поступлений в консолидированные бюджеты субъектов РФ оценить не представляется возможным в силу специфики публикуемых ФНС данных. Корректно можно оценить структуру поступлений налога на прибыль организаций, а также региональных и местных налогов. Поступления налога на прибыль организаций в разрезе видов экономической деятельности (см. табл. 2) свидетельствуют в целом об аналогичных процессах на уровне региональных бюджетов.

Если в целом поступления налога на прибыль организаций в региональные бюджеты существенно (на 26,4%) увеличились по сравнению с прошлогодними значениями (января — августа), то поступления налога от видов экономической деятельности, связанных с добычей полезных ископаемых возросли на 50,3%, а от обрабатывающих видов деятельности — только на 5,8%. Существенный рост поступлений налога по сравнению с прошлогодними значениями имеет место от оптовой и розничной торговли — на 74,9%. В то же время сократились поступления налога от организаций финансового сектора — они составили всего 76,2% прошлогодних сумм.

Т а б л и ц а 2

**Поступления налога на прибыль организаций в консолидированные бюджеты
субъектов РФ, январь – август 2021–2022 гг.**

Показатель	2021		2022			Прирост, млрд руб.	Структура прироста, %
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	% к 2021		
<i>Всего</i>	2 842,4	100,0	3 592,6	100,0	126,39	750,23	100,0
В т.ч. по видам экономической деятельности							
<i>Добыча полезных ископаемых – всего</i>	419,4	14,8	630,2	17,5	150,26	210,78	28,1
В т.ч.:							
Добыча нефти и нефтяного (попутного) газа	223,9	7,9	318,3	8,9	142,16	94,41	12,6
Добыча угля	20,0	0,7	127,2	3,5	635,63	107,15	14,3
<i>Обрабатывающие производства – всего</i>	643,0	22,6	680,0	18,9	105,75	36,95	4,9
В т.ч.:							
Производство химических веществ и химических продуктов	98,9	3,5	153,0	4,3	154,60	54,02	7,2
Производство металлургическое и производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	221,1	7,8	163,0	4,5	73,72	-58,11	-7,7
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	622,1	21,9	1 087,9	30,3	174,88	465,82	62,1
Деятельность финансовая и страховая	351,3	12,4	267,7	7,5	76,21	-83,56	-11,1
Деятельность профессиональная, научная и техническая	154,8	5,4	205,1	5,7	132,49	50,29	6,7
Иные виды деятельности	651,8	22,9	721,7	20,1	110,73	69,95	9,3

Источник: рассчитано автором по данным [6; 7].

Соответственно изменилась и общая структура поступлений налога на прибыль. Доля добывающих видов экономической деятельности возросла с 14,8% в январе – августе 2021 г. до 17,5% по итогам восьми месяцев текущего года, а доля обрабатывающих производств сократилась с 22,6 до 17,9%. Этот прирост был обеспечен не только (и не столько) за счет нефтедобычи, но и за счет добычи угля. *Низкие темпы роста поступлений налога на прибыль, не компенсирующие темпы инфляции, от обрабатывающих видов деятельности* связаны с сокращением поступлений от некоторых подотраслей.

Так, на фоне роста поступлений от производства химических веществ и химических продуктов (на 54,6%) имело место сокращение поступлений от металлургического производства (на 26,3%). Именно с падением поступлений налога от металлургии (черной, в первую очередь) связано описанное выше выраженное сокращение налоговых поступлений в бюджеты Курской, Белгородской, Липецкой и Челябинской областей.

Обращает на себя внимание *выраженный рост доли торговли* в общем объеме поступлений налога на прибыль. Если по итогам восьми месяцев 2021 г. на этот вид деятельности приходилось 21,9% всех поступлений налога, то по итогам августа 2022 г. – уже более 30%. В целом по всем субъектам РФ именно этот вид деятельности становится основным источником поступлений этого налога в региональные бюджеты.

Налог на прибыль организаций играет различную роль в структуре доходов бюджетов разных регионов. Если для промышленно развитых регионов с низкой долей федеральных трансфертов в структуре доходов он является одним из двух основных налогов, то для целого ряда субъектов РФ с высокой долей федеральных безвозмездных поступлений его роль в доходах бюджетов невелика.

Перспективы субфедеральных бюджетов, исходя из утвержденного федерального бюджета на 2023 г. и последующие годы

Принятие Закона «О федеральном бюджете на 2023 г. и плановый период 2024 и 2025 гг.», а также принятие целого пакета нормативных правовых актов, вносящих прямо или косвенно изменения в действующие нормы, неизбежно скажутся на механизмах формирования доходов и расходов региональных бюджетов. Влияние вносимых изменений на доходы бюджетов будет существенно различаться для субъектов Федерации. Ключевым фактором этих различий является отраслевая специализация регионов.

Остановимся более подробно на некоторых изменениях, вносимых в налоговое законодательство, которые могут повлиять на доходы региональных бюджетов. С определенной долей условности можно выделить следующие группы изменений и уточнений, имеющих различное значение для формирования доходов всей бюджетной системы.

Первая группа новаций представляет собой налоговые мероприятия, нацеленные на *перераспределение ресурсной ренты* в пользу государства в тех сегментах добывающего сектора и непосредственно связанных с ним секторов, где в настоящее время имеет место рост доходов в результате существенного повышения мировых цен на продукцию. Именно данная группа уточнений налогового законодательства имеет существенное фискальное значение. К мероприятиям этой группы относятся, в частности:

- повышение ставки НДС и увеличение ставки экспортной пошлины на природный газ;
- введение повышенной ставки налога на прибыль для производителей и экспортеров СПГ;
- мероприятия по завершению налогового маневра;
- корректировка демпфирующего механизма в обратном акцизе на нефтяное сырье и соответствующая корректировка параметров НДС;
- временное повышение НДС на уголь;
- введение экспортной пошлины на удобрения и уголь;
- корректировка параметров НДС по ряду твердых полезных ископаемых;
- изменения параметров формулы расчета акциза на жидкую сталь;
- расширение периметра применения НДС;
- целый ряд других изменений, корректировок и уточнений.

Практически все указанные мероприятия будут иметь косвенным результатом перераспределения части доходов хозяйствующих субъектов между налоговыми базами в пользу федерального бюджета.

Так, повышение НДС на уголь и некоторые твердые полезные ископаемые приведет к сокращению облагаемой налогом прибыли, а значит и к сокращению поступлений данного налога. Если для федерального бюджета такое сокращение будет с лихвой компенсировано поступлением НДС, то для региональных бюджетов такого не произойдет. Увеличение сумм НДС с зачислением полностью или частично в доход федерального бюджета призвано заменить уплату налога на прибыль (зачастую сверхприбыль в силу рыночных обстоятельств), в большей части формирующую доходы региональных бюджетов. В этой ситуации не ясно, не потребует ли данное обстоятельство изменений при определении межбюджетных трансфертов.

Вторая группа включает в себя совокупность мер, нацеленных на *поддержку определенных сегментов хозяйственной деятельности*, повышение инвестиционной активности и в целом носит преимущественно регуляторную направленность. К мероприятиям данной группы можно, в частности, отнести следующее: введение «обратного акциза» для производителей синтетического каучука и содержащих этот продукт товаров; предоставление дополнительных налоговых льгот организациям в сфере IT-технологий, организациям — производителям и потребителям радиотехнической продукции и некоторые другие. Данная группа, с одной

стороны, может иметь своим следствием поддержку хозяйственной активности и рабочих мест в регионах, а значит и расширение налоговой базы для региональных бюджетов в долгосрочном периоде. Однако, с другой стороны, предоставления налоговых льгот (по налогу на прибыль в первую очередь) адекватно сужает облагаемую базу и ведет к потере доходов в краткосрочном периоде. Эта совокупность мер вряд ли будет иметь макроэкономические последствия, но для некоторых регионов может быть существенной.

Третья группа налоговых мер носит в целом *технический характер* и представляет собой корректировку отдельных параметров расчетов налогов на темпы инфляции и иные рыночные показатели. К данной группе относится преимущественно повышение ставок акцизов на целый ряд подакцизных товаров. Мероприятия этой группы в целом носят фискальный характер, но степень их влияния на доходы федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ существенно менее значительна, чем мероприятий первой группы.

Четвертая группа включает меры преимущественно *административно-организационного характера*, нацеленные на повышение качества налогового администрирования, снижение прямых и косвенных издержек налогообложения для бизнеса и населения. К мероприятиям данной группы наряду с собственно организационными можно отнести, в частности, внедрение института единого налогового счета, предусматривающего консолидацию всех обязанностей налогоплательщика по уплате обязательных платежей в едином счете для расчетов с бюджетами, мероприятия нового специального налогового режима и некоторые другие. Необходимо отметить, что введенный с июля 2022 г. специальный налоговый режим «Автоматизированная упрощенная система налогообложения» также будет формировать тенденцию к перераспределению доходов в пользу федерального бюджета (за счет перераспределения налогоплательщиков из других специальных налоговых режимов, что коснется в первую очередь местных бюджетов).

В качестве **относительно самостоятельной меры**, которую сложно отнести к выделенным группам, следует отметить введение *акциза на сахаросодержащие напитки*. Данная мера носит в целом фискальный характер, поскольку нацелена на формирование самостоятельного источника финансирования мероприятий в области борьбы с сахарным диабетом. Регуляторная нагрузка данной меры ничтожна. В экономической литературе существует значительное число работ, показывающих практически полное отсутствие воздействия такого акциза на потребление сахаросодержащих напитков¹. Ее реализация по сути приведет к некоторому перераспределению налоговых поступлений от производителей этих напитков — рост расходов, связанных

¹ Обзор литературных источников и анализ аргументов сторонников и противников данной меры развернуто представлены в [8].

с обслуживанием «подакцизного товара» приведет к сокращению их прибыли, а значит и к сокращению поступлений данного налога в региональные бюджеты. А федеральный бюджет получит дополнительные ресурсы для финансирования мероприятий федерального проекта «Борьба с сахарным диабетом» (его потери от налога на прибыль будут незначительны).

В целом по данной совокупности мер и мероприятий просматривается потенциально формирующееся уже очередное перераспределение налоговых доходов между федеральным и субфедеральными бюджетами в пользу первого, которое лишь для некоторых субъектов РФ будет частично компенсировано федеральными трансфертами.

*Прекращение функционирования консолидированной группы налогоплательщиков (КГН) с 2023 г. и введение специфического порядка зачисления налога на прибыль по завершению расчетов также, скорее всего, приведет к перераспределению доходов от данного налога в пользу федерального бюджета, но большие проблемы могут возникнуть в результате фактического межрегионального перераспределения налоговых поступлений. Существенные потери могут понести регионы, где расположены убыточные или низкоприбыльные хозяйственные структуры, входившие в КГН, что может потребовать дополнительной *донастройки механизма трансфертов.**

Финансирование *межбюджетных трансфертов*, заложенное в федеральный бюджет на 2023 г. и последующие годы, вызывает целый ряд вопросов. Фактически речь идет о снижении объемов общей суммы межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в 2023 г. по сравнению с оценкой исполнения бюджета 2022 г. на 12,1%, или на 443,3 млрд руб. При этом общая сумма доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, судя по данным прогноза, будет увеличиваться в среднем на 4,9% в год, что не компенсирует их инфляционного обесценения. В реальном исчислении общая сумма трансфертов консолидированным бюджетам субъектов РФ будет сокращаться на 11–18% в год в рамках планового трехлетнего периода. И это будет иметь место на фоне описанного выше потенциального перераспределения налоговых баз и доходов в пользу федерального бюджета.

Относительно ВВП общая сумма трансфертов бюджетам субъектам РФ также будет снижаться (см. рис. 3) с 2,8% в 2021 г. до 2,5% в 2022 г. (по оценке), до 2,1% в 2023 г. и далее до 1,5% в 2025 г. Эти показатели в целом оказываются ниже таковых в доковидную эпоху (1,9–2,2% ВВП в 2017–2019 гг.). Сокращение объема трансфертов относительно ВВП можно было бы связать с его ростом. Однако в условиях санкционного давления и иных экономических и политических ограничений более вероятным является негативная динамика данного показателя (что и прогнозировалось при подготовке проекта федерального бюджета). В условиях сокращения ВВП падение объема федеральных трансфертов бюджетам субъектов РФ настораживает.

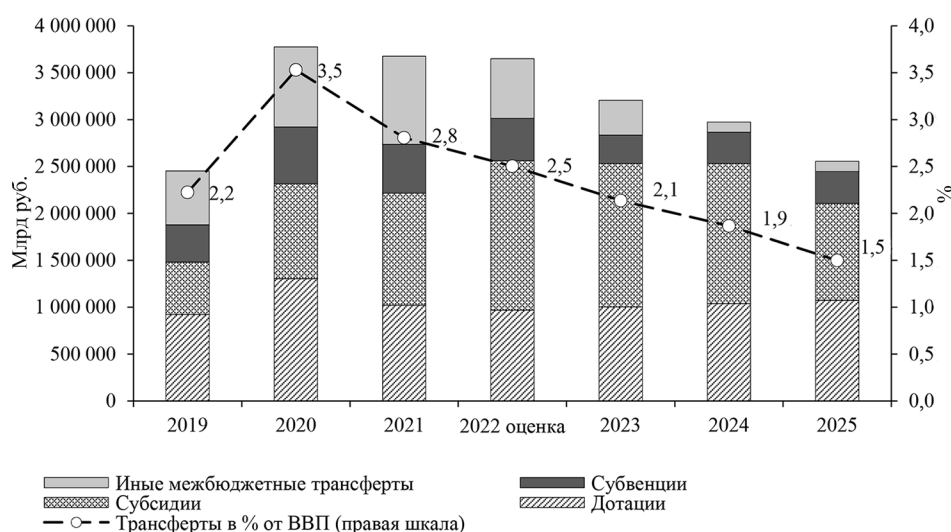


Рис. 3. Трансферты бюджетам субъектов РФ в 2019–2025 гг.

Источник: рассчитано автором по [9; 10; 11; 12; 13].

Динамика различных видов трансфертов субфедеральным бюджетам в рамках планового периода будет различаться. Так, повышательная динамика запланирована для дотаций и субвенций, а субсидии и иные межбюджетные трансферты будут сокращаться даже по номинальным значениям. Динамика дотаций будет отставать от темпов инфляции на 1–2 процентных пункта. Ситуация с субвенциями *будет отличаться*. После выраженного падения в 2023 г. (на 34% в номинальном выражении) далее последует некоторый рост, который не компенсирует такого сокращения даже к концу планового периода (в 2025 г. сумма субвенций составит всего 75% от прогнозируемого итога 2022 г. и будет ниже показателей 2019 г.). В целом *не ясно, с чем связано столь существенное сокращение субвенций* в 2023 г. Поступления субсидий в 2023–2025 гг. будут устойчиво сокращаться — на 3,9 и 2,3% в первые два года, соответственно, и на 30,9% — в 2025 г. (оценка год к году). В результате поступление субсидий в 2025 г. планируется на уровне 65% от показателей текущего года. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ от «иных межбюджетных трансфертов» будут сокращаться в первые два года трехлетнего периода до уровня 73% от значения текущего года (по оценке). Отчасти данное сокращение объясняется переводом отдельных видов трансфертов в категорию субсидий. В этих условиях сокращение субсидий выглядит довольно странным.

Различная динамика четырех видов трансфертов приводит к существенному изменению общей структуры федеральной финансовой помощи. Так, дотации, доля которых в структуре федеральных трансфертов в последние годы выражено снижалась (с 37,7% в 2019 г. до 26,6% в текущем году), в плановом периоде вновь могут стать основным видом

финансовой помощи. Их доля возрастает до 31,3% в 2023 г. и до 42,0% в 2025 г.

Доля субсидий увеличивается в первые два года рассматриваемого трехлетнего периода с 43,6% в 2022 г. (оценка) до 47,7% в 2023 г. и 50,3% в 2024 г. и снижается в 2025 г. до 40,4%. Динамика доли субвенций будет иной: после некоторого сокращения в 2023 г. до 9,4% с 12,4% в текущем году будет иметь место некоторый рост до 13,3% в 2025 г. Изменение долей субсидий и субвенций в значительной мере связано с запланированной перегруппировкой иных видов межбюджетных трансфертов – переводом некоторых их видов из группы «иные» в группу «субсидии». Эта перегруппировка отчасти носит характер упорядочения всей системы федеральных трансфертов в результате отработки моделей их предоставления. Итогом становится выраженное сокращение доли иных межбюджетных трансфертов с 17,4% в текущем году (по оценке) до 4,3% в 2025 г.

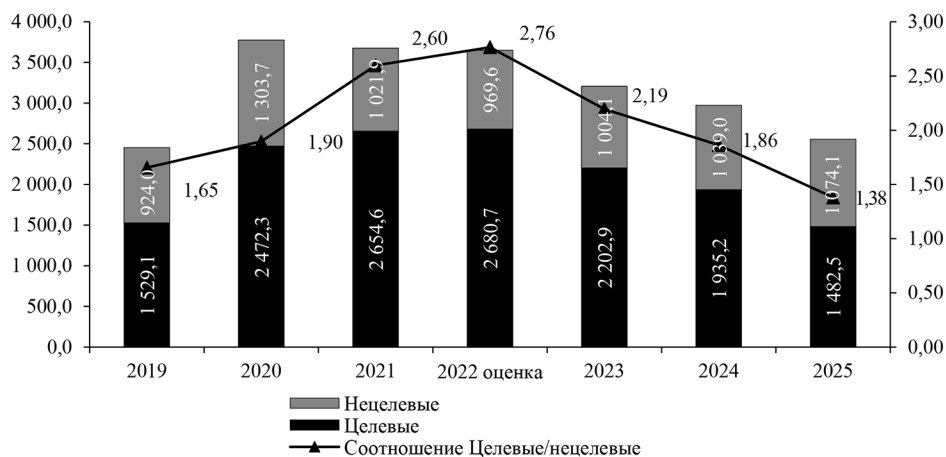


Рис. 4. Соотношение целевых и нецелевых видов трансфертов из федерального бюджета субъектам РФ 2019–2025 гг., млрд руб.

Источник: рассчитано по [9; 10; 11; 12; 13].

В результате просматривается определенное смещение акцентов с целевых видов финансовой поддержки субфедеральных бюджетов на нецелевые (см. рис. 4). Это можно было бы расценивать как возвращение к региональным приоритетам, расширение возможности субъектов РФ осуществлять финансирование тех целей, задач и приоритетов, которые определяются ими самостоятельно. Отчасти об этом свидетельствуют и данные о сокращении доли финансирования национальных проектов (федеральные цели) в структуре целевых видов трансфертов (см. табл. 3). Если в 2022 г. эта доля составляла 39,4%, то после ее повышения до 40,6% в 2023 г. начинается ее снижение до 32,4% в 2025 г.

Т а б л и ц а 3

*Доля трансфертов на реализацию национальных проектов
в различных видах финансовой помощи субъектам РФ, 2021–2024 гг., %*

Показатели	2022 (оценка)	2023	2024	2025
Межбюджетные трансферты в целом	29,0	27,9	29,7	18,8
В т.ч.:				
Целевые трансферты	39,4	40,6	45,7	32,4
В т.ч.:				
Субсидии	45,0	50,4	58,6	45,7
Субвенции	36,6	2,4	2,3	2,5
Иные трансферты	27,5	31,4	0,0	0,0

Источник: рассчитано автором по [9].

Если бы такое сокращение доли средств, направляемых на реализацию федеральных целей и задач, имело место на фоне хотя бы стабилизации реальных объемов трансфертов, то позволяло бы субъектам РФ расширять финансирование приоритетов и задач, сформулированных ими. Показатель доли средств, направляемых на реализацию национальных программ, в структуре трансфертов не однозначен. При в целом положительной его оценке (Федерация направляет существенные объемы ресурсов субъектам РФ для реализации сформулированных Федерацией целей), такой подход ограничивает и без того незначительные для большинства субъектов РФ возможности формировать и финансировать собственные приоритеты и решать собственные, возможно, относительно локальные задачи.

* * *

Подводя итоги сказанному отметим ряд обстоятельств.

По итогам восьми месяцев 2022 г. формирование доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в целом носит устойчивый характер. Выраженную стабилизирующую роль играют поступления налога на прибыль организаций по итогам прошлого достаточно благополучного года. В то же время просматривается постепенное ухудшение и ситуации с поступлением некоторых категорий доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ начиная с мая текущего года. Перелом данной ситуации станет возможным по мере адаптации отечественной экономики к новым экономическим реалиям, новым контрагентам и новым логистическим схемам.

Ситуация с формированием доходов субфедеральных бюджетов в различных регионах различается. Роль отраслевой специализации ре-

гиона в условиях растущей волатильности цен на мировых рынках приобретает все большее значение как фактор такой дифференциации.

Изменения, вносимые в налоговое законодательство в рамках утверждения федерального бюджета на 2023 г. и последующие годы, в значительной мере будут иметь своим следствием уже очередное перераспределение доходов (по большей части конъюнктурно обусловленных) в пользу федерального бюджета. В этих условиях планируемое сокращение федеральных трансфертов в реальном выражении и относительно ВВП неизбежно приведет к усугублению проблем с выполнением растущих социальных обязательств в регионах.

Список литературы

1. Сидоров М.А. Мониторинг экономики: июль 2022 года // Проблемы развития территории. Т. 26. № 5. С. 124–134. DOI: 10.15838/ptd.2022.5.121.9
2. Сидоров М.А. Мониторинг экономики: сентябрь 2022 года // Проблемы развития территории. Т. 26. № 6. С. 185–194. DOI: 10.15838/ptd.2022.6.122.11
3. Краткая информация об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации // Министерство финансов Российской Федерации. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/subbud/execute/> (дата обращения: 28.11.2022).
4. Форма статистической налоговой отчетности 1нм на 01.09.2021 г. // Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms (дата обращения: 28.11.2022).
5. Форма статистической налоговой отчетности 1нм на 01.09.2022 г. // Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms (дата обращения: 28.11.2022).
6. Формы статистической налоговой отчетности 1ном на 01.09.2021 г. // Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10996289/ (дата обращения: 30.11.2022).
7. Формы статистической налоговой отчетности 1ном на 01.09.2022 г. // Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10996289/ (дата обращения: 30.11.2022).
8. Оценка (прогноз) влияния введения акциза на безалкогольные напитки на российский рынок и бюджеты всех уровней / В. В. Радаев, С. В. Голованова [и др.]. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 214 с.
9. Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8#bh_histras (дата обращения: 07.10.2022).
10. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 01.01.2020 // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 07.10.2022).
11. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 01.01.2021 // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 07.10.2022).
12. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 01.01.2022.

// Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/191/> (дата обращения: 07.10.2022).

13. Социально-экономическое положение России. Январь-сентябрь 2022 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 01.09.2022).

References

1. Sidorov M.A. Monitoring ekonomiki: iul' 2022 goda [Economic Monitoring: July 2022], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of Territory Development], Vol. 26, No. 5, pp. 124–134. (In Russ.). DOI: 10.15838/ptd.2022.5.121.9
2. Sidorov M.A. Monitoring ekonomiki: sentiabr' 2022 goda [Economic Monitoring: September 2022], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of Territorial Development], Vol. 26, No. 6, pp. 185–194. (In Russ.). DOI: 10.15838/ptd.2022.6.122.11
3. Kratkaia informatsiia ob ispolnenii biudzhetrov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii [Brief Information about the Execution of the Budgets of the Constituent Entities of the Russian Federation], *Ministerstvo finansov Rossiiskoi Federatsii* [Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/subbud/execute/> (accessed 28 November 2022).
4. Forma statisticheskoi nalogovoi otchetnosti 1nm na 01.09.2021 g. [Statistical Tax Reporting Form 1nm as of September 1, 2021], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms (accessed 28 November 2022).
5. Forma statisticheskoi nalogovoi otchetnosti 1nm na 01.09.2022 g. [Statistical Tax Reporting Form 1nm as of 09/01/2022], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms (accessed 28 November 2022).
6. Formy statisticheskoi nalogovoi otchetnosti 1nom na 01.09.2021 g. [Forms of Statistical Tax Reporting 1st as of 09/01/2021], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10996289/ (accessed 30 November 2022).
7. Formy statisticheskoi nalogovoi otchetnosti 1nom na 01.09.2022 g. [Forms of Statistical Tax Reporting 1st as of September 1, 2022], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10996289/ (accessed 30 November 2022).
8. Otsenka (prognoz) vliianiia vvedeniia aktsiza na bezalkogol'nye napitki na rossiiskii rynok i biudzhety vseh urovnei [Assessment (Forecast) of the Impact of Introducing an Excise Tax on Non-Alcoholic Beverages on the Russian Market and Budgets of All Levels], V.V. Radaev, C.V. Golovanova et al. Moscow, Izd. dom Vysshei shkoly ekonomiki, 2017, 214 p. (In Russ.).
9. Poiasnitel'naia zapiska k projektu Federal'nogo Zakona "O federal'nom biudzhete na 2023 god i na planovyi period 2024 i 2025 godov" [Explanatory Note to the Draft Federal Law "On the Federal Budget for 2023 and for the Planning Period of 2024 and 2025"], *SOZD GAS «Zakonotvorchestvo»* [SOZD GAS "Lawmaking"]. (In Russ.). Available at: https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8#bh_histras (accessed 07 October 2022).
10. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetsykh fondov na 01.01.2020 [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of 01.01.2020], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/191/> (accessed 07 October 2022).

11. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetnykh fondov na 01.01.2021 [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of 01.01.2021], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (accessed 07 October 2022).

12. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetnykh fondov na 01.01.2022 [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Off-Budget Funds as of 01.01.2022], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (accessed 07 October 2022).

13. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii. Ianvar'-sentiabr' 2022 g. [Socio-Economic Situation in Russia. January-September 2022], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (accessed 01 September 2022).

EIGHT MONTHS OF 2022 FOR THE CONSOLIDATED BUDGETS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND PROSPECTS FOR THE BUDGET TRIENNIAL

The change in the geopolitical situation and the increase in economic sanctions against the Russian economy in the first eight months of 2022 did not lead to a serious deterioration in the budget results for regional budgets. Receipts of the total amount of revenues of the consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation and key tax revenues grew faster than the rate of inflation. There is a gradual deterioration in the situation with the receipt of corporate income tax in regional budgets starting from May of this year. Personal income tax receipts are growing, but mainly due to payments from high-income categories of the population. In the conditions of growing price volatility on world markets, the factor of industry specialization of the region is gaining an increasing influence on the differentiation of regional budget revenues. Changes in tax legislation coming into force from 2023 may result in the redistribution of some of the revenues of regional budgets in favor of the federal budget. There is a tendency to reduce tax revenues in relatively prosperous regions. The planned reduction of federal transfers in real terms and relative to GDP will mainly affect the problem regions — their main recipients. This will inevitably lead to an aggravation of problems with the fulfillment of growing social obligations in all categories of regions.

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

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления — 03.12.2022 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

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

LYKOVA Lyudmila N.

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

Для цитирования:

Лыкова Л.Н. Восемь месяцев 2022 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и перспективы на бюджетное трехлетие // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 68–86. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-68-86>

С.И. ШАБЕЛЬНИКОВА

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Формирование основного финансового документа страны на ближайший бюджетный цикл 2023–2025 гг. осуществлялось в условиях нарастающего санкционного давления. Торговые, технологические, финансовые ограничения со стороны ряда государств вызвали необходимость принятия системных мер, направленных на структурную перестройку и технологическую модернизацию экономики. Соответственно перед правительством Российской Федерации встала серьезная задача финансирования первоочередных мер по переориентации экспортных поставок, развития транспортно-логистических коридоров, цифровизации отраслей экономики, обеспечения производственных цепочек внутри страны, технологического суверенитета, стимулирования предпринимательской, частной инвестиционной, инновационной активности, развития финансовой системы, повышения гибкости рынка труда. При этом в обязательном порядке необходимо сохранить сбалансированную бюджетную систему. В статье рассмотрены основные подходы к реализации бюджетной политики, формированию федерального бюджета, определению механизмов финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в целях обеспечения устойчивости бюджетов всех уровней.

Ключевые слова: региональный бюджет, межбюджетные отношения, санкции, федеральный бюджет, сбалансированность, дефицит, государственный долг.

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

На всех этапах экономического развития стратегическая цель бюджета страны — обеспечение финансовой и социальной стабильности в государстве, т.е. *полного и устойчивого выполнения финансовых обязательств государства* на всех уровнях власти. В соответствии с экономическими целями, уровнем развития экономики и ее состоянием правительство страны определяет приоритетные задачи бюджетной политики: повышение благосостояния населения и обеспечение устойчивого роста экономики на основе стабильно-

го функционирования и развития бюджетной системы. Согласно поставленным задачам происходит формирование государственного бюджета.

***Федеральный бюджет как основа для укрепления устойчивости
региональных экономик***

Бюджет — это наиболее широкая финансовая категория. Поэтому ему присущи все функции, принадлежащие финансам: перераспределение валового внутреннего продукта (ВВП); государственное регулирование и стимулирование экономики; финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществление социальной политики государства; контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств. Государственный бюджет представляет собой особую форму перераспределительных отношений, связанную с обособлением части национального дохода в собственность всего государства (или субъекта Российской Федерации) и ее использованием с целью удовлетворения потребностей всего общества и отдельных его государственно-территориальных образований. Сфера бюджетного распределения занимает центральное место в составе государственных финансов, что обусловлено ключевым положением бюджета по сравнению с другими звеньями финансовой системы [1, с. 190–191].

Бюджет в государственном управлении выступает способом (инструментом) реализации управленческих действий [2].

Введение беспрецедентных внешних финансовых и экономических ограничений в 2022 г. *потребовало оперативной разработки и реализации* в Российской Федерации *масштабного пакета мер* по поддержке финансовой стабильности и адаптации экономики к новым условиям. В результате действия правительства и парламента Российской Федерации позволили минимизировать негативный эффект санкций и их влияние на экономическое развитие. Кредитование экономики, стабилизация ситуации на рынке труда, а также дополнительные меры социальной поддержки граждан принесли свои результаты¹. Санкции и ограничения никоим образом не повлияли на ход исполнения федерального бюджета в текущем году, все расходные обязательства выполнены в полном объеме и бесперебойно. Показатели основных параметров в экономике также свидетельствуют о сохранении стабильности в текущем году. Так, снижение ВВП Российской Федерации оценивается на уровне 2,9%, с замедлением его сокращения в течение года, уровень инфляции составит 12,4%².

¹ План первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления, одобренный на заседании Президиума Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций 15 марта 2022 г. (№ ММ-П13-3928кс от 16 марта 2022 г., п. 1).

² Совещание по экономическим вопросам // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/news/47120/>

На предстоящую трехлетку официальные прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации остаются оптимистичны. Снижение ВВП в следующем году может составить 0,8%, что сопоставимо с темпами падения мирового ВВП, а в последующие 2024–2025 гг. пойдет рост на 2,6% ежегодно за счет увеличения потребительского и инвестиционного спроса. Высокий уровень государственных вложений, прежде всего в развитие инфраструктуры, расширение транспортных коридоров и структурную переориентацию экономики, по расчетам финансового блока правительства Российской Федерации, позволит добиться положительной динамики по объему инвестиций и ВВП.

По уровню инфляции также планируется сокращение до 5,5% в 2023 г. и возврат до уровня 4% в последующие годы, что в целом соответствует сложившемуся в результате введения искусственных торговых ограничений и финансовых санкций высокому мировому инфляционному фону и прогнозируемым в мировой экономике тенденциям³.

Доходная часть федерального бюджета в 2023–2025 гг., по оценке Минфина России, составит чуть более 26 трлн руб., и по 27 трлн руб. в последующие годы. Расходы на трехлетний период в среднем будут находиться на уровне 29 трлн руб. (т.е. дефицит бюджетных средств составит 3 трлн в следующем году со снижением в последующие годы. Основные источники покрытия – внутренние государственные заимствования Российской Федерации и средства Фонда национального благосостояния.

По опыту текущего года, при плановом объеме размещения облигаций федерального займа на четвертый квартал 150 млрд руб. Минфин разместил на 1,2 трлн руб. В один из дней объем размещения стал рекордным и составил 823 млрд руб., при этом общий спрос на долговые бумаги составил рекордные 1,2 трлн руб. Предыдущий рекорд по объему размещения был установлен в октябре 2020 г. – тогда на двух аукционах Минфин продал бумаги на общую сумму 436,5 млрд руб.⁴

Стоит отметить, что схема одновременного привлечения средств ФНБ и масштабного заимствования ресурсов оправдана при условии эффективного использования средств, а учитывая чрезвычайную важность решения поставленных задач в условиях ограниченных бюджетных ресурсов, обеспечение эффективного использования всех выделяемых бюджетных средств становится первостепенной задачей. Данные о том, за счет каких источников и в каких объемах планируется финансирование внутреннего долга в предстоящей трехлетке, представлены в таблице 1.

³ Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

⁴ Аукционы // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/internal/operations/ofz/auction/5.

Т а б л и ц а 1

**Объемы источников внутреннего финансирования дефицита
федерального бюджета в 2022–2025 гг., тыс. руб.**

Наименование источника	2023	2024	2025
<i>Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета</i>	<i>3 439 305,2</i>	<i>2 338 816,3</i>	<i>1 570 609,5</i>
Государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	1 747 370,3	1 937 634,8	2 000 485,8
Размещение	2 511 785,9	3 388 896,6	3 426 818,7
Погашение	-764 415,7	-1 451 261,8	-1 426 332,8
Изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета	1 963 655,2	646 213,7	-486 086,1
В т.ч.:			
Уменьшение остатков денежных средств ФНБ	2 902 624,7	1 302 524,9	2 432,0
Увеличение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета для зачисления дополнительных НГД в иностранной валюте	-938 969,4	-656 311,2	-488 518,1
Иные источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета	-271 720,3	-245 032,2	56 209,7
В т.ч.:			
Средства от приватизации	1 500,0	1 500,0	1 500,0
Государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней	-49 000,0	-37 400,0	-37 900,0
Исполнение государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации	-21 644,2	-24 500,9	-13 800,8
Бюджетные кредиты, предоставленные другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации из федерального бюджета в валюте Российской Федерации	-201 420,1	-183 562,9	107 331,2
<i>Возврат</i>	<i>48 579,9</i>	<i>66 437,1</i>	<i>353 401,2</i>
<i>Предоставление</i>	<i>-250 000,0</i>	<i>-250 000,0</i>	<i>-246 070,0</i>
Возврат бюджетных кредитов, предоставленных Российской Федерацией внутри страны за счет средств целевых иностранных кредитов	760,8	724,1	682,0
Возврат прочих бюджетных кредитов (ссуд), предоставленных федеральным бюджетом внутри страны	2 086,1	2 151,5	2 184,2
Прочие источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета (компенсационные выплаты по сбережениям граждан)	-4 002,9	-3 943,9	-3 786,9

Источник: составлено автором по [3].

В новом бюджетном цикле ожидается увеличение государственного долга страны с 23 трлн руб. (по оценке 2022 г.) до 25 трлн руб. в 2023 г., 27 трлн руб. в 2024 г. Данный уровень *не является рисковым* для устойчивости бюджетной системы, а постепенный возврат к бюджетным правилам и нормализации бюджетной политики, предусматривающим поступление в ФНБ средств в объеме превышения базовых нефтегазовых доходов, ожидается к 2025 г.

Еще на стадии концепции федерального бюджета правительством Российской Федерации, Минфином России была определена приоритизация расходов, исходя из необходимости первоочередного выполнения социальных обязательств государства, реализации мер по трансформации экономики, обеспечения сбалансированности параметров бюджета и возможности реагирования на последствия беспрецедентных изменений внешней и внутренней макроэкономической ситуации. Как и в предыдущие годы, несмотря на критику данных механизмов расходования бюджетных ассигнований в основном из-за низкого уровня кассового исполнения, *продолжится реализация национальных проектов, государственных программ.*

В *таблице 2* приведены отдельные примеры по уровню исполнению бюджетных расходов по национальным (федеральным проектам).

Т а б л и ц а 2

**Исполнение федерального бюджета в части бюджетных ассигнований,
по отдельным национальным и федеральным проектам,
по состоянию на 1 ноября 2022 г., %**

Наименование проекта	Кассовое исполнение
Национальный проект «Демография	82,9
Федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей»	70,2
Федеральный проект «Спорт норма жизни»	66,4
Федеральный проект «Старшее поколение»	81,5
Федеральный проект «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям»	66,9
Федеральный проект «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации»	61,5
Федеральный проект «Развитие кадрового потенциала ИТ-отрасли»	60,3
Федеральный проект «Развитие железнодорожных подходов к морским портам Северо-Западного бассейна»	1,1

Источник: составлено автором по [3].

Имеются проекты и *со стопроцентным исполнением.* Это «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла» и «Цифровая культура». В целом на конец года средний уровень

составил 75,8% на конец года. При этом недостаточен процент исполнения по важным социальным направлениям, которые являются первоочередными. Поэтому вопрос исполнительской дисциплины бюджетных расходов в предстоящем бюджетном цикле обязательно должен стоять на повестке. Тем более, что в ходе доработки бюджета ко второму чтению было принято 605 поправок, которыми объемы финансирования увеличены практически по всем разделам. Это коснулось в первую очередь разделов «Образование» (в 2023 г. увеличение на 1,1%, в 2024 г. — на 2,6%, в 2025 г. — на 0,6%) и «Здравоохранение» (в 2023 г. увеличение на 1,4%, в 2024 г. — на 1,2%, в 2025 г. — на 1,0%).

Также в 2023 и 2024 гг. увеличены расходы по разделу «Физическая культура и спорт» (в 2023 г. — на 3,7%, в 2024 г. — на 3,6%). В 2023 г. предусматривается увеличение расходов по разделам «Охрана окружающей среды» (на 2,9%), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 2,4%), «Средства массовой информации» (на 1,5%), «Общегосударственные расходы» (на 0,8%).

Всего в федеральном в бюджете предусмотрена реализация 49 государственных программ с объемом финансирования почти 18 трлн руб. в 2023 г. На следующий год наибольшее увеличение расходов по сравнению с предыдущим бюджетным циклом предусмотрено по таким госпрограммам, как социальная поддержка граждан (рост на 30%), развитие здравоохранения (с ростом на 22%) и обеспечение доступным и комфортным жильем (почти 17%).

Наряду с этим правительство Российской Федерации придерживается курса инвестиционного развития. Продолжится реализация инфраструктурных проектов, модернизация коммунальной инфраструктуры. Предусмотрены расходы на поддержку промышленности, в т.ч. разработку и внедрение электронной и радиоэлектронной продукции, создание новых мощностей в авиастроении и других отраслях, а также поддержку малого и среднего бизнеса. Это имеет важнейшее значение для укрепления российской экономики, но эффект будет достигнут *при условии соблюдения строжайшей бюджетной дисциплины.*

В преддверии принятия закона о федеральном бюджете в налоговой сфере произошел ряд изменений, которые оказали влияние на бюджетную систему страны. С 2023 г. внедряется единый налоговый счет. С одной стороны, это позволит упростить механизм исполнения обязанности по уплате налогов и обеспечит экономически обоснованный расчет суммы пеней на общую сумму задолженности перед бюджетом. В теории много положительного от данной новации: исчезает необходимость перечисления большого количества платежей, средства становятся доходами бюджета с момента исполнения Федеральным казначейством распоряжения налогового органа об определении принадлежности ЕНП. Однако *практика возможно выявит сложности распределения доходов между региональными бюджетами* и здесь важно следить за тем, чтобы не возникло выпадающих доходов у субъектов Российской Федерации в процессе интеграции единого налогового платежа.

Кроме того, прекращение действия института консолидированной группы налогоплательщиков (далее — КГН) с 1 января 2023 г. приведет к перераспределению поступления налога на прибыль организаций между субъектами Российской Федерации. Далеко не все субъекты Федерации, где действовал данный институт, имеют положительный эффект в доходной составляющей бюджетов. В связи с этим в федеральном бюджете *предусмотрен временный порядок* распределения доходов от поступлений налога на прибыль организаций, уплаченного бывшими участниками КГН, между бюджетами субъектов Российской Федерации. Такой механизм предложен Минфином России в целях исключения отрицательного влияния снижения поступлений по налогу на прибыль организаций в отдельных субъектах Российской Федерации на сбалансированность их бюджетов. Однако стоит отметить, что ряд субъектов Российской Федерации к такому подходу *отнеслись скептически*. В Совет Федерации поступали тревожные обращения от глав регионов. Основное опасение заключалось в том, что налог на прибыль от данных организаций будет распределяться из расчета объемов его поступления от участников КГН за 2019–2021 гг. и I полугодие 2022 г. Вместе с тем в условиях санкционного давления, динамичного изменения внутреннего спроса ситуация с поступлениями по налогу на прибыль постоянно меняется и его объем может негативно отразиться на расчете объемов распределения финансовой помощи регионам из федерального бюджета. Так, например, в бюджет Омской области участниками КГН по итогам первого полугодия 2022 г. перечислено налога на прибыль в сумме 2,5 млрд руб., а во втором более 5 млрд руб., что существенно превышает годовые суммы поступлений за 2019–2021 гг. (за 2019 г. поступило 2,3 млрд руб., 2020 г. — 0,5 млрд руб., 2021 г. — 1,3 млрд руб.)⁵. Похожая ситуация складывается и в других регионах. Для наглядности данные по объемам поступлений налога на прибыль организаций указаны в *таблице 3*.

Т а б л и ц а 3

Поступления по налогу на прибыль организаций по КГН, млн руб.

Поступления по налогу на прибыль организаций по КГН	2019	2020	За 6 мес. 2021
1	2	3	4
Сумма налога на прибыль	716 134	565 581	369 442
В т.ч.:			
В федеральный бюджет	109 588	90 150	57 475
В бюджеты субъектов Российской Федерации	606 546	475 431	311 967
Центральный федеральный округ	162 068	79 839	95 682
Северо-Западный федеральный округ	106 490	77 059	53 755

⁵ Приложение 7 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2023 год и плановый период 2024–2025 годов».

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3	4
Северо-Кавказский федеральный округ	6 081	1 137	2 202
Южный федеральный округ	32 318	15 703	12 675
Приволжский федеральный округ	96 629	47 258	39 469
Уральский федеральный округ	97 778	147 532	71 630
Сибирский федеральный округ	91 753	82 829	27 925
Дальневосточный федеральный округ	13 426	24 070	8 624

Источник: составлено автором по [3].

В целом мы видим, что *федеральный бюджет сбалансирован*, выражена его социальная направленность, он является основой для реализации целей и задач развития страны. Создаются определенные финансовые условия для укрепления экономики и социальной сферы в регионах.

Безусловно риски ухудшения мировых экономических трендов, ужесточение действующего режима санкций в отношении России требуют от властей всех уровней, Банка России постоянного мониторинга ситуации и готовности оперативно отреагировать на вызовы, принять соответствующие меры для обеспечения макроэкономической и финансовой стабильности региональных экономик, в т.ч. за счет межбюджетного регулирования, политики таргетирования инфляции и плавающего валютного курса, создания новых инструментов, стимулирующих долгосрочное инвестирование в реальный сектор экономики. Большая ответственность возложена на руководителей субъектов Федерации за своевременное и эффективное расходование бюджетных средств, в т.ч. финансовой помощи из федерального бюджета.

