

1 (109), 2023, Т. 28

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

1 (109), 2023, Vol. 28

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

ЛЕКСИН И.В.

Распределение компетенции между уровнями публичной власти в современной России: практическое состояние и нормативное закрепление	5
--	---

○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

ПЕТРИКОВ А.В.

Тенденции и проблемы развития фермерского сектора России по данным Сельскохозяйственной микропереписи 2021 г.	31
--	----

ТИТОВА Е.С. , ШИШКИН С.С. , ШТЫХНО Д.А.

Биоэкономика — один из путей к устойчивому развитию регионов России.	56
---	----

○ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

БУХВАЛЬД Е.М.

Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития	80
---	----

○ БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

ЛЫКОВА Л.Н.

Предварительные итоги 2022 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Адаптация или кризис?	99
--	----

БУКИНА И.С.

Устойчивость федерального бюджета и возможности бюджетно-налоговой политики в краткосрочной перспективе	119
---	-----

ДОМАЩЕНКО Д.В.

Анализ региональных трансформаций в банковской системе России.	138
---	-----

○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

НИКИТСКАЯ Е.Ф.

Финансовая безопасность хозяйствующих субъектов: макроэкономические аспекты.	153
---	-----

CONTENTS

○ REGIONS AND CENTRE

LEKSIN I.V.

Distribution of Jurisdiction Between the Orders Of Government in Contemporary Russia: Practical Situation and Normative Framework	5
---	---

○ SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS

PETRIKOV A.V.

Trends and Problems of the Development of the Russian Farming Sector According to the Agricultural Micro-Census of 2021	31
---	----

TITOVA E.S., SHISHKIN S.S., SHTYKHNO D.A.

Bioeconomy as One of the Ways To Sustainable Development of Russian Regions	56
---	----

○ LOCAL AUTONOMY

BUKHVALD E.M.

Institutional Problems of Spatial Development Strategization	80
--	----

○ FISCAL FEDERALISM

LYKOVA L.N.

Preliminary Results of 2022 for the Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation. Adaptation or Crisis?	99
---	----

BUKINA I.S.

Sustainability of the Federal Budget and Fiscal Policy Possibilities in the Short Term	119
--	-----

DOMASCHENKO D.V.

Analysis of Regional Transformations in the Russian Banking System	138
--	-----

○ RANGES OF SECURITY

NIKITSKAYA E.F.

Financial Security of Economic Entities: Macroeconomic Aspects	153
--	-----

И.В. ЛЕКСИН

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРАКТИЧЕСКОЕ СОСТОЯНИЕ И НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ

Статья посвящена современному распределению компетенции между уровнями публичной власти в Российской Федерации. Автор сопоставляет фактически сложившуюся систему этого распределения с конституционными и законодательными положениями и приходит к заключению о существенных расхождениях между практикой и нормативными конструкциями. Наибольшие сомнения вызывают конституционные блоки ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, «остаточной» компетенции, не подвергавшиеся концептуальным изменениям в течение без малого тридцати лет. Проанализированы технические изменения, внесенные в последние годы в указанные компетенционные блоки, а также иные новации в распределении компетенции между уровнями публичной власти, связанные с конституционными преобразованиями 2020 г. и другими преобразованиями последних лет. На основании полученных выводов высказаны предложения по актуализации нормативной базы распределения компетенции между уровнями публичной власти.

Ключевые слова: компетенция, предметы ведения, полномочия, совместное ведение, исключительное ведение, разграничение, Российская Федерация.

JEL: K10

Конституционные изменения 2020 г. и последовавшие за ними законодательные нововведения затронули все важнейшие компоненты государственного аппарата. Не стало исключением и распределение компетенции между уровнями публичной власти. Однако новшества в данной сфере коснулись главным образом объема компетенции, практически не повлияв на конструкцию ее разграничения, концепцию последнего и категориальный аппарат.

Невнимание законодателя к этим вопросам, в принципе, объяснимо. Начатые преобразования итак затронули немало непростых и политизированных предметов, включая территориальную организацию публич-

ной власти. К части из них, конечно, можно было бы применить более скрупулезный подход [1, с. 35–40; 2, с. 28–33]. Однако на всеохватность данные преобразования и не должны были претендовать.

Тем не менее сохранение дискуссионных обстоятельств в конституционном и законодательном регулировании, с одной стороны, и активизация преобразовательной деятельности, с другой — позволяют ожидать, что и саму конструкцию распределения компетенции между уровнями публичной власти в обозримой перспективе *могут ожидать более решительные конституционные перемены*. Как представляется, последние вряд ли будут иметь характер реформы. Однако это не исключает их потенциальной масштабности. Даже если они будут сосредоточены исключительно на актуализации Конституции с учетом фактически произошедших в последние десятилетия изменений в рассматриваемой сфере, перестройка посвященных ей конституционных положений может оказаться весьма внушительной и потребует переосмысления всех привычно выделяемых блоков компетенции уровней публичной власти.