Меры по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов

Традиционно наибольший объем финансовой помощи бюджетам регионов в предстоящем бюджетном цикле — в виде межбюджетных трансфертов. В общем объеме в следующем году это более 3 трлн руб. (87,9% к оценке 2022 г.), 2, 9 трлн руб. в 2024 г. (92,7% к 2023 г.), 2,5 трлн руб. в 2025 г. (86,0% к 2024 г.). Сокращение общего объема межбюджетных трансфертов в 2025 г. относительно оценки текущего года составит 1 трлн руб. (или 30%), что связано главным образом с сокращением объемов иных межбюджетных трансфертов и приведением в соответствие с установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации случаев и оснований их предоставления с 2024 г.

Всего число трансфертов субъектам Российской Федерации из федерального бюджета насчитывается 260 и, что особо важно, распределено Законом о бюджете 246, т.е. практически все. Это положительный

фактор, поскольку позволяет субъектам Федерации получать четкий ориентир по объему финансовой помощи из федерального бюджета.

На 2023 г. проиндексирован общий объем дотаций на выравнивание на 8,5% и составил 822 млрд руб.

Отметим, что при формировании федерального бюджета Минфин России внес изменения в методику распределения данных дотаций с учетом отдельных факторов, учитываемых при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. В частности, установлено следующее:

- доведение в 2023 г. объемов дотаций субъектам Российской Федерации, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения с учетом утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, до 75% от утвержденных на 2022 г.;
- компенсация в размере 75% от утвержденных на 2022 г. объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектам Российской Федерации, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания;
- объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2023 г. не может быть ниже утвержденных на 2022 г. объемов, за исключением субъектов Российской Федерации, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности;
- прирост дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации в 2023 г. по отношению к 2022 г. не может превышать 30% для субъектов Российской Федерации, в которых осуществляется реализация индивидуальных программ социально-экономического развития, а также субъектов Российской Федерации, у которых объем поступлений налоговых доходов в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации составляет менее средней доли по Российской Федерации от объема налоговых доходов, собранных на территории субъекта Российской Федерации, и уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения дотации не превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности;
- прирост дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации в 2023 г. по отношению к 2022 г. не может превышать 17% за исключением субъектов ДФО;
- объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации в 2024 г. не может превышать

70% от объема 2023 г., увеличенного на темп роста общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации 2024 г. к 2023 г.;

- объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации в 2025 г. не может превышать 70% от объема 2023 г., увеличенного на 15%.

В результате такого подхода большая часть субъектов Российской Федерации сохранила в 2023 г. объемы финансовой помощи в виде дотаций на выравнивание на уровне 2022 г., *в ряде регионов прошло увеличение, а для некоторых объемы ассигнований снижены*. Исходя из представленных в *таблице 4* данных видно, что наибольший прирост у регионов дальневосточного федерального округа – 30%.

Т а б л и ц а 4

Распределение дотаций на выравнивание, тыс. руб.

Субъект Российской Федерации	2023	2022
1	2	3
Республика Адыгея (Адыгея)	6 018 485,6	4 954 645,4
Республика Алтай	11 289 420,9	10 312 438,3
Республика Башкортостан	22 101 630,3	18 890 282,3
Республика Бурятия	25 144 775,6	24 048 615,7
Республика Дагестан	85 915 276,3	80 181 662,5
Республика Ингушетия	14 390 565,0	12 299 628,2
Кабардино-Балкарская Республика	18 047 855,5	15 425 517,5
Республика Калмыкия	3 942 395,9	3 942 395,9
Карачаево-Черкесская Республика	12 949 405,8	11 067 868,2
Республика Карелия	8 169 922,9	8 169 922,9
Республика Коми	1 010 353,8	342 202,7
Республика Крым	25 823 279,5	22 734 481,8
Республика Марий Эл	10 332 473,6	7 948 056,6
Республика Мордовия	4 458 881,6	3 429 908,9
Республика Саха (Якутия)	56 757 741,4	56 757 741,4
Республика Северная Осетия – Алания	13 504 294,1	11 542 131,7
Республика Тыва	20 488 443,4	20 488 443,4
Удмуртская Республика	6 305 982,3	4 850 755,6
Республика Хакасия	3 711 550,4	3 810 819,3
Чеченская Республика	43 094 737,3	36 833 108,8
Чувашская Республика – Чувашия	16 605 768,5	13 448 979,6
Алтайский край	32 473 758,1	32 473 758,1

Продолжение табл. 4

1	2	3
Забайкальский край	13 073 670,2	13 073 670,2
Камчатский край	44 178 144,9	44 178 144,9
Краснодарский край	13 784 447,7	11 781 579,2
Пермский край	3 003 959,2	3 003 959,2
Приморский край	9 643 640,1	9 643 640,1
Ставропольский край	29 295 698,1	26 720 570,6
Хабаровский край	7 514 554,7	7 514 554,7
Амурская область	2 982 764,5	3 977 019,3
Архангельская область	10 165 065,9	10 165 065,9
Астраханская область	3 446 622,4	2 651 248,0
Брянская область	14 720 203,7	14 720 203,7
Владимирская область	6 483 626,1	6 483 626,1
Волгоградская область	13 706 019,0	10 792 107,2
Воронежская область	6 299 310,2	8 399 080,2
Ивановская область	13 740 878,2	13 740 878,2
Калининградская область	3 262 633,1	2 904 069,4
Кемеровская область – Кузбасс	2 868 455,6	3 824 607,4
Кировская область	14 834 730,7	13 925 060,6
Костромская область	4 516 813,9	3 860 524,7
Курганская область	16 953 290,5	14 574 634,7
Курская область	2 748 522,9	3 664 697,2
Магаданская область	4 734 658,0	4 734 658,0
Новгородская область	2 079 472,8	1 818 825,4
Новосибирская область	4 803 638,6	6 404 851,5
Омская область	11 597 997,2	8 921 536,3
Оренбургская область	7 188 972,1	5 529 978,5
Орловская область	6 586 684,5	6 586 684,5
Пензенская область	10 152 343,4	8 816 368,7
Псковская область	6 699 047,7	5 153 113,6
Ростовская область	18 938 191,5	16 186 488,5
Рязанская область	5 562 219,3	4 618 840,1
Саратовская область	12 317 056,1	10 527 398,4
Смоленская область	4 327 146,7	3 698 416,0
Тамбовская область	10 475 224,3	8 237 495,2

О к о н ч а н и е т а б л . 4

1	2	3
Тверская область	5 597 338,0	5 015 006,5
Томская область	7 515 144,9	5 780 880,7
Ульяновская область	4 512 103,9	3 856 499,1
Город федерального значения Севастополь	3 962 704,8	1 371 196,5
Еврейская автономная область	2 541 573,9	1 558 756,0
Чукотский автономный округ	13 508 220,6	8 142 735,8

Источник: составлено автором по [3].

Безусловно положительная тенденция в 2023 и 2024 гг. — увеличение в структуре межбюджетных трансфертов доли субсидий как наиболее прозрачной формы финансовой помощи с точки зрения контроля и возможностей возврата нецелевого использования средств среди остальных форм межбюджетных трансфертов. В общем объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации доля субсидий в 2023 и 2024 гг. запланирована на уровне 48% и 50% соответственно, что *существенно превышает аналогичный показатель в 2021–2022 гг.* — 33% и 44%. В то же время в 2025 г. в связи с завершением софинансирования национальных проектов в субъектах Федерации доля субсидий в общем объеме трансфертов резко снижается (до 40% в сравнении с 48–50% в 2023–2024 гг.).

В 2023–2025 гг. прогнозируется устойчивое сокращение дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в основном за счет увеличения объема собственных доходов регионов до 18 трлн руб. к 2025 г. Кроме того, значительные остатки на счетах консолидированных бюджетов регионов будут способствовать поддержанию сбалансированности бюджетов.

Произошли важные изменения в структуре государственного долга консолидированных бюджетов за счет проведенной реструктуризации казначейских и коммерческих кредитов, в т.ч. сокращение доли коммерческого долга в общем объеме задолженности и увеличение среднего срока погашения долга в большинстве регионов. При этом отмечается, что с 2025 г. предусмотрено значительное увеличение (до 353,4 млрд руб.) объема возвратов бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Как было отмечено ранее, в 2023–2025 гг. планируется продолжение мер, направленных на наращивание объемов инвестиционных расходов субъектов Российской Федерации и на стимулирование регионов к развитию инфраструктуры, в т.ч. предоставление бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов.

Можно сказать, практика правительства Российской Федерации «инфраструктурного меню» достаточно востребована в регионах.

На четыре года уже выделено инвестиционных бюджетных кредитов на сумму 1 трлн руб. Регионы очень активно пошли в эти проекты: 953 объекта в 83 субъектах Российской Федерации. Ожидаемый эффект – 130 млн м² жилья, 500 тыс. рабочих мест, дополнительные налоговые поступления порядка 2 трлн. Но многое будет зависеть от эффективности региональных менеджеров, качества подбора подрядчиков и ряда других факторов, оказывающих влияние на достижение целей развития. Это общая картина по финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Федерации.

В целом проблематика межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, регионального развития активно исследуется, но это не значит, что многие серьезные проблемы в этой области *удается решить приемлемым образом*. Год от года, включая последний период, с разной степенью остроты *рассматриваются одни и те же сюжеты*: несбалансированность бюджетов; высокая дифференциация социально-экономического развития регионов; недостаточность межбюджетных трансфертов, несовершенство их структуры; существенные пробелы в качестве управления [4].

Однако нельзя не отметить, что сегодня правительство Российской Федерации, Минфин России вынуждены работать по принципу «пожарной команды», бороться с угрозами, в т.ч. и возникающими в отношении региональных бюджетов, и для этого использовать все возможные методы в экстренном формате. Этому во многом способствует возможность перераспределения финансовых ресурсов бюджетной росписью, без внесения изменений в Закон о бюджете. Таким образом, современным *трендом федеральной бюджетной политики становится точечное решение финансовых вопросов с учетом проблем конкретной территории*.

Особенности исполнения федерального бюджета в условиях санкций

В результате изменений бюджетного законодательства в последние годы *правительство Российской Федерации было наделено широкими полномочиями* по распределению (перераспределению) бюджетных ассигнований федерального бюджета. В частности, ему предоставлено право:

- на увеличение резервного фонда Правительства Российской Федерации;
- до 10% на реализацию государственных программ;
- на капитальные вложения (без выделения новых объектов).

На постоянной основе установлена возможность использования средств ФНБ в размере до 1% ВВП сверх объема, предусмотренного федеральным законом о федеральном бюджете, в случае снижения цен на нефть ниже базового уровня.

Разрешено увеличение сумм на реализацию (приобретение) драгоценных металлов и драгоценных камней.

Закреплена возможность использования остатков межбюджетных трансфертов по итогам года внебюджетными фондами в очередном году на те же цели.

По инфраструктурным кредитам установлено требование о том, что высвобождаемые в результате уменьшения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации по бюджетным кредитам бюджетные средства должны подлежать направлению на инфраструктуру в целях реализации новых инвестиционных проектов. При этом стало возможно превышение дефицита бюджета субъекта Федерации и государственного долга субъекта Федерации на сумму ассигнований, направленных на указанные цели. Также были сняты требования о предельном уровне софинансирования для субсидий на непредвиденные расходы, в т.ч. связанные с чрезвычайными ситуациями, а субсидии юридическим лицам и бюджетные инвестиции разрешается утверждать вне закона о федеральном бюджете.

С 2023 г. расширен круг лиц, в отношении которых установлен запрет на предоставление государственной поддержки, в т.ч. в связи с утверждением Минфином России перечня государств и территорий, используемых для промежуточного (офшорного) владения активами в Российской Федерации, а также за счет сокращения с 50 до 25% доли прямого или косвенного (через третьих лиц) участия офшорных компаний в уставном (складочном) капитале российских юридических лиц. Таким образом, мы видим, что изменения бюджетного законодательства — это своевременная реакция в ответ на вызовы.

Ранее, начиная с периода пандемии, когда возникла острая необходимость оперативности в принятии решений о направлении бюджетных ассигнований на борьбу с *COVID-19*, правительству Российской Федерации было предоставлено право перераспределять средства самостоятельно, без внесения изменений в закон о бюджете «бюджетной росписью». Для финансирования непредвиденных расходов и мероприятий федерального значения, не предусмотренных в законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, был создан Резервный фонд, механизм, который благополучно функционирует по настоящее время. В текущем году, например, Резервный фонд послужил источником финансирования ежемесячных выплат на детей в возрасте от 8 до 17 лет, закупки бесплатных лекарств для больных коронавирусом. Также средства из него выделялись на переобучение безработных.

Во II полугодии текущего года резервный фонд правительства увеличился более чем на трлн руб. за счет дополнительных нефтегазовых доходов, полученных в 2022 г.⁶, на 1,6 млрд руб. за счет неиспользованных остатков средств федерального бюджета, образовавшихся на 1 января 2022 г.⁷

Право правительства распоряжаться средствами резервного фонда закреплено на законодательном уровне, поправками в закон об особенностях

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 мая 2022 г. № 1115-р; Распоряжение от 7 июня 2022 г. № 1473-р.

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 июня 2022 г. № 1637-р.

исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 г.⁸ и продлено на 2023 г.⁹ Стоит отметить, что по аналогии с Федеральным резервным фондом, субъектам Федерации с высокой и средней долговой устойчивостью (а на 2022 г. и с низкой) также было разрешено устанавливать направления использования «не связанных» остатков, в т.ч. их направление в резервный фонд субъекта Российской Федерации.

На практике это выглядело следующим образом. Только за I полугодие 2022 г. через резервный фонд всего было распределено 4,4 трлн руб. ассигнований, что в 1,9 раза, или *почти на 2 трлн руб., превышает законодательно установленный объем* (2,3 трлн руб.). Большая часть средств была направлена на финансирование мер государственной поддержки по стабилизации экономики и устойчивому экономическому развитию в условиях санкционного давления, на эти цели было выделено 863,9 млрд руб. Была профинансирована деятельность по организации строительства, реконструкции и капитальному ремонту автомобильных дорог, а также развитию инфраструктуры дорожного хозяйства — 138,7 млрд руб., на финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с *COVID-19* было направлено 57,9 млрд руб.¹⁰

Что касается перераспределения бюджетных ассигнований бюджетной росписью, то данный процесс также осуществляется в рамках утвержденных лимитов, и *поэтому увеличение объемов финансирования одному региону осуществляется за счет другого*. Это происходит по разным причинам. Но чаще всего средства идут в тот регион, у которого имеется наибольшая потребность, подготовлена вся необходимая документация, а снимают с той территории, где низкий уровень освоения бюджетных средств и сам регион не готов освоить ассигнования (т.е. данное перераспределение идет, исходя из целесообразности, но при этом возникает повод для обсуждения в различных телеграмм-каналах).

Так, канал «Региональная политика» с определенной долей сарказма комментирует Распоряжение Правительства Российской Федерации о вносимых изменениях в распределение субсидий в рамках национального проекта «Безопасные и качественные дороги» и на развитие дорожного хозяйства¹¹. По мнению авторов канала, федеральный центр

⁸ Федеральный закон от 29 ноября 2021 г. № 384-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”».

⁹ Федеральный закон от 22 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году».

¹⁰ Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета. Январь — июнь 2022 г. // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/d70/fzt07st4aadjk0ttth1135lgqyc2khke.pdf>

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2022 г. № 3661-р.

в самом конце года продолжает перебрасывать деньги между регионами, помогая одним и наказывая других. «... Например, некоторые регионы лишились части средств, которые ранее предполагалось направить в текущем году на приведение дорог в нормативное состояние. Больше всех из них потерял Ненецкий АО — 75 млн руб. Еще несколько регионов лишились в этом году трансфертов на развитие дорожной инфраструктуры — Башкортостан обеднел на 250 млн руб., Забайкальский край — на 187 млн руб., а 10 млн не поступят в Вологодскую область. Зато по этой статье нарастили трансферты Северная Осетия (на 516 млн руб.) и пострадавший от решения, о котором мы сказали выше, Ненецкий АО (на 7 млн руб.). Трансферты на ремонт автодорог регионального, межмуниципального и местного значения заметно урезаны для Липецкой области (на 34 млн руб.), но от этого выиграла Нижегородская область — ей направлено на 33,8 млн больше. В рамках другого решения, но на эти же цели Удмуртия, трансферт которой ранее не был предусмотрен, теперь получит 76 млн руб. Нижегородской области и здесь выделены дополнительные 135 млн руб., а Смоленская и Тамбовская области, наоборот, обделены — в них поступит меньше на 2 млн и на 209 млн руб. соответственно. Что касается восстановления дорог после чрезвычайных ситуаций, то урезано финансирование в Забайкальском (на 12 млн руб.) и Хабаровском (31 млн руб.) краях, зато на эту же сумму увеличились объемы трансфертов в Приморский край (на 43 млн руб.). Наконец, изменениями, произведенными нынешним распоряжением, стали серьезное уменьшение трансферта на развитие дорожной инфраструктуры для Адыгеи (на 379 млн руб.), но зато его увеличение для Кабардино-Балкарии (на 46 млн руб.), а также создание двух новых направлений трансфертов — в Тульскую область (202 млн руб.) и Ненецкий АО (130 млн руб.). В итоге баланс для Ненецкого АО все-таки оказался положительным. И еще отдельным распоряжением правительство¹² выделило Псковской области 800 млн руб. на развитие дорожной сети. <...> Итак, под конец года федеральный центр пытается перераспределять бюджетные средства между регионами, переводя деньги туда, где работы по строительству и ремонту автодорог нужнее или идут эффективнее. Сейчас счастливыми обладателями дополнительных денежных средств стали Псковская область, Северная Осетия, Тульская и Нижегородская области. Наоборот, явно повезло Адыгее, Башкирии, Тамбовской области и Забайкальскому краю, не доказавшим свое умение грамотно распоряжаться деньгами. Но год еще не закончен, так что у регионов еще есть возможности получить трансферты до боя кремлевских часов»¹³.

Или другое сообщение. «...Пять особенно выдающихся регионов — Белгородская, Свердловская, Оренбургская и Курганская области, Ямало-Ненецкий АО — в опережающем порядке получают¹⁴ федераль-

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2022 г. № 3662-р.

¹³ Телеграмм-канал «Региональная политика» (1 декабря 2022 г.). URL: <https://t.me/s/regpol>

¹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2022 г. № 3637-р.

ные трансферты, выделяемые на развитие жилищного строительства, т.е. объектов социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры. Предусмотренные на эти цели 838,6 млн руб. будут получены регионами уже в истекающем нынешнем году, хотя ранее их планировалось выделить только в 2023–2024 гг. Такое решение объясняется быстрыми темпами работ в упомянутых пяти субъектах и желанием федерального правительства поддержать проекты, где строительство может завершиться раньше сроков. Однако для соблюдения баланса сумму, переведенную из бюджета 2023–2024 гг. в бюджет на 2022 г., необходимо компенсировать примерно такой же суммой, которую необходимо перевести в обратном направлении. Поэтому субсидии, которые в 2022 г. предполагалось перевести Костромской, Ростовской и Смоленской областям, будут выделены им только в 2023–2024 гг. Эти три региона оказались явными неудачниками. Все субсидии распределены между регионами в рамках федерального проекта “Жилье”. В самую успешную — Белгородскую область заблаговременно поступят 289 млн руб. Например, по проекту в Юго-Западном микрорайоне там строят сети водоснабжения и водоотведения общей стоимостью 1,5 млрд руб. Свердловская область, которую Минстрой особенно хвалит за эффективное выполнение мероприятия проекта, раньше времени получит не так много — 126 млн руб. Транш Оренбургской области в 2022 г. вырастет на более солидные 165 млн руб., а Курганской области — и вовсе на 231 млн руб., в то время как субсидия богатому Ямало-Ненецкому АО вырастет лишь на 28 млн руб. Известно, что деньги пойдут на создание инженерных сетей, дорог, улиц и детской поликлиники, и их строительство позволит ввести в эксплуатацию новое жилье. Интересно, что четыре из пяти регионов, ставших героями нынешнего распоряжения, расположены на Урале / в Уральском федеральном округе. Именно они вместе с Белгородской областью удостоились одобрения Минстроя, тогда как Ростовская, Костромская и Смоленская области, наоборот, показали наибольшую неэффективность, в результате чего лишились в 2022 г. части федеральных денег. Учитывая возможности и практики федерального центра, в дальнейшем перераспределение может произойти не между столбцами, отвечающими за период финансирования, а между строками, отвечающими за сам объект финансирования. Другими словами, если оперативность отстающих регионов не вырастет, то “лишние” деньги могут достаться более достойным претендентам...»¹⁵.

Можно по-разному относиться к данному регулированию, но в действительности, как уже отмечалось выше, правительство Российской Федерации, пользуясь своим правом перераспределять бюджетные ассигнования самостоятельно, пытается максимально эффективно расходовать имеющиеся ресурсы. При этом определен подход к осуществлению расходов на капитальное строительство и завершение всех долгостроев.

¹⁵ Телеграмм-канал «Региональная политика» (30 ноября 2022 г.). URL: <https://t.me/s/regpol>

Заключение

Безусловно остаются острые проблемы, связанные с обеспечением устойчивости региональных бюджетов. Стоит обратить внимание, что большие суммы трансфертов являются связанными, они, в общем, направляются на очень конкретные цели. А средства на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые являются базовым механизмом для обеспечения работы регионов, все-таки *в этих трансфертах являются недостаточно большой величиной*. Со следующего года правительство Российской Федерации готово поэкспериментировать с субсидиями от министерств в рамках единой субсидии, которая будет иметь общие показатели, что тем самым снизит бюрократическую работу и повысит ответственность за конечные показатели работы субъектов Российской Федерации. Важно не вернуться снова к распределению на маленькие субсидии внутри этой большой субсидии.

Несмотря на то, что в федеральном бюджете максимально учтено финансирование на все государственные задачи, в ходе исполнения скорее всего появится потребность в увеличении финансирования мероприятий в сфере здравоохранения, капитальных вложений в социально значимые объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), мероприятий по развитию сельского хозяйства и комплексному развитию сельских территорий, а также проектов в сфере культуры, способствующих укреплению гражданской идентичности, духовно-нравственных ценностей и патриотическому воспитанию, в т.ч. проектов в сфере кинематографии, издательской деятельности и других видов искусств¹⁶.

Текущая ситуация требует пристального внимания к состоянию бюджетов субъектов Российской Федерации и при необходимости принятия дополнительных мер по их поддержке, в т.ч. в случае возникновения выпадающих доходов в результате отмены КГН, а также в части предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета для покрытия временных кассовых разрывов вследствие перехода на механизм единого налогового счета.

Кроме того, в следующем бюджетном цикле необходимо *под особый контроль* взять вопросы эффективности реализации программы индивидуальных планов развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития, состояния бюджетов субъектов Российской Федерации, в которых произошло существенное ухудшение социально-экономической ситуации (снижение финансовой устойчивости, а также тех субъектов, границы которых сопряжены с территориями иностранных государств, включенных в перечень иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия).

¹⁶ СФ одобрил бюджет на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг. // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://council.gov.ru/events/news/140317/?hl>

И безусловно продиктована временем необходимость актуализации целей и показателей государственных программ Российской Федерации в соответствии с приоритетами развития отраслей в текущих социально-экономических и внешнеполитических условиях.

Важно усилить контроль за эффективным использованием бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, а также за достижением установленных при распределении данных кредитов показателей.

Также стоит отметить, что пришло время завершить инвентаризацию регулирующего воздействия принятых (изданных) на федеральном уровне нормативных правовых, непосредственно влияющих на финансирование полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Список литературы

1. Степашин С.В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006. 816 с.
2. Вершило Т.А. Особенности государственного управления бюджетной сферой в условиях развития цифровой экономики // Финансовое право. 2022. № 4. С. 7–13.
3. Официальный сайт Министерства финансов. URL: <https://minfin.gov.ru>
4. Климанов В. В., Дерюгин А.Н., Михайлова А.А., Яговкина В.А. Бюджетный федерализм: финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 32 с.

References

1. Stepashin S.V. Konstitutsionnyi audit [Constitutional Audit]. Moscow, Nauka, 2006, 816 p. (In Russ.).
2. Vershilo T.A. Osobennosti gosudarstvennogo upravleniia biudzhethnoi sferoi v usloviiakh razvitiia tsifrovoi ekonomiki [Features of Public Administration of the Budgetary Sphere in the Conditions of the Development of the Digital Economy], *Finansovoe pravo* [Financial Law], 2022, No. 4, pp. 7–13. (In Russ.).
3. Ofitsial'nyi sait Ministerstva finansov [Official Website of the Ministry of Finance]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru>
4. Klimanov V. V., Deriugin A.N., Mikhailova A.A., Iagovkina V.A. Biudzhethnyi federalizm: finansovoe uchastie regionov v dostizhenii natsional'nykh tselei razvitiia [Budgetary Federalism: Financial Participation of Regions in Achieving National Development Goals]. Moscow, Izdatel'skii dom «Delo» RANKhiGS, 2019, 32 p. (In Russ.).

MAIN APPROACHES TO THE IMPLEMENTATION OF BUDGET POLICY UNDER THE CONDITIONS OF SANCTIONS

The formation of the main financial document of the country for the next budget cycle was carried out in the face of growing sanctions pressure. Trade, technological, financial restrictions on the part of a number of states have necessitated the adoption of systemic measures aimed at structural restructuring and technological modernization of the economy. Accordingly, the Government of the Russian Federation faced a serious task of financing priority measures to reorient export deliveries, develop transport and logistics corridors, digitalize sectors of the economy, ensure production chains within the country, technological sovereignty, stimulate entrepreneurial, private investment, innovative activity, develop the financial system, increase flexibility labor market. At the same time, it is mandatory to maintain a balanced budget system. The article discusses the main approaches to the implementation of budget policy, the formation of the federal budget, the definition of mechanisms for financial support of the constituent entities of the Russian Federation in order to ensure the sustainability of budgets at all levels.

Keywords: regional budget, interbudgetary relations, sanctions, federal budget, balance, deficit, public debt.

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

Дата поступления – 05.12.2022 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;

Federation Council 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. Основные подходы к реализации бюджетной политики в условиях санкционных ограничений // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 87–106. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-87-106>

Н.В. БАХТИЗИНА, П.М. ШПАК, Б.Р. ХАБРИЕВ

ГАЗОВЫЙ КРИЗИС КАК ПРЕДВЕСТНИК РЕЦЕССИИ В ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ*

Причинами газового кризиса в Евросоюзе, начавшегося в 2021 г., стали нестабильность возобновляемой энергетики, перенаправление СПГ на премиальный азиатский рынок, антироссийские санкции и снижение импорта газа из России. Несмотря на предпринимаемые властями Евросоюза меры (энергосбережение, диверсификация поставок газа и источников энергии, финансовая поддержка населения и бизнеса), газовый кризис усугубится в 2023 г. Газовый кризис, наложенный на ошибки монетарной политики европейских властей, ускоряет инфляцию, усиливая структурные диспропорции в экономике Евросоюза и приближая рецессию. Симптомы рецессии уже сейчас можно наблюдать с помощью ключевых индикаторов, к которым относятся индексы промышленного производства и Manufacturing PMI, сальдо торгового баланса, инфляция, уровень безработицы, динамика розничных продаж и ВВП. Экономический спад в Евросоюзе негативно отразится на динамике производства в крупнейших торговых партнерах (Китай, США и Великобритания) и может спровоцировать рецессию в мировой экономике.

Ключевые слова: Евросоюз, газ, инфляция, промышленное производство, рецессия, кризис.

JEL: Q41, Q48, E30, E32

Европейский союз является флагманом глобального энергоперехода, до 2021 г. планомерно претворявшим в жизнь дорожную карту по достижению нулевого уровня нетто-выбросов парниковых газов к 2050 г. — *European Green Deal*¹. Достигнуть амбициозной климатической цели предполагалось за счет роста энергоэффективности экономики, замещения ископаемого топлива, в первую очередь угля, возобновляемыми источниками энергии (ВИЭ), развития в Евросоюзе электротранспорта, распределенной и водородной энергетики.

*Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке РФФИ, проект № 20-010-00335 «Разработка программно-аналитического комплекса для оценки, мониторинга и прогноза интегрального показателя национальной силы».

¹ European Green Deal // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en#documents (дата обращения: 02.12.2022).

Но, по-видимому, Европейский союз переоценил свои возможности – в 2021 г. грянул газовый кризис, который, по прогнозам, продлится в среднесрочной перспективе и спровоцирует рецессию в европейской экономике уже в 2023 г. Кроме того, из-за дефицита и роста цен на газ с 2021 г. в европейской электрогенерации происходит замещение газа углем, что в случае продолжения тенденции ставит под угрозу достижимость климатических целей Евросоюза.

Европейский газовый кризис

По данным *Eurostat*, в 2021 г. из-за неблагоприятных погодных условий снизилась выработка электроэнергии на гидроэлектростанциях и ветроэлектростанциях – на 0,9% г/г и 2,4% г/г соответственно. В результате, даже несмотря на рост объема солнечной генерации более чем на 12% г/г, в Европейском союзе *впервые с 2017 г. отмечался рост производства электроэнергии на основе ископаемых источников энергии*, составивший более 5% г/г в 2021 г. Такой рост стал следствием увеличения грязной, но относительно дешевой, угольной электрогенерации более чем на 20% г/г при одновременном снижении производства электроэнергии на основе экологичного природного газа (1,7% г/г) из-за его дефицита².

Дефицит газа образовался вследствие ограничения предложения со стороны поставщиков сжиженного природного газа (СПГ), перенаправивших свои поставки на премиальный азиатский рынок, где возник дополнительный спрос со стороны экономики Китая, в результате чего во второй половине 2021 г. резко выросли цены на газ в Азии и Европе. Таким образом, ВИЭ, которые в 2021 г. вырабатывали более 37% потребляемой в Европейском союзе электроэнергии, в условиях неразвитости промышленных систем накопления энергии все еще *не в состоянии обеспечить надежность энергоснабжения*.

По оценкам компании *EMBER*, из-за роста цен на газ возобновляемая энергетика в Евросоюзе вместо того, чтобы вытеснять грязный уголь, замещает газ, что приводит к росту выбросов парниковых газов и ставит под угрозу достижение климатических целей ЕС³. Отметим, что газ, наряду с АЭС, еще в начале 2022 г. был признан Еврокомиссией чистым энергоресурсом и включен в таксономию устойчивого финансирования.

Высокий отбор газа в отопительный сезон 2021 г. и низкая закачка в подземные хранилища газа (ПХГ) стран Европейского союза обусловили снижение заполненности ПХГ до экстремально низких уровней, что еще сильнее толкало цены вверх.

² Energy Balances – Early Estimates // Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_balances_-_early_estimates (дата обращения: 03.12.2022).

³ European Electricity Review 2022 // EMBER. URL: <https://ember-climate.org/insights/research/european-electricity-review-2022/#supporting-material-downloads> (дата обращения: 03.12.2022).

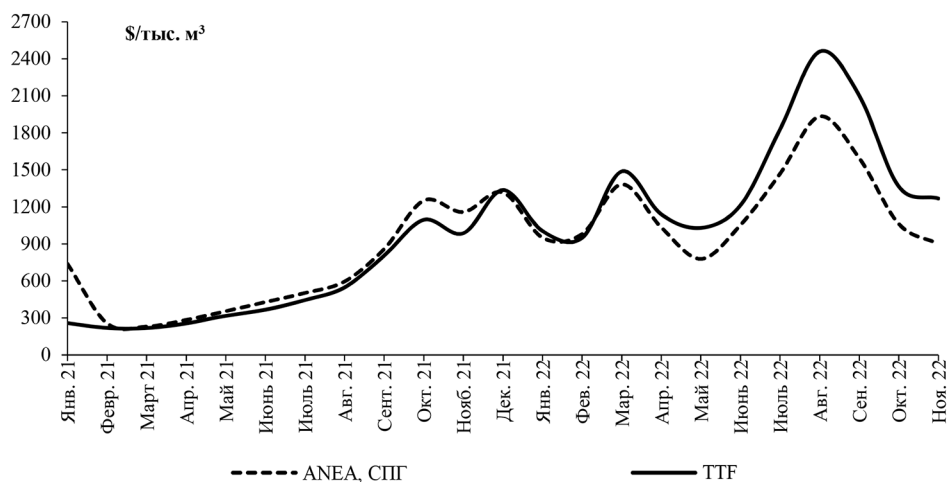


Рис. 1. Цены на газ в Евросоюзе (TTF) и Азии (ANEA)

Источник: [1].

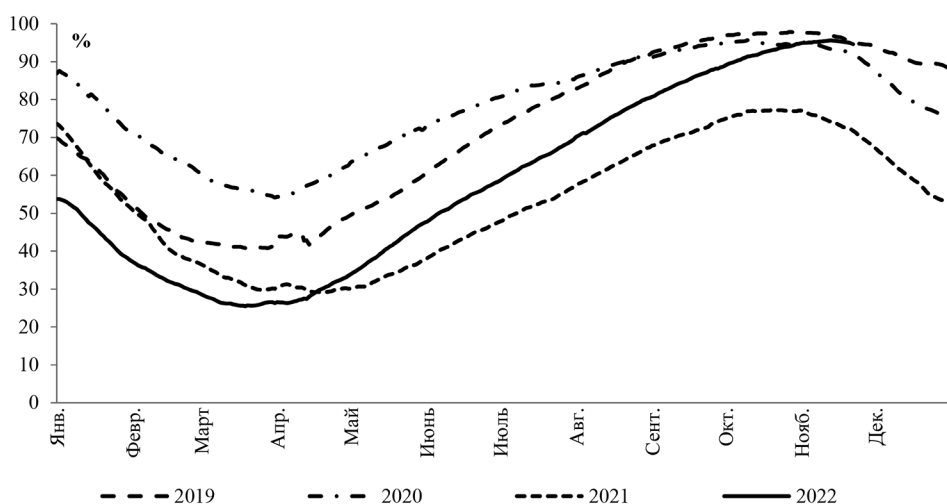


Рис. 2. Уровень заполненности ПХГ Евросоюза

Источник: [2].

В 2022 г. ситуация на газовом рынке Европейского союза усугубилась еще и вследствие антироссийских санкций и сокращения поставок российского газа. Если в 2021 г. Россия обеспечивала 44,5 % (155 млрд м³) импорта природного газа Евросоюза, то по итогам II квартала 2022 г. доля России сократилась на 19,2 процентных пункта до 25,3%. Рыночную нишу России на газовом рынке Евросоюза заняли США, доля которых увеличилась на 10,3 процентных пункта до 16,2% во II квартале 2022 г., а также Великобритания (+4,7 процентных пункта до 10,4%) и Азербайджан (+2,3 процентных пункта до 3,7%).

По данным ПАО «Газпром», из-за снижения поставок в Европу (несмотря на рост поставок газа в Китай), экспорт ПАО «Газпром» трубопроводного газа в дальнее зарубежье в январе – октябре 2022 г. сократился на 67,6 млрд м³ г/г (-42,6% г/г), составив 91,2 млрд м³.

По оценкам ПАО «Газпром», за 10 месяцев 2022 г. потребление газа в Евросоюзе сократилось на 36 млрд м³ г/г и обеспечило 85%-й вклад в снижение мирового потребления газа (-40 млрд м³ г/г). С учетом сокращения потребления газа в Великобритании за 10 месяцев 2022 г. на 4 млрд м³ г/г суммарный вклад Европейского союза и Великобритании в снижение мирового спроса на газ в январе – октябре составил около 95%⁴.

В результате обострения дефицита газа (в т.ч. из-за аварии на американском СПГ заводе *Freeport*) в условиях необходимости форсированного заполнения ПХГ, европейская цена на газ выросла до пиковых значений в августе 2022 г., когда она превысила уровень прошлого года в 4,5 раза и достигла 2 459 долл. США за тыс. м³.

Благодаря росту импорта СПГ (+64% г/г в январе-октябре 2022 г.), в основном поставляемого из США, уровень заполненности ПХГ стран Евросоюза достиг 94,9% к началу ноября 2022 г. Таким образом, целевой показатель по уровню заполненности ПХГ Евросоюза, установленный Европарламентом на 1 ноября 2022 г. (80%), *был перевыполнен почти на 15 процентных пунктов*. Наибольший уровень заполненности ПХГ наблюдался в Португалии, Бельгии и Франции – 100%; наименьший – в Латвии (57,5%).

Несмотря на приближение к максимальным отметкам запасов газа, после осенней коррекции цены на газ с конца ноября 2022 г. из-за похолодания, наблюдается новая волна роста цен на газ в Европе.

Следует отметить, что в странах Европы, импортировавших в предыдущие годы значительные объемы российского газа, высокий уровень заполненности ПХГ не обеспечит бесперебойное прохождение отопительного сезона. Например, по данным ПАО «Газпром», в Германии в прошлом осенне-зимнем периоде (1 октября 2021 г. – 31 марта 2022 г.) среднемесячное потребление газа составило 9,5 млрд м³. С учетом установленного властями Евросоюза снижения потребления газа на 15% в период с августа 2022 г. по конец марта 2023 г., среднемесячное потребление газа в Германии в осенне-зимнем периоде составит, по оценке, около 8 млрд м³. Несмотря на высокий уровень заполненности ПХГ Германии (98,9% на 1 ноября 2022 г.), объема содержащегося в них активного газа – около 24 млрд м³ – хватит только на 3 месяца отопительного периода, т.е. по январь 2023 г.

Надежность прохождения текущего отопительного сезона зависит от реализации ряда дополнительных условий, включающих существенное снижение потребления газа населением и промышленно-

⁴ Добыча и поставки газа: итоги десяти месяцев // ПАО «Газпром». URL: <https://www.gazprom.ru/press/news/2022/november/article558568/> <https://www.gazprom.ru/press/news/2022/november/article558568/> (дата обращения: 06.12.2022).

стью, выполнение импортерами обещаний по увеличению поставок СПГ и трубопроводного газа, продолжение поставок российского газа по «Турецкому потоку» и ГТС Украины, обеспечение стабильной работы инфраструктуры добычи и транспортировки газа в странах Евросоюза, нехолодную зиму.

В условиях нарастающего энергетического кризиса ряд европейских промышленных компаний заявили о приостановке или сокращении производства. Так, в 2022 г. итальянский производитель упаковки *Pro-Gest* приостановил работу бумажных фабрик, норвежский производитель удобрений *Yara* сократил производство на заводах в Италии и Франции, сотрудники испанского цементного завода *Portland Valderrivas Cementos* отправлены в бессрочные отпуска, остановлены немецкий сталелитейный комбинат *Lech-Stahlwerk*, венгерская *Nitrogenmuvex*, австрийская *Borealis AG*, испанские производители стали сообщили о сокращении объемов производства и т.д.

Рост цен на газ в Европе, который является основной статьей расходов для производителей аммиака и азотсодержащих удобрений, вынуждает европейские компании сокращать производство. Кроме того, *Shell* и *Repsol* объявили о сокращении объемов использования газа на своих европейских НПЗ.

В 2022 г. представители европейской отрасли цветной металлургии обратились к руководству Европейского союза с просьбой незамедлительно принять меры по предотвращению разрушения отрасли из-за роста цен на электроэнергию и газ. По заявлению представителей отрасли, в ЕС из-за высоких цен на энергоносители за период с октября 2021 г. по сентябрь 2022 г. произошло масштабное сокращение производства металлов, необходимых для осуществления энергетического перехода: на 50% — алюминия, на 45% — цинка, на 27% — кремния и ферросплавов. Также серьезно пострадало производство меди и никеля.

Высокая стоимость энергии вынуждает европейские компании переносить производство в США, где цены существенно ниже и предоставляется государственная поддержка. Компания *Draslovka*, крупнейший в мире производитель цианида, используемого при извлечении золота и серебра, остановила производство в Европейском союзе из-за резкого роста цен на электроэнергию. Согласно заявлению компании, производство цианида в Европе стало нерентабельным, поскольку цены на газ в регионе в 12 раз выше, чем в США. Себестоимость производства цианида в Европе за год выросла на 270% из-за роста цен на сырье и энергию.

Среди других европейских компаний, объявивших о релокации производства в США, автопроизводитель *Volkswagen*, химическая компания *OCI NV*, сталелитейная компания *ArcelorMittal SA*, датский ювелирный бренд *Pandora*.

По мнению *The Wall Street Journal*, наибольшую выгоду из европейского энергетического кризиса извлекает экономика США. Наряду с экспортом

американского СПГ по высоким ценам, за счет Европы происходит реиндустриализация экономики США⁵.

По оценкам компании «Яков и Партнеры», в текущем отопительном сезоне дефицит газа в Европейском союзе может составить от 10 до 30 млрд м³. Этот дефицит газа будет покрываться за счет более высокого отбора из ПХГ, что приведет к полному опустошению запасов природного газа в ПХГ к апрелю 2023 г. (обычно они оставались заполненными более чем на 20%). Дефицит газа и снижение уровня заполненности ПХГ вызовет новый виток роста цен на газ, что создаст дополнительное давление на население, промышленность (прежде всего металлургию, целлюлозно-бумажную, пищевую, химическую отрасли) и бюджет.

По мнению компании «Яков и Партнеры», *отказ от российского газа означает для Евросоюза дефицит газа в размере 40–60 млрд м³ в 2023 г.*⁶

По оценкам Международного энергетического агентства, в 2023 г. в случае прекращения поставок из России трубопроводного газа и восстановления спроса на СПГ со стороны Китая до уровня 2021 г., Европейский союз может уже летом, в период наполнения ПХГ, столкнуться с дефицитом газа в размере 30 млрд м³⁷.

Энергетическая политика Европейского союза

Антироссийские настроения в Европе привели к тому, что политические мотивы пересилили экономические стимулы и европейские власти пошли по пути разрыва отношений с Россией и усугубления энергетического кризиса.

Европейская комиссия в мае 2022 г. представила план *REPowerEU*, позволяющий Евросоюзу полностью отказаться от импорта российских энергоресурсов к 2027 г.⁸. План *REPowerEU* включает четыре ключевых направления, которые должны обеспечить отказ Евросоюза от импорта российских газа, нефти и угля к 2027 г.:

- 1) энергосбережение за счет снижения потребления энергии населением (изменение потребительского поведения и рост энергоэффективности в жилом секторе);
- 2) диверсификация поставок энергоресурсов;
- 3) ускоренное вытеснение ископаемого топлива за счет перехода на возобновляемую энергетику;
- 4) рост инвестиций в реформирование энергетики.

⁵ High Natural-Gas Prices Push European Manufacturers to Shift to the U.S. / The Wall Street Journal. URL: <https://www.wsj.com/articles/high-natural-gas-prices-push-european-manufacturers-to-shift-to-the-u-s-11663707594> (дата обращения: 06.12.2022).

⁶ Европейский энергетический баланс в новой реальности // Компания «Яков и Партнеры». URL: <https://yakov.partners/> (дата обращения: 07.12.2022).

⁷ Never Too Early to Prepare for Next Winter // International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/reports/never-too-early-to-prepare-for-next-winter> (дата обращения: 08.12.2022).

⁸ REPowerEU: Affordable, Secure and Sustainable Energy for Europe // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en (дата обращения: 06.12.2022).

REPowerEU основывается на предложенном Еврокомиссией в 2021 г. плане *Fit for 55*, направленном на сокращение к 2030 г. выбросов парниковых газов в ЕС не менее чем на 55% по сравнению с уровнем 1990 г. При этом, если *Fit for 55* преследовал в первую очередь климатические цели, то *REPowerEU* нацелен на *устранение зависимости Европейского союза от российских энергоресурсов*, в первую очередь от импортируемого из России газа.