Условная исключительность ведения Федерации

Определение «исключительный» привычно используется как в законодательстве, так и в юридической доктрине. Однако употребление его устоялось преимущественно в частноправовой сфере по отношению к субъективным правам. Исключительность в данном случае не является факультативной характеристикой любого субъективного права: исключительное право есть конкретная разновидность интеллектуальных прав. При этом в гражданско-правовом смысле *исключительность характеризует само право* (в отношении результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации), *а не его принадлежность конкретной персоне*. Оно может принадлежать нескольким лицам совместно и может быть передано по решению правообладателя (путем предоставления исключительной лицензии).

В публично-правовой сфере исключительность приобрела другие (более бытовые) смысловые оттенки. Например, исключительными называют любые полномочия того или иного органа (или должностного лица), принадлежащие только ему. Как исключительное характеризуют и ведение определенного уровня публичной власти. Исключительность в данном случае тождественна допущению принятия по широкому спектру вопросов регулятивных решений, формально ассоциируемых с волей территориального образования исключительно данного уровня¹.

Однако применительно к предметным сферам (ведению Федерации или иного уровня публичной власти) исключительность в указанном смысле — *априори неоднозначная характеристика*.

¹ Так, по распространенному мнению, ведение Российской Федерации составляют сферы, «в которых решения может принимать только Российская Федерация» [3, с. 127] («регулирование и текущее управление» в которых «отнесено... исключительно к компетенции федеральных органов государственной власти» [4, с. 340–341]) и «в которые не вправе вмешиваться органы государственной власти субъектов Федерации» [5, с. 358].

Во-первых, исходя из практики конституционного словоупотребления, ведение определенного уровня публичной власти — это не те сферы, в которых решения могут приниматься без какого бы то ни было согласования с другим уровнем публичной власти. Процедура подготовки, обсуждения и санкционирования этих решений может быть различной, в т.ч. и препятствующей характеристике ведения как исключительного.

Так, по большинству предметов ведения Российской Федерации принимаются обычные федеральные законы. Участие органов государственной власти субъектов Федерации в законодательном процессе в данном случае сравнительно невелико (оно ограничивается возможностью воспользоваться правом законодательной инициативы и косвенно факультативным рассмотрением закона Советом Федерации), но все же имеет место. По важнейшим же вопросам в пределах ведения Российской Федерации предусмотрено принятие федеральных конституционных законов. Исходя из положений ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации, при принятии таких законов вето Совета Федерации имеет абсолютный характер (причем закон считается одобренным лишь в случае положительного голосования как минимум трех четвертей от общего числа сенаторов). Еще более заметно задействование субъектов Федерации в процедуре принятия поправок к Конституции (что также относится к ведению Российской Федерации): данная процедура, как известно, предполагает в дополнение к опосредованному (через Совет Федерации) волеизъявлению законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов прямое участие региональных парламентов в одобрении законов Российской Федерации о поправках к Конституции. Поэтому с точки зрения порядка принятия решений *федеральное ведение в значительной мере оказывается совместным* [6, с. 121–122].

Во-вторых, исключительность конституционной сферы федерального ведения в действительности относится лишь к законотворческой деятельности (и даже к ней не безоговорочно).

Согласно ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, вопросы, перечисленные в ст. 71 Конституции как «ведение Российской Федерации», предназначены для законодательной регламентации только федерального уровня, но принадлежность функций по реализации федерального законодательства по этим предметам Конституция не определяет. Распределение этих функций (исполнительно-распорядительных, контрольно-надзорных, судебных и пр.) на практике производится по усмотрению федерального законодателя. На осуществление административных функций последний волен уполномочить как исключительно федеральные органы, так и органы обоих уровней государственной власти или всех уровней публичной власти². Распределение же судебных функций заведомо не связано с конституционным разграничением предметов ведения. В отличие от стран, в которых федеральные суды заняты применением федеральных же законов и делами об их нарушении (а юрисдикция региональных

² См., напр., ст. 29 и 37 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», ст. 53¹ и 53³ Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

судов, соответственно, имеет привязку к законодательству регионального уровня), в России судебная система, согласно ст. 3 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», подчиняется принципу единства. Последний предполагает применение федерального (а равно регионального) законодательства судами как федерального, так и регионального уровней. В результате мировые судьи (формально относящиеся к судам субъектов Федерации) оказываются уполномоченными осуществлять правоприменительные функции по всему спектру вопросов, относящихся к ведению Российской Федерации. Строго говоря, абсолютно федеральной сферу ведения Российской Федерации нельзя назвать с даже точки зрения уровня законодателя, принимающего решения по вопросам в ее рамках: в редких случаях имеет место делегирование федеральных законодательных функций законодателям субъектов Федерации³.