В *REPowerEU* запланировано, что потребление газа в ЕС к 2030 г. сократится до 138 млрд м³, что ниже на 250 млрд м³ (-64%), чем в 2021 г. и на 129 млрд м³ (-48%) ниже целевого показателя на 2030 г., принятого в предыдущем плане *Fit for 55*. В *REPowerEU* предусмотрено, что к 2023 г. около 110 млрд м³ российского газа будет вытеснено из энергобаланса ЕС за счет мер энергосбережения, продления работы угольных и атомных электростанций, увеличения импорта СПГ и альтернативных трубопроводных поставок газа. К 2027 г. *российский газ будет полностью вытеснен* за счет расширения использования биоэнергии, снижения потребления газа в домохозяйствах, промышленности и электроэнергетике. После 2027 г. сокращение спроса на газ в ЕС, по плану, произойдет за счет увеличения производства возобновляемой энергии и потребления зеленого водорода.

По заявлению Еврокомиссии, дополнительные выбросы парниковых газов от сжигания угля и нефти (по сравнению с газовой генерацией) в *REPowerEU* будут скомпенсированы за счет более высокой доли ВИЭ и атомной генерации. Таким образом, по оценкам Еврокомиссии, реализация *REPowerEU* позволит достичь климатической цели, установленной в *Fit for 55*, — снижения к 2030 г. выбросов парниковых газов в ЕС не менее чем на 55% по сравнению с уровнем 1990 г. В то же время предусмотренный *REPowerEU* рост доли нестабильных ВИЭ в энергопотреблении до 45% ведет к росту себестоимости производства электроэнергии и делает энергосистему Европейского союза еще более уязвимой, чем в кризис 2021 г.

Обострение энергетического дефицита в Евросоюзе вынудило власти ввести жесткий режим энергосбережения. В июне 2022 г. страны ЕС поддержали целевое сокращение потребления первичной энергии на 9% к 2030 г. относительно ковидного 2020 г. Совет Евросоюза утвердил план сокращения потребления газа в странах ЕС минимум на 15% по сравнению со средним потреблением за предыдущие 5 лет. План действует с августа 2022 г. по конец марта 2023 г.⁹

Другими инициативами в сфере энергетики, выдвинутыми властями в Евросоюзе в 2022 г., стали:

- перераспределение сверхприбыли энергетических компаний среди нуждающегося населения;
- установление для производителей электроэнергии предельного уровня доходности; прибыль сверх норматива будет направляться потребителям электроэнергии;

⁹ Member States Commit to Reducing Gas Demand by 15% Next Winter // European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/07/26/member-states-commit-to-reducing-gas-demand-by-15-next-winter/> (дата обращения: 06.12.2022).

- введение требования по сокращению потребления электроэнергии в часы пик на 5%;
- запрет к 2035 г. продаж новых автомобилей исключительно с двигателем внутреннего сгорания;
- введение потолка цен на нефть и газ из России.

Суммарная государственная поддержка, предоставленная населению и предприятиям в странах Евросоюза в сентябре 2021 г. — октябре 2022 г., в рамках защиты от энергетического кризиса, составила более 600 млрд евро.

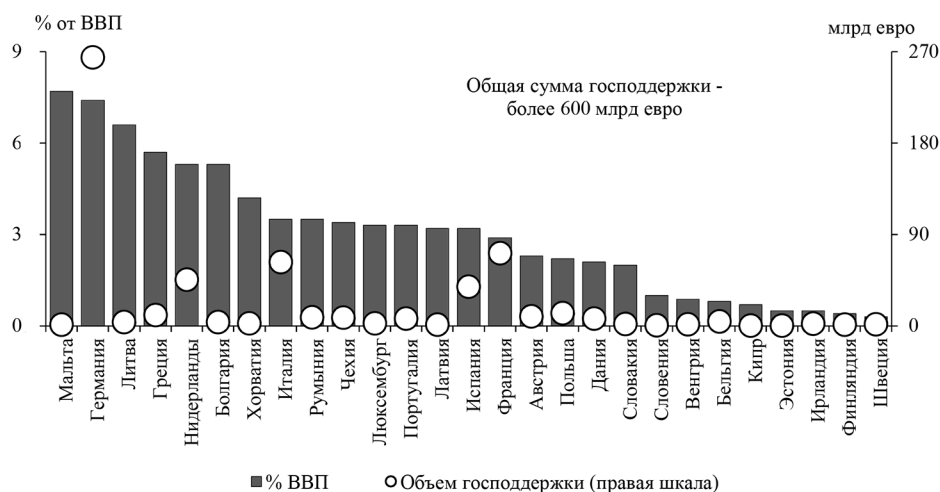


Рис. 3. Господдержка, предоставленная населению и предприятиям в странах Евросоюза в сентябре 2021 г. — октябре 2022 г., в рамках защиты от энергетического кризиса

Источник: [3].

Однако попытки поддержать экономику Евросоюза в условиях энергетического кризиса путем компенсации энергетических издержек населения и бизнеса за счет бюджетных средств уже не могут стимулировать конечный спрос. Они только разгоняют инфляцию и усиливают структурные диспропорции в экономике, приближая рецессию.

Индикаторы рецессии в экономике Евросоюза

Накопившиеся в европейской экономике проблемы, связанные с ошибочными решениями европейских властей в части восстановления экономики после пандемии и ускоренного энергоперехода, усугубленные антироссийскими санкциями в энергетической сфере, поставили Европейский союз перед угрозой масштабного экономического кризиса.

Для анализа кризисных явлений, протекающих в экономике Европейского союза, был рассмотрен ряд индикаторов, временные ряды

которых наложены на периоды рецессий в европейской экономике. Периоды рецессий, выделенные серым цветом на графиках ниже, определены на основе методологии Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР), которая в качестве основного критерия рецессии использует спад промышленного производства, охватывающего все отрасли промышленности, кроме строительства¹⁰.

Если опираться на определение рецессии по методологии ОЭСР, то в Европейском союзе *в настоящее время подобное явление формально не наблюдается*. По данным *Eurostat*, в сентябре 2022 г. промышленное производство (кроме строительства) в Евросоюзе увеличилось на 5,3% г/г. Двухзначные темпы роста отмечались в производстве высокотехнологичных инвестиционных товаров, в т.ч. необходимых Европе для реализации энергоперехода: компьютеров и электрооборудования, батарей и аккумуляторов, электродвигателей, электрогенераторов и трансформаторов, гидравлического силового оборудования.

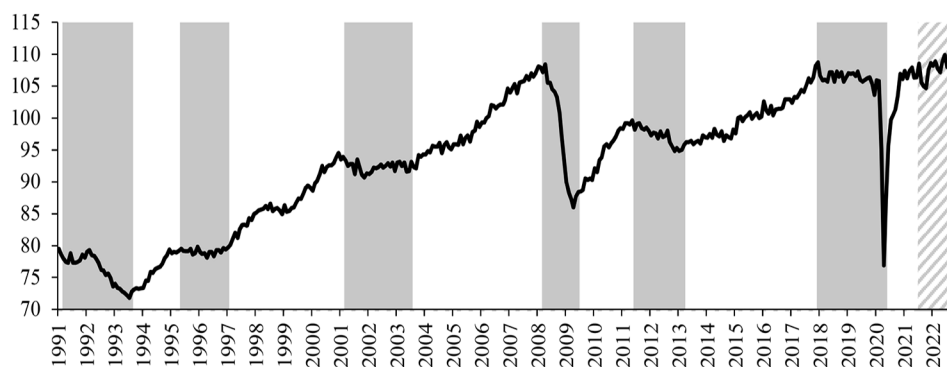


Рис. 4. Индекс промышленного производства (кроме строительства) в Евросоюзе (2015=100, сезонно и календарно сглаженный)

Источник: [4].

Однако, согласно *Markit Economics*, европейский индекс *Manufacturing PMI*¹¹, который ранее до 2022 г. в целом повторял динамику индекса промышленного производства, с июля 2021 г. *демонстрирует неуклонное снижение*. А с июля 2022 г. находится ниже 50 п. *Manufacturing PMI* в октябре 2022 г. снизился до 46,4 п., что является самым низким значением со времен пика пандемии коронавируса — мая 2020 г. Согласно *Markit Economics*, значительно упали объемы новых заказов, сократился спрос на продукцию промышленности и закупки промежуточных товаров. *Предприятия ожидают падение объемов производства в течение следу-*

¹⁰ OECD Based Recession Indicators for Euro Area from the Period Following the Peak Through the Trough (EUROREC) // Federal Reserve Bank of St. Louis. URL: <https://fred.stlouisfed.org/series/EUROREC> (дата обращения: 01.12.2022).

¹¹ Предикативный показатель, отражающий экономическую активность и предпринимательские настроения в промышленности. Значения выше 50 п. указывают на расширение производства, значения ниже 50 п. — на сокращение.

ющих 12 месяцев из-за высокой инфляции, геополитической неопределенности и замедления мировой экономической динамики.

Основной причиной сохраняющегося роста объема промпроизводства при ухудшении предпринимательских настроений являлись проводимая в 2021–2022 гг. европейскими властями мягкая денежно-кредитная политика, а также государственная поддержка и субсидирование направлений, связанных с энергетическим переходом.

Политика низких ставок и выкупа активов стимулировала рост занятости и экономическую деятельность при снижении ее эффективности, вела к инфляции, росту долговой нагрузки и числа компаний-зомби. На фоне беспрецедентного монетарного стимулирования, обеспечившего импульс к росту спроса в экономике, а также нарушения цепочек поставок и остановки производства из-за *COVID-19* сформировалась отложенная на период пандемии очередь заказов, которая продолжает реализовываться вплоть до конца 2022 г.

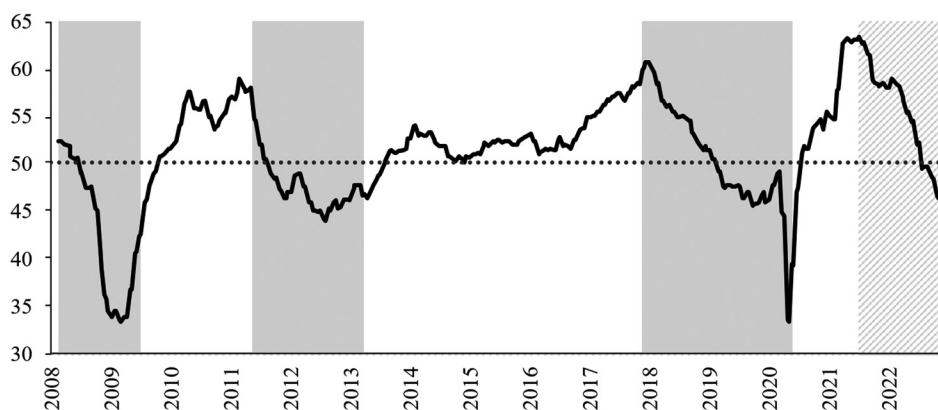


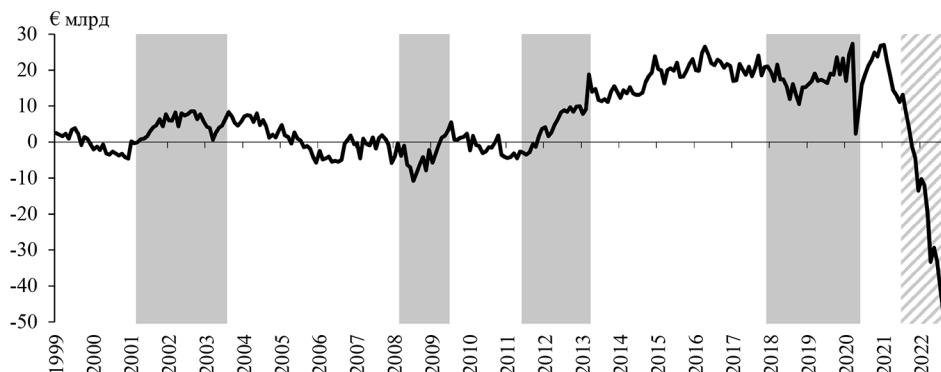
Рис. 5. Индекс Manufacturing PMI в еврозоне

Источник: [5].

После достижения паритета евро и доллара в июле 2022 г. в августе и сентябре 2022 г. продолжился рост европейского экспорта. Ослаблению евро способствовало отставание подъема ключевой ставки Европейского центрального банка (далее – ЕЦБ) по сравнению с проводимой ФРС США более жесткой монетарной политикой, а также резко выросший из-за антироссийских санкций и высоких цен на импортируемые энергоносители дефицит торгового баланса, достигший в августе 2022 г. рекордных значений за всю историю наблюдений.

В то же время значительный дефицит платежного баланса и слабый евро приводит к удорожанию импорта, что создает дополнительное инфляционное давление в Европе. Кроме того, действие монетарного импульса в целом исчерпано, а попытки поддержать экономику Евросоюза в условиях энергетического кризиса путем бюджетного субсидирования ускоряет инфляцию, распространяясь по широкому набору товаров

и услуг. Сохраняющийся энергетический дефицит и, как следствие, сокращение производства в Европе будут дополнительно усиливать инфляционные процессы.



**Рис. 6. Сальдо торгового баланса в еврозоне
(в текущих ценах, с сезонной корректировкой)**

Источник: [4].

В октябре 2022 г. рост потребительских цен в Евросоюзе ускорился до 11,5% г/г, в т.ч. цены на энергию выросли на 38,7% г/г. В октябре 2022 г. годовая инфляция превысила 20% в Литве, Латвии, Эстонии и Венгрии.

В целях сдерживания инфляции Европейский центральный банк в третий раз подряд за 2022 г. повысил ключевые ставки на 0,75 процентных пункта. ЕЦБ увеличил ставку по кредитам до 2,0% годовых, по депозитам — до 1,5%, по маржинальным кредитам — до 2,25%. До 2022 г. ЕЦБ в последний раз повышал ключевые ставки в июле 2011 г.

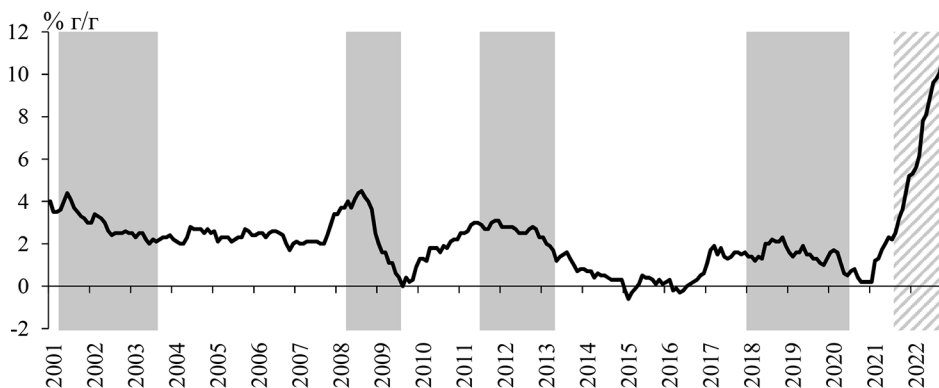


Рис. 7. Индекс потребительских цен в Евросоюзе

Источник: [4].

Рост ключевых ставок будет способствовать увеличению и без того значительной долговой нагрузки на европейскую экономику и сужает возможности правительств европейских стран в части купирования

вероятного долгового кризиса. По данным *Eurostat*, во II квартале 2022 г. бюджетный дефицит стран Евросоюза составил 1,8% ВВП, госдолг — 86,4% ВВП. Наибольший уровень дефицита бюджета был отмечен в Исландии (7,1% ВВП), на Мальте (6,6% ВВП), в Испании (4,2% ВВП). Наиболее значительный уровень госдолга во II квартале 2022 г. наблюдался в Греции (182,1% ВВП), Италии (150,2% ВВП) и Португалии (123,4% ВВП).

Как показывает анализ данных по безработице в Евросоюзе в предкризисные годы (2001, 2008, 2012 гг.), улучшение состояния рынка труда носит циклический характер и может стать предвестником кризиса. В Евросоюзе в настоящее время отмечается улучшение состояния рынка труда. По данным *Eurostat*, сезонно скорректированный уровень безработицы в Евросоюзе в октябре 2022 г. составил 6,0% (-0,6 процентных пункта г/г), что является самым низким уровнем за весь период наблюдений. Улучшение состояния рынка труда стало следствием масштабного роста государственной поддержки, направленной на восстановление экономики после пандемии, когда создавались предприятия и нанимались новые сотрудники. При этом из-за масштабного субсидирования населения, в Евросоюзе отмечается дефицит как квалифицированных кадров, так и неквалифицированной рабочей силы.

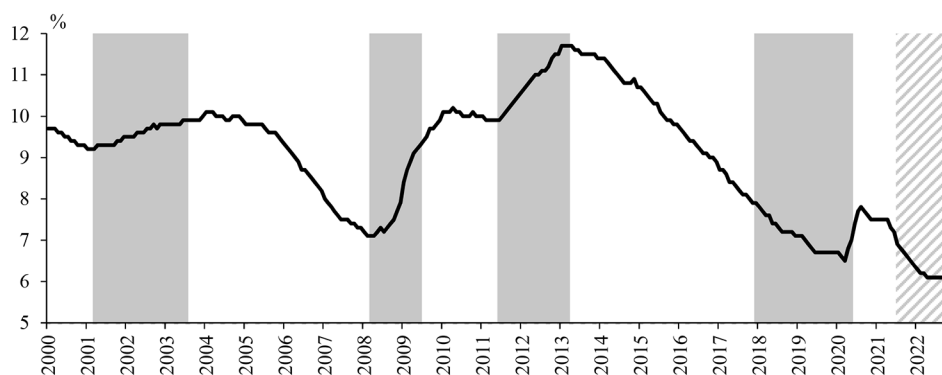


Рис. 8. Уровень безработицы в Евросоюзе (сезонно сглаженный)

Источник: [4].

В то же время, несмотря на снижение безработицы и государственную поддержку населения, отмечается сокращение потребительского спроса в Европейском союзе. По данным *Eurostat*, розничные продажи в его границах в октябре 2022 г. сократились на 2,4% г/г. Более всего снизился объем розничной торговли продуктами питания и напитками (-3,6% г/г), что свидетельствует о том, что потребление снижает наименее обеспеченная часть населения. Из-за роста цен торговля автомобильным топливом выросла на 3,3% г/г. Наибольшее годовое снижение розничных продаж было зарегистрировано в Дании (-9,5% г/г), Швеции (-6,4% г/г) и Бельгии (-5,7% г/г).

Согласно *Eurostat*, темпы роста ВВП Евросоюза резко замедлились с 4,3% г/г во II квартале 2022 г. до 2,5% г/г в III квартале. Эстония и Латвия уже вышли в зону отрицательной экономической динамики. В III квартале 2022 г. значительно замедлились темпы экономического роста Германии (+1,3% г/г), Франции (+1,0% г/г), Финляндии (+1,0% г/г) и Швейцарии (+0,7% г/г).

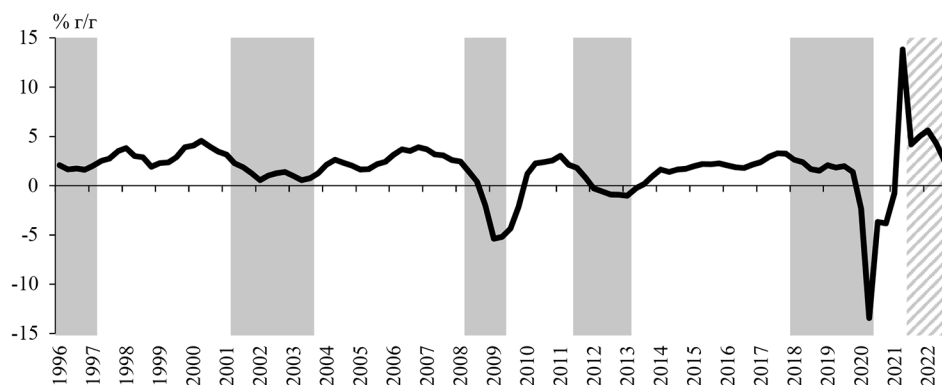


Рис. 9. Темпы роста ВВП Евросоюза

Источник: [4].

Согласно прогнозу Еврокомиссии, из-за дефицита газа и геополитической напряженности, рецессия в Евросоюзе начнется в конце IV квартала 2022 г. В 2023 г. экономическая динамика в Евросоюзе замедлится с 3,3% г/г в 2022 г. до 0,3% г/г. При этом прогнозируется, что в наибольшей степени пострадает экономика Германии, являющаяся основным реципиентом государственной поддержки во время энергетического кризиса. По прогнозу Еврокомиссии, объем ВВП Германии в 2023 г. сократится на 0,6% г/г¹².

Goldman Sachs прогнозирует, что вследствие энергетического кризиса объем европейской экономики сократится в 2023 г., при этом наиболее глубоко кризис затронет Германию и Италию¹³. Компания «Яков и Партнеры» оценивает суммарное падение ВВП Евросоюза в 2023 г. из-за энергетического кризиса без смягчения последствий повышения цен на газ со стороны государства в 6–12% с потерей до 16 млн рабочих мест¹⁴.

¹² Autumn 2022 Economic Forecast: The EU Economy at a Turning Point // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/statistics/economic-forecasts-and-trends_en (дата обращения: 30.11.2022).

¹³ European Economics Analyst 2023 Europe Outlook: Milder Recession, Higher Terminal Rate (Team Europe) // Goldman Sachs. URL: [https://yandex.ru/search/?text=Europe+Outlook%3A+Milder+Recession,+Higher+Terminal+Rate+\(Team+Europe\)+goldman&clid=2233627](https://yandex.ru/search/?text=Europe+Outlook%3A+Milder+Recession,+Higher+Terminal+Rate+(Team+Europe)+goldman&clid=2233627) (дата обращения: 28.11.2022).

¹⁴ Европейский энергетический баланс в новой реальности // Компания «Яков и Партнеры». URL: <https://yakov.partners/> (дата обращения: 07.12.2022).

* * *

Газовый кризис в Евросоюзе, спровоцированный в 2021 г. нестабильностью возобновляемой энергетики и зависимостью поставок СПГ от рыночной конъюнктуры, усугубился в 2022 г. из-за антироссийских санкций и снижения импорта газа из России. Дефицит и рост цен на газ ведет к тому, что грязный уголь замещает в энергобалансе газ, который был признан Еврокомиссией чистым энергоресурсом и включен в таксономию устойчивого финансирования, что ставит под угрозу достижение амбициозных климатических целей Евросоюза.

Несмотря на предпринимаемые властями Евросоюза меры, из-за отказа от российского газа энергетический кризис усугубится и приведет к дефициту газа, который оценивается экспертами в объеме 30–60 млрд м³ в 2023 г.

В дальнейшем попытки властей Европейского союза заместить российский газ нестабильными ВИЭ обусловит рост себестоимости производства электроэнергии и сделает делает энергосистему Евросоюза еще более уязвимой, чем в кризис 2021 г.

Рост цен на газ, наложенный на ошибки монетарной политики европейских властей, которые залили экономику деньгами, привели к ускорению инфляции, снижению потребительского спроса и запустили процессы деиндустриализации в Евросоюзе. А усилия властей Евросоюза, направленные на финансовую поддержку населения и бизнеса в условиях энергетического кризиса, уже не способны повысить потребление и экономическую активность и продолжают разгоняют инфляцию, усиливая структурные диспропорции в экономике и приближая рецессию.

Таким образом, рецессия в 2023 г. в Евросоюзе неизбежна, ее масштаб будет зависеть от эффективности государственной антикризисной политики. В наибольшей степени пострадает экономика Германии, которая является основным импортером российского газа.

Экономический спад в Евросоюзе негативно отразится на динамике производства в странах-торговых партнерах, к крупнейшим из которых относятся Китай, США и Великобритания. И главы Всемирного банка и МВФ уже предупредили о рисках начала рецессии в мировой экономике в 2023 г., вызванной кризисом в развитых европейских странах¹⁵.

Список литературы

1. Ценовые данные // Argus. URL: <https://www.argusmedia.com/ru/products-platforms/prices> (дата обращения: 06.12.2022).
2. EuropeGas Infrastructure // GIE. URL: <https://www.gie.eu/> (дата обращения: 06.12.2022).

¹⁵ Главы Всемирного банка и МВФ заявили о риске глобальной рецессии // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/10/10/2022/6344172d9a794741cdfc0ce7> (дата обращения: 08.12.2022).

3. National Fiscal Policy Responses to the Energy Crisis // Bruegel. URL: <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices> (дата обращения: 30.11.2022).
4. EU Data // Eurostat. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data> (дата обращения: 08.12.2022).
5. Purchasing Managers' Index (PMI) // S&P Global. URL: <https://www.pmi.spglobal.com/Public/Home/Index?language=en> (дата обращения: 30.11.2022).

References

1. Tsenovye dannye [Price Data], *Argus* [Argus]. (In Russ.). Available at: <https://www.argusmedia.com/ru/products-platforms/prices> (accessed 06 December 2022).
2. EuropeGas Infrastructure, *GIE*. Available at: <https://www.gie.eu/> (accessed 06 December 2022).
3. National fiscal policy responses to the energy crisis, *Bruegel*. Available at: <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices> (accessed 30 November 2022).
4. EU Data, *Eurostat*. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data> (accessed 08 December 2022).
5. Purchasing Managers' Index (PMI), *S&P Global*. Available at: <https://www.pmi.spglobal.com/Public/Home/Index?language=en> (accessed 30 November 2022).

GAS CRISIS AS A PRECURSOR OF EUROPEAN RECESSION

The reasons for the gas crisis in the European Union, which began in 2021, were the instability of renewable energy, the redirection of LNG to the premium Asian market, anti-Russian sanctions, and a decrease in gas imports from Russia. Despite the measures taken by the EU authorities (energy conservation, diversification of gas supplies and energy sources, financial support for the householders and businesses), the gas crisis will worsen in 2023. The gas crisis, superimposed on the mistakes of the monetary policy of the European authorities, accelerates inflation, intensifying structural imbalances in the EU economy and bringing recession closer. The symptoms of a recession can already be observed with the help of key indicators, which include indexes of industrial production and Manufacturing PMI, trade balance, inflation, unemployment rate, retail sales and GDP. The economic downturn in the European Union will negatively affect the dynamics of production in the largest trading partners (China, the US and the UK) and may trigger a recession in the global economy.

Keywords: European Union, gas, inflation, industrial production, recession, crisis.

JEL: Q41, Q48, E30, E32

Дата поступления – 09.12.2022 г.

БАХТИЗИНА Нафиса Владиславовна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Центральный экономико-математический институт Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418.
e-mail: bnvlad@yandex.ru

ШПАК Полина Михайловна

соискатель;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Центральный экономико-математический институт Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418.

e-mail: polly.shpak@yandex.ru

ХАБРИЕВ Булат Рамилович

кандидат экономических наук, научный сотрудник;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Центральный экономико-математический институт Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418.

e-mail: khabrievbulat@me.com

БАХТИЗИНА Nafisa V.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher;

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: bnvlad@yandex.ru

ШПАК Polina M.

Applicant;

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: polly.shpak@yandex.ru

KHABRIEV Bulat R.

Cand. Sc. (Econ.), Researcher;

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: khabrievbulat@me.com

Для цитирования:

Бахтизина Н.В., Шпак П.М., Хабриев Б.Р. Газовый кризис как предвестник рецессии в европейской экономике // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 107–122. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-107-122>

А.В. ПЕТРИКОВ

ВОВЛЕЧЕНИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ В ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ОБОРОТ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Одним из важных резервов дальнейшего роста сельскохозяйственного производства в России является хозяйственное освоение неиспользуемых в настоящее время сельскохозяйственных угодий, площадь которых составляет около 33 млн га (16,7% общей площади сельскохозяйственных угодий в стране), в т.ч. 18 млн га пашни. В статье на основе данных Минсельхоза России и Росстата проанализировано распределение неиспользуемых земель по субъектам Российской Федерации, а также по категориям хозяйств в разрезе сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств. Рассмотрены меры, предпринимаемые правительством по стимулированию ввода сельскохозяйственных угодий в хозяйственный оборот. Делается вывод о необходимости развития малого и среднего предпринимательства как важного направления повышения эффективности землепользования. Сформулированы предложения по совершенствованию земельной политики в сельском хозяйстве, включая корректировку законодательства.

Ключевые слова: земельная политика, сельскохозяйственные угодья, землепользование в сельском хозяйстве, состояние земель сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства.

JEL: O10, Q10, Q24, Q28, R52

Рациональное использование земельных ресурсов является, с одной стороны, фактором, в значительной мере определяющим результаты сельскохозяйственного производства, а с другой — их состояние. Прежде всего уровень плодородия свидетельствует об общей эффективности хозяйствования в отрасли. В 1990-е гг. большинство экспертов полагало, что достаточно осуществить приватизацию используемых в сельском хозяйстве земель и будет обеспечено рациональное, отвечающее как экономическим, так и экологическим критериям землепользование. Однако этого не произошло.

Оценка площадей неиспользуемых сельскохозяйственных угодий

Наибольшее сокращение сельскохозяйственного землепользования произошло в 1990-е гг., о чем свидетельствует статистика посевных площадей (см. табл. 1). Более всего уменьшили посевы сельскохозяйственных культур сельскохозяйственные организации. Расширение запашки во вновь создаваемых крестьянских хозяйствах и некоторый рост землепользования не восполнили сокращения посевного клина в коллективном секторе. Это было обусловлено общим трансформационным кризисом 1990-х гг., сокращением государственной поддержки сельского хозяйства, потерей рынков сбыта отечественными сельхозтоваропроизводителями из-за наплыва в страну высоко субсидируемого продовольствия из-за рубежа, неэффективной реорганизацией бывших колхозов и совхозов. Сокращение посевных площадей продолжалось до середины 2000-х гг. Затем с принятием нового аграрного курса¹ наблюдается стабилизация землепользования и некоторый рост посевных площадей. Он продолжается до сих пор в связи с политикой импортозамещения в сельском хозяйстве и стимулирования экспорта.

Т а б л и ц а 1

Посевные площади сельскохозяйственных культур Российской Федерации, тыс. га

Категории хозяйств	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021
Сельскохозяйственные организации	115 288	9 3045	74 192	60 472	56 104	55 101	52 678	52 710
Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели	10	5 061	6 501	11 942	15 620	20 854	25 004	25 379
Хозяйства населения	2 407	4 435	3 977	3 423	3 137	2 680	2 266	2 347
Хозяйства всех категорий	117 705	102 541	84 670	75 837	74 861	78 635	79 948	80 436

Источник: составлено автором по [1].

Вместе с тем до сих в стране имеются значительные площади необрабатываемых сельскохозяйственных земель. По данным субъектов Российской Федерации, представленным Минсельхоз России в докладе «О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения», площадь неиспользуемых сельскохозяйственных угодий

¹ Приоритетный национальный проект «Развитие АПК 2005-2006 гг.»; Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.; Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.

по состоянию на 1 января 2021 г. составляла 33,04 млн га, или 16,7% общей площади сельскохозяйственных угодий (распределение неиспользуемых сельскохозяйственных угодий по субъектам Российской Федерации представлено в *таблице 2*). Около половины неиспользуемых угодий сконцентрировано в 12 регионах страны. В 6 регионах неиспользуемые сельскохозяйственные угодья отсутствуют.

Т а б л и ц а 2

Распределение площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий по субъектам Российской Федерации на 1 января 2021 г.

Площадь неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, тыс. га	Число субъектов	Субъекты, площадь неиспользуемых сельскохозяйственных угодий / доля неиспользуемых сельскохозяйственных угодий к общей площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в России (тыс. га/%)
1	2	3
1 500,1 и более	4	Новосибирская область (2 288,1/6,9), Курганская область (1 674,5/5,1), Забайкальский край (1 649,6/5,0), Тверская область (1 560,0/4,7)
1 000,1–1 500,0	5	Омская область (1 356,3/4,1), Кировская область (1 340,5/4,1), Красноярский край (1 336,6/4,0), Пермский край (1 327,8/4,0), Волгоградская область (1 011,2/3,1)
500,1–1 000,0	14	Смоленская область (989,7/3,0), Челябинская область (956,4/2,9), Псковская область (954,4/2,9), Тюменская область (748,5/2,3), Свердловская область (719,7/2,2), Оренбургская область (710,2/2,1), Амурская область (707,4/2,1), Иркутская область (665,1/2,0), Костромская область (634,7/1,9), Ярославская область (622,8/1,9), Вологодская область (601,1/1,8), Республика Башкортостан (575,6/1,7), Республика Бурятия (571,5/1,7), Нижегородская область (531,4/1,6).
300,1–500,0	14	Ивановская область (466,3/1,4), Архангельская область (456,7/1,4), Калужская область (451,0/1,4), Рязанская область (434,4/1,3), Удмуртская Республика (428,5/1,3), Тульская область (417,3/1,3), Приморский край (395,1/1,2), Новгородская область (375,6/1,1), Саратовская область (369,9/1,1), Ульяновская область (352,7/1,1), Пензенская область (351,3/1,1), Томская область (350,2/1,1), Астраханская область (345,2/1,0), Владимирская область (303,8/0,9)
100,1–300,0	14	Республика Калмыкия (300,0/0,9), Кемеровская область (295,7/0,9), Ленинградская область (288,4/0,9), Республика Марий Эл (271,3/0,8), Брянская область (250,4/0,8), Республика Мордовия (240,0/ 0,7), Калининградская область (239,3/0,7), Московская область (214,4/0,6), Республика Крым (208,8/0,6), Республика Саха (Якутия) (193,8/0,6), Республика Коми (188,6/0,6), Орловская область (167,8/0,5), Республика Хакасия (152,9/0,5), Самарская область (126,4/0,4)

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3
50,1–100,0	7	Республика Тыва (84,5/0,3), Ненецкий АО (77,5/0,2), Хабаровский край (68,8/0,2), Воронежская область (66,6/0,2), Республика Дагестан (65,3/0,2), Республика Татарстан (64,2/0,2), Курская область (59,5/0,2)
0,1–50,0	18	Краснодарский край (48,1/0,1), Республика Карелия (47,5/0,1), Камчатский край (45,7/0,1), Ханты-Мансийский АО (34,0/0,1), Республика Алтай (33,2/0,1), Магаданская область (32,7/0,1), Чувашская Республика (28,0/0,1), Алтайский край (26,4/0,1), Ростовская область (19,9/0,1), Еврейская АО (15,8/0,0), Сахалинская область (12,9/0,0), Тамбовская область (12,9/0,0), Чеченская Республика (9,8/0,0), Белгородская область (5,0/0,0), Республика Адыгея (5,0/0,0), Карачаево-Черкесская Республика (3,4/0,0), Мурманская область (2,3/0,0), Липецкая область (2,2/0,0)
Неиспользуемые сельскохозяйственные угодья отсутствуют	6	Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО

Источник: составлено автором по [2, с. 303–307].

В таблице 3 дана группировка субъектов Российской Федерации по доле неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в их общей площади в регионе. Ее содержание заметно коррелирует с таблицей 2. В 13 регионах удельный вес выпавших из хозяйственного оборота угодий превышает 50%; в 43 субъектах Российской Федерации он выше среднероссийского уровня.

Т а б л и ц а 3

Группировка субъектов Российской Федерации по доле неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в их общей площади в регионе

Доля неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в их общей площади в регионе, %	Число субъектов	Субъекты, доля неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в их общей площади в регионе, %
1	2	3
70,1–100,0	5	Ненецкий АО (100,0), Тверская область (74,1), Костромская область (73,8), Архангельская область (72,4), Псковская область (72,4)
50,1–70,0	8	Ярославская область (64,7), Республика Коми (63,6), Ивановская область (62,1), Смоленская область (59,9), Пермский край (54,9), Вологодская область (54,9), Новгородская область (53,4), Камчатский край (50,8)

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3
25,1–50,0	21	Ленинградская область (47,0), Кировская область (46,0), Курганская область (41,5), Калужская область (40,8), Магаданская область (39,9), Республика Марий Эл (38,9), Свердловская область (36,2), Владимирская область (35,7), Калининградская область (33,3), Республика Карелия (32,2), Томская область (30,0), Новосибирская область (29,9), Амурская область (29,7), Хабаровский край (28,4), Иркутская область (28,0), Приморский край (27,8), Красноярский край (27,2), Республика Бурятия (26,7), Тюменская область (25,7), Удмуртская Республика (25,3), Забайкальский край (25,3)
15,1–25,0	11	Тульская область (24,8), Омская область (22,0), Республика Саха (Якутия) (21,9), Челябинская область (20,4), Нижегородская область (19,6), Рязанская область (19,1), Ханты-Мансийский АО (18,6), Сахалинская область (17,9), Ульяновская область (17,1), Московская область (16,5), Республика Мордовия (15,8)
5,1–15,0	12	Брянская область (14,6), Кемеровская область (12,5), Пензенская область (12,2), Республика Крым (12,1), Волгоградская область (11,8), Астраханская область (11,6), Мурманская область (10,8), Республика Хакасия (9,7), Орловская область (8,8), Республика Башкортостан (8,7), Оренбургская область (6,8), Еврейская АО (6,1)
0,1–5,0	19	Республика Калмыкия (5,0), Саратовская область (4,5), Самарская область (3,4), Республика Тыва (3,2), Чувашская Республика (3,0), Республика Алтай (2,9), Курская область (2,8), Республика Дагестан (2,0), Воронежская область (1,7), Республика Татарстан (1,5), Республика Адыгея (1,2), Краснодарский край (1,2), Чеченская Республика (1,0), Карачаево-Черкесская Республика (0,6), Тамбовская область (0,5), Белгородская область (0,3), Алтайский край (0,3), Ростовская область (0,2), Липецкая область (0,1)
Неиспользуемые сельскохозяйственные угодья отсутствуют	6	Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО

Источник: составлено автором по [2, с. 303–307].

Аналогичная картина наблюдается в использовании *наиболее ценного вида сельскохозяйственных угодий* – пашни (см. табл. 4). По сведениям субъектов Российской Федерации, обобщаемым Минсельхозом России в упомянутом ежегодном докладе, по состоянию на 1 января 2021 г., площадь неиспользуемой пашни составила 18,80 млн га, или 16,1% общей площади пашни и 56,9% неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в стране. Таблица 4 характеризует распределение неиспользуемой пашни по субъектам Российской Федерации. Более 50% выпавшей из хозяйственного оборота пашни сосредоточено в 12 регионах страны; в 7 регионах неиспользуемой пашни не имеется.

Т а б л и ц а 4

**Распределение площади неиспользуемой пашни по субъектам
Российской Федерации на 1 января 2021 г.**

Площадь неиспользуемой пашни, тыс. га	Число субъектов	Субъекты, площадь неиспользуемой пашни / доля неиспользуемой пашни в общей площади неиспользуемой пашни в России (тыс. га/%)
1 000,1 и более	3	Кировская область (1 051,1/5,6), Красноярский край (1 036,5/5,5), Пермский край (1 010,3/5,4)
500,1–1 000,0	11	Новосибирская область (954,9/5,1), Тверская область (874,2/4,7), Волгоградская область (784,1/4,2), Смоленская область (749,8/4,0), Оренбургская область (710,2/3,8), Иркутская область (665,1/3,5), Омская область (661,2/3,5), Челябинская область (642,6/3,4), Курганская область (609,8/3,2), Нижегородская область (531,4/2,8), Республика Бурятия (526,9/2,8)
300,1–500,0	8	Свердловская область (442,7/2,4), Ярославская область (440,3/2,3), Костромская область (420,0/2,2), Псковская область (410,0/2,2), Саратовская область (369,9/2,0), Вологодская область (365,8/1,9), Ивановская область (334,3/1,8), Амурская область (315,5/1,7)
100,1–300,0	22	Республика Калмыкия (299,9/1,6), Тульская область (296,4/1,6), Калужская область (281,2/1,5), Удмуртская Республика (257,2/1,4), Владимирская область (252,7/1,3), Рязанская область (221,2/1,2), Ульяновская область (220,6/1,2), Пензенская область (208,0/1,1), Новгородская область (204,9/1,1), Архангельская область (187,6/1,0), Кемеровская область (179,0/1,0), Томская область (177,8/0,9), Приморский край (162,9/0,9), Астраханская область (148,2/0,8), Республика Башкортостан (145,6/0,8), Московская область (135,5/0,7), Ленинградская область (126,9/0,7), Республика Хакасия (121,6/0,6), Самарская область (116,0/0,6), Республика Мордовия (108,0/0,6), Тюменская область (105,3/0,6), Республика Марий Эл (100,8/0,5)
50,1–100,0	6	Республика Крым (96,7/0,5), Калининградская область (91,3/0,5), Брянская область (87,3/0,5), Республика Тыва (84,5/0,4), Забайкальский край (69,2/0,4), Республика Татарстан (64,2/0,3)
0,1–50,0	25	Республика Коми (39,4/0,2), Республика Дагестан (38,5/0,2), Республика Алтай (33,2/0,2), Чувашская Республика (28,0/0,1), Орловская область (26,9/0,1), Хабаровский край (22,7/0,1), Алтайский край (21,1/0,1), Краснодарский край (20,8/0,1), Республика Карелия (17,9/0,1), Республика Саха (Якутия) (15,8/0,1), Камчатский край (12,8/0,1), Воронежская область (10,6/0,1), Курская область (9,9/0,1), Чеченская Республика (8,3/ 0,0), Магаданская область (8,3/0,0), Тамбовская область (8,3/0,0), Белгородская область (5,0/0,0), Сахалинская область (4,0/0,0), Карачаево-Черкесская Республика (3,2/0,0), Мурманская область (2,0/0,0), Ростовская область (1,7/0,0), Республика Адыгея (1,2/0,0), Ханты-Мансийский АО (0,8/0,0), Липецкая область (0,6/0,0), Еврейская АО (0,4/0,0)
Неиспользуемая пашня отсутствует	7	Ненецкий АО, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО

Источник: составлено автором по [2, с. 303–307].

По данным *таблицы 5* можно судить об уровне использования пахотных угодий; в 13 субъектах Российской Федерации площадь неиспользуемой пашни относительно ее общей площади в регионе превышает 50%. В 40 регионах этот показатель выше, чем в среднем по стране.

Т а б л и ц а 5

Группировка субъектов Российской Федерации по доле неиспользуемой пашни в ее общей площади в регионе

Доля неиспользуемой пашни в ее общей площади в регионе, %	Число субъектов	Субъекты, доля неиспользуемой пашни в ее общей площади в регионе, %
1	2	3
70,1–80,0	2	Республика Бурятия (75,6%), Костромская область (70,3)
50,1–70,0	11	Архангельская область (68,1), Тверская область (62,6), Псковская область (62,5), Республика Тыва (62,4), Ивановская область (61,7), Ярославская область (61,0), Смоленская область (58,5), Пермский край (56,3), Астраханская область (53,5), Республика Коми (53,1), Вологодская область (51,1)
25,1–50,0	18	Кировская область (45,8), Новгородская область (45,8), Владимирская область (45,4), Иркутская область (41,4), Магаданская область (40,1), Республика Калмыкия (36,8), Ленинградская область (35,5), Красноярский край (35,0), Калужская область (33,9), Свердловская область (33,9), Хабаровский край (31,8), Нижегородская область (28,1), Камчатский край (27,8), Томская область (27,6), Новосибирская область (26,4), Курганская область (26,3), Республика Карелия (25,4), Калининградская область (25,1)
15,1–25,0	11	Республика Алтай (24,9), Республика Марий Эл (23,2), Челябинская область (21,9), Тульская область (20,7), Амурская область (20,6), Приморский край (20,4), Республика Хакасия (20,3), Удмуртская Республика (19,9), Республика Саха (Якутия) (16,7), Омская область (16,5), Сахалинская область (16,1), Рязанская область (15,3)
5,1–15,0	15	Московская область (14,8), Ульяновская область (13,8), Волгоградская область (13,5), Забайкальский край (13,2), Кемеровская область (12,2), Оренбургская область (11,8), Ханты-Мансийский АО (11,7), Мурманская область (11,7), Республика Мордовия (10,7), Пензенская область (9,5), Тюменская область (8,8), Республика Дагестан (8,3), Брянская область (8,1), Республика Крым (7,8), Саратовская область (6,3)
0,0–5,0	17	Республика Башкортостан (4,2), Самарская область (4,1), Чувашская Республика (3,8), Чеченская Республика (2,4), Карачаево-Черкесская Республика (2,0), Республика Татарстан (2,0), Орловская область (1,8), Краснодарский край (0,6), Курская область (0,6), Республика Адыгея (0,5), Тамбовская область (0,4), Еврейская АО (0,4), Воронежская область (0,4), Белгородская область (0,3), Алтайский край (0,3), Липецкая область (0,0), Ростовская область (0,0)

О к о н ч а н и е т а б л . 5

1	2	3
Неиспользуемая пашня отсутствует	7	Ненецкий АО, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия - Алания, Ставропольский край, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО

Источник: составлено автором по [2, с. 303–307].