Сказанное позволяет утверждать, что *ведение Российской Федерации на практике не является исключительным в публично-правовом* (конституционно-правовом) *понимании*. Но, как ни парадоксально, оно обладает некоторыми (правда, второстепенными) чертами исключительности в гражданско-правовом смысле: «правообладатель» (Российская Федерация) может по своему усмотрению разрешить или запрещать другим лицам (субъектам Федерации, муниципальным образованиям) действовать в сфере своего ведения.

Отдельной проблемой на протяжении всего периода существования данного компетенционного блока является *неопределенность его границ*.

Как известно, изначально имело место некоторое буквальное пересечение между конституционными предметами ведения Российской Федерации и предметами совместного ведения и даже их фактическое дублирование⁴. Кроме того, формулировки некоторых предметов веде-

³ См., напр.: ст. 29 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»; ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»; п. 6 ст. 5 Федерального закона от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения»; ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи».

⁴ Например, контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов, согласно п. «а» ст. 71, находится в ведении Российской Федерации, а обеспечение соответствия им региональных нормативных правовых актов, согласно п. «а» ч. 1 ст. 72, — в совместном ведении. Полностью совпадающими по смыслу данные положения назвать нельзя, но пересечение между ними является существенным. Еще более выражено сходство между п. «в» ст. 71 («регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина... регулирование и защита прав национальных меньшинств») и п. «б» ч. 1 ст. 72 («защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств без «регулирования»). Поскольку по предметам совместного ведения, согласно ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации» (т.е. осуществляется именно регулирование), можно констатировать, что по сути п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 практически идентичны. Правда, по авторитетному мнению, «регулирование» в ст. 71 Конституции означает регулирование особого, учредительного, характера [7], тогда как по предмету, указанному в п. «б» ч. 1 ст. 72, осуществляется лишь вспомогательное регулирование. Однако такая витиеватая трактовка только дополнительно подтверждает, что на практике приведенные положения составляют один предмет, по которому принимаются федеральные законы и развивающие или дополняющие их законы субъектов Федерации.

ния Российской Федерации вынужденно предполагали их частичное нахождение в совместном ведении. Например, региональные законодатели затрагивают вопросы собственности субъектов Федерации и хозяйственной деятельности организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов (хотя данные вопросы относятся и к гражданскому законодательству, входящему, согласно п. «о» ст. 71 Конституции, в ведение Российской Федерации), устанавливаются наименования вновь учреждаемых муниципальных образований, которые фактически относятся к географическим объектам (п. «р» ст. 71 Конституции), но в отличие от административно-территориальных единиц не включены в число таких объектов Федеральным законом от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов». Законодательство о мировых судьях относится параллельно к предмету федерального ведения «судоустройство» (п. «о» ст. 71 Конституции), и к предмету совместного ведения «кадры судебных... органов» (п. «л» ч. 2 ст. 72 Конституции).

И, наконец, некоторые вопросы фактически входят в состав федерального ведения, не будучи прямо названы таковыми. Законодательство об исполнительном производстве на практике считается принимаемым по предмету ведения Российской Федерации, хотя данный вопрос в Конституции до сих пор не обозначен, а полное ассоциирование исполнительного производства с другими предметами федерального ведения (прежде всего, с процессуальным законодательством) не является бесспорным. Не включены в конституционный перечень предметов ведения Российской Федерации ни «вопросы владения, пользования и распоряжения недрами» (формально, согласно п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции, относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов), ни «установление общих принципов налогообложения и сборов» (согласно п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции относится к совместному ведению, хотя Конституционный Суд Российской Федерации фактически обосновал принадлежность данного предмета Российской Федерации⁵), ни введение чрезвычайного и военного положения⁶ (хотя

⁵ См. п. 3 мотивировочной части постановления от 21 марта 1997 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений абзаца второго п. 2 ст. 18 и ст. 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», п. 2 мотивировочной части постановления от 30 января 2001 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений подп. «д» п. 1 и п. 3 ст. 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в ст. 20 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан.

⁶ Эти вопросы тематически связаны с «обороной и безопасностью» (п. «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации), но в силу внимания к ним в положениях глав 2, 4 и 5 заслуживают отдельного упоминания среди предметов федерального ведения.

согласно ч. 2 ст. 56, ч. 3 ст. 87 и ст. 88 Конституции эти вопросы регламентируются федеральными конституционными законами, принятие которых, исходя из положения ч. 1 ст. 76 Конституции, возможно только по предметам ведения Российской Федерации).

Конституционные изменения также *не привели к повышению строгости в размежевании* ведения Российской Федерации и сферы ее совместного с субъектами Федерации ведения.

Законом о поправке к Конституции от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» в формулировке п. «о» ст. 71 Конституции словосочетания «уголовно-процессуальное... гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство» были объединены под общим сокращенным названием «процессуальное законодательство». Однако это не могло означать включения в ведение Российской Федерации всего процессуального законодательства, поскольку среди предметов совместного ведения, согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции, по-прежнему остается административно-процессуальное законодательство. В результате, хотя буквально *процессуальное законодательство* отнесено к ведению Российской Федерации, с учетом системного толкования конституционных положений данный предмет входит в совместное ведение Российской Федерации и субъектов Федерации. В то же время фактически административно-процессуальное законодательство в узком смысле (при понимании административного процесса как административного судопроизводства) *имеется только на федеральном уровне*⁷.

Закон о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — поправка 2020 г.) пополнил эту проблематику новыми поводами для размышлений. В частности, в п. «г» ст. 71 Конституции включены слова «организация публичной власти». Однако это не означает, что вся эта организация исчерпывающе подлежит регламентации лишь федеральными законами: в ч. 1 ст. 72 Конституции в неизменном виде сохранен п. «н», согласно которому «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» относится к совместному ведению. Поэтому названный новый предмет федерального ведения, по-видимому, должен пониматься в суженном значении, пределы которого предстоит определить федеральному законодателю и (или) Конституционному Суду Российской Федерации. К сходному заключению можно прийти в отношении новых формулировок п. «е» ст. 71 Конституции (к федеральному ведению теперь отнесено «установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и об-

⁷ Региональные законодатели осуществляют регламентацию административных процедур, касающихся деятельности лишь органов исполнительной власти субъектов Федерации, что относится к административному процессу лишь в широком (и сравнительно дискуссионном) смысле.

разования»). Однако в ч. 1 ст. 72 Конституции остались неизменными положения п. «е» («общие вопросы воспитания, образования») и п. «ж» («координация вопросов здравоохранения»). Поэтому, рассматривая новый предмет ведения Российской Федерации во взаимосвязи с этими предметами совместного ведения, следует признать неизбежность его ограничительного толкования (а также, по-видимому, сужения объема связанных предметов совместного ведения).

Итак, сфера ведения Российской Федерации не только предполагает участие региональных органов в законотворческом процессе и уполномочивание их на исполнение и применение федеральных законов, но и с течением времени все больше пересекается со сферой совместного ведения в предметном отношении. Однако, хотя данный компетенционный блок в целом некорректно называть «исключительным ведением Российской Федерации» (или «исключительной компетенцией Российской Федерации»), *отрицать наличие последнего* (последней) также *представляется неверным*. Такое ведение (как совокупность вопросов, по которым принимаются исключительно федеральные решения), безусловно, может иметься и имеется фактически.

С формально-юридической точки зрения любой субъект принятия решений потенциально располагает исключительной компетенцией. Такая исключительность может относиться к трем параметрам:

- к внешней форме выражения правового регулирования;
- к регулятивным полномочиям;
- к предмету регулирования.

По первому параметру исключительное ведение Российской Федерации очерчивается наименее замысловатым образом. Только Российская Федерация как совокупный субъект принятия решений облакает их в форму федеральной конституции и законов о поправках к ней, федеральных конституционных законов и «обычных» федеральных законов, а также международных договоров (соответственно, исключительное федеральное ведение составляют принятие этих нормативных правовых актов и заключение договоров).

По второму параметру объем сферы исключительного ведения Российской Федерации можно очертить как сумму «исключительных» полномочий федерального законодателя, федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов.

В таком случае в исключительное федеральное ведение попадают:

- часть предусмотренных в ст. 71 Конституции предметов ведения, сформулированных как полномочия (например, «принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов», «определение статуса и защита государственной границы»);
- законодательные полномочия по другим предметам, упомянутым в названной статье;
- полномочия отдельных федеральных органов государственной власти, установленные в главах 4–7 Конституции, а также в федеральных законах (причем принятых как по предметам веде-

ния Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения) и в подзаконных актах.

Иными словами, исключительная компетенция Российской Федерации в таком понимании *рассеяна* по конституционным предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения. Правда, строго говоря, данную компетенционную агломерацию правильнее характеризовать не как «исключительную компетенцию Российской Федерации», а как «федеральную исключительную компетенцию», поскольку с формальной точки зрения в качестве ее носителей выступают федеральные органы, а не сама Российская Федерация.