Меры по освоению заброшенных земель

Представленные данные говорят о том, что вовлечение в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, и прежде всего пашни, является народнохозяйственной задачей, решение которой *во многом определяет дальнейший рост объемов сельскохозяйственного производства*, укрепление продовольственной независимости страны и наращивание ее экспортного потенциала.

В мае 2021 г. Правительством Российской Федерации утверждена Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации², предполагающая целый комплекс мер по возвращению заброшенных земель в оборот: оценку состояния плодородия неиспользуемой пашни, включающей сбор и обобщение результатов агрохимического, эколого-токсикологического и почвенного обследований; проведение культуртехнических мероприятий; защиту и сохранение сельскохозяйственных угодий от водной и ветровой эрозии, опустынивания, затопления и подтопления; реконструкцию, техническое перевооружение и строительство новых мелиоративных систем. Предполагается предоставление следующих субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на следующие мероприятия: проведение гидромелиоративных, культуртехнических, агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий, а также мероприятий в области известкования кислых почв на пашне; подготовку проектов межевания земельных участков и проведение кадастровых работ; возмещение части затрат на реализацию проектов мелиорации сельскохозяйственным производителям – участникам федерального проекта «Экспорт продукции АПК» [3].

Реализация рассматриваемой госпрограммы будет сопровождаться совершенствованием земельного законодательства в части определения критериев ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, влекущего за собой истощение почв и уменьшение их плодородия. Несоответствие характеристик земельного участка данным

² Постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731 «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации».

критериям может служить *основанием для его изъятия у собственника* с целью последующей передачи более эффективным землепользователям. Обсуждаются также более высокие административные штрафы и ставки земельного налога на участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, неиспользуемые для ведения сельскохозяйственного производства. Предусмотрен ряд мер по совершенствованию земельного контроля Россельхознадзором и органами местного самоуправления.

Важной мерой по вовлечению в оборот заброшенных земель является регулирование использования земельных долей, полученных в ходе земельной реформы в начале 1990-х г. работниками и пенсионерами реорганизованных сельскохозяйственных организаций, а также работниками социальной сферы села. Прежде всего речь идет о *выявлении не востребованных долей*, выделении в счет их соответствующих земельных участков и организации их использования. По законодательству этой работой занимаются органы местного самоуправления, не располагающие для этого необходимыми финансовыми и кадровыми ресурсами. По состоянию на 1 января 2021 г. выявлено 1 466 382 ед. не востребованных земельных долей на площади 12,9 млн га.

В 2020 г. площадь вовлеченных в хозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий составила 1 691,599 тыс. га (5,2% от общей площади таких земель на 1 января 2020 г.), в т.ч. 1 203,047 тыс. га неиспользуемой пашни (6,2% от общей площади заброшенной пашни на 1 января 2020 г.). Сведения о распределении вновь освоенных сельскохозяйственных угодий по субъектам Российской Федерации содержатся в *таблице 7*. Около 50% возвращенных в хозяйственный оборот угодий пришлось на 7 регионов; в 6 субъектах, несмотря на наличие таких земель, работы по их освоению не проводились. Из 10 регионов с наибольшей площадью неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в первую десятков регионов-лидеров по возвращению сельскохозяйственных угодий в оборот вошли только 3 региона (Волгоградская область, Новосибирская область, Забайкальский край).

Т а б л и ц а 6

Вовлечение в оборот сельскохозяйственных угодий в субъектах Российской Федерации в 2020 г.

Площадь вовлеченных в оборот сельскохозяйственных угодий, тыс. га	Число субъектов	Субъекты, площадь вовлеченных в оборот сельскохозяйственных угодий / доля вовлеченных в оборот сельскохозяйственных угодий к общей площади вовлеченных в оборот сельскохозяйственных угодий в России (тыс. га/%)
1	2	3
100,1 и более	2	Волгоградская область (141,2/8,3), Воронежская область (114,6/6,8)

Продолжение табл. 6

1	2	3
50,1–100,0	10	Новосибирская область (89,4/5,3), Республика Хакасия (87,9/5,2), Забайкальский край (85,2/5,0), Республика Бурятия (81,7/4,8), Оренбургская область (77,8/4,6), Саратовская область (67,7/4,0), Московская область (60,2/3,6), Рязанская область (59,7/3,5), Брянская область (58,0/3,4), Республика Башкортостан (50,6/3,0)
30,1–50,0	6	Красноярский край (48,3/2,9), Пензенская область (36,8/2,2), Смоленская область (36,3/2,1), Республика Татарстан (35,5/2,1), Приморский край (33,1/2,0), Курганская область (32,3/1,9)
20,1–30,0	8	Ульяновская область (28,7/1,7), Самарская область (28,4/1,7), Челябинская область (28,2/1,7), Республика Крым (28,2/1,7), Нижегородская область (25,6/1,5), Иркутская область (22,0/1,3), Калужская область (20,7/1,2), Кемеровская область (20,6/1,2)
10,1–20,0	11	Астраханская область (16,7/1,0), Краснодарский край (15,9/0,9), Новгородская область (14,5/0,9), Алтайский край (13,9/0,8), Тверская область (13,8/0,8), Калининградская область (13,5/0,8), Ивановская область (13,2/0,8), Псковская область (12,4/0,7), Чувашская Республика (11,4/0,7), Свердловская область (10,7/0,6), Тульская область (10,2/0,6)
5,1–10,0	14	Удмуртская Республика (9,3/0,6), Республика Тыва (9,3/0,5), Республика Мордовия (9,1/0,5), Кировская область (9,0/0,5), Ярославская область (7,7/0,5), Республика Марий Эл (7,4/0,4), Республика Дагестан (7,3/0,4), Орловская область (7,3/0,4), Хабаровский край (7,2/0,4), Чеченская Республика (6,2/0,4), Ленинградская область (5,8/0,3), Республика Саха (Якутия) (5,5/0,3), Томская область (5,3/0,3), Тамбовская область (5,1/0,3)
0,1–5,0	18	Курская область (4,9/0,3), Владимирская область (4,9/0,3), Республика Калмыкия (4,8/0,3), Вологодская область (4,7/0,3), Амурская область (4,4/0,3), Пермский край (4,1/0,2), Омская область (3,9/0,2), Ростовская область (3,7/0,2), Костромская область (2,8/0,2), Тюменская область (2,0/0,1), Сахалинская область (1,6/0,1), Республика Коми (1,0/0,1), Еврейская АО (0,9/0,1), Липецкая область (0,7/0,0), Республика Адыгея (0,3/0,0), Республика Карелия (0,3/0,0), Республика Алтай (0,2/0,0), Архангельская область (0,2/0,0)
Неиспользуемые сельскохозяйственные угодья по состоянию на 1 января 2020 г. имеются, но ввод их в оборот в 2020 г. не производился	6	Белгородская область, Мурманская область, Ненецкий АО, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания

О к о н ч а н и е т а б л . 6

1	2	3
Неиспользуемые сельскохозяйственные угодья по состоянию на 1 января 2020 г. отсутствуют	4	Республика Ингушетия, Ставропольский край, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО

Источник: составлено автором по [2, с. 303–307].

В *таблице 7* представлено распределение субъектов Российской Федерации по удельному весу возвращенных в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в их общей площади в регионе. Только в 20 субъектах Российской Федерации этот показатель превышает 10%. Это говорит о том, что *работы по освоению заброшенных сельскохозяйственных земель в России только начинаются.*

Т а б л и ц а 7

Доля вовлеченных в оборот сельскохозяйственных угодий в 2020 г. в общей площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в регионе

Доля вовлеченных в оборот сельскохозяйственных угодий в общей площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в регионе по состоянию на 1 января 2020 г., %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты, доля вовлеченных в оборот сельскохозяйственных угодий в общей площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в регионе, %
1	2	3
30,1 и более	4	Алтайский край (62,6), Республика Хакасия (37,9), Чувашская Республика (37,7), Московская область (37,2)
20,1–30,0	5	Тамбовская область (28,5), Липецкая область (27,3), Краснодарский край (25,6), Чеченская Республика (25,3), Республика Башкортостан (22,9)
15,1–20,0	5	Брянская область (18,6), Самарская область (18,4), Ростовская область (16,9), Саратовская область (15,5), Пензенская область (15,4)
10,1–15,0	6	Республика Бурятия (14,1), Волгоградская область (12,6), Рязанская область (12,1), Республика Крым (10,7), Приморский край (10,4), Оренбургская область (10,1)
5,1–10,0	12	Республика Тыва (9,7), Хабаровский край (9,7), Республика Дагестан (8,7), Сахалинская область (8,6), Курская область (8,4), Республика Адыгея (7,8), Ульяновская область (7,5), Кемеровская область (6,5), Астраханская область (5,6), Калининградская область (5,5), Еврейская АО (5,2), Забайкальский край (5,2)

О к о н ч а н и е т а б л . 7

1	2	3
3,1–5,0	9	Нижегородская область (4,8), Калужская область (4,2), Орловская область (4,2), Новосибирская область (3,9), Республика Мордовия (3,8), Смоленская область (3,7), Красноярский край (3,5), Новгородская область (3,4), Иркутская область (3,2)
0,0–3,0	26	Ивановская область (2,9), Республика Саха (Якутия) (2,8), Республика Марий Эл (2,6), Челябинская область (2,6), Тульская область (2,4), Удмуртская Республика (2,2), Ленинградская область (2,0), Курганская область (1,9), Владимирская область (1,8), Республика Калмыкия (1,6), Тверская область (1,5), Свердловская область (1,5), Псковская область (1,3), Томская область (1,3), Ярославская область (1,3), Вологодская область (0,7), Амурская область (0,7), Кировская область (0,7), Республика Алтай (0,6), Республика Карелия (0,6), Костромская область (0,6), Республика Коми (0,5), Пермский край (0,3), Омская область (0,3), Тюменская область (0,3), Архангельская область (0,04)

Источник: составлено автором по [2, с. 303–307].

Формирование ответственных землепользователей

Решая вопросы по вводу в оборот неиспользуемых земель, забываем о двух важнейших аспектах: во-первых, как не допустить появления новых заброшенных участков, во-вторых, как сформировать новых ответственных землепользователей. Рассмотрим эти аспекты, опираясь на предварительные итоги сельскохозяйственной микропереписи 2021 г., которые недавно опубликовал Росстат, и сравнивая эти результаты с данными Всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 г. и 2016 г.

Что произошло с землепользованием наших основных сельскохозяйственных товаропроизводителей – сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств за последние 15 лет? В *таблице 8* представлены данные о площадях сельскохозяйственных угодий и их фактическом использовании рассматриваемыми категориями хозяйств.

Из *таблицы 8* следует, что в сельскохозяйственных организациях как общая, так и фактически используемая *площадь сельскохозяйственных угодий сокращается*. В 2021 г. общая площадь составила только 60% от уровня 2006 г. и 87 % – от уровня 2016 г.; *фактически используемая* – соответственно 73% и 89%. В фермерском секторе наблюдается обратная тенденция: *как общая, так и фактически используемая площадь увеличивается*.

Вместе с тем следует отметить, что площадь и доля неиспользуемых сельскохозяйственных угодий уменьшается как в сельскохозяйственных

организациях, так и в фермерских хозяйствах, т.е. уровень использования наличных земельных ресурсов растет.

Т а б л и ц а 8

Сельскохозяйственные угодья и их использование по данным сельскохозяйственных переписей 2006, 2016 и 2021 гг.

Показатели	2006	2016	2021	2021, % к	
				2006	2016
Сельскохозяйственные организации					
Площадь с. х. угодий, тыс. га	132 291,8	90 184	78 545,4	59,4	87,1
Из нее фактически использовались	97 947,4	80 193,1	71 293,0	72,8	88,9
Неиспользуемые с. х. угодья, тыс. га	34 344,4	9 990,9	7 252,4	21,1	72,6
Доля неиспользуемых с. х. угодий, %	26,0	11,1	9,2	35,6	83,3
Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели					
Площадь с. х. угодий, тыс. га	24 143	39 578	41 643,8	172,5	105,2
Из нее фактически использовались	20 094,6	36 288,7	39 198,4	195,1	108,0
Неиспользуемые с.х. угодья, тыс. га	4 048,4	3 289,3	2 445,4	60,4	74,3
Доля неиспользуемых с. х. угодий, %	16,8	8,3	5,9	35,0	70,7
Все неиспользуемые с. х. угодья, тыс. га	38 392,8	13 280,2	9 697,8	25,3	73,0

Источник: составлено автором по [3, с. 7; 4, с. 7].

Если в 2016 г. в сельскохозяйственных организациях фактически не использовалось 9 млн 990,9 тыс. га сельскохозяйственных угодий (11,1% их общей площади), то в 2021 г. — только 7 млн 52,4 тыс. га, или 9,2%.

В крестьянских (фермерских) хозяйствах и в хозяйствах индивидуальных предпринимателей в 2016 г. не использовалось 3 млн 289,3 тыс. га (8,3%), в 2021 г. — 2 млн 445,4 тыс. га (5,9%). Всего, по состоянию на 2021 г., в сельскохозяйственных организациях и фермерском секторе предстоит ввести в оборот 9 млн 697,8 тыс. га сельскохозяйственных угодий.

Необходимо при этом подчеркнуть, что в хозяйствах разных размеров складывается разная динамика землепользования.

В сельскохозяйственных организациях (см. табл. 9) рост посевной площади наблюдается только в хозяйствах с площадью посевов от 6 до 10 тыс. га, особенно в наиболее крупных хозяйствах с посевами свыше 10 тыс. га. Но этот рост не компенсирует снижения посевов в более мелких организациях: общая посевная площадь в сельскохозяйственных организациях снижается.

Т а б л и ц а 9

Посевы в сельскохозяйственных организациях с различной посевной площадью по данным сельскохозяйственных переписей 2006, 2016, 2021 гг.

Посевная площадь, га	Единица измерения	2006	2016	2021	2021/2006, %
до 500,1	тыс. га	1 986,3	1 330,5	1 131,3	57,0
	%	3,4	2,5	2,2	-1,2 п.п.
500,1–1 000	тыс. га	3 394,8	2 159,8	1 897,3	55,9
	%	5,8	4	3,6	-2,2 п.п.
1000,1–1 500	тыс. га	3 958,9	2 483,8	2 108,8	53,3
	%	6,7	4,5	4	-2,7 п.п.
1 500,1–2 000	тыс. га	4 131,6	2 570,1	2 325,1	56,3
	%	7	4,7	4,4	-2,6 п.п.
2 000,1–3 000	тыс. га	8 067,2	5 010,7	4 711,8	58,4
	%	13,7	9,2	9	-4,7 п.п.
3 000,1–4 000	тыс. га	6 675,3	4 729,0	4 229,7	63,4
	%	11,4	8,7	8,1	-3,3 п.п.
4 000,1–6 000	тыс. га	9 155,5	7 625,6	7 646,4	83,5
	%	15,6	14	14,6	-1,0 п.п.
6 000,1–10 000	тыс. га	9 995,5	9 596,0	10 290,3	102,9
	%	17	17,6	19,6	+2,6 п.п.
Свыше 10 000	тыс. га	11 384,1	19 110,3	18 095,1	159,0
	%	19,4	35	34,5	+15,1 п.п.
Всего	тыс. га	58 749,1	54 615,9	52 435,8	89,3
	%	100	100	100	—

Источник: составлено автором по [3, с. 14–15; 5, с. 226–227; 6, с. 178–179].

В фермерском секторе (см. табл. 10) рост посевной площади происходит не только в крупных, но и средних хозяйствах, что обуславливает увеличение общей площади посевов фермерских хозяйств.

Из проведенного анализа следует важный вывод: стимулируя освоение неиспользуемых сельскохозяйственных земель, *приоритетное внимание следует уделить крестьянским (фермерским) хозяйствам и индивидуальным предпринимателям*. В секторе сельскохозяйственных организаций незадействованным резервом остаются малые и средние предприятия.

Т а б л и ц а 10

Посевы в крестьянских (фермерских) хозяйствах и ИП с различной посевной площадью по данным сельскохозяйственных переписей 2006, 2016, 2021 гг.

Посевная площадь, га	Единица измерения	2006	2016	2021	2021/2006, %
до 50,1	тыс. га	1 017,8	632,2	487,1	47,9
	%	7,8	2,8	1,9	-5,9 п.п.
50,1–100	тыс. га	1 008,5	831,8	830,0	82,3
	%	7,8	3,8	3,3	-4,5 п.п.
100,1–200	тыс. га	1 456,6	1 588,5	1 710,1	117,4
	%	11,3	7,2	6,7	-4,6 п.п.
200,1–500	тыс. га	2 632,2	3 819,2	4 299,3	163,3
	%	20,4	17,4	17	-3,4 п.п.
500,1–1500	тыс. га	3 559,6	6 538,3	7 661,8	215,2
	%	27,5	29,7	30,2	+2,7 п.п.
1 500,1–3 000	тыс. га	1 800,5	3 983,0	4 779,0	265,4
	%	13,9	18,1	18,8	+7,6 п.п.
свыше 3 000	тыс. га	1 447,0	4 609,2	5 595,9	386,7
	%	11,2	20,9	22,1	+10,9 п.п.
Всего	тыс. га	12 922,1	22 002,3	25 363,1	196,3
	%	100	100	100	—

Источник: составлено автором по [4, с. 14–15; 5, с. 240–241; 6, с. 186–187].

В контексте этого вывода важное значение будут иметь три меры.

Во-первых, необходимо увеличить государственную поддержку и кредитование малого и среднего аграрного бизнеса. По-прежнему, как показала сельскохозяйственная перепись 2021 г., доля хозяйств, получавших кредиты и субсидии, больше среди крупных сельскохозяйственных организаций, чем среди малых предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей (см. табл. 11). Обращает на себя внимание также факт снижения доли получавших субсидии среди всех категорий сельхозтоваропроизводителей.

Во-вторых, большее внимание следует уделить развитию рыночной инфраструктуры АПК с целью улучшения доступа фермеров и других средних и мелких сельхозпроизводителей к рынку продовольствия и ресурсов для сельского хозяйства. В настоящее время товарность крестьянских (фермерских) хозяйствах заметно уступает товарности сельскохозяйственных организаций.

Т а б л и ц а 11

Доля сельскохозяйственных производителей, получавших кредиты и субсидии по данным сельскохозяйственных переписей 2016 и 2021 гг., %

Категории хозяйств	Кредиты		Субсидии	
	2016	2021	2016	2021
Крупные предприятия	37,2	41,2	75,2	56,3
Малые предприятия	20,5	31,3	67,1	54,1
Крестьянские (фермерские) хозяйства и ИП	10,3	13,5	33,6	30,5

Источник: составлено автором по [3, с. 9; 4, с. 8].

В-третьих, в федеральном законодательстве целесообразно установить более строгие ограничения максимального размера площади сельскохозяйственных угодий в собственности гражданина и юридического лица.

Меры по улучшению почвенного плодородия и стимулированию рационального землепользования

Возвращение земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот должно сопровождаться мерами по улучшению состояния почв. По данным мониторинга почвенного плодородия, проведенного учреждениями агрохимической службы Минсельхоза России в 2020 г. на площади 11,4 млн га, 36,9% обследованной площади занимали слабогумусированные почвы, 30,3% — среднегумусированные, 11,6% — сильногумусированные; почвы, содержание гумуса в которых меньше минимального, — 21,2 [2, с. 84]. Ветровая эрозия наблюдалась на 8,8% из обследованных сельскохозяйственных угодий, водная эрозия — на 15,5%, засоление почв — на 1,8%, переувлажнение — на 6,4% [2, с. 90].

Принятие мер по стимулированию рационального землепользования является одним из приоритетных мероприятий современной аграрной и земельной политики. Основными из них являются пять.

Первая. Совершенствование земельного законодательства, а именно принятие:

- поправок в Земельный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»³ в целях закрепления в них понятий «рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения» и «ненадлежащее использование» земель сельскохозяйственного назначения;

³ «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13 октября 2022 г.); Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ.

- поправок в Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»⁴, включая определение почвы и требований по ее охране; введение института паспортизации земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, обеспечивающего учет сведений о состоянии и свойствах их почвы; закрепление особенностей осуществления мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий, используемых или предоставленных для нужд сельского хозяйства; установление обязанности правообладателей земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения осуществлять мероприятия по землеустройству и воспроизводству плодородия почв, а также нести ответственность за неисполнение указанной обязанности;
- новой редакции Федерального закона «О землеустройстве»⁵, уточняющей понятие землеустройства, виды работ по землеустройству, их состав и порядок проведения таких работ. Землеустройство должно стать институтом всестороннего и целостного управления землями сельскохозяйственного назначения, обеспечения условий для их наилучшего использования и повышения плодородия.

Вторая. Совершенствование системы учета земель сельскохозяйственного назначения, в т.ч. проведение их инвентаризации (определение категории, вида угодий и площади земель, установление их владельцев, осуществление топографо-геодезические работ для определения границ участков на местности, внесение этих сведений в земельный кадастр. Расходы на инвентаризацию земель и постановку их на учет *следует разделить между государством и владельцами земельных участков*. В дальнейшем ведение кадастра земель должно основываться не на заявительном, а на обязательном принципе.

Третья. Завершение субъектами Российской Федерации работы по утверждению перечней особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается, с установлением границ таких угодий.

Четвертая. Совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, включая исключение дублирующих и избыточных функций, а также обеспечение согласованности их действий, разработку методик применения и внедрения данных дистанционного зондирования в рамках контрольно-надзорной деятельности.

Пятая. Увеличение финансирования программ по мелиорации сельскохозяйственных угодий и организация в составе Минсельхоза России землеустроительной службы.

⁴ Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ.

⁵ Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве».

Список литературы

1. Посевные площади сельскохозяйственных культур по Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frosstat.gov.ru%2Fstorage%2Fmediabank%2Fposev_pl.xls&wdOrigin=BROWSELINK (дата обращения 02.12.2022)
2. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2020 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2022. 197 с.
3. Сельскохозяйственная микроперепись 2021 г. Предварительные итоги по сельскохозяйственным организациям. М., 2022. 65 с.
4. Сельскохозяйственная микроперепись 2021 г. Предварительные итоги по крестьянским (фермерским) хозяйствам и индивидуальным предпринимателям. Росстат. М., 2022. 64 с.
5. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: в 8 т. Т. 1: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. Кн. 1.: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года / Федеральная служба гос. статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2018.
6. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года: в 9 т. Т. 1: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года. Кн. 1.: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года / Федеральная служба гос. статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2008.

References

1. Posevnye ploshchadi sel'skokhoziaistvennykh kul'tur po Rossiiskoi Federatsii [Crop Areas of Agricultural Crops in the Russian Federation], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frosstat.gov.ru%2Fstorage%2Fmediabank%2Fposev_pl.xls&wdOrigin=BROWSELINK (accessed 02 December 2022).
2. Doklad o sostoianii i ispol'zovanii zemel' sel'skokhoziaistvennogo naznacheniiia Rossiiskoi Federatsii v 2020 godu [Report on the State and Use of Agricultural Land in the Russian Federation in 2020]. Moscow, FGBNU "Rosinformagrotekh", 2022, 197 p. (In Russ.).
3. Sel'skokhoziaistvennaia mikroperepis' 2021 g. Predvaritel'nye itogi po sel'skokhoziaistvennym organizatsiiam [Agricultural Micro-Census 2021. Preliminary Totals for Agricultural Organizations]. Moscow, 2022, 65 p. (In Russ.).
4. Sel'skokhoziaistvennaia mikroperepis' 2021 g. Predvaritel'nye itogi po krest'ianskim (fermerskim) khoziaistvam i individual'nym predprinimateliyam [Agricultural Micro-Census 2021. Preliminary Results for Peasant (Farmer) Households and Individual Entrepreneurs]. Moscow, 2022, 65 p. (In Russ.).
5. Itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda: v 8 t. T. 1: Osnovnye itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda. Kn. 1.: Osnovnye itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda [Results of the All-Russian Agricultural Census of 2016: in 8 Volumes. Vol. 1: Main Results of the All-Russian Agricultural Census of 2016. Book. 1.: Main Results of the 2016 All-Russian Agricultural Census], *Federal'naia sluzhba gos. Statistiki* [Federal State Statistics Service]. Moscow, IITs «Statistika Rossii», 2018 (In Russ.).
6. Itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2006 goda: v 9 t. T. 1: Osnovnye itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2006 goda. Kn. 1.: Osnovnye itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2006 goda [Results of the All-Russian

Agricultural Census of 2006: in 9 Volumes. Vol. 1: Main Results of the All-Russian Agricultural Census of 2006. Book. 1.: Main Results of the 2006 All-Russian Agricultural Census], *Federal'naya sluzhba gos. statistiki* [Federal State Statistics Service]. Moscow, IITs «Statistika Rossii», 2008. (In Russ.).

AGRICULTURAL LAND INVOLVEMENT INTO ECONOMIC CIRCULATION: PROBLEMS AND SOLUTIONS

One of the important reserves for further growth of agricultural production in Russia is the economic development of currently unused agricultural land, the area of which is about 33 million hectares (16,7% of the total area of agricultural land in the country), including 18 million hectares of arable land. The measures taken by the government to stimulate the introduction of agricultural land into economic circulation are considered. The conclusion is made about the need for the development of small and medium-sized businesses as an important direction for improving the efficiency of land use. Proposals have been formulated to improve land policy in agriculture, including the adjustment of legislative legislation.

Keywords: land policy, agricultural lands, land use in agriculture, state of agricultural lands, agricultural organizations, peasant (farmer) farms.

JEL: O10, Q10, Q24, Q28, R52

Дата поступления — 04.12.2022 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;
A. A. Nikonov All-Russian Institute of Agrarian Problems and Informatics — 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, Moscow, 107078.
e-mail: av_petrikov@mail.ru

Для цитирования:

Петриков А.В. Вовлечение сельскохозяйственных угодий в хозяйственный оборот: проблемы и решения // *Федерализм*. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 123–141. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-123-141>

И.С. БУКИНА

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ УСТОЙЧИВОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

Устойчивость федерального бюджета в настоящее время подвергается множественным рискам. Несмотря на временный рост цен на нефть, доходы федерального бюджета стремительно сокращаются. Как показал корреляционный анализ, нефтегазовые доходы федерального бюджета становятся более волатильными в условиях структурных кризисов. Одновременно сокращаются ненефтегазовые доходы. Нестабильность внешнеполитической обстановки и продолжающиеся военные действия значительно повышают риски роста расходов федерального бюджета. В краткосрочной перспективе дефицит бюджета может быть покрыт за счет накопленных резервов Фонда национального благосостояния (в части ликвидных средств). Однако в долгосрочной перспективе ограничения, влияющие на устойчивый экономический рост России, скажутся на бюджетно-налоговой сфере. Правительству Российской Федерации придется принимать непопулярные меры по сокращению расходов и повышению налогов на ненефтегазовый сектор, чтобы сохранить устойчивость системы общественных финансов.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, бюджетная устойчивость, государственный долг, дефицит, нефтегазовые доходы, санкции, структурная перестройка, суверенные фонды.

JEL: E62, E63, H61, H62, H63

Российская экономика в 2022 г. подверглась воздействию многочисленных внешних и внутренних потрясений, последствия которых носят долгосрочный характер и повлекут за собой структурную перестройку социально-экономической системы. Одновременно риски возникновения новых шоков остаются высокими, поскольку военные действия продолжаются. Устойчивость федерального бюджета России подвергается угрозе неконтролируемого роста расходов на национальную оборону и безопасность, меры поддержки национальной экономики, социальные выплаты военнослужащим и их семьям. Высокими остаются риски ухудшения эпидемиологической обстановки и роста расходов на здравоохранение.

Введение потолка цен на нефть для экспорта ресурсов из России, последствия финансовых и торговых санкций сокращают налогооблагаемую базу, что приведет к падению доходов федерального бюджета.

Состояние российской экономики в настоящее время

Результаты деловой активности в России за январь – сентябрь 2022 г. свидетельствуют об относительно мягкой реакции экономики на первые шоки. Ожидаемого провала ВВП на 15–20% и роста инфляции свыше 20% не произошло. По предварительным данным в III квартале 2022 г. ВВП сократился на 4,0% по сравнению с показателем аналогичного периода предыдущего года. Индекс производства по базовым видам деятельности в январе – сентябре 2022 г. сократился на 0,8% по сравнению с аналогичным периодом 2021 г. Отмечается, что основной вклад в падение ВВП внесло снижение производства по следующим видам деятельности: оптовый товарооборот (-22,6%); водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений (-10,4%); розничный товарооборот (-9,1%); грузооборот (-5,5%); обрабатывающие производства (-2,0%)¹. В январе – сентябре 2022 г. выросло производство сельского хозяйства (+6,2%) и сферы строительства (+6,7%). При сопоставлении этих предварительных оценок с опубликованными данными за I полугодие 2022 г. можно обратить внимание на *ухудшение ситуации в III квартале* текущего года.

Так, по итогам I полугодия 2022 г. объем валовой добавленной стоимости торговли и ремонта автотранспортных средств и мотоциклов сократился лишь на 5,5%. По деятельности в сфере водоснабжения, водоотведения, организации сбора и утилизации отходов, деятельности по ликвидации загрязнений снижение составило 2,7%. Выпуск обрабатывающих производств по итогам I полугодия 2022 г. и вовсе показал рост на 0,3%. Таким образом, основные последствия санкций и переориентации российской экономики на мобилизационные задачи скажутся на падении производства во второй половине 2022 г. и в 2023 г.

В январе – сентябре 2022 г. потребительская инфляция составила 14,3% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, а индекс цен производителей вырос на 16,0%. Резкий рост инфляции в марте – апреле 2022 г. на фоне ослабления курса рубля, ухода ряда зарубежных компаний, роста издержек, связанных с оплатой и доставкой товаров, сменился ее замедлением и дефляцией в июне – августе 2022 г. В сентябре и октябре текущего года цены вновь продолжили расти, но умеренно (ежемесячные индексы потребительских цен по отношению к предыдущему месяцу составили соответственно 100,05 и 100,18%)².

¹ Росстат представляет предварительную оценку ВВП за III квартал 2022 г. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/187566> (дата обращения: 23.11.2022).

² Индексы потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации в 1991–2022 гг. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/price> (дата обращения: 23.11.2022).

Ожидаемого роста цен в 20,0% не произошло из-за сжатия потребительского спроса и жесткой политики Центрального банка России.

Непредвиденная инфляция негативно влияет на благосостояние агентов, получающих фиксированные доходы, в частности пенсионеров, государственных служащих, работников бюджетных учреждений и т.п. Однако инфляция снижает реальную стоимость государственного долга и обеспечивает получение сеньоража. Вместе с тем инфляция в России сопровождается укреплением рубля (с мая 2022 г.), падением совокупного спроса и ВВП. В таких условиях выигрыш бюджета от неожиданного роста цен нивелируется. По предварительной оценке, монетарный сеньораж, рассчитанный как отношение прироста денежной базы к уровню цен, составил 416,4 млрд руб. (около 2,1% доходов федерального бюджета за январь — сентябрь 2022 г.)³.

Исполнение федерального бюджета в январе — сентябре 2022 г.

Вопросы взаимосвязи денежно-кредитной политики с устойчивостью федерального бюджета будут рассмотрены ниже. Обратимся к анализу состояния федерального бюджета в январе — сентябре 2022 г. С марта прекращена публикация ежемесячных отчетов об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, поэтому основным источником стала оперативная информация Министерства финансов России [1].

На настоящее время известна только общая информация об исполнении федерального бюджета за январь — сентябрь 2022 г. Доходы федерального бюджета составили 19 739,6 млрд руб. Номинально они выросли на 10,1% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (за 9 месяцев 2021 г. в федеральный бюджет поступило 17 923,8 млрд руб.). Однако высокие значения потребительской инфляции не только полностью нивелируют этот рост, но и приводят к сокращению расходов в реальном выражении на 3,6%.

Номинальный прирост расходов федерального бюджета, напротив, на 5,7% *обогнал потребительскую инфляцию*. Общий объем расходов федерального бюджета за 9 месяцев 2022 г. оценивается в 19 685,0 млрд руб. по сравнению с 16 298,9 млрд руб. за аналогичный период предыдущего года. Очевидно, что незапланированный рост расходов обусловлен проведением специальной военной операции и мерами, предпринимаемыми для поддержки населения и экономики в текущих условиях. Однако оценить степень вклада тех или иных статей в увеличение расходов федерального бюджета не представляется возможным, поскольку эта информация теперь не публикуется.

³ Рассчитано по данным: Денежно-кредитная и финансовая статистика // Центральный банк России. URL: https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/dkfs/#a_128613file (дата обращения: 23.11.2022); Индексы потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации в 1991–2022 гг. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/price> (дата обращения: 23.11.2022).

Структура доходов федерального бюджета остается открытой информацией, хотя публикуется с большим лагом, чем прежде. Так, по состоянию на конец ноября 2022 г. опубликованы данные по структуре налоговых доходов федерального бюджета только по состоянию на конец августа 2022 г.

Обобщенно структуры доходов федерального бюджета можно представить в разрезе нефтегазовых и нефтегазовых доходов. По итогам 9 месяцев 2022 г. нефтегазовые доходы федерального бюджета составили 8 506,5 млрд руб. По сравнению с аналогичным периодом предыдущего года они выросли на 20,3% (с поправкой на потребительскую инфляцию). *Рисунок 1* иллюстрирует динамику нефтегазовых доходов федерального бюджета в разбивке на базовую часть нефтегазовых доходов и дополнительные нефтегазовые доходы. Базовая часть определяется согласно действовавшему до марта 2022 г. бюджетному правилу как объем нефтегазовых доходов, которые поступали бы в федеральный бюджет при достижении базового уровня цены нефти сорта «Юралс». Когда фактическая цена нефти превышает установленную базовую цену, нефтегазовые доходы федерального бюджета начинают превышать базовые доходы на величину так называемых дополнительных нефтегазовых доходов. Согласно ранее действовавшему бюджетному правилу, дополнительные нефтегазовые доходы направлялись на приобретение валюты для пополнения Фонда национального благосостояния (ФНБ). С марта 2022 г. дополнительные нефтегазовые доходы используются для покрытия нефтегазового дефицита федерального бюджета.

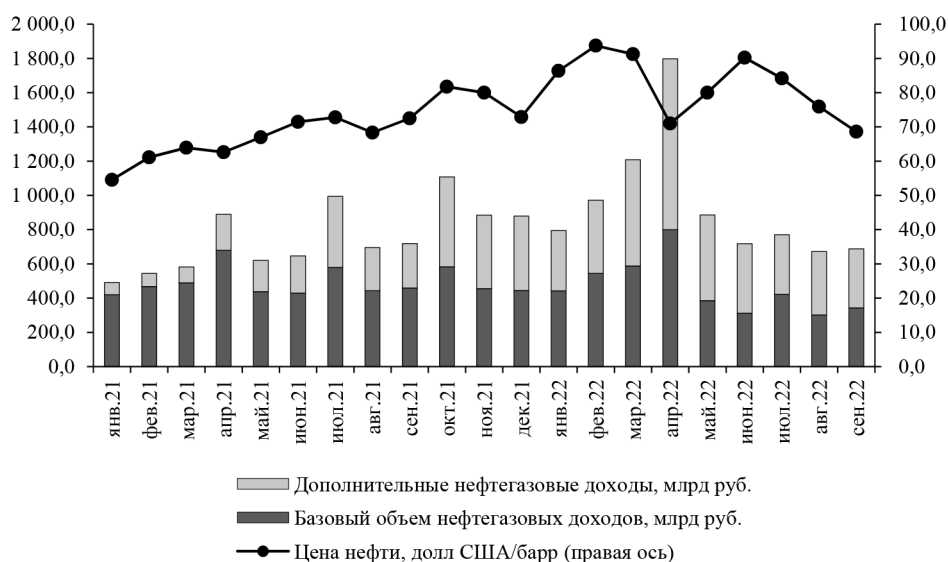


Рис. 1. Нефтегазовые доходы и цена на нефть сорта «Юралс» в 2021 г. и в январе–сентябре 2022 г.

Источник: [1].

Как видно из *рисунка 1* значительное увеличение нефтегазовых доходов в 2022 г. обусловлено *рекордными поступлениями в марте и апреле 2022 г.*, когда были приняты основные пакеты санкций, касающиеся в т.ч. ограничений на импорт нефти и газа. Обсуждение полного эмбарго, на которое пошли некоторые страны, вызвало ажиотажный спрос на российские углеводороды и в целом на энергетические ресурсы. В результате выросли как цены, так и объемы поставок. Рост нефтегазовых доходов федерального бюджета в марте и апреле 2022 г. произошел в основном за счет поступлений НДС на нефть. Начиная с мая 2022 г. поступления НДС и нефтегазовых доходов в целом упали до уровня августа – сентября 2021 г. Очевидно, что причиной этому стало не только падение цен на нефть, но и сокращение объемов из-за отказа ряда стран от покупки российской нефти, ограничения на транспортировку и страхование транспорта для перевозки нефти и нефтепродуктов.

Расчет коэффициента корреляции нефтегазовых доходов и цены нефти сорта «Юралс» для различных временных периодов показал, что теснота связи между показателями увеличилась после марта 2022 г. (см. *табл. 1*).

Т а б л и ц а 1

**Коэффициент корреляции логарифма нефтегазовых доходов
федерального бюджета и логарифма цены нефти сорта «Юралс»
с лагом в один месяц**

Март 2015 – сентябрь 2022	Март 2015 – февраль 2022 (без учета марта-июня 2020)
0,504* (5,470) Число наблюдений: 90	0,388* (3,691) Число наблюдений: 79

Источник: [1].

* Показывает статистическую значимость коэффициента на уровне $p = 1\%$; в круглых скобках – значения t-статистики.

Расчет значений коэффициента корреляции Пирсона производился для первых разностей логарифмированных ежемесячных значений нефтегазовых доходов федерального бюджета и цены нефти сорта «Юралс». Преобразование данных необходимо для того, чтобы временные ряды были стационарными, а расчет коэффициента корреляции – корректным (соответствие теоретическим предпосылкам корреляционного анализа). При этом использовались значения первых разностей логарифма цены нефти с лагом в один месяц, поскольку налоговым периодом по НДС от нефти является календарный месяц, а уплата производится до 25 числа следующего месяца. Соответственно, изменения в цене нефти будут оказывать влияние на поступление от НДС с лагом в один-два месяца.

Из *таблицы 1* следует, что значение коэффициента по всей выборке данных, включая весенние месяцы 2020 г. и март — сентябрь 2022 г., больше, чем за период, не включающий в себя обвал цен на нефть в 2020 г. и период, начиная с марта 2022 г. В первом случае коэффициент корреляции составляет более 0,5, во втором — менее 0,4. Оба расчета показывают статистически значимый результат и позволяют заключить, что *прирост нефтегазовых доходов* в текущем месяце и *прирост цены нефти сорта «Юралс»* в предыдущем месяце *связаны прямо пропорционально*. Вместе с тем включение в расчет значений, относящихся к кризисным периодам последних лет, позволяет сделать вывод об усилении связи между нефтегазовыми доходами и ценой нефти. Любые шоки, сказывающиеся на цене нефти, усиливают колебания нефтегазовых доходов. Под влиянием событий 2022 г. происходит структурная перестройка российской экономики, которая может продлиться существенно дольше, чем кризис 2020 г. Таким образом, можно ожидать еще *большей зависимости федерального бюджета от поступлений нефтегазовых доходов и колебаний цены нефти*.

В настоящее время невозможно сопоставить структуру и динамику налоговых доходов федерального бюджета за 9 месяцев 2022 г., поскольку данные доступны только по состоянию на конец августа текущего года. Однако можно проследить ежемесячные объемы поступлений ненефтегазовых доходов федерального бюджета на основе сведений, оперативно размещаемых Минфином России. *Рисунок 2* дает представление о динамике поступлений ненефтегазовых доходов и ежемесячных значениях ненефтегазового дефицита федерального бюджета. Приводится укрупненная структура ненефтегазовых доходов, которые включают в себя:

- налоги сборы, связанные с внутренним производством (НДС от реализации товаров (работ, услуг), реализуемых на территории России; акцизы по подакцизным товарам, реализуемым на территории России; налог на прибыль, налог на доходы физических лиц);
- доходы, связанные с импортом (НДС и акцизы на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации);
- прочие ненефтегазовые доходы.

В январе и феврале 2022 г. ненефтегазовые доходы показали заметный рост по сравнению с аналогичным периодом 2021 г. Росли как поступления по налогам и сборам, связанным с внутренним производством, так и внешнеэкономические доходы, не связанные с импортом нефти и газа. С марта 2022 г. начинается падение ненефтегазовых доходов, особенно в части поступлений от импорта. В апреле — июле 2022 г. доходы, связанные с импортом, составили не более 60% от аналогичных показателей в 2021 г. Введение торговых санкций, сложности с оплатой и доставкой товаров серьезно сократили объемы импорта в Россию, что незамедлительно отразилось на ненефтегазовых доходах федерального бюджета.

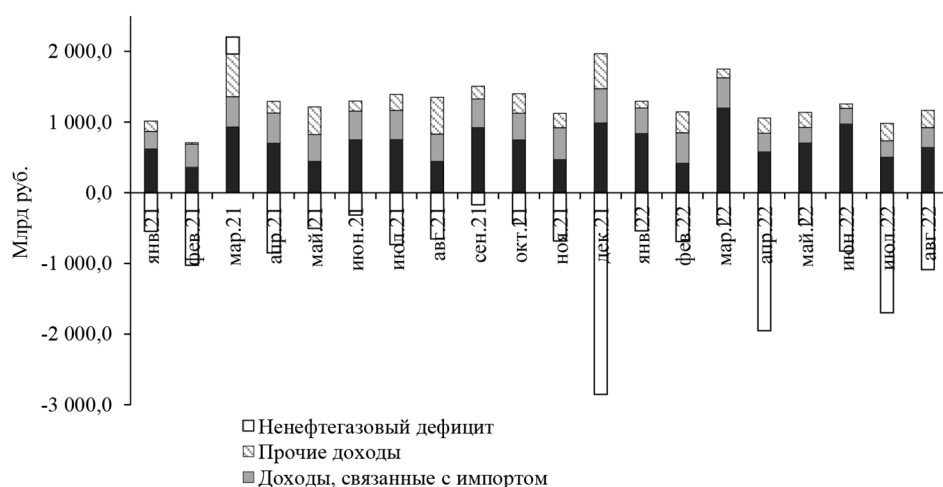


Рис. 2. Ежемесячные поступления ненефтегазовых доходов федерального бюджета и значения ненефтегазового дефицита в 2021–2022 гг.