Наконец, наиболее сложно вычленить исключительное ведение Российской Федерации по предметному критерию (т.е. относя к нему группы общественных отношений, законодательное регулирование которых осуществляется только на федеральном уровне, при условии, что исполнение и применение таких законов осуществляется только федеральными органами исполнительной власти и только федеральными судами). Такая сфера *весьма узка*⁸, поскольку, как было отмечено выше, для федеральных законов по предметам ведения Российской Федерации типично наделение полномочиями региональных органов исполнительной власти (а также органов местного самоуправления), а юрисдикция федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей вообще не подлежит разделению по предметному принципу.

Обманчивая совместность федерально-регионального ведения

Блок компетенции, введенный в отечественную федеративную практику в 1992 г. под именем «совместное ведение», оценивается специалистами по-разному.

Существует мнение, что «формирование предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов имеет позитивное значение для развития российской федеративной государственности, поскольку позволяет повысить эффективность и демократичность осуществления государственной власти в нашей стране» [8, с. 9, 17]. В то же время признается отсутствие конституционной определенности в соотношении ролей Федерации и субъектов Федерации в данной сфере. Это соотношение в зависимости от предмета регулирования и политико-исторического контекста может варьироваться от монополии субъектов, нередкой в 1990-е гг., до почти полного вытеснения регионального законодательства федеральным [9, с. 70]. Высказывались и предложения отказаться от блока совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов [10, с. 41–42; 11, с. 10–11; 12, с. 20] (разделив

⁸ К исключительному ведению Российской Федерации в этом смысле относятся, например, система федеральных органов государственной власти и других федеральных государственных органов, федеральная государственная служба, делимитация и демаркация Государственной границы.

сферы государственного регулирования на исключительно федеральное и региональное ведение).

Отчасти отмеченный разброс мнений объясняется преувеличенными ожиданиями от слова «совместное». Специалисты нередко *смешивают совместное ведение с совместным порядком принятия решений* (с «совместным осуществлением полномочий» [13, с. 16], с кругом вопросов, «которые федерация и субъекты решают сообща» [14, с. 150]). Данный подход может приводить ученых к заключению о фактическом вхождении некоторых вопросов, формально отнесенных к ведению Российской Федерации (например, принятия закона о поправке к Конституции [15, с. 189–190]), в сферу совместного ведения.

На другом недоразумении основано достаточно часто встречающееся в отечественной научной литературе, в т.ч. юридической, словосочетание «совместные полномочия» (федерации и ее субъектов или соответствующих органов [16, с. 18; 17, с. 43] и даже «государства и МСУ» [18, с. 23]). Корректность его представляется сомнительной: совместность полномочия предполагает совместность его реализации двумя носителями. Между тем органы двух территориальных уровней публичной власти осуществляют свои полномочия раздельно, т.е. совместность относится к *сфере* (предмету) *ведения*, а не к *полномочиям* (а уже в рамках совместного ведения органы двух территориальных уровней наделяются полномочиями, в т.ч. сходными, но не совместными).

Разнообразие взглядов на сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов обусловливается в немалой степени и спецификой ее конструкции, а также динамичностью последней. Первоначально, согласно договорам о разграничении предметов ведения и полномочий от 31 марта 1992 г., составившим Федеративный договор, в данной сфере подразумевалось издание нормативных правовых актов прямого действия преимущественно на региональном уровне, тогда как Федерацией должны были приниматься лишь основы законодательства (и лишь в отношении автономной области и автономных округов – также кодексы и законы). Конституция Российской Федерации 1993 г. развернула концепцию совместного ведения в противоположную сторону, уполномочив федерального законодателя принимать акты прямого действия, при этом *фактически не ограничив возможности федерального законодателя по регулированию общественных отношений в сфере совместного ведения*.

Ограничение прав федерального законодателя в данной сфере предусматривалось положением ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». С прекращением его действия в 2003 г. часть его положений была инкорпорирована в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ),

но ч. 1 ст. 12 в их число не вошла. Сегодня существуют лишь некоторые «официально-доктринальные» ориентиры для определения пределов федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения⁹. Но по сути субъекты Федерации вправе осуществлять регулирование в рамках предметов совместного ведения в тех пределах и до тех пор, пока соответствующий вопрос не регламентирован федеральным законодателем¹⁰. Фактически место *главной формы* нормативного правового регулирования по предметам совместного ведения *прочно занял федеральный закон*. А сами эти предметы, как было пророчески отмечено более четверти века назад, превратились в «те же “предметы ведения Федерации”, к участию в управлении и регулировании которыми по тем или иным причинам допускаются субъекты Федерации» [19, с. 42–43].

В связи с этим совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов в его современном виде *ближе к конструкции, именуемой в зарубежных странах сферой конкурирующей компетенции* [20, с. 164–206], и, в частности, к германской модели распределения законодательных функций. Но, конечно, отечественная и германская модели распределения компетенции между уровнями публичной власти далеко не идентичны. Это касается не только принадлежности конкретных вопросов к тому или иному компетенционному уровню, но и характера участия субъектов Федерации в федеральном нормотворчестве.

Так, в ФРГ одобрение органа земельного представительства (Бундесрата) является обязательным при принятии как конституционных законов, так и обычных федеральных законов по вопросам,

⁹ Во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации указывал в п. 8 мотивировочной части постановления от 11 апреля 2000 г. № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации на «недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т.е. без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти». Во-вторых, согласно п. 2 мотивировочной части определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 452-О-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности пп. «а» п. 2 ст. 21 и пп. 51¹ п. 2 ст. 26³ Федерального закона № 184-ФЗ, федеральный законодатель «обладает свободой усмотрения при распределении и перераспределении — в соответствии с обусловленными Конституцией Российской Федерации принципами и целями — государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней единой государственной власти в Российской Федерации, с тем чтобы обеспечить наиболее эффективный механизм реализации конституционных функций государства, прежде всего его основополагающей функции — защиты прав и свобод человека и гражданина... в сферах общественных отношений, выступающих объектами государственного воздействия. При этом осуществляемое федеральным законодателем правовое регулирование должно отвечать требованиям ясности, четкости и непротиворечивости, что предполагает, в частности, недопустимость закрепления за субъектами Российской Федерации неопределенных по своему объему и содержанию полномочий, при том что сами эти полномочия должны быть адекватными их конституционному статусу».

¹⁰ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области; п. 2 ст. 3 и в п. 5 ст. 26³ Федерального закона № 184-ФЗ; ч. 3 ст. 3 Федерального закона № 414-ФЗ.

затрагивающим интересы земель (причем круг таких вопросов весьма широк и далеко не ограничивается сферой конкурирующей компетенции). В России же рассмотрение «обычных» федеральных законов (даже по предметам совместного ведения) в Совете Федерации не является обязательным. *Главным проявлением совместности ведения Федерации и ее субъектов* является двукратное направление проектов федеральных законов по таким предметам в региональные органы государственной власти (в настоящее время предусмотрено в ст. 39 и 40 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 414-ФЗ) после внесения таких проектов в Государственную Думу — в законодательные и высшие исполнительные органы (для представления ими в Государственную Думу отзывов), после принятия Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации в первом чтении — в законодательные органы (для представления в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам). Однако влияние этих отзывов и поправок на содержание федеральных законов *на практике невелико* [21, с. 56–62]. Исходя же из конституционной концепции данного института, совместное ведение связано только с видами формальных источников права¹¹, а не с соучастием федеральных и региональных органов в принятии решений.

При отмеченных расхождениях между германской моделью конкурирующей компетенции и российским совместным ведением в динамике их развития *прослеживаются некоторые параллели*. В частности, в результате «первой федеративной реформы», проведенной в ФРГ 2006 г., в составе конкурирующей компетенции (в целом предполагающей верховенство федерации) были выделены вопросы, по которым могут приниматься земельные законы, «отклоняющиеся» от содержания федеральных законов [22, с. 125–131]. В Российской Федерации также появились вопросы, федеральное законодательное регулирование по которым имеет диспозитивный характер. С 2014 г. в Федеральном законе № 184-ФЗ и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) предусматривается возможность «перераспределения» региональными законами полномочий (установленных федеральными законами) органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Федерации.

Как нами отмечалось ранее [23, с. 88–89], данная схема распределения ролей федерального и региональных законодателей в принципе могла бы стать основой для обновления концепции совместного ведения в целом. Его официальное превращение в сферу, детально регламентиру-

¹¹ Из положения ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации явствует лишь, что совместное ведение представляет собой совокупность вопросов, по которым «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации».

ему федеральными законами с предоставлением субъектам Федерации возможности издавать «отклоняющиеся» законы по предусмотренным вопросам, привело бы к формальному сокращению сферы регионального законотворчества. Но при этом последнее было бы избавлено от подзаконных, по сути, функций (копирования и технического дополнения содержания федеральных законов). Субъекты Федерации получили бы пусть и небольшую, но ясную регулятивную нишу, в рамках которой законодательство носило бы сугубо творческий характер. Естественно, что реализация такой концепции совместного ведения привела бы к росту региональной асимметрии. Вполне можно ожидать, что при наличии подробного федерального законодательства по каждому такому предмету далеко не каждый субъект Федерации и далеко не в каждом случае воспользовался бы правом на осуществление «отклоняющегося» законодательного регулирования. Однако *такого рода асимметрия не опасна*, поскольку представляет собой не проявление неравноправия, а обычное следствие неравномерной реализации равных прав.