Источник: [2].

Ежемесячное значение ненефтегазового дефицита в таких условиях выросло почти в два раза. Только в апреле 2022 г. ненефтегазовый дефицит приблизился к значению в 2,0 трлн руб. В июле и августе 2022 г. ненефтегазовый дефицит составил соответственно около 1,7 и 1,1 трлн руб. Всего за январь — август 2022 г. ненефтегазовый дефицит достиг значения почти в 7,7 трлн руб., что на 80% больше аналогичного значения в 2022 г.

Устойчивость федерального бюджета и государственный долг

Нефтегазовые доходы в январе — августе 2022 г. позволяли покрывать ненефтегазовый дефицит, а итогом исполнения федерального бюджета вплоть до августа 2022 г. оставался профицит. Стремительное падение нефтегазовых доходов и части ненефтегазовых доходов, связанных с импортом, *приведет к возникновению дефицита федерального бюджета*. Предварительно можно предполагать, что уже в октябре 2022 г. поступающих нефтегазовых доходов не хватало для покрытия текущих расходов. Данные о движении средств и результатах управления Фонда национального благосостояния (ФНБ) показывают, что в октябре было изъято 259,7 млрд руб. за счет списания части валютных активов на счета Центрального банка Российской Федерации (ЦБ РФ)⁴. Поскольку валютные активы ЦБ РФ и часть средств ФНБ,

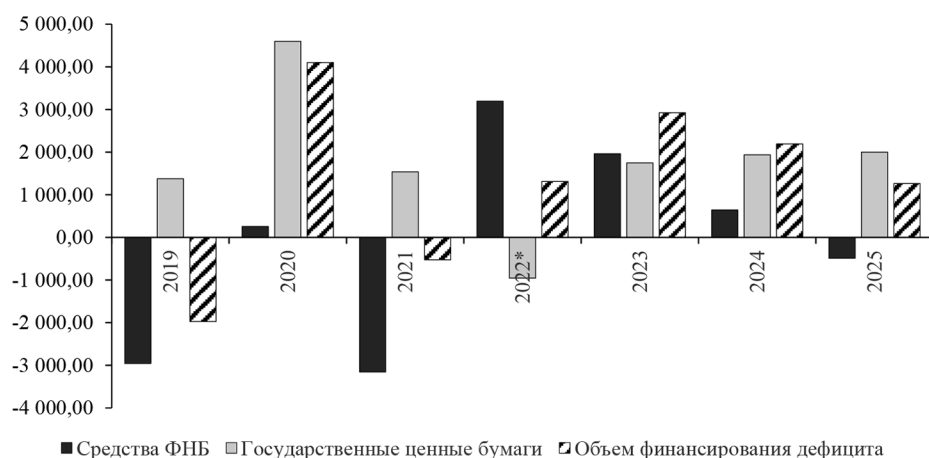
⁴ Информационное сообщение о результатах размещения средств Фонда национального благосостояния. 08.11.2022 // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38217-informatsionnoe_sobshchenie_o_rezultatakh_razmeshcheniya_sredstv_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya (дата обращения: 26.11.2022).

которая хранилась в валюте недружественных государств, заморожены, перевод рублей на единый бюджетный счет в части покупки валюты Центральным банком *можно рассматривать как эмиссию*. Раньше рубли, перечисляемые Центральным банком на счета федерального правительства, изымались у участников валютного рынка, на котором Центральный банк продавал валюту из ФНБ. Однако сейчас фактической продажи валюты не происходит, соответственно, нет одновременного изъятия рублевой массы.

По состоянию на 1 ноября 2022 г. объем ФНБ составил 11 374 млрд руб., из них объем ликвидных активов (средства на банковских счетах в ЦБ РФ) оценивается в 7 872, 5 млрд руб. В Законе «О федеральном бюджете на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг.» заложено повышение расходов федерального бюджета в общей сложности на 10,4% по сравнению с Федеральным законом от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.» и прогнозом расходов на 2025 г. В 2023 и 2024 гг. объем дополнительных расходов составит почти 6,9 трлн руб. Это более половины средств ФНБ по состоянию на 1 ноября 2022 г. и почти 90% объема ликвидных средств Фонда, которые могут быть использованы для покрытия дефицита бюджета. Дополнительные доходы, предусмотренные Законопроектом, по сравнению с Федеральным законом № 390 возрастут лишь на 4,2%, а накопленный дефицит за три предстоящих года планируется в размере около 6,4 трлн руб.

Основным источником финансирования дефицита федерального бюджета в предстоящем бюджетном периоде должны стать государственные внутренние заимствования. При этом в 2023 г. среди источников финансирования дефицита федерального бюджета указаны средства ФНБ в размере 2 902,6 млрд руб., в то время как объем государственных внутренних заимствований планируется в размере 1 597,8 млрд руб. Таким образом, в 2023 г. государственные внутренние заимствования не станут основным источником финансирования дефицита федерального бюджета, который запланирован в объеме 2 925,3 млрд руб. (см. *рис. 3*).

На *рисунке 3* отражены объемы средств ФНБ, использованных для финансирования дефицита бюджета (значения со знаком «плюс») или направленных на счета по учету дополнительных нефтегазовых доходов (значения со знаком «минус»), и объемы государственных внутренних заимствований (за вычетом средств, направленных на погашение государственных ценных бумаг). Как видно из *рисунка 3*, объем средств ФНБ, который, по предварительной оценке, будет направлен на финансирование дефицита федерального бюджета в 2022 г., практически равен объему дополнительных нефтегазовых доходов, пополнивших ФНБ в 2021 г. — более 3,0 трлн руб. Еще около 2,0 трлн руб. планируется выделить для финансирования дефицита бюджета в 2023 г.



* Примечание. Оценка, поскольку итоговых данных за 2022 г. еще нет.

Рис. 3. Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2019–2025 гг., млрд руб.

Источник: [3].

Государственные внутренние заимствования станут основным источником финансирования дефицита бюджета только с 2024 г. Из рисунка 3 следует, что в 2023 г. Правительство Российской Федерации планирует привлечь на внутреннем рынке более 1,7 трлн руб., что почти на 14,0% больше, чем в 2021 г., а к 2025 г. планируемый объем заимствований увеличится до 2,0 трлн руб. Чем обусловлена такая динамика, не ясно.

В 2021 г. размещение государственных ценных бумаг происходило в условиях отсутствия полномасштабных финансовых санкций и контрсанкций и при относительно низкой ключевой ставке ЦБ РФ (в среднем 5,7%). В 2023 г. ключевая ставка может составить 6,5–8,5%, а далее снижаться до 5,0–6,0% к 2025 г.⁵ Таким образом, помимо ограничений со стороны спроса нерезидентов размещение государственных ценных бумаг будет производиться при более высоких ставках процента. Возникает вопрос о том, что будет стимулировать внутренних инвесторов приобретать государственные ценные бумаги. В 2022 г. размещения государственных ценных бумаг практически не производились, кроме нескольких выпусков в начале года. Почти все запланированные аукционы были отменены. Первая попытка возобновить размещение облигаций федерального займа (ОФЗ) была предпринята в сентябре 2022 г. Из планируемого объема в 10,0 млрд руб. было привлечено около 8,8 млрд руб. Аукционы, запланированные на начало октября 2022 г., были отменены в связи с высокой волатильностью рынка.

⁵ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 г. и период 2024 и 2025 гг. // Банк России. https://www.cbr.ru/about_br/publ/ondkp/op_2023_2025 (дата обращения: 24.11.2022).

С одной стороны, спрос на государственные ценные бумаги среди отечественных инвесторов должен расти из-за санкций и ограничений в отношении торговли ценными бумагами иностранных эмитентов. С другой, падение ВВП, реальных располагаемых доходов, геополитическая нестабильность, неизбежное перестраивание общества и экономики на мобилизационный путь вносят дополнительные риски и способствуют повышению волатильности рынка. Отчасти риски для инвесторов могут быть снижены за счет того, что Минфин России рассчитывает на размещение облигаций с постоянным доходом, а также расширяет возможности для диверсификации портфелей за счет выпуска бумаг различных типов и с различными сроками погашения.

С середины октября 2022 г. размещение ОФЗ возобновилось, и аукционы проводятся по графику. С 19 октября по 23 ноября 2022 г. было привлечено 1 426,2 млрд руб. при спросе свыше 3 172,6 млрд руб. Как и следовало ожидать, наибольшим спросом пользовались облигации с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК)⁶. Таким образом, запланированные на 2023 г. объемы заимствований доступны на рынке.

Объем государственного долга Российской Федерации, как предполагается, вырастет с 25 368,6 млрд руб. в 2023 г. до 29 939,5 млрд руб. в 2025 г. Очевидно также, что для покрытия дефицита федерального бюджета могут использоваться средства ФНБ, что снизит скорость наращивания государственного долга. Таким образом, *к концу 2025 г. государственный долг России не превысит 17,5% ВВП.*

Утверждается, что средства ФНБ будут использоваться не только на финансирование дефицита бюджета (как минимум в 2023 и 2024 гг.), но и для реализации инвестиционных проектов, а также софинансирования формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию.

Внешние потрясения вынудили приостановить действие очередного варианта бюджетных правил. После обвала цен на нефть в 2020 г., согласно действовавшим на тот момент бюджетным правилам, пополнение ФНБ за счет дополнительных нефтегазовых доходов бюджета было приостановлено. Однако в 2021 г. и в начале 2022 г. — в период повышения цен сверх установленной цены отсечения — дополнительные нефтегазовые доходы поступали в ФНБ. На начало 2022 г. объем средств ФНБ оценивался почти в 13,6 трлн руб. По итогам 2022 г. планируется использовать более 3,1 трлн руб. из средств ФНБ.

Новая конструкция бюджетных правил предполагает, что объем базовых нефтегазовых доходов зафиксирован на уровне 8 трлн руб. Эта сумма обосновывается прошлыми оценками уровня нефтегазовых доходов федерального бюджета в рамках умеренно-консервативных

⁶ Результаты проведенных аукционов по размещению государственных ценных бумаг в 2022 г. на 24.11.2022 // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/internal/operations/ofz/auction?id_66=132380-rezultaty_provedennykh_auktsionov_po_razmeshcheniyu_gosudarstvennykh_tsennykh_bumag_v_2022_godu_na_24.11.2022 (дата обращения: 26.11.2022).

сценариев среднесрочного прогноза и в условиях стабильного реального курса национальной валюты [3]. Дополнительные нефтегазовые доходы, которые планируются на уровне менее 1,0 трлн руб. в 2023 г. со снижением до 488,5 млрд руб. в 2025 г., как и прежде будут направляться на пополнение ФНБ. Однако ежегодное пополнение средств планируется на меньшем уровне, чем их использование, поэтому к началу 2025 г. объем средств ФНБ снизится до 5 947,2 млрд руб. (3,5% ВВП).

Установление базового уровня нефтегазовых доходов федерального бюджета по замыслу должно обеспечить стабильность бюджетных расходов и снизить влияние волатильности рентных доходов на экономику. Соответственно, структурный баланс федерального бюджета определяется как разница между суммой базовых нефтегазовых и ненефтегазовых доходов и расходов без учета трат на обслуживание государственного долга. По итогам 2022 г. структурный дефицит бюджета оценивается в более чем 5,0 трлн руб. при ожидаемом фактическом дефиците чуть более 1,3 трлн руб. из-за падения ненефтегазовых доходов и незапланированного роста государственных расходов. В 2023 и 2024 гг. структурный баланс также превысит ожидаемый дефицит, что интерпретируется как контрциклическое воздействие бюджетно-налоговой политики. Вместе с тем в 2023 г. в реальном выражении вырастут только расходы на национальную оборону, национальную безопасность, социальную политику, образование и обслуживание государственного долга. Все эти направления, за исключением образования, почти не влияют на экономический рост или влияют негативно.

Заключение

Накопленные резервы и увеличение нефтегазовых доходов из-за роста цен на нефть обеспечивают в 2022 г. стабильность федерального бюджета. Корреляционный анализ показал, что зависимость нефтегазовых доходов бюджета от цены нефти возрастает в условиях структурных кризисов (как было в 2020 и 2022 гг.). Сейчас цена нефти сорта «Юралс» уже опустилась на уровень осени 2021 г., если будет принят потолок цен, и российская нефть будет продаваться по ценам не выше 60–70 долл. США за баррель, нефтегазовые доходы федерального бюджета едва смогут покрывать ненефтегазовый дефицит.

Структурная перестройка экономики только началась, основной спад производства эксперты ожидают в следующем году [4]. Соответственно будут сокращаться ненефтегазовые доходы. В большей степени это коснется бюджетов субъектов Федерации. Вместе с тем падение нефтегазовых доходов будет сокращать возможности Федерации по оказанию помощи регионам.

Основным источником финансирования, запланированного на 2023–2025 гг. дефицита федерального бюджета, станут государственные заимствования. С введением финансовых санкций и ответных ограничений со стороны России потенциальный спрос на государ-

ственные ценные бумаги сократится. Однако последние аукционы показали, что предлагаемые объемы размещаются. Наибольшим спросом пользуются бумаги с плавающим купоном. Кроме того, остается часть ликвидных активов ФНБ, которая также может использоваться для покрытия дефицита в 2023–2025 гг.

Список литературы

1. Краткая информация об исполнении федерального бюджета // Минфин России. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute> (дата обращения: 23.11.2022).
2. Информация о дополнительных нефтегазовых доходах федерального бюджета // Минфин России. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil> (дата обращения: 23.11.2022).
3. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг. // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429950/
5. *Широв А.А.* Особенности развития российской экономики в условиях усиления внешнеэкономических ограничений // Экономическая политика России в межотраслевом и пространственном измерении: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции ИЭОПП СО РАН и ИНП РАН по межотраслевому и региональному анализу и прогнозированию / отв. ред. А.О. Баранов, А.А. Широв. Новосибирск, 2022. С. 12–17.

References

1. Kratkaia informatsiia ob ispolnenii federal'nogo biudzheta [Brief Information About the Execution of the Federal Budget], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute> (accessed 23 November 22).
2. Informatsiia o dopolnitel'nykh neftegazovykh dokhodakh federal'nogo biudzheta [Information on Additional Oil and Gas Revenues of the Federal Budget], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil> (accessed 23 November 22).
3. Osnovnye napravleniia biudzhethnoi, nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki na 2023 god i na planovyi period 2024 i 2025 godov [The Main Directions of the Budgetary, Tax and Customs-Tariff Policy for 2023 and for the Planning Period of 2024 and 2025], *Konsul'tantPlus* [ConsultantPlus]. (In Russ.). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429950/
5. Shirov A.A. Osobennosti razvitiia rossiiskoi ekonomiki v usloviiakh usileniia vneshneekonomicheskikh ogranichenii [Features of the Development of the Russian Economy in the Context of Increased Foreign Economic Restrictions], *Ekonomicheskaiia politika Rossii v mezhotraslevom i prostranstvennom izmerenii: materialy IV Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii IEOPP SO RAN i INP RAN po mezhotraslevomu i regional'nomu analizu i prognozirovaniiu* [Economic Policy of Russia in the Intersectoral and Spatial Dimension: Materials of the IV All-Russian Scientific and Practical Conference of the IEPP SB RAS and INP RAS on Intersectoral and Regional Analysis and Forecasting], edition by A.O. Baranov, A.A. Shirov. Novosibirsk, 2022, pp. 12–17. (In Russ.).

STATUS AND PROSPECTS OF FEDERAL BUDGET SUSTAINABILITY IN THE NEW ENVIRONMENT

The sustainability of the federal budget is currently subject to multiple risks. Despite a temporary increase in oil prices, federal budget revenues are declining rapidly. As correlation analysis has shown, oil and gas revenues of the federal budget become more volatile during structural crises. At the same time, non-oil and gas revenues are declining. The instability of the foreign policy situation and the ongoing military actions greatly increase the risks of increased federal budget expenditures. In the short term, the budget deficit can be covered by the accumulated liquid reserves of the National Welfare Fund. However, in the long-term perspective, the restrictions affecting Russia's sustainable economic growth will have an impact on the fiscal sphere. The government will have to take unpopular measures to reduce expenditures and raise taxes on the non-oil and gas sector in order to maintain the stability of the public finance system.

Keywords: deficit, fiscal policy, fiscal sustainability, oil and gas revenues, public debt, sanctions, sovereign fund, structural adjustment.

JEL: E62, E63, H61, H62, H63

Дата поступления — 01.12.2022 г.

БУКИНА Ирина Сергеевна

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

BUKINA Irina S.

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

Для цитирования:

Букина И.С. Состояние и перспективы устойчивости федерального бюджета в новых условиях // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 142–154.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-142-154>

С.В. БАДИНА

ВЕРОЯТНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕГРАДАЦИИ МНОГОЛЕТНЕЙ МЕРЗЛОТЫ ДЛЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ*

В статье предложен подход к оценке вероятных ущербов от деградации многолетней мерзлоты к середине XXI в. для основных фондов здравоохранения и образования, расположенных в пределах криолитозоны Арктической зоны Российской Федерации. Высокая значимость социальной инфраструктуры на арктических территориях предполагает необходимость первостепенного внимания к обеспечению ее сохранности и бесперебойного функционирования. Отсутствие общедоступной статистической информации о стоимости основных фондов по отраслям экономики на муниципальном уровне, требуемой для оценки потенциальных ущербов, предопределило необходимость решения задачи разработки соответствующей методики ее оценки. Проведенное исследование показало, что при худшем сценарии потепления климата вследствие деградации многолетней мерзлоты в криолитозоне Арктической зоны Российской Федерации разрушению и деформациям до 2050 г. могут быть подвергнуты основные фонды здравоохранения и образования общей стоимостью порядка 79 и 162 млрд руб. соответственно.

Ключевые слова: социальная инфраструктура, основные фонды, муниципальные образования, Арктическая зона Российской Федерации, климатические изменения, многолетняя мерзлота.

JEL: I10, I20, R53

Основные негативные последствия от прогнозируемых климатических изменений для подавляющего большинства отраслей экономических регионов криолитозоны России в определяющей степени связаны с разрушением зданий и сооружений, построенных на мерзлоте по первому принципу, предполагающему сохранение вечномерзлого состояния грунтов в основаниях как в процессе строительства, так и в течение

*Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-55-71003 «Быстрые изменения окружающей среды в Арктике: последствия для благополучия населения, устойчивости развития и демографии Арктического региона».

всего периода эксплуатации [1; 2]. С деградацией многолетней мерзлоты связаны не только данный вид прямых ущербов, но и *производные от него косвенные ущербы*: недопроизводство по ключевым видам экономической деятельности вследствие разрушения производственной и транспортной инфраструктуры, снижение налогооблагаемой базы, незапланированные издержки на восстановление и инженерную защиту и, как следствие, падение темпов роста ВРП.

Таким образом, в целях оценки экономического риска климатобусловленных геокриологических изменений *первичной задачей является оценка стоимости основных фондов* (зданий и сооружений, а также находящихся в них машин и оборудования), расположенных в зоне распространения многолетнемерзлых пород и, соответственно, *находящихся в потенциальной опасности*. Сопоставление стоимости основных фондов с данными прогнозов геокриологических изменений позволит осуществить оценку потенциальных *прямых ущербов*.

Наличие и бесперебойное функционирование социальной инфраструктуры, прежде всего медицинской, являются *критически важными факторами* обеспечения возможности проживания населения в экстремальных природно-климатических условиях арктических регионов. В Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г. среди основных опасностей, вызовов и угроз, формирующих риски для развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности, особо выделен низкий уровень доступности качественных социальных услуг в населенных пунктах, расположенных в отдаленных местностях, в т.ч. в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов. При этом запланированные меры по развитию социальной инфраструктуры *не затрагивают проблему сохранности существующих фондов* в контексте возможных негативных последствий климатических изменений. Однако именно своевременные и научно обоснованные адаптационные мероприятия является ключевым условием снижения риска для критической инфраструктуры [3; 4].

В настоящее время весьма широкий круг исследований посвящен анализу текущего состояния и перспективам развития социальной инфраструктуры Арктической зоны Российской Федерации, например [5–7]. Целью же данной работы является оценка *вероятного прямого ущерба* для основных фондов здравоохранения и образования от деградации многолетней мерзлоты к середине XXI в. в арктических муниципальных образованиях.

Материалы и методы

Проблема долгосрочного прогнозирования ущербов от последствий ожидаемых климатических изменений для инфраструктуры, построенной в условиях криолитозоны, чрезвычайно актуальна. Существует много подходов к решению подобного рода задач, направ-

ленных в первую очередь на *преодоление проблемы отсутствия статистической информации* о стоимости основных фондов на локальном уровне (например, на уровне муниципальных образований, который наиболее оптимален для интеграции с прогнозами изменения гео-криологических условий).

Так, в исследовании [8] авторы применяли нормативный подход, исходя из нормативной стоимости строительства объектов здравоохранения (оценивалась *восстановительная* стоимость этих объектов). В противоположность такому индуктивному подходу, основанному на пообъектном обобщении данных, в настоящей работе предлагается метод, заключающийся в *выделении из общей региональной стоимости всех основных фондов* здравоохранения и образования стоимости, приходящейся на конкретные муниципальные образования. Таким образом, в данном случае *учитывается* именно *прямой ущерб*, связанный с выводом из эксплуатации существующих фондов с учетом их *полной учетной стоимости*. Согласно Росстату, под полной учетной стоимостью основных фондов в статистике понимается их первоначальная стоимость, измененная в ходе достройки, модернизации, дооборудования, реконструкции и частичной ликвидации, а также переоценки и обесценения активов.

В основу данного исследования легла ранее разработанная и апробированная автором методика [9], которая была дополнена и усовершенствована в соответствии с заявленными задачами. Сильная сторона предлагаемого метода — возможность получать первичные обобщенные данные о стоимости основных фондов, расположенных в пределах муниципальных образований для различных отраслей экономики, поскольку в контексте прогнозирования ущербов и риска чрезвычайно важен такой *дифференцированный* подход. Например, в работе [10] приведен пример прогноза ущерба от деградации многолетней мерзлоты для зданий и сооружений энергетики.

Ключевым информационным источником исследования послужили данные Единой межведомственной информационно-статистической системы (далее — ЕМИСС), данные Росстата (в первую очередь — база данных показателей муниципальных образований, статистические сборники «Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов — 2020 г.» и «Регионы России. Социально-экономические показатели — 2021 г.»), а также данные закрытой информационно-аналитической системы «СПАРК-Интерфакс» для уточнения локализации тех или иных видов экономической деятельности в конкретных муниципальных образованиях. Дополнительно в целях верификации полученных результатов были использованы данные документов отраслевого и территориального стратегического планирования, официальные сайты крупных компаний и корпораций (отчеты и пресс-релизы), данные, имеющиеся в распоряжении у автора, предоставленные по запросам в профильные министерства и ведомства, а также в администрации исследуемых регионов и муниципальных образований.

Перечислим основные статистические показатели, которые легли в основу расчетов (оценку, согласно предлагаемой методике, необходимо производить *для всех видов экономической деятельности*).

1. Объем сельскохозяйственного производства.

2. Объем промышленного производства и коммунальных услуг по добывающей, обрабатывающей промышленности, обеспечению электрической энергией, газом и паром, кондиционированию воздуха, водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов, деятельности по ликвидации загрязнений.

3. Фонд заработной платы всех работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) по видам экономической деятельности (согласно ОКВЭД-2): сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство; добыча полезных ископаемых; обрабатывающие производства; обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха; водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений; строительство; торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов; транспортировка и хранение; деятельность гостиниц и предприятий общественного питания; деятельность в области информации и связи; деятельность финансовая и страховая; деятельность по операциям с недвижимым имуществом; деятельность профессиональная, научная и техническая; деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги; государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное обеспечение; *образование; деятельность в области здравоохранения и социальных услуг*; деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений; предоставление прочих видов услуг; всего по обследуемым видам экономической деятельности.

4. Региональные данные по обороту организаций по видам экономической деятельности, стоимости основных фондов в вышеперечисленных отраслях и некоторые другие вспомогательные индикаторы.

Поскольку исходные данные базы данных показателей муниципальных образований Росстата *представляют собой крайне фрагментированный и неполный материал*, алгоритм оценочных расчетов направлен на выстраивание длительных итеративных процедур дооценки недостающих данных с целью *снижения погрешности* расчетных значений. Далее представим краткий алгоритм разработанной методики оценки полной учетной стоимости основных фондов по ключевым отраслям экономики муниципальных образований.

Принято допущение, что показатель стоимости основных фондов прямо пропорционален объему валового производства по соответствующему виду экономической деятельности. На региональном уровне коэффициент корреляции Пирсона между показателем стоимости основных фондов и оборотом организаций составляет 0,97, что говорит о сильной зависимости переменных (см. рис. 1).

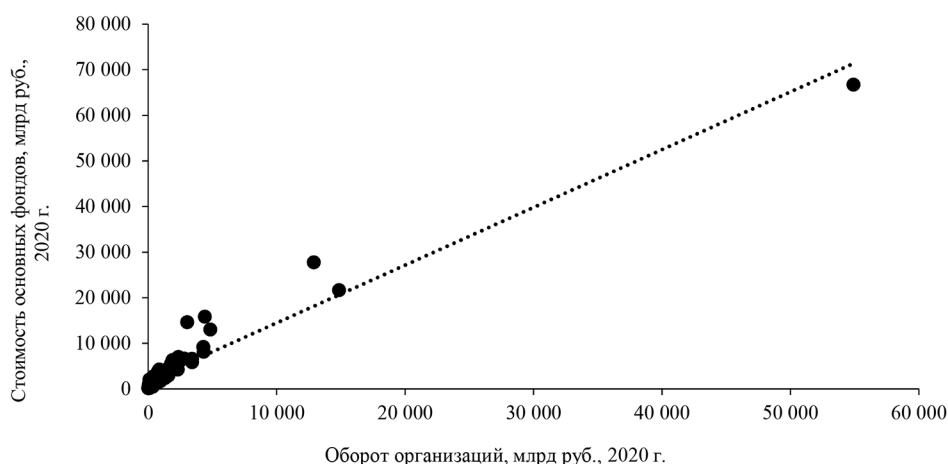


Рис. 1. Соотношение показателей стоимости основных фондов и оборота организаций по регионам России, 2020 г.

Источник: составлено автором по [11].

В базе данных показателей муниципальных образований Росстата¹ показатель валового производства в наиболее исчерпывающем виде предоставляется для сельского хозяйства и ключевых подотраслей промышленности. Для некоторых муниципалитетов характерны информационные пробелы. Для их восполнения данный показатель взят из ЕМИСС для региона в целом за соответствующий год, и остаток за вычетом известных значений распределен по муниципальным образованиям в соответствии с их долями по показателю фонда заработной платы по соответствующим отраслям (при этом в каждом случае за 100% принято суммарное значение всех дооцениваемых муниципалитетов).

Зачастую показатель фонда начисленной заработной платы по отраслям экономики также содержит пробелы. Например, в расчетах по Республике Коми в отдельных муниципалитетах отсутствует от 0 до 40% информации (разница между значением, данным Росстатом в совокупности по обследуемым видам экономической деятельности, и суммой предоставленных по всем отраслям значений). Для восполнения этой отсутствующей информации разница была распределена в каждом муниципалитете пропорционально региональным значениям показателя оборота организаций по соответствующим видам экономической деятельности (также дооцениваемый остаток данных для каждого из муниципалитетов при этом был принят за 100%). В целях верификации присутствия предприятий того или иного вида экономической деятельности в конкретном муниципалитете использовались данные системы «СПАРК-Интерфакс».

¹ База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 04.12.2022).

Стоимость основных фондов по видам экономической деятельности рассчитана для каждого муниципального образования следующим образом: стоимость фондов по региону распределена пропорционально доле каждого муниципального образования в валовом производстве соответствующей отрасли или (для отраслей сектора услуг) пропорционально доле в фонде заработной платы. Верификация и корректировки производились на основании данных Росстата о доле крупных городов в общей стоимости основных фондов региона. Сопоставление показало достаточно *невысокие погрешности*, например, соотношение суммы расчетных и фактического (из сборника) значений для Нарьян-Мара составило 80%, для Ноябрьска – 102%, для Нового Уренгоя – 115%, для Якутска – 117%, для Певека – 114% и т.д., что с учетом несовершенств и существенных ошибок уже в первичных фактических муниципальных данных Росстата можно считать весьма близким к действительности результатом, хорошо отражающим реальные внутрирегиональные пропорции.

Для непосредственной оценки вероятного ущерба путем интеграции полученных результатов в прогноз геоэкологических изменений была использована методика, разработанная на геологическом факультете МГУ А.В. Брушковым с коллективом авторов [12]. Методика оценки ущерба состояла из нескольких этапов: оценивались возможные сценарии изменения температур воздуха и мерзлых грунтов в выделенных районах до 2050 г., а также изменение несущей способности грунтов, затем стоимость основных фондов встраивалась в получившийся прогноз. В данной работе за основу был взят худший сценарий потепления, рассчитанный в вышеуказанном исследовании, т.е. оценена *максимальная величина ущерба для ныне существующих основных фондов здравоохранения и образования*.

Результаты и обсуждение

Оценка вероятного ущерба была осуществлена для арктических муниципалитетов, расположенных в условиях криолитозоны Ненецкого автономного округа, Республики Коми, Ямало-Ненецкого автономного округа, Красноярского края, Республики Саха (Якутии), Чукотского автономного округа. Согласно проведенным расчетам, при условии реализации *худшего сценария потепления*, деформациям и разрушению к 2050 г. могут быть подвергнуты *основные фонды образования* общей стоимостью *162 млрд руб.* в ценах 2021 г.

Как показано на *рисунке 2*, максимальная величина ущерба закономерно характерна для крупнейших городов: Новый Уренгой (20,5 млрд руб.), Норильск (15,5 млрд руб.), Ноябрьск (14,4 млрд руб.), Салехард (9,6 млрд руб.), а также наиболее освоенных районов добычи углеводородного сырья Ямало-Ненецкого автономного округа – Надымского (10,7 млрд руб.), и Пуровского (10,5 млрд руб.) районов.

В отличие от инфраструктуры здравоохранения, наличие которой является неотъемлемым условием присутствия постоянного или вахтового населения, качество объектов образования играет важную роль в закреплении постоянного населения на территории, в дифференциации миграционной привлекательности районов со схожими условиями (например, одинаковым уровнем заработной платы в ключевых отраслях) для трудовых мигрантов с детьми.

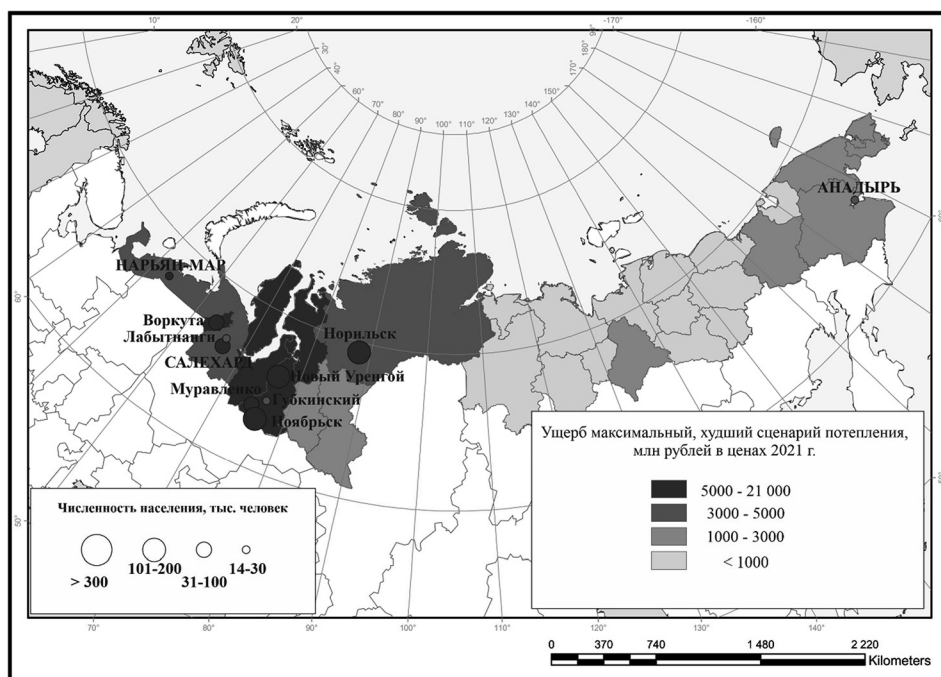


Рис. 2. Величина вероятного ущерба от деградации многолетней мерзлоты для основных фондов образования по муниципальным образованиям Арктической зоны Российской Федерации к 2050 г.

Источник: составлено автором по результатам проведенных расчетов.

Как видно из рисунка 3, в другой важнейшей отрасли социальной сферы — здравоохранении, в целом прослеживается схожая тенденция. Величина ожидаемого ущерба для основных фондов здравоохранения максимальна для Норильска (около 11 млрд руб.), Ноябрьска (8,6 млрд руб.), Нового Уренгоя (8,2 млрд руб.), Салехарда (6,5 млрд руб.) и Воркуты (3,2 млрд руб.). Также, как и в случае с объектами образования, наибольший ущерб характерен также для сравнительно более густонаселенных Надымского и Пуровского районов Ямало-Ненецкого автономного округа (5,7 и 3,4 млрд руб. соответственно).

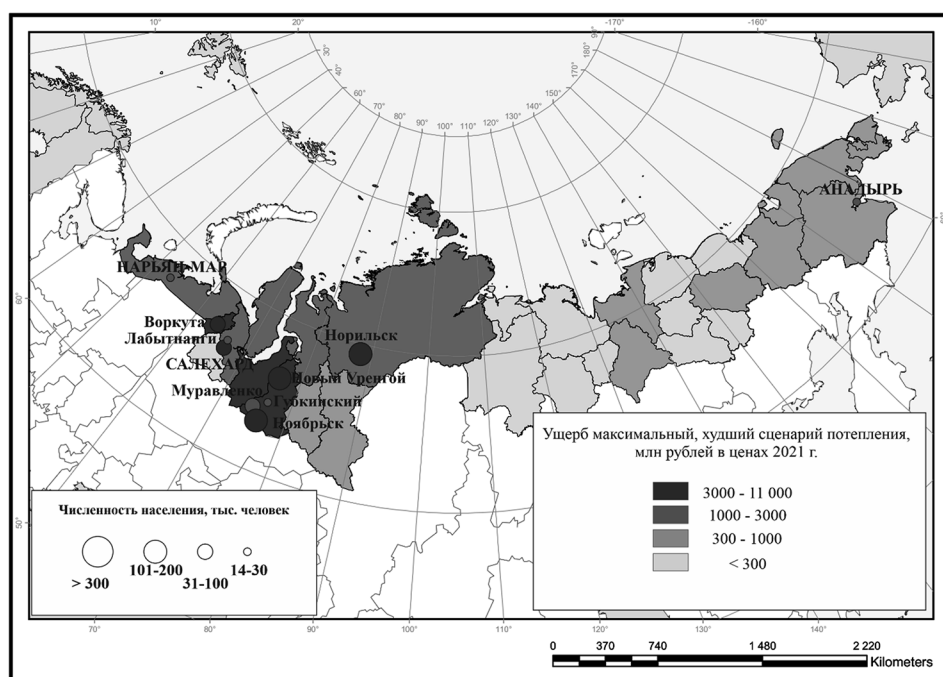


Рис. 3. Величина вероятного ущерба от деградации многолетней мерзлоты для основных фондов здравоохранения по муниципальным образованиям Арктической зоны Российской Федерации к 2050 г.

Источник: составлено автором по результатам проведенных расчетов.

Сопоставляя эти данные со среднегодовым значением показателя инвестиций в основной капитал по виду экономической деятельности «Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг» за 2018–2020 гг. для рассматриваемых регионов (см. рис. 4), можно утверждать, что их порядок примерно соответствует. Например, совокупная оценочная величина среднегодового ущерба (за 2022–2050 гг.) для объектов здравоохранения муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа, где ожидаются наиболее масштабные изменения гео-криологических условий, составляет порядка 1,6 млрд руб., в то время как в среднем на развитие и поддержание основных фондов отрасли за год тратится порядка 1,1 млрд руб. Однако в реальности при условии отсутствия своевременных *адаптационных мероприятий*, например, установки систем термостабилизации грунтов оснований зданий и сооружений, ущерб может быть нанесен в весьма *сжатый период*, что, несомненно, вызовет нехватку внутренних инвестиционных возможностей на преодоление сложившейся ситуации.

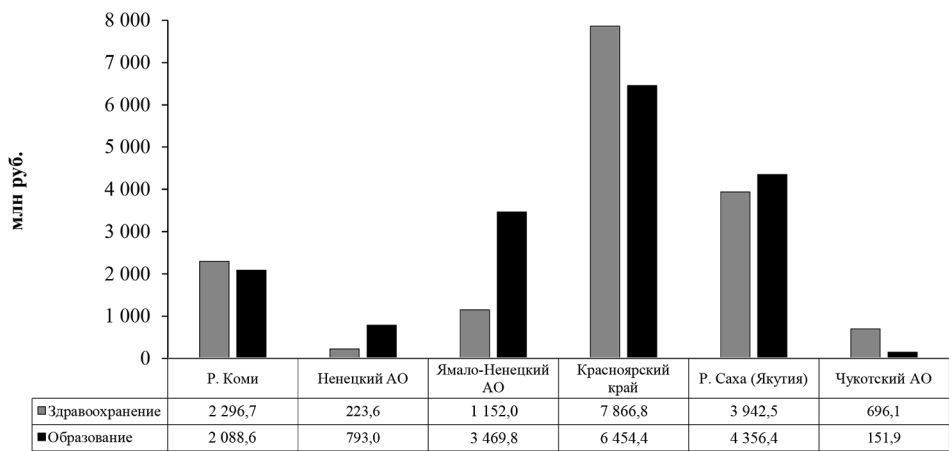


Рис. 4. Среднегодовое значение показателя инвестиций в основной капитал в 2018–2020 гг. (в фактически действовавших ценах)

Источник: составлено автором по [11; 13–14].

* * *

Таким образом, в результате проведенного исследования удалось установить, что при худшем сценарии потепления климата вследствие деградации многолетней мерзлоты в криолитозоне Арктической зоны Российской Федерации разрушению и деформациям до 2050 г. могут быть подвергнуты основные фонды здравоохранения и образования общей стоимостью порядка 79 и 162 млрд руб. соответственно. Из них зданий и сооружений здравоохранения – 43 млрд руб., зданий и сооружений образования – 122 млрд руб. Несмотря на то, что в общей величине ожидаемого ущерба для зданий и сооружений по всем отраслям экономики [12] их доля не выглядит внушительной (лишь порядка 0,6% приходится на здравоохранение, 1,7% – на образование), ввиду их исключительной важности для обеспечения жизнедеятельности и экономической активности на рассматриваемой территории *значимость этих ущербов* при условии их реализации будет весьма высока.

Полученные в исследовании численные результаты в целом согласуются с другими аналогичными работами. Например, в вышеупомянутом исследовании [8] «общая стоимость объектов здравоохранения восьми регионов российской Арктики², построенных на многолетнемерзлых грунтах, по восстановительной стоимости составляет 60 млрд руб.» (усредненный прогноз). При этом в указанной статье речь идет о *восстановительной стоимости*, соответственно, она закономерно должна быть выше, чем анализируемая в данном исследовании *полная учетная стоимость*. То есть в данном случае необходима интеграция

² В дополнение к регионам, входящим в состав Арктической зоны Российской Федерации, согласно Указу президента Российской Федерации «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», авторы указанной статьи рассматривали также Ханты-Мансийский автономный округ и Магаданскую область.

и дополнение данных работ, поскольку *совокупный ущерб* может быть выражен как *сумма трех компонентов* – непосредственной *потери стоимости*, оцененной в данной работе, оценочной *полной восстановительной стоимости*, которая была рассчитана в исследовании [8] и *издержек на ликвидацию* деформированных и разрушенных фондов.

Список литературы

1. Анисимов О.А., Стрелецкий Д.А. Геокриологические риски при таянии многолетнемерзлых грунтов // Арктика XXI век. Естественные науки. 2015. № 2 (3). С. 60–74.
2. Гребенец В.И., Кизяков А.И., Маслаков А.А., Сократов С.А., Стрелецкая И.Д., Толманов В.А., Юров Ф.Д. Влияние опасных криогенных процессов на инфраструктуру городов в Арктике // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2022. № 2. С. 25–36.
3. Порфирьев Б.Н. Эффективная стратегия действий в отношении изменений климата и их последствий для экономики России // Проблемы прогнозирования. 2019. № 3 (174). С. 3–16.
4. Порфирьев Б.Н., Катцов В.М. Последствия изменений климата в России и адаптация к ним (оценка и прогноз) // Вопросы экономики. 2011. Т. 11. С. 94–108.
5. Торопушина Е.Е. Социальная инфраструктура как фактор саморазвития территории российской Арктики // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. Т. 5. № 61. С. 14–23.
6. Беляева Н.Б., Тучков В.А. Социальная инфраструктура арктических городов Северной Европы и Российской Федерации // Техничко-технологические проблемы сервиса. 2022. № 3 (61). С. 110–118.
7. Веретенников Н.П., Воронина Л.В., Григоришин А.В. Влияние демографических и экономических факторов на развитие инфраструктуры здравоохранения в арктических муниципалитетах Северного макрорегиона // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2021. № 1. С. 55–67.
8. Порфирьев Б.Н., Елисеев Д.О., Стрелецкий Д.А. Экономическая оценка последствий деградации многолетней мерзлоты для объектов системы здравоохранения российской Арктики // Вестник РАН. 2021. Т. 91. № 12. С. 1125–1136.
9. Badina S.V. Estimation of the Value of Buildings and Structures in the Context of Permafrost Degradation: The Case of the Russian Arctic // Polar Science. 2021. Vol. 29. P. 100730.
10. Мельников В.П., Осипов В.И., Брушков А.В. и др. Снижение устойчивости инфраструктуры ТЭК России в Арктике как следствие повышения среднегодовой температуры приповерхностного слоя криолитозоны // Вестник РАН. 2022. Т. 92. № 4. С. 303–314.
11. Регионы России. Социально-экономические показатели 2021 // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b21_14p/Main.htm (дата обращения: 04.12.2022).
12. Melnikov V.P., Osipov V.I., Brouchkov A.V., Falaleeva A. Climate Warming and Permafrost Thaw in the Russian Arctic: Potential Economic Impacts on Public Infrastructure by 2050 // Natural Hazards. 2022. Vol. 112. P. 231–251.
13. Регионы России. Социально-экономические показатели 2019 // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/B19_14p/Main.htm (дата обращения: 04.12.2022).
14. Регионы России. Социально-экономические показатели 2020 // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: 04.12.2022).