Как бы то ни было, поправка 2020 г. подвергла сферу совместного ведения изменениям другого рода, затронув лишь перечень предметов регулирования. Произшедшие в этом перечне изменения имели разнонаправленный характер: напрямую в текст ч. 1 ст. 72 Конституции было включено несколько новых позиций, но при этом опосредованно (вследствие вышеупомянутых дополнений, появившихся в ст. 71 Конституции) объем совместного ведения в социальной сфере и в вопросах организации публичной власти сократился.

Эти изменения получили в литературе как одобрительные [24, с. 55–68], так и негативные [25, с. 23] отклики. Однако, как представляется, сам факт централизации или децентрализации поддается положительной или отрицательной оценке только с позиций политической или организационной целесообразности. *С правовой же точки зрения осмысления заслуживает, скорее, степень завершенности конституционной регламентации сферы совместного ведения.*

Эта степень может быть охарактеризована с разных позиций.

Начнем с того, что продолжает вызывать нарекания абстрактность формулировок предметов совместного ведения (равно как и ведения Российской Федерации). Сохраняется и проблема отсутствия универсального подхода к закреплению предметов ведения (как совместного, так и федерального).

Далее, несмотря на произошедшее в 2020 г. количественное изменение перечня предметов совместного ведения, он по-прежнему выглядит недостаточно полным (так, среди таких предметов не упомянуты промышленное производство, градостроительная деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство).

И наконец, поправка 2020 г. обошла стороной концепцию совместного ведения. Пересмотр данной концепции, по-видимому, и не входил в круг намерений авторов поправки. Однако, что представляется более важным, поправка 2020 г. не отразила уже состоявшееся концептуальное

обновление, а именно, упомянутую возможность принятия по предметам совместного ведения региональных законов, имеющих приоритет в применении по отношению к федеральным законам. Как представляется, данная возможность (а равно допустимые пределы ее использования) заслуживает отражения в тексте Конституции Российской Федерации.

***Техническая исключительность и содержательная конкурентность
остаточной компетенции субъектов Федерации***

В юридической литературе ведение субъектов Федерации, как и федеральное, нередко снабжается эпитетом «исключительное» [26, с. 37–42; 27, с. 48; 28, с. 23]. Причем данная сфера может характеризоваться как весьма широкая. «Конституция не устанавливает конкретного перечня пределов ведения субъектов Федерации», поскольку «объем и виды их деятельности настолько разнообразны, что перечислить их надлежащим образом достаточно трудно» [29, с. 86].

Согласно другой (более распространенной) позиции, ведение субъектов Федерации настолько сузилось (а по оценкам части авторов, вообще практически исчезло [30, с. 40; 31, с. 71; 32, с. 153–162]), характеризуется «эфемерностью и декоративностью» [33, с. 131] или является «пустым множеством» [34, с. 41]). И на практике их самостоятельность может проявляться главным образом в осуществлении исполнительной власти и лишь по некоторым вопросам.

Часть специалистов относится негативно к самой характеристике ведения субъектов Федерации как исключительного. В качестве аргумента против нее указывается отсутствие конституционного «запрета для Федерации действовать в этой сфере» [35, с. 71] и несuverенность субъектов, а также предопределенность содержания решений регионального уровня «в той или иной мере... решениями федеральной власти» [36, с. 26–27]. Последнее соображение, с одной стороны, диалектически справедливо, но с другой – такая схема рассуждения приводит к отрицанию наличия исключительной компетенции не только у субъектов Федерации, но и у других уровней публичной власти и (или) у каких бы то ни было органов (в силу их подверженности тому или иному внешнему влиянию).

Как было отмечено выше, с формально-юридической точки зрения исключительность чьего бы то ни было ведения можно связать с тремя параметрами: внешним выражением правового регулирования, набором полномочий и предметом их приложения. Объем сферы исключительного ведения в зависимости от выбранного параметра может существенно варьироваться. Более того, поскольку названные параметры строго не связаны друг с другом, обладание ведением, которое может считаться исключительным по одному параметру, не влечет с необходимостью наличия ведения, исключительного по другому параметру.