References

1. Anisimov O.A., Streletskii D.A. Geokriologicheskie riski pri taianii mnogoletnemerzlykh gruntov [Geocryological Risks During the Thawing of Permafrost], *Arktika XXI vek. Estestvennye nauki* [Arktika XXI century. Natural Sciences], 2015, No. 2 (3), pp. 60–74. (In Russ.).
2. Grebenets V.I., Kiziakov A.I., Maslakov A.A., Sokratov S.A., Streleckaya I.D., Tolmanov V.A., Yurov F.D. Vliianie opasnykh kriogennykh protsessov na infrastrukturu gorodov v Arktike [Influence of Dangerous Cryogenic Processes on the Infrastructure of Cities in the Arctic], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5: Geografiia* [Bulletin of the Moscow University. Series 5: Geography], 2022, No. 2, pp. 25–36. (In Russ.).
3. Porfir'ev B.N. Effektivnaia strategiiia deistvii v otnoshenii izmenenii klimata i ikh posledstviia dlia ekonomiki Rossii [An Effective Strategy of Action in Relation to Climate Change and Its Consequences for the Russian Economy], *Problemy prognozirovaniia* [Problems of Forecasting], 2019, No. 3 (174), pp. 3–16. (In Russ.).
4. Porfir'ev B.N., Kattsov V.M. Posledstviia izmenenii klimata v Rossii i adaptatsiia k nim (otsenka i prognoz) [Consequences of Climate Change in Russia and Adaptation to Them (Assessment and Forecast)], *Voprosy ekonomiki* [Questions of Economics], 2011, Vol. 11, pp. 94–108. (In Russ.).
5. Toropushina E.E. Sotsial'naia infrastruktura kak faktor samorazvitiia territorii rossiiskoi Arktiki [Social Infrastructure as a Factor of Self-Development of the Territory of the Russian Arctic], *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poriadka* [North and the Market: the Formation of an Economic Order], 2018, Vol. 5, No. 61, pp. 14–23. (In Russ.).
6. Beliaeva N.B., Tuchkov V.A. Sotsial'naia infrastruktura arkticheskikh gorodov Severnoi Evropy i Rossiiskoi Federatsii [Social Infrastructure of the Arctic Cities of Northern Europe and the Russian Federation], *Tekhniko-tekhnologicheskie problemy servisa* [Technical and Technological Problems of Service], 2022, No. 3 (61), pp. 110–118. (In Russ.).
7. Veretennikov N.P., Voronina L.V., Grigorishchin A.V. Vliianie demograficheskikh i ekonomicheskikh faktorov na razvitie infrastruktury zdravookhraneniia v arkticheskikh munitsipalitetakh Severnogo makroregiona [Influence of Demographic and Economic Factors on the Development of Healthcare Infrastructure in the Arctic Municipalities of the Northern Macroregion], *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poriadka* [North and the Market: the Formation of an Economic Order], 2021, No. 1, pp. 55–67. (In Russ.).
8. Porfir'ev B.N., Eliseev D.O., Streletskii D.A. Ekonomicheskaiia otsenka posledstviia degradatsii mnogoletnei merzloty dlia ob'ektov sistemy zdravookhraneniia rossiiskoi Arktiki [Economic Assessment of the Consequences of Permafrost Degradation for Health Care Facilities in the Russian Arctic], *Vestnik RAN* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2021, Vol. 91, No. 12, pp. 1125–1136. (In Russ.).
9. Badina S.V. Estimation of the value of buildings and structures in the context of permafrost degradation: The case of the Russian Arctic, *Polar Science*, 2021, Vol. 29, pp. 100730.
10. Mel'nikov V.P., Osipov V.I., Brushkov A.V. i dr. Cnizhenie ustoichivosti infrastruktury TEK Rossii v Arktike kak sledstvie povysheniia srednegodovoi temperatury pri poverkhnostnogo sloia kriolitozony [Reducing the Stability of the Infrastructure of the Russian Fuel and Energy Complex in the Arctic as a Result of an Increase in the Average Annual Temperature of the Near-Surface Layer of the Permafrost], *Vestnik RAN* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2022, Vol. 92, No. 4, pp. 303–314. (In Russ.).
11. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli 2021 [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators 2021], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://gks.ru/bgd/regl/b21_14p/Main.htm (accessed 04 December 2022).

12. Melnikov V.P., Osipov V.I., Brouchkov A.V., Falaleeva A. Climate warming and permafrost thaw in the Russian Arctic: potential economic impacts on public infrastructure by 2050, *Natural Hazards*, 2022, Vol. 112, pp. 231–251.

13. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli 2019 [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators 2019], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://gks.ru/bgd/regl/B19_14p/Main.htm (accessed 04 December 2022).

14. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli 2020 [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators 2020], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (accessed 04 December 2022).

PROBABLE CONSEQUENCES OF PERMAFROST DEGRADATION OF THE SOCIAL INFRASTRUCTURE

The article proposes an approach to assessing the probable damage from permafrost degradation by the middle of the 21st century for the fixed assets of healthcare and education located in the permafrost zone of the Russian Arctic. The high importance of social infrastructure in the Arctic territories implies the need for priority attention to ensuring its safety and smooth functioning. The lack of publicly available statistical information on the fixed assets value by economy sectors at the municipal level, required to assess potential damages, predetermined the need to solve the problem of developing an appropriate methodology for its assessment. The study showed that under the worst scenario of climate warming by 2050 and subsequent permafrost degradation in the Russian Arctic permafrost zone, the fixed assets of healthcare and education with a total value of about 79 and 162 billion rubles, respectively, can be subjected to destruction and deformation.

Keywords: social infrastructure, fixed assets, municipalities, Arctic zone of the Russian Federation, climate change, permafrost.

JEL: I10, I20, R53

Дата поступления – 08.12.2022 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;

научный сотрудник лаборатории анализа и прогнозирования климатических рисков экономического развития;

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

e-mail: bad412@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;

Researcher of the Laboratory for Analysis and Forecasting of Climate Risks
of Economic Development;

Federal State Budgetary Institution of Science the Institute of Economic
Forecasting of the Russian Academy of Sciences / 47, Nakhimovsky Av.,
Moscow, 117418.

e-mail: bad412@yandex.ru

Для цитирования:

Бадина С.В. Вероятные последствия деградации многолетней мерзлоты для социальной инфраструктуры Российской Арктики // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 155–167. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-155-167>

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, Д.С. ОВЕРЧУК

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Россия является субъектом международной охраны интеллектуальных прав, на территории которой действуют исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, установленные международными договорами и федеральными законами. Однако на фоне начала специальной военной операции и санкционного давления встал вопрос о необходимости коррекции российской системы охраны интеллектуальных прав в отношении недружественных стран. Укрепление национальной безопасности и повышение технологической независимости страны не всегда совместимы с сохраняющимися в российском законодательстве принципами защиты прав зарубежных правообладателей. Государством предприняты шаги в направлении защиты отечественного товаропроизводителя от зарубежных правообладателей, частично легализован параллельный импорт. Однако данные механизмы не работают в полную силу по причине того, что российские суды фактически продолжают защищать право недружественных стран на интеллектуальную собственность в равном объеме с российскими правообладателями. В связи с этим в статье предлагается рассмотреть целый ряд мер по защите прав и интересов Российской Федерации, ее граждан и предпринимателей, среди которых – пересмотр международных обязательств России в сфере интеллектуальной собственности, а также формирование новой правоприменительной, в т.ч. судебной, практики. Одновременно с процессом суверенизации российской модели защиты интеллектуальных прав происходит развитие современных технологий, которое оказывает влияние как на способы создания результатов интеллектуальной деятельности, так и на их использование, а также на методики правовой защиты ее результатов. Таким образом, достижение целей государственной политики в сфере интеллектуальной собственности возможно также путем внедрения в государственное регулирование интеллектуальной собственности на федеральном и региональном уровнях новых цифровых технологий.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, авторское право, патентное право, охрана интеллектуальных прав, недружественные страны, ГК РФ, параллельный импорт, международный принцип исчерпания прав, цифровые технологии.

JEL: O34, O38, K15, K33, K42, F52

Россия в течение ряда лет являлась полноправным элементом системы международной охраны интеллектуальных прав. На ее территории в настоящее время действуют исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации, установленные международными договорами, направленными на охрану интеллектуальной собственности, среди которых следующие: Мадридское соглашение о регистрации товарных знаков (1891 г.)¹, а также протокол к указанному соглашению; Конвенция по охране промышленной собственности (1883 г.)²; Всемирная конвенция об авторском праве (1952 г.)³; Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений (1886 г.)⁴; Конвенция, учреждающая Всемирную Организацию Интеллектуальной Собственности (1967 г.)⁵; Соглашение о Международной классификации товаров и услуг для регистрации знаков (1957 г.)⁶; Конвенция об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм (1971 г.)⁷ и др.

В качестве базового законодательного акта в сфере охраны интеллектуальных прав в России была принята IV часть Гражданского кодекса Российской Федерации⁸.

Однако с началом специальной военной операции и беспрецедентным уровнем санкционного давления на страну встал вопрос *о необходимости коррекции российской системы охраны интеллектуальных прав*, по крайней мере, в отношении недружественных стран. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2022 г. № 813-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 2027-р» были утверждены стратегические ориентиры развития интеллектуальной собственности. Была сформулирована новая цель государственной политики в сфере интеллектуальной собственности — повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации и обеспечение роста внутреннего валового продукта, национальной безопасности, технологической независимости в важных для государства и общества сферах путем развития сферы интеллектуальной собственности. Для достижения поставленных целей постулируется необходимость решения ряда задач в сфере интеллектуальной собственности, среди которых — укрепление национальной безопасности и повышение технологической независимости Российской Федерации.

¹ Соглашение о международной регистрации знаков (заключено в Мадриде 14 апреля 1891 г.) (ред. от 2 октября 1979 г.).

² Конвенция по охране промышленной собственности (заключена в Париже 20 марта 1883 г.) (ред. от 2 октября 1979 г.).

³ Всемирная конвенция об авторском праве, пересмотренная в Париже 24 июля 1971 г. (заключена в Париже 24 июля 1971 г.).

⁴ Бернская Конвенция по охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 г. (ред. от 28 сентября 1979 г.).

⁵ Подписана в Стокгольме 14 июля 1967 г. (изменена 2 октября 1979 г.).

⁶ Заключено в Ницце 15 июня 1957 г. (ред. от 28 сентября 1979 г.).

⁷ Заключена в г. Женеве 29.10.1971 г.

⁸ Четвертая часть ГК РФ от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. от 7 октября 2022 г.).

Насколько полно эти задачи решаются в настоящее время с учетом современных взглядов на охрану авторских прав?

***Повышение технологической независимости vs. защита прав
зарубежных правообладателей***

Несмотря на специальную военную операцию и санкции, в российском патентном законодательстве сохраняются многие принципы, действовавшие в предыдущие годы, но *в современных условиях они наносят ущерб* России в целом, ее гражданам и предпринимателям. Это происходит прежде всего потому, что в условиях санкций отечественная промышленность не может наладить производство остро необходимой стране продукции из-за патентов, которые принадлежат иностранным юридическим лицам. Например, острая ситуация сложилась с кровоостанавливающими турникетами. В России действуют десятки патентов на турникеты, эти решения запрещено копировать. За нарушения грозит штраф до 5 млн руб. или в размере двукратной стоимости проданной продукции. Чтобы не нарушать иностранный патент, отечественным компаниям приходится вносить изменения в конструкцию, что часто сказывается на качестве. При этом иностранные компании не выдают лицензии на производство своей продукции – тем более, если продукция связана с обороной⁹.

По мнению заместителя председателя Совета по интеллектуальной собственности Торгово-промышленной палаты Российской Федерации А. Робина¹⁰, многим зарубежным фирмам из недружественных стран до сих пор принадлежит достаточно большое число патентов на самые разные технические решения, которые активно используются в российской промышленности и экономике (в стране около 10 тыс. приобретенных патентов, которые будут действовать на протяжении 20 лет), что создает проблемы в рамках импортозамещения. По мнению эксперта, они приобрели широкий резонанс, но до сих пор находятся те, кто считает, что «интеллектуальная собственность – это “священная корова”, трогать которую нельзя»¹¹. Как считает эксперт, существует несколько вариантов решения данной проблемы.

Первый, *наиболее радикальный*, уже фактически начал применяться в России. Он состоит в отказе всем недружественным странам в признании за ними исключительного права.

⁹ Телеграмм-канал «Рыбарь» (21 октября 2022 г.). URL: <https://t.me/s/Rybar>

¹⁰ Мнение прозвучало на круглом столе «Зарубежное патентование: тенденции, проблемы и перспективы в условиях санкций», прошедшем в рамках научно-практической конференции «Интеллектуальная собственность как базовое условие обеспечения технологического суверенитета России», проведенной Роспатентом (см.: Кобиц Е. Россия сохранила право недружественных стран на интеллектуальную собственность. Пока... // Expert.ru. URL: <https://expert-ru.turbopages.org/expert.ru/s/2022/10/1/mnogiye-zarubezhnyye-kompanii-mogut-lishitsya-svoikh-patentov-v-rossii/>).

¹¹ Кобиц Е. Россия сохранила право недружественных стран на интеллектуальную собственность. Пока...

Резонансный пример: 2 марта 2022 г. Арбитражный суд Кировской области принял решение полностью отказать *Entertainment One UK Ltd.* в иске к ИП И. Кожевникову, основанием для чего стало то, что истец — резидент страны, которую признали недружественной по отношению к России (т.н. дело «Свинки Пеппы»)¹². Однако апелляционная инстанция это решение не поддержала.

Второй путь — обращение компании в суд за выдачей правообладателем принудительной лицензии. Однако, по мнению эксперта, этот путь также таит в себе множество проблем, начиная с длительного судопроизводства и заканчивая сложностью определения стоимости лицензии.

Третий вариант — получение разрешения у правительства Российской Федерации. Единственный подобный пример из практики — разрешение Компании АО «Фармсинтез» производить лекарства в целях обеспечения населения лекарственными препаратами с международными непатентованными наименованиями «Ремдесивир» в условиях пандемии коронавируса¹³.

Государством предприняты шаги в направлении защиты отечественного производителя от зарубежных правообладателей. Согласно ст. 1360 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) (в редакции Федерального закона от 30 апреля 2021 г. № 107-ФЗ), правительство Российской Федерации имеет право в случае крайней необходимости, связанной с обеспечением обороны и безопасности государства, охраной жизни и здоровья граждан, принять решение об использовании изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя с уведомлением его об этом в кратчайший срок и с выплатой ему соразмерной компенсации.

Методика определения размера компенсации, выплачиваемой патентообладателю при принятии решения об использовании изобретения, полезной модели или промышленного образца без его согласия, и порядка ее выплаты утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2021 г. № 1767 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 2022 г. № 299). Согласно Методике, в отношении патентообладателей, связанных с иностранными государствами, которые совершают в отношении российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия, размер компенсации составляет 0% фактической выручки лица, которое воспользовалось правом использования изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя, от производства и реализации товаров,

¹² Entertainment One UK Ltd. — правообладатель популярного мультсериала «Свинка Пеппа» и связанных с ним брендов и образов. Британская компания хотела взыскать с Кожевникова по 20 тыс. руб. за использованные им образы Свинки Пеппы и Папы Свина, а также судебные расходы (см.: Кобиц Е. Россия сохранила право недружественных стран на интеллектуальную собственность. Пока...).

¹³ Кобиц Е. Россия сохранила право недружественных стран на интеллектуальную собственность. Пока...

выполнения работ и оказания услуг, для производства, выполнения и оказания которых использованы соответствующие изобретение, полезная модель или промышленный образец.

По мнению руководителя практики защиты интеллектуальной собственности в сети Интернет *Semenov & Pevzner* Е. Калиничевой, эти поправки взволновали общественность: «Многие посчитали, что они влекут полную отмену интеллектуальной собственности. Но это не так. Не получают компенсацию лишь патентообладатели, связанные с недружественными государствами, и только за использование без их согласия изобретений, полезных моделей или промышленных образцов в интересах национальной безопасности. Такое возможно в случае крайней необходимости, когда использование объектов патентных прав связано с охраной жизни и здоровья граждан, обеспечением обороны и безопасности государства» (п. 1 ст. 1360 ГК РФ)¹⁴.

Кроме того, правительство Российской Федерации получило право определять перечень товаров, в отношении которых не могут применяться отдельные положения ГК РФ о защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, выраженные в таких товарах, и средства индивидуализации, которыми такие товары маркированы. Статьей 18 Федерального закона от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было установлено, что правительство Российской Федерации в 2022 г. вправе принимать решения, предусматривающие перечень товаров (групп товаров), в отношении которых не могут применяться отдельные положения ГК РФ о защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, выраженные в таких товарах, и средства индивидуализации, которыми такие товары маркированы.

Пользуясь новыми полномочиями, правительство приняло решение, *частично легализовавшее параллельный импорт* — 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».

Дело «Свинки Пеппы»: судебные аспекты защиты прав отечественных товаропроизводителей

Параллельный импорт и ранее разрешался в случаях, если товары были недоступны в России или возникал их дефицит, если цены на них неправомерно завышались или их оригинальное качество отличалось от качества аналогов.

¹⁴ Оноприенко О. Изменения в сфере интеллектуальной собственности начала 2022 года // Адвокатская газета. URL: <https://www.advgazeta.ru/ag-expert/news/izmeneniya-v-sfere-intellektualnoy-sobstvennosti-nachala-2022-goda/>

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2018 г. № 8-П, исходя из целей защиты прав граждан и иных публичных интересов и в случаях недобросовестного поведения правообладателя товарного знака, должны быть использованы гражданско-правовые институты противодействия злоупотреблению правом. Суд *может отказать правообладателю в иске полностью или частично*, если выполнение его требований может создать угрозу для конституционно значимых ценностей. При решении вопроса о размере ответственности импортера суды обязаны учитывать фактические обстоятельства дела. Федеральный законодатель, по мнению суда, вправе дифференцировать размер ответственности в зависимости от характера нарушения права правообладателя.

Однако, по мнению экспертов, указанные акты *не работают в полную силу*. Причина этого в значительной мере состоит в том, что российские суды фактически продолжают защищать право недружественных стран на интеллектуальную собственность в равном объеме с российскими.

По экспертным данным, с 28 февраля по 22 апреля 2022 г. вынесено 32 судебных решения, принятых в связи с недружественным происхождением оппонента. Значительная часть споров касается взыскания компенсации за нарушение исключительных прав (11 разбирательств), однако только в одном из них суд пришел к тем же выводам, что и Арбитражный суд Кировской области в резонансном деле¹⁵ «Свинки Пеппы»¹⁶. В остальных случаях *российские суды встали на сторону зарубежных правообладателей*.

Основным аргументом судов стало то, что, согласно ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, иностранные граждане пользуются в России правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации. Указ 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», на который ссылаются как на аргумент в пользу игнорирования зарубежных па-

¹⁵ Дело № А84-453/2022, которое рассмотрел Арбитражный суд Севастополя. В оставшихся 10 спорах суды отклонили ссылки сторон на происхождение оппонента (см.: *Климачева К., Фомичева М.* Споры с компаниями из недружественных стран: куда движется практика // Право.ру. URL: <https://pravo.ru/story/240588/>).

¹⁶ Обладатель прав на товарный знак «Свинка Пеппа» британская компания *Entertainment One UK* подала в суд более 200 исков к российским компаниям и предпринимателям за незаконную продажу игрушек с изображением персонажа (см.: *Афанасьева А., Макарова Е.* Продавцам контрафакта подложили свинку Пеппу // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3200898>). Показательным является и тот факт, что именно «Свинка Пеппа», по мнению бывшего премьер-министра Великобритании Бориса Джонсона, является наилучшим примером британского экспортного успеха (см.: *Макарычев М.* В Британии назвали «чужью» речь Джонсона о свинке Пеппе // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2021/11/22/v-britanii-nazvali-chushiu-rech-dzhonsona-o-svinke-peppe.html>).

тентных прав, не относится к федеральным законам или международным договорам и не содержит норм, которые ограничивали бы охрану исключительных прав иностранных компаний. Ни США, ни Россия не вводили санкции в части использования объектов интеллектуальной собственности¹⁷.

Арбитражный суд Томской области в деле № А67-988/2022 по иску американской *MGA Entertainment Inc.* подчеркнул, что Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 2022 г. № 79 не содержит нормы, которые ограничивали бы охрану исключительных прав иностранных компаний, или другие положения, которые регулируют отношения в сфере интеллектуальной собственности. Россия и США остаются участниками Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений и Протокола от 1989 г. к Мадридскому соглашению о международной регистрации знаков со всеми правами и обязанностями. Решение же по делу «Свинки Пеппы», по мнению суда, не считается преюдициальным судебным актом¹⁸.

По мнению Е. Смирновой, руководителя Санкт-Петербургского офиса *Semenov & Pevzner*, такая практика сохранится: отдельные казусы продолжают встречаться в практике, но *общим правилом подход суда в деле «Свинки Пеппы» вряд ли станет*, поскольку реализацию права на судебную защиту нельзя рассматривать как злоупотребление правом. При этом если по спорам о взыскании компенсаций за нарушение исключительных прав можно встретить разные подходы, то в делах о привлечении к административной ответственности за незаконное использование средств индивидуализации (ст. 14.10 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях) суды единодушны в наказании лиц, незаконно использующих товарные знаки¹⁹.

¹⁷ Так было, например, в деле № А71-16163/2021. Этот спор о взыскании компенсации за нарушение исключительных прав инициировала также *Entertainment One UK Ltd.* Ответчик указывала на недружественное происхождение истца, но Арбитражный суд Удмуртской Республики этот аргумент проигнорировал и удовлетворил иск британской компании. Мотивированное решение датировано 8 апреля (см.: *Климачева К., Фомичева М.* Споры с компаниями из недружественных стран: куда движется практика).

¹⁸ На аналогичные обстоятельства обратил внимание и Арбитражный суд Кемеровской области в деле № А27-10992/2021 в споре «Российского авторского общества» и ООО «Сибсвязинформ». Решение принято 11 апреля (см.: *Климачева К., Фомичева М.* Споры с компаниями из недружественных стран: куда движется практика).

¹⁹ В деле № А52-875/2022 Арбитражный суд Псковской области привлек к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.10 предпринимателя В. Куницина за то, что он незаконно использовал товарные знаки швейцарских *Philip Morris Brands Sarl* и *Philip Morris Products S.A.* Как установил суд, согласия на использование товарных знаков правообладатели не давали. Куницин просил суд учесть при выборе наказания, что правообладатели — компании из недружественной страны, а следовательно, их права на охрану объектов интеллектуальной собственности защите не подлежат. Суд довод Куницина не принял. «Регистрация товарного знака в Роспатенте гарантирует предоставление охраны товарному знаку именно на территории России», — заметила судья Л. Буянова. Аналогичное решение принял Арбитражный суд Курганской области в деле № А34-4004/2022. Решение принято 14 апреля 2022 г. (см.: *Климачева К., Фомичева М.* Споры с компаниями из недружественных стран: куда движется практика).

О режиме исчерпания исключительных прав правообладателей

Имеются также сложности с получением «принудительной лицензии». У этого явления также есть свои причины.

Выделяется два главных правила ограничения (исчерпания) исключительных прав правообладателей: международный и национальный.

Первый. Международный принцип исчерпания прав (применяется в Китае) строится на том, что правообладатель, реализовав продукцию в любой стране, больше не может указывать новым собственникам, что делать с этой продукцией дальше. Поэтому новый владелец может перевозить товар через границу, внедрять его в гражданский оборот других стран и совершать с ним любые манипуляции.

Второй. Национальный (территориальный) принцип исчерпания прав (действует в России с 2002 г.), выражается в том, что исключительные права на товарный знак могут быть признаны исчерпанными лишь тогда, когда товар введен в оборот внутри этого государства. И в случае, когда в стране функционирует подход исчерпания права по национальному принципу, импорт товаров, которые уже не раз перепродавались за рубежом, позволителен только при наличии разрешения от владельца товарного знака. С момента утверждения этого принципа деятельность некоторых отечественных компаний и предпринимателей оказалась за пределами правового поля. Дистрибьюторов обязали согласовывать с правообладателями импорт, хранение и введение в оборот продукции в формате соглашений (об уступке права либо о выдаче лицензии). В свою очередь, контрафактом стали называть не только подделку — это может быть оригинальная продукция, которая ввозится на территорию страны недостоверно задекларированной. Параллельный импорт получил дополнительные названия: «контрафакт»/«серый импорт»²⁰.

По мнению А. Робина, суть ситуации в том, что был разрешен серый импорт, когда покупатель едет за границу и приобретает товар для последующей перепродажи, но правообладателя об этом не информируют. По нашему законодательству — это нарушение прав, потому что нужно еще отдельное согласие на ввоз в Российскую Федерацию. Причем касается это не только товарных знаков, но и патентов. В какой-то мере Российская Федерация переходит к международному режиму исчерпания права, но это было очень интересно сделано. То есть федеральный закон наделил правительство правом определять перечень товаров, в отношении которых не могут применяться отдельные положения ГК РФ о защите исключительных прав. Получается, что в России реализуется какой-то смешанный режим. И это очень сложный путь, он непрозрачный, а это всегда плохо²¹. По этой при-

²⁰ Полевой Д.В. «Параллельный импорт». Какие перемены несет нам Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 8-П/2018? // Портал alta.ru. URL: https://www.alta.ru/expert_opinion/59930/

²¹ Кобиц Е. Россия сохранила право недружественных стран на интеллектуальную собственность. Пока...

чине ограничения прав интеллектуальной собственности в отношении правообладателей из стран, поддерживающих антироссийские санкции, *носят узкий характер и не препятствуют им в судебной защите своих прав на территории России.*

По мнению Е. Калиничевой, суть легализации параллельного импорта сводится к тому, что если товар введен в гражданский оборот (например, импортирован) правообладателем или с его согласия, то дальнейшее использование товара (например, его перепродажа) не требует согласия правообладателя. Причем легализация параллельного импорта касается только товаров, перечень которых будет установлен Минпромторгом России. Однако такой перечень до сих пор не разработан²².

По мнению президента Федерации интеллектуальной собственности С. Матвеева, «что касается частичной легализации параллельного импорта... нужно двигаться дальше. От неразберихи и сложностей с администрированием по отдельным группам товаров *нужно полностью перейти к международному принципу исчерпания исключительных прав* (выделено авт.), как это сделано в развитых странах. Надо лишь предусмотреть исключение для тех компаний, которые “приземлили” права на территории страны — имеют локальные производства, инфраструктуру сбыта. Для них запрет на параллельный импорт можно и нужно сохранить. Он должен рассматриваться как привилегия за вклад в развитие национальной экономики»²³.

По мнению заведующего кафедрой торговой политики ВШЭ М. Медведкова, одним из способов преодоления возникших проблем является выдача так называемой принудительной лицензии. Так, например, Соглашение ВТО по торговым аспектам прав на интеллектуальную собственность (далее — ТРИПС) при определенных условиях предусматривает право на выдачу принудительной лицензии, которая разрешает производство запатентованного лекарства, необходимого для борьбы с чрезвычайной ситуацией в общественном здравоохранении, без согласия правообладателя, но при соблюдении определенных условий. Дохийской министерской декларацией²⁴ упоминаются несколько аспектов ТРИПС, включая следующие: право предоставлять принудительные лицензии и свободу определять основания для выдачи лицензий; право определять, что представляет собой чрезвычайное положение в стране и что такое обстоятельства крайней необходимости; право устанавливать режим исчерпания прав интеллектуальной собственности²⁵.

В России вопрос принудительного лицензирования законодательно урегулирован ст. 1362 ГК РФ, для этого предусмотрен *судебный меха-*

²² Оноприенко О. Изменения в сфере интеллектуальной собственности начала 2022 года // Адвокатская газета. 20 апреля 2022 г. URL: <https://www.advgazeta.ru/ag-expert/news/izmeneniya-v-sfere-intellektualnoy-sobstvennosti-nachala-2022-goda/>

²³ Там же.

²⁴ Принята 14 ноября 2001 г. в Дохе.

²⁵ Эксперт объяснил последствия отказа от патентов на лекарства от COVID-19 // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20210506/patent-1731315737.html>

низм: если изобретение или промышленный образец не используется либо недостаточно используется патентообладателем в течение 4 лет со дня выдачи патента, а полезная модель — в течение 3 лет со дня выдачи патента, что приводит к недостаточному предложению соответствующих товаров, работ или услуг на рынке, любое лицо, желающее и готовое использовать такие изобретение, полезную модель или промышленный образец, при отказе патентообладателя от заключения с этим лицом лицензионного договора на условиях, соответствующих установившейся практике, вправе обратиться в суд с иском к патентообладателю о предоставлении принудительной простой (неисключительной) лицензии на использование на территории Российской Федерации изобретения, полезной модели или промышленного образца. При этом, согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. № 14 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака», нарушение изобретательских и патентных прав, ответственность за которое предусмотрена ст. 147 УК РФ, *может состоять в использовании указанных объектов без согласия патентообладателя*, выраженного в авторском или лицензионном договоре, зарегистрированном в установленном порядке, а также при наличии такого договора, но не в соответствии с его условиями либо в целях, которые не определены федеральными законами, иными нормативными актами.

***Перспективы развития патентного законодательства
в направлении повышения технологической независимости***

Таким образом, несмотря на наличие законодательной базы в рассматриваемой сфере, а также соответствующей судебной практики, они в настоящее время крайне неоднородны, в то время как отечественным производителям *необходимо четкое разрешение на копирование иностранной продукции без угрозы стать субъектами ответственности*. В связи с изложенным предлагается рассмотреть следующие меры по защите прав и интересов Российской Федерации, ее граждан и предпринимателей.

Первое. Требуется пересмотр международных обязательств Российской Федерации в сфере интеллектуальной собственности, что подразумевает прекращение либо приостановление действия ряда международных договоров Российской Федерации. Ряд экспертов полагает, что наиболее эффективным экономическим оружием против оппонентов из недружественных стран может стать именно отказ от признания зарубежных патентов, в первую очередь — американских. Так, по мнению директора Института нового общества, руководителя Центра политэкономических исследований В. Колташова, «существует зона колоссальной уязвимости Соединенных Штатов. Это патенты, интеллектуальная собственность. В 2013 г. в США ценность выданных патентов оценивалась в 5 трлн долл.

За эти годы она, конечно, подросла и по скромным оценкам сейчас составляет не менее *6 трлн долл.* Если бы Россия в ответ на обострение кризиса пошла на разрыв отношений с США..., мы смогли бы просто освободить все американские патенты. Например, в форме разрешения на нашей территории кому угодно производить, копировать, взламывать, имитировать, продавать и так далее американскую и европейскую продукцию. Также это можно сделать на основе *выдачи собственных патентов на американские*. Так американцы в XIX в. покрывали английские патенты. Есть английский патент, но приходит американский предприниматель и приносит все то же самое. Ему дают американский патент. В самом деле, не принимать же в расчет английский патент в США! Эта политика была очень эффективной для развития американского капитализма и промышленности, производства и технологий. Они догнали и в результате перегнали Великобританию»²⁶.

Второе. Ключевые позиции защиты законных прав и интересов российских физических и юридических лиц необходимо закрепить не только в подзаконных актах (указах президента Российской Федерации, постановлениях правительства Российской Федерации), но и непосредственно в федеральных законах, включая кодексы. Следует законодательно предусмотреть возможность выдачи принудительной лицензии в отношении патентообладателей из недружественной страны в случае недостаточного объема товаров на российской рынке; упростить порядок извещения патентообладателей; цену лицензий размером 0% продлить на весь срок введения Западом ограничительных мер.

Третье. Посредством принятия (коррекции) подзаконных актов необходимо ввести дополнительные меры по защите отечественных потребителей, в частности, по совершенствованию и упрощению существующего регулирования отношений по выдаче разрешений правительством Российской Федерации, разработки регламента рассмотрения обращений о выдаче разрешений, расширения оснований их применения.

Четвертое. Необходимо формировать новую правоприменительную, в первую очередь судебную, практику защиты прав российских физи-

²⁶ В случае такого поворота событий только первоначальные потери США составят порядка 10 трлн долл., около 60% от этой суммы США недосчитаются непосредственно в силу утраты прав на интеллектуальную собственность. *«Произойдет падение ценных бумаг американских компаний (выделено авт.)*. Например, фармацевтических... Ведь понятно, что американские медикаменты завышены в цене. Это основано именно на обладании интеллектуальной собственностью». Среди потерпевших, по мнению эксперта, окажутся такие гиганты, как Голливуд и *Microsoft*, т.к. «можно будет взламывать программное обеспечение, и это будет законно... Если с российской стороны официально заявят только лишь о потенциальном намерении отказаться от признания патентов, то это будет означать, что напряжение дошло до предела... Такая психологическая атака может иметь успех. Она станет фантастическим по силе *стрессом для американского фондового рынка (выделено авт.)*, для его секторов-локомотивов» (см.: *Ивашов Н.* Эксперт: Россия может отказаться от признания прав Запада на его интеллектуальную собственность // Expert.ru. URL: <https://expert.ru/turbopages.org/expert.ru/s/2022/02/11/ekspert-rossiya-mozhet-otkazatsya-ot-priznaniya-prav-zapada-na-yego-intellektualnuyu-sobstvennost/>

ческих и юридических лиц на основе обновленного законодательства в данной сфере, подразумевающую фактический отказ зарубежным правообладателям во взыскании компенсации за нарушение прав на их средства индивидуализации в России. Одним из ответов на санкции Запада могут стать судебные решения в пользу российских компаний о выдаче зарубежными правообладателями *принудительной лицензии* и отказ недружественным странам²⁷ в признании за ними исключительного права.

Пятое. В указанных документах необходимо предусмотреть широкий спектр мер защиты прав и законных интересов российских граждан и предпринимателей, государства в целом, предусматривающих, в частности:

- переход к международному принципу исчерпания исключительных прав в Российской Федерации и определение механизмов реализации такого перехода;
- разработку и внедрение механизмов предоставления отечественным производителям по решению правительства Российской Федерации права использования изобретений без согласия зарубежных правообладателей (ст. 1360 и ст. 1360.1 ГК РФ), в первую очередь в сфере фармацевтики и производства медицинских изделий;
- учет наличия указанных решений правительства Российской Федерации при определении направлений научных исследований, финансируемых за счет средств федерального бюджета в целях замены зарубежных лекарственных средств (медицинских изделий), производимых на основании принудительных лицензий, препаратами (изделиями) российской разработки с аналогичным терапевтическим действием²⁸.

Проблемы развития патентного законодательства в части внедрения информационных технологий

Одновременно с процессами суверенизации российской модели защиты интеллектуальных прав, происходит бурное развитие современных технологий, которое оказывает существенное влияние как на способы создания результатов интеллектуальной деятельности, так и на их использование, а также на методики правовой защиты результатов интеллектуальной деятельности.

Практически каждый аспект права интеллектуальной собственности *охвачен воздействием процессов цифровизации*. Тенденции цифровизации

²⁷ Перечень недружественных государств установлен Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 430-р.

²⁸ Аналогичные позиции содержатся в решении Совета по вопросам интеллектуальной собственности при председателе Совета Федерации от 15 апреля 2022 г. по итогам выездного заседания в г. Саранске на тему «Роль российских регионов в развитии рынка интеллектуальных прав».

оказывают влияние на функционирование и последующее развитие ключевых институтов права интеллектуальной собственности, таких как авторское и патентное право. Особенности применения новых технологий могут потребовать от законодателя комплексного пересмотра правового регулирования интеллектуальной собственности в целях установления общего благоприятного правового режима, позволяющего учитывать актуальные тенденции.

К числу проблем в праве интеллектуальной собственности, возникших на фоне цифровизации, экспертное сообщество относит проблемы:

1. незаконного копирования и распространения чужих результатов интеллектуальной деятельности — в условиях всеобщей интерне-тизации и с учетом существования *Deep Web* и *Darknet*²⁹ данная проблема становится особенно острой;
2. определения прав на результат при оцифровке старых произведений, например, на файл отсканированной и размещенной на различных «виртуальных дисках» книги XVIII в. или на файл сканированного или сфотографированного изображения произведения изобразительного искусства прошлых столетий, а также проблема оцифровки и предоставления доступа к старым произведениям, обладателей прав на которые невозможно идентифицировать;
3. определения авторских прав и иных прав интеллектуальной собственности на результаты интеллектуальной деятельности при использовании искусственного интеллекта (ИИ). Возможны следующие подходы к определению ответа на вопрос о том, кто признается правообладателем на результаты интеллектуальной деятельности системы ИИ: владелец конкретной системы ИИ, если это не будет автономное лицо со сложной правосубъектностью («электронное лицо»); лицо, запрограммировавшее систему ИИ, в т.ч. выполнившее такие действия в рамках подготовки служебного произведения, — в этом случае речь может идти о фирме-производителе систем ИИ; правообладатель патентов на изобретения, на основе которых в существенной мере выстроены способности конкретной системы ИИ к творчеству и производству результатов интеллектуальной деятельности; система ИИ сама по себе;
4. изготовления точнейших и практически неотличимых подделок произведений искусства (физических объектов) при использовании ИИ;

²⁹ *Darknet* («темный интернет») или *Deep Web* («глубокая паутина») являются частью теневого онлайн-рынка. *Darknet* — это специализированная группа сайтов, где личность каждого пользователя скрыта от власти, трекеров и правоохранительных органов. Обычные поисковые системы и стандартные веб-браузеры не могут видеть страницы *Darknet*. По сути, это частное виртуальное пространство, где люди действуют анонимно для достижения своих целей. *Darknet* часто выступает в роли черного рынка, где можно купить или продать что угодно, включая контрабанду, порнографию, краденые вещи и запрещенные предметы, а также незаконно добытую информацию.

5. возможности и пределов патентования и патентоспособности программных моделей для ЭВМ;
6. защиты патентных прав и товарных знаков в пространстве виртуальной реальности (например, при покупке цифрового артефакта);
7. определения степени подпадания под глубинную переработку с созданием производного произведения³⁰ при трансформации онтологии объекта прав интеллектуальной собственности, например, превращение 2D-картины в виртуально достроенный 3D-объект, в полноценную цифровую 3D-модель-двойник и/или в выстроенную на основе этого дополненную либо виртуальную реальность, достройка готового кинематографического произведения подменами образов посредством технологий *Deepfake*³¹;
8. существенного затруднения определения объекта прав интеллектуальной собственности и правообладателя в случае сложной вещи в цифровых онтологиях;
9. использования блокчейна для фиксации авторства и авторских прав в условиях отсутствия референтных норм законодательства;
10. правового положения и открытости патентных архивов;
11. правомерности и особенностей соответствующей правовой защиты изображения лица и в целом облика человека, а равно персонифицированной информации о его психологическом «двойнике» в видеоклонах (в т.ч. в голографических моделях), например, в видеоиграх, в цифровых моделях двойниках человека (например, в здравоохранении) [1].

***Внедрение новых механизмов развития патентного
законодательства, в т.ч. на региональном уровне***

В настоящее время определяющим документом развития законодательства в сфере интеллектуальной собственности является План мероприятий («дорожная карта») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата» «Интеллектуальная собственность»³².

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2022 г. № 813-р утверждены *новые стратегические ориентиры развития интеллектуальной собственности*. Показателями, отражающими до-

³⁰ По смыслу подпункта 1 п. 2 ст. 1259 и п. 1 ст. 1260 ГК РФ, ст. 220 ГК РФ.

³¹ Подмены, подстановки определенных элементов видеоизображения на желаемые образы.

³² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 2027-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата» «Интеллектуальная собственность»).

стижение указанных целей к 2030 г., являются следующие: увеличение в 3 раза количества выдаваемых Роспатентом российским заявителям патентов на изобретения, полезные модели, промышленные образцы свидетельств на товарные знаки и свидетельств о государственной регистрации программ для ЭВМ, баз данных, топологий и интегральных микросхем; увеличение в 2 раза количества сделок по распоряжению исключительными правами на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки российскими юридическими и физическими лицами; увеличение в 3 раза количества зарегистрированных в Роспатенте российских географических указаний и наименований мест происхождения товаров.

«Следует отметить также *ускоренное патентование* для организаций, реализующих свои инновационные программы в области развития приоритетных технологических направлений, а также реализацию специализированного сервиса (программы) содействия опережающим технологиям»³³. Его создание позволит обеспечить внедрение механизма выявления на ранних стадиях и ускоренного патентования результатов интеллектуальной деятельности, направленных на импортозамещение критически важных товаров и технологий. Сервис будет вестись по следующим направлениям:

- выявление технологий, охраняемых патентами иностранных компаний, уходящих с российского рынка;
- выявление технологий иностранных компаний, которые могут свободно использоваться отечественными разработчиками, поскольку они не охраняются патентами, действующими на территории Российской Федерации;
- определение возможности создания аналогичного или с улучшенными показателями товара, запатентованного на территории Российской Федерации иностранной компанией, уходящей с российского рынка;
- предварительная оценка возможности патентования созданного технологического решения.

Сервис позволит оказать поддержку отечественным разработчикам в создании аналогичных или улучшенных технико-экономических показателей воспроизводимых товаров и технологий в критически важных отраслях промышленности, ввоз которых запрещен или ограничен в связи с принимаемыми санкционными мерами со стороны иностранных государств³⁴.

³³ Роспатент запустил Центр содействия опережающим технологиям / Сайт Роспатента. — URL: <https://rospatent.gov.ru/ru/news/zubov-centr-sodeystviya-15042022>

³⁴ Суконкин А.В., Ивановна М.Г. Интеллектуальная собственность как инструмент инновационного развития // Управление правами на РИД, или Как сделать так, чтобы интеллектуальная собственность работала: сборник докладов научно-практической конференции Роспатента (Москва, 30 марта 2022 г.) / XXV Московский Международный Салон изобретений и инновационных технологий «АРХИМЕД-2022». М.: ФИПС, 2022. С. 12. // Сайт Роспатента. URL: <https://rospatent.gov.ru/content/uploadfiles/presentations/dokladi-archimed-2022.pdf>

В условиях нестабильности особенно актуальны вопросы *поддержки регионального развития системы интеллектуальной собственности*. Роспатент ведет работу с субъектами Российской Федерации по разным направлениям на основе соглашений о взаимодействии в рамках поддержки развития сферы интеллектуальной собственности в регионе между Роспатентом и правительством региона, на основании которого осуществляется сотрудничество с регионами в рамках создания Центров поддержки технологий и инноваций (далее — ЦПТИ)³⁵, а также соглашений о взаимодействии в рамках поддержки развития сферы интеллектуальной собственности в субъекте Российской Федерации между Минэкономразвития, Роспатентом и администрацией региона (трехсторонние соглашения по реализации Рекомендаций по управлению правами на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации в российских регионах). По состоянию на конец 2021 г. ЦПТИ действовали *на базе 174 хозяйствующих субъектов 69 субъектов Российской Федерации*. По итогам 2021 г. наблюдался рост числа обращений к базам данных Роспатента³⁶.

Публичной декларацией целей и задач Федеральной службы по интеллектуальной собственности на 2022 г.³⁷ предусмотрено решение ряда задач, включая следующее: совершенствование сервисов свободного доступа исследователей и предпринимателей к большим данным мирового фонда научно-технической информации, аккумулярованного в Роспатенте; вывод на Единый портал государственных и муниципальных услуг полного функционала государственных услуг в сфере интеллектуальной собственности; размещение ведомственных витрин данных в федеральной государственной информационной системе «Единая информационная платформа национальной системы управления данными»; применение в деятельности ведомства технологий ИИ³⁸.

Ведомственная программа цифровой трансформации Федеральной службы по интеллектуальной собственности на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.³⁹ предусматривает использование ИИ в рамках автоматической процедуры, выполняемой при проведении экспертизы заявок на регистрацию объектов интеллектуальной собственности, при которой решение об оказании услуги принимается

³⁵ Главная цель ЦПТИ — упрощение доступа к информационным базам Роспатента, повышение эффективности использования патентной информации в региональных и областных центрах научно-технической информации.

³⁶ Итоги сотрудничества и взаимодействие Роспатента с регионами Российской Федерации / Сайт Роспатента. URL: https://rospatent.gov.ru/ru/activities/regions/itogi_rerioni

³⁷ Утверждена руководителем Роспатента 11 марта 2022 г.

³⁸ Интеллектуальная классификация документов; перевод патентной информации с 10 языков; совершенствование интеллектуального поиска по изобретениям, товарным знакам и промышленным образцам.

³⁹ Утверждена Приказом Роспатента от 29 марта 2022 г. № 57, одобрена президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол заседания от 21 марта 2022 г. № 10).

с учетом результатов работы сервисов, использующих технологию ИИ. Предусмотрено также, что со временем доля процессов, осуществляемых при проведении экспертизы заявок на регистрацию объектов интеллектуальной собственности с использованием ИИ, составит 100%.

Федеральный проект «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предусматривает достижение результатов, среди которых — создание и ввод в эксплуатацию ряда информационных систем: открытая общественная сетевая платформа для управления правами на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации в цифровой среде; открытая инфраструктура поиска патентной информации и средств индивидуализации; система предоставления в электронном виде государственных услуг регистрации прав на объекты промышленной собственности и средства индивидуализации в цифровом виде; программные средства обеспечения формальной экспертизы (с использованием технологий ИИ) при государственной регистрации прав на новые технологии; программные средства предоставления права использования объектов интеллектуальной собственности с применением технологии распределенных реестров (блокчейн).

Таким образом, достижение актуальных целей государственной политики в сфере интеллектуальной собственности, таких как повышение конкурентоспособности российской экономики и обеспечение технологической независимости в важных для государства и общества сферах возможно как путем коррекции патентного законодательства, включая переоценку участия России в международных договорах, так и посредством внедрения в госрегулирование интеллектуальной собственности на федеральном и региональном уровнях новых цифровых технологий.

Список литературы

1. Понкин И.В., Лаптева А.И. Проблемы в праве интеллектуальной собственности, перспективно определяемые процессами цифровизации: общие вопросы теории // *NOMOTHETIKA: Философия. Социология. Право*. 2022. Т. 47. № 1. С. 117–125.

References

1. Ponkin I.V., Lapteva A.I. Problemy v prave intellektual'noi sobstvennosti, perspektivno opredeliaemye protsessami tsifrovizatsii: obshchie voprosy teorii [Problems in Intellectual Property Law, Prospectively Determined by the Processes of Digitalization: General Questions of Theory], *NOMOTHETIKA: Filosofiiia. Sotsiologiiia. Pravo* [NOMOTHETIKA: Philosophy. Sociology. Right], 2022, Vol. 47, No. 1, pp. 117–125. (In Russ.).

DEVELOPMENT OF LEGISLATION IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY IN MODERN CONDITIONS

Russia is a subject of international intellectual property rights protection. It is a territory of exclusive rights to the results of intellectual activity established by international treaties and federal laws are valid. However after beginning of a special military operation and sanctions pressure, the question about correction of the Russian system of intellectual property rights protection in relation to unfriendly countries has become more relevant.

Consolidation of national security and increasing the country's technological independence are not always compatible with the principles of protecting the rights of foreign copyright holders that remain in Russian legislation. The state protects domestic producers from foreign copyright holders, and legalizes parallel import. But these mechanisms do not work in full force due to the fact that Russian courts actually continue to protect the right of unfriendly countries to intellectual property in equal volume with Russian copyright holders.

This article proposes to consider some measures to protect the rights and interests of the Russian Federation, its citizens and entrepreneurs, including the revision of Russia's international obligations in the field of intellectual property and the formation of new law enforcement and judicial practice.

Also the process of sovereignization of the Russian model of intellectual property rights protection we can see the development of modern technologies with affects of creating the results of intellectual activity and the methods of legal protection of its results. Thus, the achievement of the goals of state policy in the field of intellectual property is also possible by introducing new digital technologies into the state regulation of intellectual property at the federal and regional levels.

Keywords: intellectual property, copyright, patent law, intellectual property protection, unfriendly countries, Civil Code of the Russian Federation, parallel import, international principle of exhaustion of rights, digital technologies.

JEL: O34, O38, K15, K33, K42, F52

Дата поступления – 11.12.2022 г.

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна

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

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

e-mail: milena-gligich@yandex.ru

ОВЕРЧУК Даниил Сергеевич

кандидат экономических наук, доцент кафедры Финансов и бизнес-аналитики;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет имени А.Н. Косыгина» / ул. Садовническая, д. 33, стр. 1., г. Москва, 117997.

e-mail: Daniel_overchuk@mail.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

OVERCHUK Daniil S.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of the Department of Finance and Business Analytics;

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education “The Kosygin State University of Russia” / 33/1, Sadovnicheskaja Str., Moscow, 117997.

e-mail: Daniel_overchuk@mail.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В., Оверчук Д.С. Развитие законодательства в сфере интеллектуальной собственности в современных условиях // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 168–186. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-168-186>

Р.О. БОЛОТОВ

**МЕТОДОЛОГИЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ
ФАКТОРНОГО АНАЛИЗА ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО УРОВНЮ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства является одной из основных проблем пространственного развития Российской Федерации, что закреплено в ряде документов стратегического планирования на федеральном уровне. Одно из направлений поиска решения проблемы регионального неравенства — осуществление факторного анализа, призванного выявить основные причины неравенства субъектов Российской Федерации с целью разработки эффективных инструментов государственной региональной политики. В статье представлены механизмы формирования, а также расчет ряда математико-статистических факторных моделей, объясняющих различия в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, на основе которых формируются выводы о дальнейших возможных направлениях проведения государственной политики, направленной на снижение диспропорций в региональном развитии. Один из основных выводов исследования заключается в том, что субъектам Российской Федерации присущ капиталоемкий путь экономического развития, который должен подкрепляться достаточным уровнем инвестиций.

Ключевые слова: регион, межрегиональная дифференциация, социально-экономическое развитие, экономическое неравенство, факторная модель, корреляционно-регрессионный анализ.

JEL: R13, R58

Формирование социально-экономического неравенства — это естественный процесс развития территориальных систем, обусловленный концентрацией экономической деятельности в местах, обладающих большими конкурентными преимуществами, что в свою очередь является следствием концентрации капитала и человеческих ресурсов на этих территориях. Подобная поляризация в региональном развитии наблюдается и в Российской Федерации, где имеется четко выраженная группа экономически развитых регионов, определяющих общее развитие страны,

к которым относятся преимущественно сырьевые регионы (Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и др.), крупнейшие города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург), а также ряд иных регионов, специализирующихся на производстве продукции топливно-энергетического комплекса, черной и цветной металлургии.

Вместе с тем исследования, посвященные математико-статистической оценке регионального неравенства в Российской Федерации, говорят о том, что *общий уровень межрегионального неравенства существенно не изменился в период 2000–2019 гг.* [1]. Анализ показывает, что продолжает расти территориальная поляризация российских регионов в зарплате, инвестициях, доходах бюджетов, а инвестиции концентрируются в регионах с максимальными конкурентными преимуществами – агломерационных и сырьевых [2; 3].

Отсутствие положительной динамики в сокращении уровня регионального неравенства требует от ученых, представителей органов власти и управления предложений в области решения указанной проблемы. Автор статьи считает, что одним из направлений поиска решения данной задачи является осуществление факторного анализа, призванного выявить основные причины дифференциации субъектов Российской Федерации с целью разработки эффективных инструментов государственной региональной политики.

Применение факторного моделирования к изучению указанной проблемы обусловлено ее комплексностью – межрегиональная дифференциация является следствием не одного, а множества разносторонних факторов и оказывает влияние на все сферы человеческой жизни. А достоинством факторного анализа, применяемого в рамках представленного в статье исследования, можно назвать методологическую выстроенность, большой объем использованных параметров, длительный анализируемый промежуток времени, позволяющий в полной мере выявить значимость этих переменных.

Методология и результаты исследования

Факторный анализ социально-экономического неравенства регионов включает шесть основных этапов:

1. выбор исследуемого зависимого индикатора;
2. выбор определяющих факторов и соответствующих им переменных;
3. разработку спецификаций модели;
4. устранение мультиколлинеарности в данных;
5. осуществление корреляционно-регрессионных расчетов;
6. формулирование выводов.

Мы полагаем, что снижение уровней социально-экономической дифференциации регионов должно происходить за счет ускоренного роста экономики субъектов Российской Федерации с наименьшим уровнем социально-экономического развития по сравнению с регионами-локо-

мотивами. Исходя из указанного допущения, основными понятиями неравенства регионов должны выступать не показатели дифференциации, как, например, коэффициент вариации или децильный коэффициент, или индекс Тейла, а *показатели, характеризующие экономический рост*.

В этой связи в качестве результирующего показателя, отражающего уровень социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации, должен выступать индикатор, отражающий степень концентрации экономической активности в регионах, их экономический рост. Подобным индикатором, по нашему мнению, должна выступать доля валового внутреннего продукта (ВРП) региона в общем валовом внутреннем продукте (ВВП). Однако подобный показатель в значительной степени подвержен влиянию неравномерного расселения населения по территории страны. В этой связи в качестве результирующего показателя может выступать доля ВРП на душу населения в общем ВВП на душу населения.

Однако, по расчетам автора, доля ВРП на душу населения в общем ВВП имеет абсолютную корреляцию с базовым показателем ВРП на душу населения. В этой связи именно этот показатель используется в модели в качестве результирующего (Y).

С целью формирования и осуществления комплексного анализа социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации в качестве *определяющих переменных* используется широкий набор факторов и соответствующих показателей, полный перечень которых представлен в *таблице 1*.

Т а б л и ц а 1

Перечень определяющих факторов и переменных для целей факторного анализа

Фактор	Обозначение	Переменные
1	2	3
Демографический (Dem)	<i>work_pop</i>	Доля населения в трудоспособном возрасте
	<i>demload_rate</i>	Коэффициент демографической нагрузки
Трудовой (Lab)	<i>emp_rate</i>	Уровень занятости населения в трудоспособном возрасте
	<i>unemp_rate</i>	Уровень безработицы
Физический капитал (Cap)	<i>asset_cost</i>	Стоимость основных фондов на душу населения
	<i>asset_dep</i>	Степень износа основных фондов
Инвестиции (Inv)	<i>asset_inv</i>	Инвестиции в основной капитал на душу населения
	<i>for_inv</i>	Объем прямых иностранных инвестиций на душу населения

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2	3
Предпринимательство (Com)	<i>comp_num</i>	Число предприятий и организаций на душу населения
	<i>unprof_comp</i>	Удельный вес убыточных организаций
Региональная специализация (Spec)	<i>prom_spec</i>	Уровень промышленной специализации
	<i>rur_rate</i>	Уровень сельскохозяйственной специализации
	<i>ext_rate</i>	Уровень добывающей специализации
Транспортная инфраструктура (Transp)	<i>road_rate</i>	Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием
	<i>rail_rate</i>	Плотность железнодорожных путей общего пользования
Инновации (Innov)	<i>inn_cost</i>	Объем затрат на научные исследования и разработки
	<i>inn_comp</i>	Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации
	<i>inn_amt</i>	Объем инновационных товаров в процентах от общего объема товаров
	<i>inn_rate</i>	Уровень инновационной активности организаций
Финансы (Fin)	<i>exp_amt</i>	Бюджетные расходы на душу населения
	<i>inc_amt</i>	Бюджетные доходы на душу населения
Внешняя торговля (Trade)	<i>exp_q</i>	Экспортная квота
	<i>imp_q</i>	Импортная квота

Источник: составлено автором.

Таким образом, в спецификации модели *предлагается использовать 23 базовые переменные*, определяющие уровень социально-экономического развития регионов. Опишем некоторые определяющие модель факторы и переменные более подробно с целью обоснования их выбора.

Доля населения в трудоспособном возрасте: человеческий и демографический потенциал, крайне важны для реализации конкурентных преимуществ региона. По мнению автора, именно данный показатель в лучшей степени позволяет оценить данный потенциал с количественной точки зрения. Ожидается, что рост доли населения в трудоспособном возрасте должен вести к росту валового регионального продукта на душу населения.

Уровень безработицы: высокий уровень безработицы может обуславливать низкий уровень социально-экономического развития, что требует включения данной переменной в регрессионную модель.

Стоимость основных фондов на душу населения: формирование ВРП во многом может быть связано с наличием в регионе основных фондов, влияние которых требует оценки посредством модели.

Инвестиции в основной капитал на душу населения отражают общую инвестиционную активность региона, которая, по мнению автора, должна положительно сказываться на социально-экономическом развитии. Точный уровень связи требуется определить посредством факторной модели.

Мы полагаем, что уровень развития транспортной инфраструктуры, степень доступности того или иного экономического субъекта Федерации также являются немаловажными факторами усиления социально-экономического неравенства регионов. В этой связи предлагается включить в модель следующие переменные: плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, плотность железнодорожных путей общего пользования.

В последнее время все большую актуальность набирают исследования, связывающие инновационную активность и *инновационный потенциал регионов* с экономическим ростом. Например, отмечается, что «среди базовых конкурентных преимуществ все большее значение придается реализации инновационных возможностей региона» [4]. Представляется, что инновационная активность действительно может положительно влиять на социально-экономическое развитие, что обуславливает включение в модель следующих факторов: объем затрат на научные исследования и разработки, удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации, объем инновационных товаров в процентах от общего объема товаров, уровень инновационной активности организаций.

Существенная часть текущих мероприятий государственной региональной политики по выравниванию межрегионального неравенства связана с выделением дополнительного финансирования регионам в виде дотаций, субвенций и прочих межбюджетных трансфертов. Проверка эффективности подобной политики требует рассмотрения в рамках факторной модели через следующие показатели: бюджетные расходы на душу населения, бюджетные доходы на душу населения. В случае, если рост бюджетных расходов на душу населения будет связан с социально-экономическим развитием, можно утверждать, что межбюджетные трансферы являются эффективным инструментом поддержки развития регионов.

С учетом всех рассматриваемых переменных факторная модель имеет следующий исходный вид:

$$Y = f(Dem, Lab, Cap, Inv, Com, Spec, Transp, Innov, Fin, Trade), \quad (1)$$

где Y — валовый региональный продукт на душу населения;
 Dem — демографический фактор;
 Lab — трудовой фактор;

Cap — фактор развития физического капитала;
Inv — инвестиционный фактор;
Com — предпринимательский фактор;
Spec — фактор специализации;
Transp — транспортный фактор;
Innov — инновационный фактор;
Fin — финансовый фактор;
Trade — фактор открытости экономики.

В целях нормализации результатов моделирования в рамках факторного анализа все показатели были использованы по значению их натурального логарифма.

Также в целях учета долгосрочных тенденций влияния исследуемых факторов на социально-экономическое развитие все показатели рассчитываются как среднее арифметическое по регионам за последние пять лет. В результате итоговая базовая спецификация модели имеет следующий вид

$$\begin{aligned}
 \ln \left(\frac{\sum_{i=1}^n Y_{it}}{n} \right) = & a \ln \left(\frac{\sum_{i=1}^n work_pop_{it}}{n} \right) + \ln \left(\frac{\sum_{i=1}^n demload_rate_{it}}{n} \right) + \\
 & + \ln \left(\frac{\sum_{i=1}^n emp_rate_{it}}{n} \right) + \dots + \ln \left(\frac{\sum_{i=1}^n imp_{q_{it}}}{n} \right) + e,
 \end{aligned} \quad (2)$$

где *Y* — валовый региональный продукт на душу населения;
work_pop — доля населения в трудоспособном возрасте;
demload_rate — коэффициент демографической нагрузки;
emp_rate — уровень занятости населения;
imp_q — импортная квота;
n — количество наблюдений.

Для построения модели влияния факторов на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации были использованы данные всех субъектов Российской Федерации (за исключением автономных округов, входящих в состав субъектов Российской Федерации) за период 2015–2019 гг. Данные за 2020 г. не использовались в расчете, несмотря на их наличие, в связи с тем что, по мнению автора, данный год не является репрезентативным в силу влияния на него эпидемии *COVID-19*. Расчеты проведены с использованием метода наименьших квадратов.

В целях улучшения качества модели ее базовая спецификация была преобразована на первом этапе за счет устранения мультиколлинеарных переменных в рамках одного фактора. Подобный метод улучшения качества факторных моделей используется в рамках аналогичных ис-

следований [5]. Границей мультиколлинеарности в целях создания модели было принято значение коэффициента корреляции в размере 65%. Соответственно, все факторы, имеющие связь, превышающую 65%, считали мультиколлинеарными.

В частности, мультиколлинеарность была выявлена в демографическом факторе. Так, переменная «доля населения в трудоспособном возрасте» имеет очень сильную связь с переменной «коэффициент демографической нагрузки» — сила связи превышает 90%. Подобная связь представляется логичной и объясняется тем, что в регионах с высокой долей населения в трудоспособном возрасте наблюдается соответствующее *снижение демографической нагрузки*. В этой связи в модели из указанной пары был оставлен только один фактор, а именно «доля населения в трудоспособном возрасте».

Показатели «уровень занятости населения в трудоспособном возрасте» и «уровень безработицы» также имеют тесную отрицательную связь. Поэтому в модели представляется нецелесообразным сохранение обоих факторов.

Исходя из большей тесноты связи с зависимой переменной в модели в качестве объясняющей была оставлена следующая: уровень занятости населения в трудоспособном возрасте. Кроме того, выбор этой переменной связан с ожидаемой положительной связью с переменной Y — подобные типы зависимости являются более удобно и просто интерпретируемыми.

Также мультиколлинеарность была выявлена между переменными транспортного фактора, связь между которыми составила более 75%. Исходя из этого, можно заключить, что регионы с высокой плотностью автомобильных дорог имеют и высокую плотность железных дорог, поскольку региональная инфраструктура развивается в комплексе. В результате для целей построения модели была оставлена переменная «плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием».

Крайне сильная мультиколлинеарность, равная практически 1, была выявлена между объемом доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В этой связи для целей построения модели была оставлена переменная, характеризующая расходы бюджета.

Подобная сильная связь объясняется планированием бюджетных расходов исходя из ожидаемых доходов.

Также из модели была исключена переменная импортной квоты в связи с сильной связью с переменной «экспортная квота». Таким образом, один из индикаторов в области внешней торговли позволяет сделать вывод об общей открытости экономики.

На втором этапе из факторной модели бы устранены переменные, которые имели самую слабую связь (коэффициент корреляции менее 20%) с зависимой переменной, потому что включение подобных факторов делает модель перегруженной и затрудняет ее интерпретацию [6].

К таким переменным, которые были исключены из модели на втором этапе, относятся следующие: степень износа основных фондов, удельный вес убыточных организаций, объем инновационных товаров от общего объема товаров (в %).

Можно сделать вывод, что вышеперечисленные факторы не влияют или слабо влияют на уровень социально-экономического развития регионов.

На третьем этапе из модели были исключены факторы специализации, поскольку по отдельности они не показывают значимой связи с зависимой переменной. В совокупности все три переменные данного фактора имеют среднюю объясняющую силу. На взгляд автора исследования, определяющее значение в развитии региона занимает не конкретная специализация, а сам факт ее наличия. Иными словами, субъекты с явно выраженной специализацией в среднем имеют более высокий уровень социально-экономического развития. В результате после трех этапов оптимизации факторной модели она сохранила следующие объясняющие переменные: доля населения в трудоспособном возрасте, уровень занятости населения в трудоспособном возрасте, стоимость основных фондов на душу населения, инвестиции в основной капитал на душу населения, объем прямых иностранных инвестиций на душу населения, число предприятий и организаций на душу населения, плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, объем затрат на научные исследования и разработки, удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации, уровень инновационной активности организаций, бюджетные расходы на душу населения, бюджетные доходы на душу населения, экспортная квота — итого *двенадцать переменных*.

На основе сформированной финальной группы параметров был осуществлен расчет ряда факторных моделей, описывающих социально-экономическое развитие регионов. Результаты расчетов представлены в *таблицах 2 и 3*.

Т а б л и ц а 2

Результаты расчета факторных моделей под номерами 1-8

Переменная	Mod1	Mod2	Mod3	Mod4	Mod5	Mod6	Mod7	Mod8
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Const(a)	-18,414	-35,147	-3,569	-2,971	-3,062	0,872	1,264	0,625
work_pop	7,770	7,602	2,931	1,832	2,298	2,017	1,759	1,899
emp_rate	—	4,031	1,065	1,206	0,937	0,354	0,549	0,579
asset_cost	—	—	0,696	0,456	0,372	0,305	0,257	0,263
asset_inv	—	—	—	0,285	0,261	0,317	0,318	0,310
for_inv	—	—	—	—	0,038	0,033	0,030	0,032

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
comp_num	—	—	—	—	—	0,254	0,271	0,272
road_rate	—	—	—	—	—	—	-0,033	-0,033
inn_cost	—	—	—	—	—	—	—	-0,005
inn_comp	—	—	—	—	—	—	—	—
inn_rate	—	—	—	—	—	—	—	—
exp_amt	—	—	—	—	—	—	—	—
exp_q	—	—	—	—	—	—	—	—
R2	0,233	0,598	0,874	0,895	0,906	0,921	0,926	0,927
Уровень знач., %	5	5	5	5	5	5	5	5

Источник: составлено автором.

Т а б л и ц а 3

Результаты расчета факторных моделей под номерами 9-12

Переменная	Mod9	Mod10	Mod11	Mod12
Const(a)	1,972	2,161	2,627	2,355
work_pop	1,760	1,756	1,668	1,788
emp_rate	0,588	0,524	0,510	0,472
asset_cost	0,283	0,284	0,286	0,297
asset_inv	0,294	0,294	0,284	0,286
for_inv	0,035	0,036	0,036	0,023
comp_num	0,195	0,192	0,184	0,155
road_rate	-0,023	-0,025	-0,022	-0,014
inn_cost	-0,008	-0,008	-0,008	-0,004
inn_comp	0,091	0,084	0,076	0,093
inn_rate	—	0,016	0,023	0,000
exp_amt	—	—	0,032	0,026
exp_q	—	—	—	0,038
R2	0,930	0,930	0,931	0,933
Уровень знач., %	5	5	5	5

Источник: составлено автором.

Таким образом, было построено 12 базовых факторных моделей. Внимание привлекает тот факт, что в большей части рассмотренных моделей значение параметра R^2 , отвечающего за качество факторной модели, имеет высокое значение (более 0,8). Из этого следует, что любая из представленных моделей со столь высоким значением может быть использована в дальнейших исследованиях для объяснения экономического роста субъектов Российской Федерации.

По результатам расчетов можно заключить, что в совокупности все исследуемые переменные имеют сильную объясняющую силу в отношении зависимой переменной, объясняя более 93% ее вариации в исследуемом периоде.

Столь сильная связь свидетельствует о правильном выборе определяющих факторов и переменных. Кроме того, добавление любых переменных не ухудшает качества регрессионной модели.

Модель 1 с единственным фактором, отражающим долю населения в трудоспособном возрасте, имеет слабую объясняющую силу. Добавление фактора «уровень занятости населения» существенно повышает качество модели, доводя R^2 до значения выше 0,5.

Таким образом, можно заключить, что наличие достаточного количества населения в трудоспособном возрасте с высоким уровнем занятости более, чем на 50% определяет социально-экономическое развитие региона.

Существенно повышают качество регрессионной модели переменные фактора инвестиций и фактора физического капитала: стоимость основных фондов на душу населения, инвестиции в основной капитал на душу населения, объем прямых иностранных инвестиций на душу населения. При этом самой слабой переменной из указанных трех можно признать «объем прямых иностранных инвестиций на душу населения».

Дальнейшее включение дополнительных факторов существенно не повышает качество регрессионной модели.

В целях усовершенствования итоговой факторной модели также были построены регрессионные модели по каждому фактору отдельно. Результаты анализа данных моделей представлены в таблице 4.

Т а б л и ц а 4

Оценка влияния факторов на социально-экономическое развитие регионов

Переменная	Dem	Lab	Cap	Inv	Com	Transp	Innov	Fin	Trade
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Const(a)	-18,41	-4,76	12,82	6,71	16,17	13,75	17,49	14,88	13,45
work_pop	7,77	—	—	—	—	—	—	—	—
emp_rate	—	4,08	—	—	—	—	—	—	—
asset_cost	—	—	0,85	—	—	—	—	—	—

О к о н ч а н и е т а б л . 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
asset_inv	—	—	—	0,60	—	—	—	—	—
for_inv	—	—	—	0,07	—	—	—	—	—
comp_num	—	—	—	—	0,87	—	—	—	—
road_rate	—	—	—	—	—	-0,17	—	—	—
inn_cost	—	—	—	—	—	—	0,04	—	—
inn_comp	—	—	—	—	—	—	0,40	—	—
inn_rate	—	—	—	—	—	—	0,10	—	—
exp_amt	—	—	—	—	—	—	—	0,73	—
exp_q	—	—	—	—	—	—	—	—	0,24
R2	0,23	0,37	0,84	0,84	0,36	0,23	0,29	0,47	0,34
Уровень знач., %	5	5	5	5	5	5	5	5	5

Источник: составлено автором.

Проведенный анализ показывает, что *самым влиятельным фактором* можно признать фактор наличия капитальных активов, основных фондов. *R2* по данному фактору составил 0,843. Чуть менее значимым, но также очень сильным можно признать фактор инвестиционной активности с *R2* равным 0,841. Третьим по значению фактором можно признать финансовый с *R2* равным 0,476. Тем не менее объясняющая сила финансового фактора в два раза слабее, чем инвестиционного фактора.

Кроме того, развитие регионов достаточно сильно сопряжено с *объемом их финансовых возможностей*. Наиболее слабыми факторами можно признать транспортный и демографический, что свидетельствует в т.ч. о том, что дифференциация субъектов по данным параметрам незначительная.

Остальные факторы имеют средний уровень объясняющей силы и вряд ли могут быть использованы отдельно для определения уровня социально-экономического развития регионов. Их использование, по мнению, автора возможно только в совокупности для достижения более высокого качества модели. В *таблице 5* представлены данные по отдельным переменным.

Т а б л и ц а 5

Коэффициент детерминации
по каждой отдельной определяющей переменной

Переменная	R2	Переменная	R2
asset_cost	0,843	exp_q	0,347
asset_inv	0,772	work_pop	0,232
for_inv	0,566	road_rate	0,23
exp_amt	0,475	inn_comp	0,225
emp_rate	0,375	inn_cost	0,143
comp_num	0,364	inn_rate	0,111
exp_q	0,347		

Источник: составлено автором.

Первые четыре фактора являются наиболее сильными и объясняют до 85% всей вариации исследуемой переменной, т.е. социально-экономического развития регионов. При этом самой влиятельной объясняющей переменной является переменная, отвечающая за объем основных фондов на душу населения. На *рисунке 1* представлена графическая связь стоимости основных фондов и экономического роста субъектов Российской Федерации.

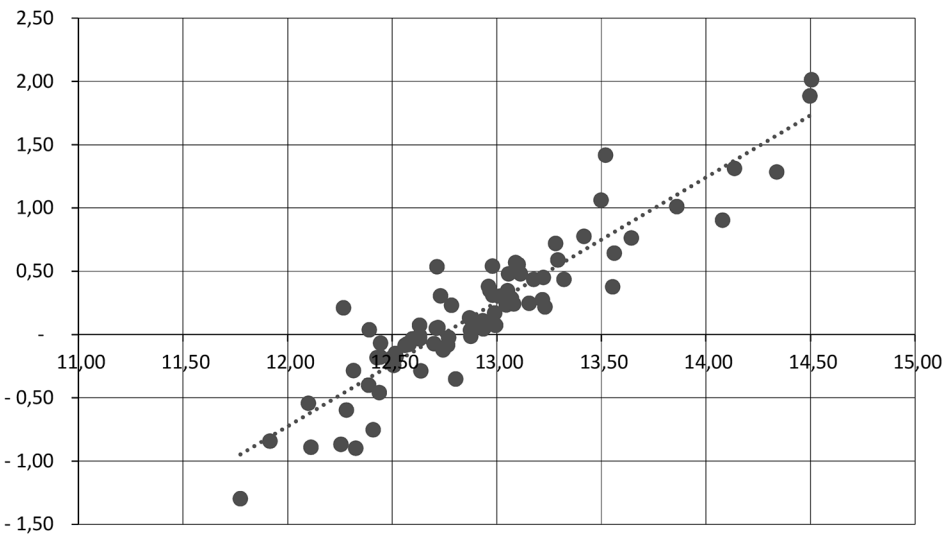


Рис. 1. Связь основных фондов и экономического роста
субъектов Российской Федерации (натуральные логарифмы),
2015–2020 гг.

Источник: составлено автором на основе [7].

Достаточно наглядная, хоть и менее сильная, зависимость прослеживается и между показателем ВРП на душу населения и объемами бюджетных расходов на душу населения (см. рис. 2).

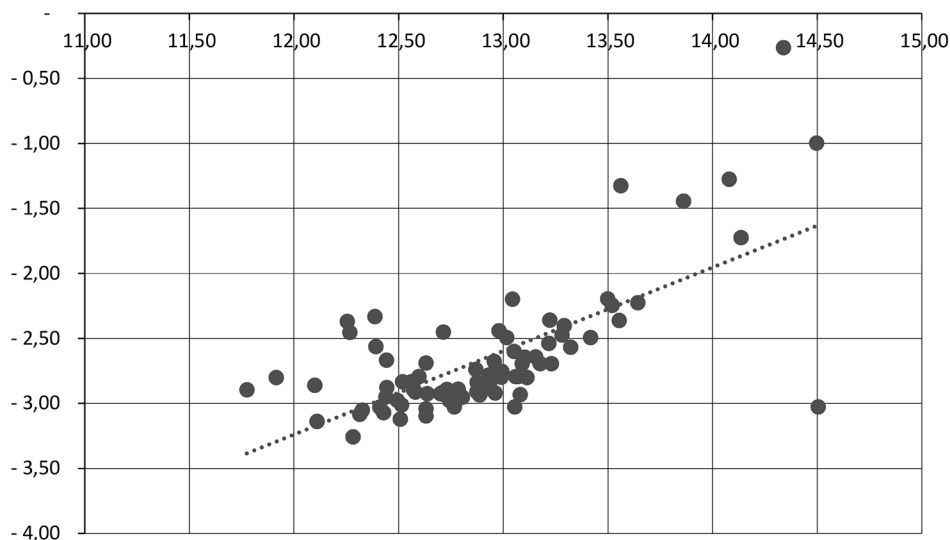


Рис. 2. Связь бюджетных расходов и экономического роста субъектов Российской Федерации (натуральные логарифмы), 2015–2020 гг.

Источник: составлено автором на основе [7].

Полагаем, что представленные графики *подтверждают результаты произведенных факторных расчетов.*

Таким образом, построив и проанализировав экономико-статистическую модель оценки влияния различных количественных факторов на социально-экономическое неравенство субъектов Российской Федерации можно сделать следующие выводы.

Субъектам Российской Федерации *присущ капиталоемкий путь экономического развития*, который должен подкрепляться достаточным уровнем инвестиций. Отсюда следует, что одной из основных задач региональной политики, направленной на выравнивание регионального развития, должно стать в первую очередь усиление инвестиционной привлекательности субъектов, формирование развитой институциональной среды, обеспечение доступности капиталов для инвестирования.

Важным направлением государственной региональной политики регулирования региональной дифференциации можно признать инструменты бюджетно-налоговой политики в области межбюджетных трансфертов, направленных на поддержание наименее развитых регионов. Статистические исследования показывают, что рост расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации напрямую связан с уровнем их социально-экономического развития.

Развитие регионов должно быть основано на определенной *региональной специализации*, преимущественно, капиталоемкой. Отсюда сле-

дует довольно простой, но важный вывод о том, что развитие регионов должно опираться на соответствующие конкурентные преимущества. Данный вывод подтверждается и иными исследователями [4].

Региональная политика выравнивания уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации должна быть направлена на повышение занятости населения, создание дополнительных рабочих мест и, следовательно, повышение уровня жизни населения, повышение качества человеческого капитала.

Демографический фактор *не имеет существенной связи с темпами экономического роста субъектов Российской Федерации*, а потому не может быть использован в качестве объясняющего в отношении социально-экономического развития. Еще один очень важный фактор развития регионов — открытость их экономик. Это касается как внешней торговли, так и привлечения иностранных инвестиций. Впрочем, данный факт не отменяет существенной важности внутренних инвестиций, т.к. они являются наиболее значимыми драйверами роста.

Полагаем, проведенный факторный анализ дифференциации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации позволил дать ответ на вопрос о существовании субъектов-локомотивов роста и остальных, серьезно отстающих в развитии от лидеров. Полученные выводы могут быть использованы при формировании рекомендаций по совершенствованию инструментов государственного регулирования сглаживания социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. Гагарина Г.Ю., Болотов Р.О. Оценка межрегионального неравенства в Российской Федерации и его декомпозиция с применением индекса Тейла // Федерализм. Т. 26. 2021. № 4 (104). С. 20–34. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-4-20-34>
2. Гагарина Г. Ю., Болотов Р.О. Оценка дифференциации доходов населения Российской Федерации с учетом межрегионального уровня цен // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2022. № 3. С. 97–108.
3. Бондаренко Н.Е., Губарев Р.В. Проблема регионального неравенства в социально-экономическом развитии Российской Федерации // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2020. № 5. Т. 17. С. 56–67.
4. Архипова Л.С., Гагарина Г.Ю. Пространственная дифференциация регионов и их конкурентоспособность // Вестник Удмуртского Университета. 2015. Т. 25. № 4. С. 22–27.
5. Колечков Д.В. Кластерный подход в оценке пространственной дифференциации России по уровню валового регионального продукта // Вестник Сыктывкарского государственного Университета. 2019. № 2. С. 112–122.
6. Матковская О.Г., Сидорович К.Ю. Факторный анализ социально-экономической дифференциации регионов на примере Республики Беларусь // Вестник Финансового университета. 2019. № 1. С. 59–65.

7. Регионы России. Социально-экономические показатели // Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 10.01.2022).

References

1. Gagarina G.Iu., Bolotov R.O. Otsenka mezhregional'nogo neravenstva v Rossiiskoi Federatsii i ego dekompozitsiia s primeneniem indeksa Teila [Assessment of Inter-Regional Inequality in the Russian Federation and Its Decomposition Using the Theil Index], *Federalizm* [Federalism], Vol. 26, 2021, No. 4 (104), pp. 20–34. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-4-20-34> (In Russ.).
2. Gagarina G. Iu., Bolotov R.O. Otsenka differentsiatsii dokhodov naseleniia Rossiiskoi Federatsii s uchetom mezhregional'nogo urovnia tsen [Estimation of Differentiation of Incomes of the Population of the Russian Federation Taking Into Account the Interregional Level of Prices], *Vestnik Rossiiskogo ekonomicheskogo universiteta im. G.V. Plekhanova* [Bulletin of the Plekhanov Russian University of Economics], 2022, No. 3, pp. 97–108. (In Russ.).
3. Bondarenko N.E., Gubarev R.V. Problema regional'nogo neravenstva v sotsial'no-ekonomicheskom razvitii Rossiiskoi Federatsii [The Problem of Regional Inequality in the Socio-Economic Development of the Russian Federation], *Vestnik Rossiiskogo ekonomicheskogo universiteta im. G. V. Plekhanova* [Bulletin of the Plekhanov Russian University of Economics], 2020, No. 5. Vol. 17, pp. 56–67. (In Russ.).
4. Arkhipova L.S., Gagarina G.Iu. Prostranstvennaia differentsiatsiia regionov i ikh konkurentosposobnost' [Spatial Differentiation of Regions and Their Competitiveness], *Vestnik Udmurtskogo Universiteta* [Bulletin of the Udmurt University], 2015, Vol. 25, No. 4, pp. 22–27. (In Russ.).
5. Kolehkov D.V. Klasternyi podkhod v otsenke prostranstvennoi differentsiatsii Rossii po urovniu valovogo regional'nogo produkta [Cluster Approach in Assessing the Spatial Differentiation of Russia in Terms of the Gross Regional Product], *Vestnik Syktyvskarskogo gosudarstvennogo Universiteta* [Bulletin of the Syktyvkar State University], 2019, No. 2, pp. 112–122. (In Russ.).
6. Matkovskaia O.G., Sidorovich K.Iu. Faktornyi analiz sotsial'no-ekonomicheskoi differentsiatsii regionov na primere Respubliki Belarus' [Factor Analysis of Socio-Economic Differentiation of Regions on the Example of the Republic of Belarus], *Vestnik Finansovogo universiteta* [Bulletin of the Financial University], 2019, No. 1, pp. 59–65. (In Russ.).
7. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki Rossiiskoi Federatsii* [Federal State Statistics Service of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (accessed 10 January 2022).

METHODOLOGY AND IMPLEMENTATION OF FACTOR ANALYSIS OF DIFFERENTIATION OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION BY THE LEVEL OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

The high level of interregional socio-economic inequality is one of the main problems of spatial development of the Russian Federation, which is enshrined in several state strategic planning documents. One of the directions of finding a solution to the problem of regional inequality is the implementation of factor analysis, which is designed to identify the main causes of inequality in the subjects of the Russian Federation to develop effective tools for state regional policy. The article provides the formation and calculation of a few mathematical and statistical factor models that explain the differences in the socio-economic development of the subjects of the Russian Federation, based on which conclusions are formed about the further directions of state policy aimed at reducing regional development disparities. One of the main conclusions of the article is that the subjects of the Russian Federation have a capital-intensive path of economic development, which should be supported by a sufficient level of investment.

Keywords: region, interregional differentiation, socio-economic development, economic inequality, factor model, correlation analysis, regression analysis.

JEL: R13, R58

Дата поступления — 14.11.2022 г.

БОЛОТОВ Роман Олегович

аспирант кафедры Национальной и региональной экономики;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Российский экономический университет имени
Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: bolotov.roman@gmail.com

BOLOTOV Roman O.

Postgraduate Student of the Department of National and Regional Economics;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education “Plekhanov
Russian University of Economics” / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: bolotov.roman@gmail.com

Для цитирования:

Болотов Р.О. Методология и реализация факторного анализа дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 187–202. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-187-202>

А.В. САРГИНА

МИРОВОЙ ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ ПОСТПРОЕКТНОЙ ОЦЕНКИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ НА ТРАНСПОРТЕ

Инфраструктурные проекты на транспорте являются капиталоемкими и зависят от различных факторов. Отсутствие единых определений и методологии измерения расходов на транспортную инфраструктуру препятствует проведению межстрановых сравнений. В статье представлен обзор академических работ по анализу инфраструктурных проектов на транспорте, проведен анализ методологических документов проведения постпроектной оценки в Великобритании и Австралии, а также предложен подход к проведению постпроектной оценки в России. Предлагается проводить постпроектную оценку через один год, пять лет, 15 лет после начала эксплуатации, а также в год окончания эксплуатации. Проведение постпроектной оценки позволит составить базу знаний российских транспортных инфраструктурных проектов, проводить исследования на актуальных фактических данных, повысить точность моделей, используемых в расчетах прогнозных эффектов.

Ключевые слова: инфраструктура, транспортная инфраструктура, проект, проведение оценки, постпроектная оценка.

JEL: R10, R58, R40, H54, L91

Инфраструктурные проекты на транспорте относятся к числу наиболее капиталоемких, поскольку зависят от ряда факторов (качества и возраста существующей инфраструктуры, зрелости транспортной системы, географии страны и транспортной интенсивности ее производственного сектора)¹. При этом отсутствуют единые определения и методологии измерения расходов на транспортную инфраструктуру, что препятствует проведению межстрановых сравнений.

Следует сказать, что вопросы обеспечения единообразия определений, подходов и сбора статистической информации о транспортной инфраструктуре неоднократно поднимались в разных странах. Например,

¹ OECD.Stat // OECD.Stat. URL: <https://stats.oecd.org/index.aspx?r=578521>

в Отчете Международного транспортного форума² (МТФ), членом которого является Российская Федерация, эти вопросы рассматривались в отчете «Понимание ценности транспортной инфраструктуры – руководство по измерению расходов и активов на макроуровне» (*Understanding the Value of Transport Infrastructure Guidelines for macro-level measurement of spending and assets*) [1], целью которого было повышение качества и сопоставимости соответствующей статистики на международном уровне³.

Ниже мы попытаемся, во-первых, представить обзор существующих академических работ по анализу инфраструктурных проектов на транспорте. Во-вторых, провести анализ методологических документов проведения постпроектной оценки (ППО) в Великобритании и Австралии, чтобы выявить сходства и различия между ними. В-третьих, предложить собственный подход к проведению ППО в России.

Обзор литературы по проведению постпроектной оценки инфраструктурных проектов на транспорте

Эффективность использования вложений в инфраструктуру анализируется экспертами многих стран. К ученым, занимающимся этим направлением, можно отнести Димитру, Райт, Ворд, Фливбьорг, Николаисен, Дрискол и др.

Так, например, с 2006 по 2011 г. под руководством Димитру, Ворда и Райта проводилось исследование по 30 отобраным мегатранспортным проектам (*megatransport projects*) стоимостью более 1 млрд долл. США по ценам 1999 г. В партнерстве с группами исследователей из 9 университетов были изучены проекты, завершенные после 1990 г. в Европе, США, Австралии и Азиатско-Тихоокеанском регионе [2], среди которых – строительство высокоскоростной железной дороги, соединяющей лондонский вокзал Сент-Панкрас и Евротоннель (*Channel Tunnel Rail Link – CTRL*) в Великобритании, высокоскоростной железной дороги, соединяющей Валенсию и Марсель (*TGV MED, Valence – Marseille*) во Франции, легкорельсовой дороги, соединяющей терми-

² Международный транспортный форум при ОЭСР (International Transport Forum at OECD) – это межправительственная организация с 64 странами-членами, административно интегрированная в ОЭСР, но политически автономная. Международный транспортный форум является аналитическим центром по вопросам транспортной политики и единственным глобальным органом, который охватывает все виды транспорта. Также Международный транспортный форум организует ежегодный саммит министров транспорта. (International Transport Forum. URL: <https://www.itf-oecd.org/about-itf>).

³ По данным МТФ, инвестиции во внутреннюю инфраструктуру в процентах от ВВП в 2020 г. варьируются между 5,8% в Китае и 0,2% в Мексике. С 2010 г. инвестиции в инфраструктуру внутреннего транспорта заметно выросли в Китае (+0,9% в процентах от ВВП) и Венгрии (+0,7%). (Spending on Transport Infrastructure // ITF. Statistics Brief. June 2022. URL: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/inland-transport-infrastructure-investment-brief-2022.pdf>). Ликвидация инфраструктурных ограничений, по данным института Маккинзи оценивается в размере 5,5 трлн долл. США до 2035 г. (Bridging infrastructure gaps: Has the world made progress? // McKinsey & Company. URL: <https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/bridging-infrastructure-gaps-has-the-world-made-progress>).

налы Международного аэропорта имени Джона Ф. Кеннеди в Квинсе (Нью-Йорк, США) с региональными узлами общественного транспорта (*AirTrain JFK*), тоннеля «Яматэ» (*Yamate Tunnel*) в Японии. Полный список проектов приведен в *таблице*. Самыми дорогостоящими проектами являются Большой бостонский тоннель в США и Линия Оэдо в Токио (Япония).

Т а б л и ц а

Список проектов исследования OMEGA

Тип и название проекта	Страна	Дата окончания проекта ⁴	Итоговая стоимость млрд долл. США (скорректировано на цены 2010 г.)
1	2	3	4
Железные дороги			
Metro Rail, Perth (Inter-urban rail line)	Австралия	2007	1,7
Alameda Rail Link: Los Angeles (Port – downtown) (Freight rail line)	США	2002	2,8
Arlanda Rail Link: Stockholm Airport to Stockholm (Airport express rail link)	Швеция	1999	1,1
Airport Rail Links: HK Central – Chek Lap Kok Airport (Airport express rail link)	Гонконг	1998	4,4
Airtrain: JFK Airport: New York City (Light rail airport link)	США	2003	2,2
KCRC West Rail Link: Tsuen Wan – Yeung Long (Urban rail line)	Гонконг	2003	5,9
Высокоскоростная железная дорога			
HSL Zuid	Нидерланды	2009	9,8
TGV Med: Valence – Marseille	Франция	2001	6,6
Neubaustrecke: Cologne-Rhine/Main	Германия	2004	8,6
Channel Tunnel Rail Link (CTRL)	UK	2007	9,6
Shinkansen High Speed Rail Link: Kagoshima – Chuo – Nakata	Япония	2004	7,5
Метро			
Météor Rail: Saint Lazare – Olympiades, Paris	Франция	1998	1,8

⁴ Следует отметить, что, хотя многие из этих проектов были завершены относительно недавно, их планирование и разработка были осуществлены значительно раньше (1970-е – начало 1990-х гг.). Таким образом, большая часть обсуждений в данном документе относится к зачастую длительным периодам ожидания, которые пережили проекты, рассмотренные в примерах [2].

О к о н ч а н и е т а б л .

1	2	3	4
Jubilee Line Extension	UK	1999	6,8
Oedo Metro: Hokomae – Hikarigaoka, Tokyo	Япония	2000	1,4
Athens Metro: Sepolia – Dafni & Monastiraki – Ethniki Amaryna, Athens	Греция	2003	4,6
Beneluxlijn	Нидерланды	2002	1,0
Randstadrail (Light rail and bus)	Нидерланды	2007	1,6
<i>Автомобильная магистраль</i>			
City Link, Melbourne (Urban toll motorway with tunnels and elevated sections)	Австралия	2000	2,5
M6 Toll Road (Inter-urban toll motorway)	UK	2007	1,7
BAB20 Motorway: Brandenburg, to Schleswig-Holstein	Германия	2005	2,7
Sodra Lanken Road Tunnel: Stockholm (Urban motorway tunnel)	Швеция	2004	1,3
Attiki Odos, Athens (Inter-urban toll motorway)	Греция	2004	5,4
<i>Мост</i>			
Millau Viaduct: Millau, South France (Road bridge on motorway)	Франция	2004	0,54
Oresund Road, Rail, Bridge/Tunnel Link: Malmo-Copenhagen (Road and rail, bridge and tunnel)	Швеция	2000	4,1
Rion-Antirion Bridge: Rion – Antirion	Греция	2004	1,3
<i>Тоннель</i>			
Cross City Tunnel, Sydney (Tolled urban road tunnel)	Австралия	2005	1,1
Tiergarten Tunnel: Berlin (Urban motorway and rail tunnel)	Германия	2006	9,0
Western Harbour Crossing: Hong Kong Island – Kowloon (Tolled urban road tunnel)	Гонконг	1997	0,95
Metropolitan Expressway: Nishishinjuku Junction – Kumanochi Junction, Tokyo (Tolled urban road tunnel)	Япония	2007	5,5
Big Dig Road and Tunnel Links: Boston (Urban road tunnel and bridges)	США	2007	15,5

Источник: составлено авторами по [2, с. 6].

Проект строительства Большого бостонского тоннеля (*Central Artery/Third Harbor Tunnel Project, Big Dig*) начал разрабатываться в 1982 г. Цели проекта состояли в сокращении пробок, расшивке узких мест за счет

создания новых дорог, а также снижении аварийности. Первый официальный график, составленный в 1989 г., предполагал завершение проекта к 1998 г. Плохое проектирование и некачественные работы были одними из многих факторов, приведших к задержке на девять лет. Строительство велось с мая 1991 г. по декабрь 2007 г. Проект страдал от разногласий, задержек и перерасхода средств, став самым дорогим проектом автомагистралей в США. Он был закончен на 36 месяцев позже срока и *превысил плановый бюджет на 155%*. Федеральное правительство предоставило частичное финансирование (48% от конечной стоимости), остальные средства были предоставлены фондами транспортной инфраструктуры и Департамента шоссе штата Массачусетс. В результате было построено 258 км общей инфраструктуры, три тоннеля и два моста [3].

Линия метро Оэдо (*Oedo Metro: Hokomaе – Hikarigaoka, Tokyo*) протяженностью 41 км представляет собой орбитальный маршрут, соединяющий существующие радиальные маршруты в Токио. Она имеет 38 станций, 26 из которых соединяются с другими линиями метро. Основная цель проекта заключалась в улучшении транспортной сети в Токио, повышении доступности, обеспечении развития города. Датой начала планирования является 1978 г.; строительство началось в феврале 1992 г., полный ввод в эксплуатацию – в декабре 2000 г. Проект был завершен *с отставанием от графика на 48 месяцев и превышением бюджета на 24%*. 29% бюджета проекта было выделено государством, 71% – частными инвесторами. В результате было построено 27,8 км инфраструктуры (секция петли) и 38 станций. Анализ затрат и выгод, проведенный в 1988 г., показал, что линия принесет выгоду, в 4,16 раза превышающую инвестиции, и создаст 280 000 рабочих мест; прогнозируемый объем перевозок на 2000 г. был 824 тыс. чел. в день. Фактическое количество перевезенных пассажиров в 2000 г. составило около 219 тыс. чел. в день, в 2007 г. – 781 тыс. чел. в день. Постпроектная оценка не проводилась [4].

В результате были сформулированы 9 общих ключевых уроков, согласно которым мегатранспортные проекты следует рассматривать как «агенты изменений» и «открытые системы» в определенном контексте с учетом разумных ограничений. Эти проекты являются «органическими» явлениями и должны поддерживать концепции устойчивого развития, взаимодействие с заинтересованными сторонами, иметь институциональную, политическую и законодательную поддержку, а также обеспечивать извлечение уроков и обмена опытом в рамках проведения постпроектной оценки.

В течение нескольких лет Бент Фливиборг со своей исследовательской группой изучал различные аспекты планирования крупных инфраструктурных проектов [5]. Исследование охватило 258 транспортных инфраструктурных проектов в 20 странах, реализованных за период с 1927 по 1998 г. Проекты включали строительство мостов, тоннелей, автомагистралей, высокоскоростных железных дорог, по которым были

проанализированы точность оценок затрат на проекты и точность прогнозирования объемов перевозок. По 58 железнодорожным проектам среднее *превышение затрат составило 44,7%* (стандартное отклонение — 38,4), по 33 проектам строительства мостов и тоннелей — 33,8% (стандартное отклонение — 62,4), по 167 дорожным проектам — 20,4% (стандартное отклонение — 29,9). В 9 из 10 проектов железнодорожных перевозок была завышена оценка трафика, 50% прогнозов дорожного движения ошибочны более чем на $\pm 20\%$, количество проектов с завышенным и заниженным трафиком примерно одинаково.

Причины этих неточностей, по мнению Фливбьорга, могут быть:

- техническими (несовершенные модели, неадекватные данные);
- психологическими (заблуждение планирования и предубеждение оптимизма);
- политико-экономическими (намеренное завышение выгод и недооценка затраты, чтобы проекты были выбраны).

Николаисен и Дрисколл [6], проанализировав документы и проекты по странам ОЭСР, выделили *три основных показателя*, которые используются при проведении предпроектной оценки инфраструктурных проектов на транспорте: стоимость строительства, экономия времени в пути и снижение аварийности. После завершения проектов финансирующие органы (чаще всего банки) и министерства транспорта некоторых стран рекомендуют провести ППО, используя указанные в предпроектной документации расчеты по затратам и выгодам и, иногда, по оценке воздействия на окружающую среду. Для проведения ППО впоследствии используются те же монетизированные критерии, а также прогноз трафика. Проведенное исследование выявило ряд фундаментальных проблем.

Первая — отсутствие стандартных методологий проведения ППО и методик расчета показателей. Например, модели прогнозов трафика обычно составляются на 20–25 лет вперед, а ППО проводится через год и пять лет после запуска проекта, что не позволяет проводить сравнение полного цикла эксплуатации. Эластичность индуцированного спроса, оказывающая влияние на монетизированные и немонетизированные общественные выгоды и затраты, либо плохо документирована, либо отсутствует. Проведение расчета затрат-выгод, выделение финансирования и начало реализации проекта могут быть разнесены на несколько лет, поэтому актуальным является вопрос какие данные брать за базу для проведения оценки. ППО являются специфическими для каждого вида транспорта, с большим уклоном в сторону дорожных проектов.

Вторая — доступность данных. Наличие данных было и остается серьезной проблемой даже для государственных органов, имеющих право на проведение ППО и на полный доступ к данным. Последовательная связь между заинтересованными сторонами (инициаторами, владельцами, финансирующими организациями, подрядчиками и др.) отсутствует. Решением вопроса могло бы стать закрепление на национальном уровне

юридически обязательных процедур сбора и архивирования данных по проектам.

Третья — отсутствие сценария для сравнения. Нулевая альтернатива является серьезной проблемой для проведения ППО, т.к. точность прогноза затрат и выгод может зависеть от прямого или косвенного влияния ряда переменных, например, изменения цен на топливо, темпов экономического роста, предпочтений потребителей, политики и др.), которые трудно отнести только на счет нового проекта.

Академические исследования по предпроектной и постпроектной оценке ведутся учеными из разных стран и, несмотря на ограниченный доступ к данным, предоставляют ценную информацию, которую можно использовать при планировании, реализации и оценке проектов. Как мы полагаем, проведение исследований такого формата совместно с государственными органами позволило бы выровнять методологические подходы и сформулировать результаты для использования на различных стадиях инфраструктурных проектов на транспорте.

Методологические документы проведения постпроектной оценки

Методики проведения постпроектной оценки инфраструктурных проектов на транспорте существуют как на уровне национальных транспортных органов (например, в Великобритании, Франции, Норвегии и Австралии), так и на уровне финансовых организаций (Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития). Так, основным документом, в котором изложены рекомендации правительства **Великобритании** по оценке эффектов от реализованных изменений политик, программ и проектов, является Пурпурная книга (*Magenta book*) [7]. Цели проведения оценки изменений — обучение и подотчетность. Согласно руководству, существуют три вида оценки: процесс (*process*), влияние (*impact*) и соотношение цены и качества (*value for money*). Для транспортных проектов дополнительно разрабатываются уточняющие методики. Из всех видов транспорта наиболее разработана методика проведения ППО по проектам дорожного строительства.

Компания «Национальные дороги» (*National Highways*) и ее предшественники осуществляют программу оценки проекта после его открытия (*Post Opening Project Evaluation — POPE*) с 2002 г. POPE формирует механизм, с помощью которого компания «Национальные дороги» оценивает, обеспечили ли проекты ожидаемое соотношение цены и качества, подтверждает точность оценок затрат, воздействий и выгод, которые были согласованы как часть экономического обоснования инвестиций, использует полученную информацию для улучшения предпроектной оценки, продвигает прозрачность и подотчетность перед заинтересованными сторонами.

Согласно методологии [8], ППО проводится через год и через пять лет после открытия движения по всем проектам, стоимость которых превышает 10 млн фунтов стерлингов. Жизненный цикл проекта обыч-

но составляет от 30 до 60 лет. ППО также проводится с использованием той же методологии, что и предпроектная оценка, несмотря на любые изменения в методологии, принятые в промежуточный период.

Оценка *через год* после запуска проекта позволяет составить первоначальное представление о его выгодах и зафиксировать тенденции в части роста трафика, изменения времени в пути и надежности, безопасности (изменения в количестве столкновений с причинением вреда здоровью) и воздействия на окружающую среду (для проектов интеллектуальных автомагистралей измеряется уровень шума, качество воздуха и парниковых газов).

Оценка *через пять лет* с учетом накопленных данных продолжает отслеживать показатели с первого года, а также позволяет провести сравнение прогнозируемого и итогового воздействия проекта по каждому из оценочных показателей, что способствует более надежным выводам, особенно в отношении воздействия на окружающую среду и безопасности. В рамках пятилетней оценки обязательно посещение экологических объектов для всех проектов и экономическая оценка соотношения цены и качества. Данные, полученные на момент проведения оценки, затем используются для повторного прогнозирования вероятных выгод от проекта на протяжении всего срока его действия.

Периодически публикуется независимый метаотчет, который содержит обзор всех проведенных на сегодняшний день оценок, чтобы получить представление о тенденциях в рамках программы проектов дорожного строительства в целом. Согласно метаотчету за 2015 г. [9], в котором проанализирован 81 проект за 2002–2012 гг., 73% этих проектов находятся на этапе оценки через пять лет после открытия, а 23% проектов представлены на этапе оценки через один год после открытия. В выборку включена 1 интеллектуальная автомагистраль (другие интеллектуальные автомагистрали, построенные компанией «Национальные дороги», еще не вошли в процесс ППО), объезды (32), расширения (25), развязки (16) и изменения из дороги категории А в автомагистраль (4).

Результаты анализа показали, что:

- 93% целей достигнуты для всех проектов и только 2% не достигнуты, остальные цели либо достигнуты частично (4%), либо не имеют достаточных доказательств на момент составления отчета. Большая доля целей проекта была достигнута на этапе пяти лет после открытия по сравнению с этапом одного года после открытия;
- 68% проектов прогнозируют транспортные потоки с точностью $\pm 15\%$, но точность прогноза сильно варьируется между проектами;
- данные по прогнозам времени в пути ограничены. Зарегистрированная экономия времени в час пик ниже прогнозируемой. Прогнозы времени в пути более точны для менее загруженных периодов, таких как межпиковый и внепиковый, по сравнению с загруженными пиковыми периодами;

- менее чем в половине проектов снижение количества ДТП находится в пределах 50% от прогноза;
- 79% всех денежных выгод приходится на выгоды от сокращения времени в пути;
- выгоды от безопасности, измеряемые сокращением в количестве ДТП с травмами, составляют второй по величине вклад;
- среднее соотношение выгод и затрат составляет 2,7; это означает, что в среднем на каждый 1 фунт стерлингов, потраченный на реализацию проекта, отдача составит 2,70 фунтов стерлингов в виде долгосрочных экономических выгод;
- 73% проектов достигли высокой эффективности использования средств, а 88% — средней или высокой эффективности использования средств (проект имеет высокое соотношение цены и качества, если выгоды более чем в два раза превышают затраты);
- средняя продолжительность проведения предпроектной экспертизы составляет чуть более четырех лет (для проектов с датой начала строительства в период с 2004 по 2009 г.

В Австралии основным документом является Руководство по оценке и планированию транспорта Австралии (*Australian Transport Assessment and Planning Guidelines – ATAP*) – это подход к планированию инфраструктуры и поддержке принятия решений на транспорте. ППО является обязательной для всех проектов, затраты на которые со стороны правительства превышают 100 млн австралийских долл. (4,1 млрд руб. по курсу на август 2022 г.) и должна проводиться минимум два раза⁵.

Первая оценка проводится *через год* после завершения проекта. Для транспортных проектов вторая оценка может проводиться *через два года* после реализации, следующая — *через пять лет* (к этому времени проект или программа работ находится в устойчивой фазе эксплуатации, спрос увеличится). В случае масштабных и сложных проектов ППО и ресурсы на ее проведение должны быть заложены в бизнес-кейс. Для каждого проекта стоимостью более 1 млрд долл. США и для типов проектов, которые предполагают повторяющиеся инвестиции (например, закупка парка подвижного состава), оценка проводится в середине или в конце срока службы.

В рамках ППО определяется:

- достиг ли проект поставленных целей;
- достиг ли проект рассчитанных чистых выгод согласно бизнес-кейсу;
- были ли допущения, принятые при расчете СВА бизнес-кейса, уместными;
- могли бы результаты быть достигнуты более эффективным и действенным способом.

В 2008 г. федеральное правительство Австралии учредило независимый орган «Инфраструктура Австралии» (*Infrastructure Australia*)

⁵ Framework // Australian Transport Assessment and Planning. URL: <https://www.atap.gov.au/framework/index>

для приоритизации и обоснования инфраструктурных проектов на всей территории. «Инфраструктура Австралии» рекомендует использовать следующий порядок проведения ППО: определить стандарты сбора данных, выбрать рецензентов, собрать информацию, сделать оценку, доложить о результатах. Решение о первых двух шагах (т.е. что, когда и как рассматривать, в каком формате и какая информация потребуется) должно быть принято на этапе разработки бизнес-кейса. Это поможет убедиться в том, что лица, готовящие документы бизнес-кейса, включая внешних консультантов (если они привлекаются), понимают требования к организации, сбору и хранению данных, а также к сбору и хранению данных надлежащим образом для целей оценки. Это, в свою очередь, облегчит последующим рецензентам получение и изучение этой информации. Последние три этапа процесса будут осуществляться после завершения проекта в рамках самой экспертизы.

Итак, методологические документы Великобритании и Австралии регулируют проведение ППО через год и пять лет после запуска проекта в эксплуатацию и нацелены на фиксирование опыта и прозрачность. Министерства транспорта создают дополнительные разъяснения по видам транспорта. Великобритания формирует отчеты по результатам проведенных ППО, которые в дальнейшем используются при анализе других проектов и формировании стратегии развития транспортной инфраструктуры. Аналогичных сводных отчетов по проектам в Австралии мы не обнаружили.

Таким образом, улучшение качества принятия решений и разработка более эффективных кейсов обеспечивают *лучшее использование государственных средств*. Это позволяет сделать вывод, что основное внимание в рамках ППО должно уделяться пониманию и изучению опыта для улучшения будущих решений, реализации и эффективности проекта. При этом важно не использовать ППО как инструмент «распределения вины» в случае возникновения проблем.

Методологические основы проведения постпроектной оценки в Российской Федерации

В нашей стране существуют различные подходы к определению и детализации стадий проекта по развитию и запуску инфраструктурного проекта. Эффективность проекта оценивается с целью определения потенциальной привлекательности проекта для возможных участников и поисков источников финансирования. Она включает в себя общественную (социально-экономическую) эффективность проекта и коммерческую эффективность проекта. Социально-экономическая эффективность, по сути, близка к экономическому кейсу (по методике казначейства Великобритании), коммерческая эффективность — к коммерческому кейсу (по методике казначейства Великобритании).

Постановление правительства Российской Федерации от 26 ноября 2019 г. № 1512⁶ утвердило разработанную Минэкономразвития методику оценки социально-экономических эффектов от проектов строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры, планируемых к реализации с привлечением средств федерального бюджета, а также с предоставлением государственных гарантий Российской Федерации и налоговых льгот. До этого времени единые системные подходы к комплексному анализу социально-экономических эффектов от реализации инфраструктурных проектов отсутствовали. Согласно утвержденной методике результатом оценки социально-экономических эффектов от реализации инфраструктурного проекта с государственной поддержкой будет количественная оценка показателей – *прироста валового внутреннего продукта и бюджетного эффекта*.

Прирост валового внутреннего продукта рассчитывается на основе прироста валовой добавленной стоимости, поступлений налоговых платежей в связи с реализацией и импортом товаров, работ, услуг, а также в связи с экономией времени в пути пассажиров и грузов, повышением безопасности перевозок, агломерационным эффектом и эффектом от ликвидации инфраструктурных ограничений в результате реализации инфраструктурного проекта. Бюджетный эффект рассчитывается как разность прироста налоговых и других обязательных платежей в бюджетную систему в связи с реализацией инфраструктурного проекта и размера государственной поддержки.

Таким образом, в Российской Федерации основными компонентами расчета выгод являются: валовая добавленная стоимость непосредственных участников инфраструктурного проекта, а также монетизация агломерационного эффекта, эффекта экономии времени в пути пассажиров и грузов, эффекта повышения безопасности перевозок и эффекта от ликвидации инфраструктурных ограничений. Иные неденежные эффекты в методике не заявлены.

Отдельной методики по проведению постпроектной оценки инфраструктурных проектов на транспорте не разработано. Минэкономразвития России за счет субсидий из резервного фонда Правительства Российской Федерации заказывает Фонду «Центр стратегических разработок» оценку эффектов от реализации инвестиционных проектов в сфере транспорта⁷.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2019 г. № 1512 «Об утверждении методики оценки социально-экономических эффектов от проектов строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры, планируемых к реализации с привлечением средств федерального бюджета, а также с предоставлением государственных гарантий Российской Федерации и налоговых льгот» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912030009>

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2021 г. № 2197 «Об утверждении Правил предоставления в 2021 году из федерального бюджета за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации субсидии Фонду «Центр стратегических разработок» в целях оценки эффектов от реализации инвестиционных проектов в сфере транспорта» // Гарант: информационно-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/403185364/>

Согласно существующим нормативным актам и информации центра проектного менеджмента [10], основными элементами ведения проектной деятельности являются:

- стратегическое управление, государственные программы и бюджетный цикл;
- управление проектом;
- функциональная структура проектной деятельности и нормативное обеспечение;
- развитие компетенций;
- мотивация участников проектов.

Мы предлагаем дополнить стадии инфраструктурных проектов обязательным этапом проведения постпроектной оценки. *Рисунок* отражает основные элементы и процессы проектной деятельности с учетом предлагаемых нами новых процессов. Проведение ППО является новым процессом 2.5. в элементе управление проектами, процессом 1.5. в стратегическом управлении, а также подразумевает внесение изменений в процесс 3.3 с точки зрения нормативных актов и методологии.

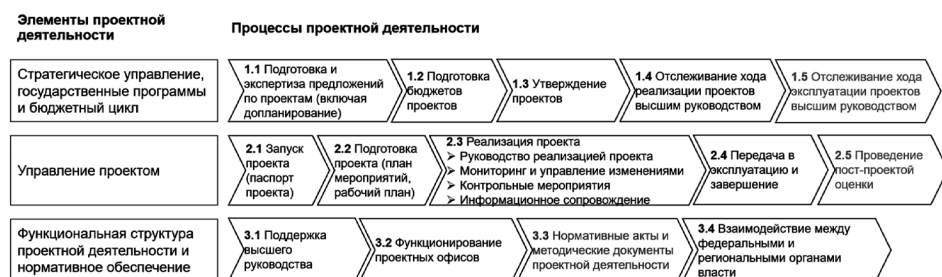


Рис. Проведение пост-проектной оценки в основных элементах и процессах проектной деятельности

Источник: составлено авторами на основании [10] и с дополнениями процессов.

Проведение ППО Российской Федерации следует осуществлять через один год, пять лет, 15 лет после начала эксплуатации и в год окончания эксплуатации. В рамках проведения оценки валидировать, какими показателями можно расширить либо уточнить ТЭО проекта, а затем внести изменения в документы подготовки новых паспортов инвестиционных проектов по транспортной инфраструктуре. Это позволит составить базу знаний российских транспортных инфраструктурных проектов и на актуальных фактических данных проводить исследования и повысить точность моделей, используемых в расчетах прогнозных эффектов.

Список литературы

1. Understanding the Value of Transport Infrastructure. Guidelines for macro-level measurement of spending and assets. 2013. URL: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/13value.pdf> (дата обращения: 14.11.2022).
2. Dimitriou H.T., Ward E.J., Wright P.G. Mega Projects. Lessons for Decision-makers: An Analysis of Selected International Large-scale Transport Infrastructure Projects. // Omega Centre Bartlett School of Planning University College London. December 2012. URL: <http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/publications/reports/mega-project-executive-summary/> (дата обращения: 10.11.2022).
3. Boston's Central Artery/ Tunnel Project ('The Big Dig') // OMEGA Centre Bartlett School of Planning University College London. URL: http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/USA_BIG_DIG_SUMMARY.pdf (дата обращения: 10.11.2022).
4. Oedo Line (Loop Section), Tokyo, Japan // OMEGA Centre Bartlett School of Planning University College London. URL: http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/JAPAN_OEDO_SUMMARY.pdf (дата обращения: 10.11.2022).
5. Flyvbjerg B. Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures // World Bank Policy Research Working Paper, 2005. No. 3781. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2278256> (дата обращения: 10.11.2022).
6. Nicolaisen M., Driscoll P. (2016). An International Review of Ex-Post Project Evaluation Schemes in the Transport Sector // Journal of Environmental Assessment Policy and Management. 2016. Vol. 18, No. URL: <https://doi.org/10.1142/S1464333216500083>
7. Magenta Book. Central Government guidance on evaluation // HM Treasury. March 2020. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf (дата обращения: 10.08.2022).
8. POPE Methodology Manual: Post-opening project evaluation for major projects // National Highways. 2022. URL: <https://nationalhighways.co.uk/media/exupgk11/pope-methodology-note-jan-2022.pdf> (дата обращения: 10.08.2022).
9. Post Opening Project Evaluation (POPE) of Major Schemes Main Report // National Highways. 2015. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/497241/POPE___Meta_2015_Final_210116_-_FINAL.pdf (дата обращения: 10.08.2022).
10. База знаний по проектной деятельности // Центр проектного менеджмента РАНХиГС. URL: <https://pm.center/bazaznaniy/> (дата обращения: 10.08.2022).

References

1. Understanding the Value of Transport Infrastructure. Guidelines for macro-level measurement of spending and assets. 2013. Available at: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/13value.pdf> (accessed 14 November 2022).
2. Dimitriou H.T., Ward E.J., Wright P.G. MEGA PROJECTS. Lessons for Decision-makers: An Analysis of Selected International Large-scale Transport Infrastructure Projects, OMEGA Centre Bartlett School of Planning University College London, December 2012. Available at: <http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/publications/reports/mega-project-executive-summary/> (accessed 10 November 2022).

3. Boston's Central Artery/ Tunnel Project ('The Big Dig'), OMEGA Centre Bartlett School of Planning University College London. Available at: http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/USA_BIG_DIG_SUMMARY.pdf (accessed 10 November 2022).
4. Oedo Line (Loop Section), Tokyo, Japan, OMEGA Centre Bartlett School of Planning University College London. Available at: http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/JAPAN_OEDO_SUMMARY.pdf (accessed 10 November 2022).
5. Flyvbjerg B. Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures, World Bank Policy Research Working Paper, 2005, No. 3781. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2278256> (accessed 10 November 2022).
6. Nicolaisen M., Driscoll P. (2016). An International Review of Ex-Post Project Evaluation Schemes in the Transport Sector, Journal of Environmental Assessment Policy and Management, 2016, Vol. 18. Available at: <https://doi.org/10.1142/S1464333216500083>
7. Magenta Book. Central Government guidance on evaluation, HM Treasury, March 2020. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf (accessed 10 August 2022).
8. POPE Methodology Manual: Post-opening project evaluation for major project, National Highways, 2022. Available at: <https://nationalhighways.co.uk/media/exypgk11/pope-methodology-note-jan-2022.pdf> (accessed 10 August 2022).
9. Post Opening Project Evaluation (POPE) of Major Schemes Main Report, National Highways, 2015. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/497241/POPE___Meta_2015_Final_210116_-_FINAL.pdf (accessed 10 August 2022).
10. Baza znaniy po proektnoi deiatel'nosti [Knowledge Base for Project Activities], Tsentr proektnogo menedzhmenta RANKhiGS [Center for Project Management of the RANEPa]. (In Russ.). Available at: <https://pm.center/bazaznaniy/> (accessed 10 August 2022).

WORLD EXPERIENCE IN EX-POST EVALUATION OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE PROJECTS

Transport infrastructure projects are costly and depend on a number of factors. The lack of common definitions and methodology for measuring transport infrastructure costs prevents cross-country comparisons. The article presents a review of academic works on the analysis of transport infrastructure projects, analyzes the methodological documents of ex-post evaluation in the UK and Australia, and proposes an approach to ex-post evaluation in Russia. This approach suggests performing the ex-post evaluation in one year, five years, 15 years after the operation start, and at the year operation termination. Conducting ex-post evaluation will make it possible to compile a knowledge base of Russian transport infrastructure projects, conduct research on actual data, increase the accuracy of calculations in the forecast effect models.

Keywords: infrastructure, transport infrastructure, project, evaluation, ex-post evaluation, ex-post review.

JEL: R10, R58, R40, H54, L91

Дата поступления – 26.11.2022 г.

САРГИНА Анна Валериевна

аспирантка 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: anna.sargina@mail.ru

SARGINA Anna V.

Post-Graduate Student of the Department of National and Regional Economy;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education “Plekhanov
Russian University of Economics” / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: anna.sargina@mail.ru

Для цитирования:

Саргина А.В. Мировой опыт проведения постпроектной оценки инфра-
структурных проектов на транспорте // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4
(108). С. 203–217. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-203-217>

СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА «ФЕДЕРАЛИЗМ» ЗА 2022 Г.

№ Стр.

РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

ЛЫКОВА Л.Н.

Итоги 2021 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации: преодоление кризиса или изменение модели межбюджетных отношений? 1 5

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

Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации 1 23

АНДРЕЕЧЕВ И.С.

Правовое неравенство субъектов Российской Федерации и проблемы обеспечения единства правового пространства 2 5

ШАБЕЛЬНИКОВА С.И.

Проблемы обеспечения сбалансированности бюджетов регионов в условиях санкционного давления 2 31

КУЗНЕЦОВА О.В.

Научно-технологические приоритеты в федеральной политике пространственного развития в России 4 5

ВАЖЕНИНА И.С., ВАЖЕНИН С.Г.

Конкуренция территорий за будущее: особенности зарождения и становления 4 21

АФАНАСЬЕВА О.Н., СЫЧЕВ В.В.

Институт федеральной территории как инструмент снижения рисков правового регулирования и раскрытия интеллектуального потенциала наукограда «Сириус» 4 37

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

КАРАВАЕВА И.В.

Системный кризис 2022: теоретический аспект 2 46

ОРЕХОВСКИЙ П.А.

«Феномен Горбачева»: распад СССР через призму новой политической экономии 3 5

БАБКИН Р.А.

Подходы к созданию комплексной типологии мониторинга социально-экономического развития муниципалитетов Российской Федерации 3 23

КИСКИН Е.В.

Тенденции и перспективы развития стратегического подхода к правотворчеству в Российской Федерации 4 50

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

КУЗНЕЦОВА О.В.

Методические подходы к оценке научной активности регионов 1 51

ВИЛЕНСКИЙ А.В.

Воздействие малого и среднего предпринимательства на пространственное развитие России 1 66

ОВЕШНИКОВА Л.В., СИБИРСКАЯ Е.В.

Иностранные инвестиции в национальную и региональную экономику России	1	81
---	---	----

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

Критерии оценки и алгоритм расчета индекса качества среды сельских территорий	2	62
---	---	----

ЛЫКОВА Л.Н.

Налоговые доходы региональных бюджетов в условиях санкционного давления	3	43
---	---	----

СТЕПАНОВ Н.С., СОКОЛОВСКАЯ Е.А.

Экологический баланс в процессе ресурсоосвоения Арктики	3	58
---	---	----

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ**ЛЫКОВА Л.Н.**

Восемь месяцев 2022 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и перспективы на бюджетное трехлетие	4	68
---	---	----

ШАБЕЛЬНИКОВА С.И.

Основные подходы к реализации бюджетной политики в условиях санкционных ограничений	4	87
---	---	----

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**ОДИНЦОВА А.В.**

Реформирование институционального пространства развития муниципальных образований	2	82
---	---	----

НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**СИН ВАН, СИБИРСКАЯ Е.В., ОВЕШНИКОВА Л.В.**

Потенциал продвижения инициативы «Один пояс — один путь» в России	2	98
---	---	----

БАХТИЗИНА Н.В., ШПАК П.М., ХАБРИЕВ Б.Р.

Газовый кризис как предвестник рецессии в европейской экономике...	4	107
--	---	-----

ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ**БУХВАЛЬД Е.М.**

Стратегии безопасности и развитие федеративных отношений в России	1	96
---	---	----

БУКИНА И.С.

Мировые тенденции и эффекты бюджетно-налоговой политики в 2021 г.	1	113
--	---	-----

ПЕТРИКОВ А.В.

Приоритеты и механизмы развития сельского хозяйства в России и ее регионах в новой реальности	2	122
---	---	-----

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В.

О мерах по обеспечению суверенитета российской правовой системы	2	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	2	159
---	---	-----

ЧУФРИН Г.И.

Роль ОДКБ в обеспечении коллективной безопасности	3	77
---	---	----

ПЕТРИКОВ А.В.

Региональная дифференциация сельского хозяйства в России и современная аграрная политика	3	89
--	---	----

БУКИНА И.С.

Влияние санкций и перспективы бюджетно-налоговой политики в России	3	109
--	---	-----

ТУРАЕВА М.О., ГОРОХОВА И.В.

Значение национальных интересов в транспортной сфере для обеспечения национальной безопасности России	3	125
---	---	-----

ПЕТРИКОВ А.В.

Вовлечение сельскохозяйственных угодий в хозяйственный оборот: проблемы и решения.....	4	123
--	---	-----

БУКИНА И.С.

Состояние и перспективы устойчивости федерального бюджета в новых условиях	4	142
--	---	-----

БАДИНА С.В.

Вероятные последствия деградации многолетней мерзлоты для социальной инфраструктуры Российской Арктики.....	4	155
---	---	-----

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В., ОВЕРЧУК Д.С.

Развитие законодательства в сфере интеллектуальной собственности в современных условиях	4	168
---	---	-----

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**МИНАТ В.Н.**

Динамика пространственного неравенства в развитии здравоохранения США и государственная региональная политика	1	130
---	---	-----

МИНАТ В.Н.

Динамика регионального экономического роста и приоритеты региональной экономической политики США	3	139
--	---	-----

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ**ВАЛЕНТЕЙ С.Д., БАХТИЗИН А.Р., БОРИСОВА С.В., КОЛЬЧУГИНА А.В., ЛЫКОВА Л.Н.**

Тренды развития региональных экономик в России	2	177
--	---	-----

МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ**АЛИХАНИ С.**

Меры по нейтрализации последствий санкций против России на федеральном и региональном уровнях	1	150
---	---	-----

ГАВРИЛЕНКО Ю.Е.

Методы устойчивой кластеризации регионов России по занятости населения	3	160
--	---	-----

БОЛОТОВ Р.О.

Методология и реализация факторного анализа дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития.....	4	187
--	---	-----

САРГИНА А.В.

Мировой опыт проведения постпроектной оценки инфраструктурных проектов на транспорте	4	203
--	---	-----

THE CONTENTS OF «FEDERALISM» JOURNAL FOR 2022

	N	P.
REGIONS AND CENTRE		
LYKOVA L.N. Results of 2021 for the Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation: Overcoming the Crisis or Changing the Model of Intergovernmental Relations?	1	5
GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V., LYKJANOVA N.I. New Contours of Transformation of Public Power in the Russian Federation	1	23
ANDREECHEV I.S. Legal Inequality of the Subjects of the Russian Federation and the Problems of Ensuring the Unity of the Legal Space	2	5
SHABEL'NIKOVA S.I. Problems of Ensuring the Balance of Regional Budgets in the Conditions of Sanctions Pressure	2	31
KUZNETSOVA O. V. Scientific and Technological Priorities in the Federal Spatial Development Policy in Russia	4	5
VAZHENINA I. S., VAZHENIN S. G. Competition of Territories for the Future: Features of Origin and Formation	4	21
AFANASYEVA O. N., SYCHEV V. V. The Institute of the Federal Territory as a Tool to Reduce Regulatory Risks and Unlock the Intellectual Potential of the "Sirius" Science City	4	37
QUESTIONS OF THEORY		
KARAVAEVA I.V. Systemic Crisis 2022: Theoretical Aspect	2	46
OREKHOVSKY P.A. "The Gorbachev Phenomenon": the Collapse of the USSR through the Prism of the New Political Economy	3	5
BABKIN R.A. Approaches to the Creation of a Comprehensive Typology for the Monitoring System of Socio-Economic Development of Municipalities of the Russian Federation	3	23
KISKIN E.V. Trends and Prospects for the Development of the Strategic Approach to Law-Making in the Russian Federation	4	50
SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS		
KUZNETSOVA O.V. Methodological Approaches to the Assessment of Scientific Activity of Russian Regions	1	51
VILENSKIY A.V. Impact of Small and Medium Entrepreneurship on the Spatial Development of Russia	1	66

OVESHNIKOVA L.V., SIBIRSKAYA E.V.		
Foreign Investments in the National and Regional Economy of Russia	1	81
LAVRENTIEVA I.V., JAVAKHIA V.V. SEDOVA N.V.		
Evaluation Criteria and Algorithm for Calculating the Environmental Quality Index of Rural Areas	2	62
LYKOVA L.N.		
Tax Revenues of Regional Budgets Under Sanctions Pressure	3	43
STEPANOV N.S., SOKOLOVSKAYA E.A.		
Ecological Balance in the Process of Resource Development of the Arctic	3	58
FISCAL FEDERALISM		
LYKOVA L.N.		
Eight Months of 2022 for the Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation and Prospects for the Budget Triennial.....	4	68
SHABEL'NIKOVA S.I.		
Main Approaches to the Implementation of Budget Policy Under the Conditions of Sanctions	4	87
LOCAL AUTONOMY		
ODINTSOVA A.V.		
Reforming the Institutional Space for The Development of Municipalities	2	82
SUPRANATIONAL PROBLEMS		
WANG Xing, SIBIRSKAYA E.V., OVESHNIKOVA L.V.		
Potential to Promote the Initiative “One Belt – One Way” in Russia	2	98
BAHTIZINA N.V., SHPAK P.M., KHABRIEV B.R.		
Gas Crisis as a Precursor of European Recession	4	107
RANGES OF SECURITY		
BUKHVALD E.M.		
Security Strategies and the Development of Federal Relations in Russia	1	96
BUKINA I.S.		
Global Trends and Effects of Fiscal Policy in 2021	1	113
PETRIKOV A.V.		
Priorities and Mechanisms of Agricultural Development in Russia and Its Regions in the New Reality	2	122
GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V.		
On Measures to Ensure Sovereignty the Russian Legal System	2	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	2	159
CHUFRIN G.I.		
Role of the CSTO in Promotion of Collective Security	3	77
PETRIKOV A.V.		
Regional Differentiation of Agriculture in Russia and Modern Agrarian Policy	3	89
BUKINA I.S.		
Impact of Sanctions and Prospects for Budgetary and Tax Policy in Russia	3	109
TURAEVA M.O., GOROKHOVA I.V.		
The Importance of National Interests in the Transport Sphere for Russia's National Security.....	3	125

PETRIKOV A.V.

Agricultural Land Involvement into Economic Circulation: Problems and Solutions	4	123
---	---	-----

BUKINA I.S.

Status and Prospects of Federal Budget Sustainability in the New Environment	4	142
--	---	-----

BADINA S.V.

Probable Consequences of Permafrost Degradation of the Social Infrastructure	4	155
--	---	-----

GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V., OVERCHUK D.S.

Development of Legislation in the Field of Intellectual Property in Modern Conditions	4	168
---	---	-----

FOREIGN EXPERIENCE

MINAT V.N.

Dynamics of Spatial Inequality in the Development of us Healthcare and State Regional Policy	1	130
--	---	-----

MINAT V.N.

The Dynamics of Regional Economic Growth and the Priorities of US Regional Economic Policy	3	139
--	---	-----

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	2	177
--	---	-----

YOUNG SCIENTISTS

ALIKHANI S.

Measures to Neutralize the Consequences of Sanctions Against Russia at the Federal and Regional Levels	1	150
--	---	-----

GAVRILENKO I.E.

Methods of Sustainable Clustering of Russian Regions by Employment	3	160
--	---	-----

BOLOTOV R.O.

Methodology and Implementation of Factor Analysis of Differentiation of the Subjects of the Russian Federation by the Level of Socio-Economic Development	4	187
---	---	-----

SARGINA A.V.

World Experience in Ex-Post Evaluation of Transport Infrastructure Projects	4	203
---	---	-----

Требования к оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

По структуре. Статья должна быть структурирована, иметь подзаголовки и сноски. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен составлять — от 40 000 до 50 000 печатных знаков, включая пробелы, для аспирантов — от 20 000 до 25 000 печатных знаков (раздел «Молодые ученые»).

В сопровождении к статье должны быть **обязательно представлены** (отдельным файлом):

- фамилия, имя, отчество автора (авторов) на русском и английском языках;
- ученая степень, звание, должность, место работы на русском и английском языках, для аспирантов — название вуза;
- e-mail (публикуется в журнале как контактная информация автора);
- аннотация объемом 6–8 строк (100–250 слов) на русском языке; по своей структуре аннотация должна отражать содержание статьи, то есть кратко обосновывать актуальность выбранной темы, раскрывать основное содержание исследования и полученные автором результаты;
- ключевые слова к статье (5–7 слов на русском и английском языках);
- тематический классификатор Journal of Economic Literature (JEL);
- контактный **телефон** с кодом города, почтовый адрес с указанием индекса.

Требования к оформлению статьи. Текст статьи предоставляется в формате WORD (*.doc, *.docx). Основной текст печатается шрифтом Times New Roman 14 обычный, межстрочный интервал — 1,5, выравнивание по ширине. Абзацный отступ — 1,25 см. Название раздела, пунктов и подпунктов печатается шрифтом Times New Roman 14 полужирный, наклонный, выравнивание по центру. Разделы отделяются от предыдущего раздела одной пустой строкой и от последующего текста также одной пустой строкой.

Ссылки на литературу — затекстовые. Печатаются шрифтом Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал — 1,0. Отступ — 1,25 см. Все ссылки указываются списком в конце статьи, нумерация в списке литературы — по мере упоминания источника в тексте. В тексте, в квадратных скобках, указывается порядковый номер ссылки и страница.

Ссылки на законодательные акты даются постранично. Примечания подстрочные (сквозная нумерация); размер шрифта примечаний — 12 при интервале 1. Нумерация таблиц, рисунков и формул (сквозная). Параметры страницы: верхнее поле — 2,0; нижнее поле — 2,5; левое поле — 2,0; правое поле — 1,5.

Принятые сокращения: год — г. годы — гг.; в том числе — в т.ч.; то есть — т.е.; так как — т.к.; тому подобное — т.п.; тысячи — тыс.; миллионы — млн; миллиарды — млрд; рубли — руб.; доллары — долл.; век — в.

Иностранные слова в тексте статьи выделяются курсивом.

Таблицы должны быть выполнены табличными ячейками Word. Шрифт Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал 1,0. Стремитесь к тому, чтобы каждому пункту таблицы соответствовала своя ячейка (не пользуйтесь символами абзаца для смысловой разбивки строк). Выравнивание текста и цифр внутри ячеек необходимо выполнять только стандартными способами, а не с помощью пробелов, абзацев или дополнительных пустых строк. Не используйте в таблице выделение цветом, он «потеряется» при верстке.

Графики оформляются в черно-белом варианте, предпочтительно делать в Excel (файл обязательно должен содержать исходные численные данные, связанные с рисунком) или CorelDraw (не переводите текст в кривые, так как он всегда редактируется. Не импортируйте файлы в графических форматах в файл *.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 (495) 800-12-00, доб. 16-52**
E-mail: **federalizm@rea.ru**

Подписано в печать 26.12.2022.
Формат 70x108 1/16
Печ. л. 14,25. Усл. печ. л. 19,95.
Уч.-изд. л. 17,78.
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 (495) 800-12-00, ext. 16-52**
E-mail: **federalizm@rea.ru**

Signed for print 26.12.2022.
Format 70x108 1/16
Printed sheets 14.25. Conv. sheets 19.95.
Publ. sheets 17.78.
Circulation 1,000. Order № .
Free price.

Printed in Plekhanov Russian University
of Economics,
36 Stremyanny Lane, 117997, Moscow.

© Russian University of Economics,
2022