Так, применительно к субъектам Федерации с уверенностью можно констатировать исключительность ведения с точки зрения внешней формы правового регулирования и наличия полномочий. Во-первых, принятие

конституции или устава и законов субъекта Федерации, несомненно, может быть технически осуществлено только самим субъектом. Во-вторых, Федеральный закон № 414-ФЗ в ст. 8, 25, 33, 34, 37, 43, 44 перечисляет множество полномочий органов государственной власти субъекта Федерации. Эти полномочия, как и исключительные федеральные полномочия, не привязаны строго к определенному Конституцией компетенционному блоку. Причем в количественном отношении преобладает ассоциирование этих полномочий не с «остаточной» региональной компетенцией, а с предметами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В предметном же отношении *наличие у современных субъектов Федерации исключительного ведения сомнительно*. Даже такой вопрос, как административно-территориальное устройство субъектов, традиционно относившийся к ведению последних [37, с. 90–91; 38, с. 22; 39, с. 25], утратил исключительно региональный характер. Каждым из пяти федеральных конституционных законов об образовании новых субъектов Федерации, принятых в 2004–2007 гг., предусмотрено формирование на месте бывших автономных округов административно-территориальных единиц с особым статусом. Тем самым административно-территориальное устройство частично переведено в сферу даже не совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а исключительного ведения Российской Федерации (поскольку федеральные конституционные законы, согласно ст. 76 Конституции, издаются только по таким предметам).

В целом же «остаточное» ведение субъектов Российской Федерации, несмотря на декларированную в ст. 73 Конституции принадлежность последним «всей полноты государственной власти», согласно положению ч. 6 ст. 76 Конституции, *заведомо является неисключительным*. В литературе, правда, высказано противоположное мнение: «...из смысла ст. 73, а также положений ст. 76 Конституции вытекает запрет Федерации вторгаться в сферу собственного ведения субъектов РФ» [40, с. 88]. Однако данное суждение не столько основывается на положениях ст. 76 Конституции, сколько опровергается ими. Часть 6 названной статьи устанавливает соотношение федеральных и региональных законов по юридической силе, и хотя приоритет в данной сфере отдается последним, данное ранжирование само по себе подразумевает, что юридической силой обладают законодательные акты обоих уровней. В этом «остаточное» ведение субъектов Федерации принципиально отличается от предметов ведения Российской Федерации, по которым Конституция допускает принятие законов лишь федерального уровня. Последние, таким образом, имеют абсолютную силу, а не приоритет по отношению к законам субъектов по вопросам федерального ведения (такие региональные законы исходя из положения ч. 1 ст. 76 Конституции не должны приниматься¹², а следовательно, в случае принятия являются ничтожными, т.е. не обладают какой-либо юридической силой).

¹² Правда, как было отмечено выше, на практике федеральный законодатель может делегировать решение некоторых вопросов на региональный уровень.

В то же время «остаточная» компетенция обладает сходством с совместным ведением Российской Федерации и ее субъектов. Обе эти сферы можно охарактеризовать как сферу конкурирующего законодательства федерального и региональных законодателей. Однако, если в рамках совместного ведения приоритетом обладает федеральный закон — за исключением упомянутых случаев «перераспределения» региональными законами полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, — то в пределах «остаточной» компетенции, как было сказано, «по умолчанию» должны применяться законы субъектов. Тем не менее на практике федеральный закон считается принятым по предмету ведения Российской Федерации или по предмету совместного ведения до тех пор, пока не установлено обратное. Доказать же выход федерального законодателя за рамки вопросов, перечисленных в ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, крайне затруднительно, поскольку любой потенциальный вопрос государственной и общественной жизни так или иначе связан с предметами, отнесенными Конституцией к ведению Российской Федерации или к совместному ведению.

Компетенция иных уровней публичной власти

Распределение компетенции за пределами федеративного устройства в последние годы показывает *разнонаправленную динамику*.

Продолжается переплетение компетенции органов местного самоуправления с «государственными полномочиями» [41, с. 85–90; 42, с. 55–64; 43, с. 28–34]. Одновременно круг полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (получивших в подготовленном законопроекте № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» обозначение «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения») имеет тенденцию к сокращению¹³. При этом запланированное в названном законопроекте сокращение числа видов муниципальных образований (с упразднением их низового уровня), с одной стороны, сопряжено с унификацией набора этих полномочий (см. ч. 1 ст. 32). Но перечень факультативных полномочий, которые «могут закрепляться за органами местного самоуправления» (см. ч. 2 ст. 32), превышает полномочия в базовом перечне, что допускает весьма существенную компетенционную асимметрию, в т.ч. между муниципальными образованиями одного и того же вида.

¹³ На конституционном уровне определенное сокращение было произведено поправкой 2020 г.: из ч. 1 ст. 132 Конституции исключено упоминание об осуществлении органами местного самоуправления охраны общественного порядка. С одной стороны, данное изменение можно считать техническим приведением текста Конституции в соответствие с давно сложившимся фактическим положением (отсутствием муниципальной милиции). Однако, с другой стороны, это представляется недостаточным основанием для исключения целого уровня публичной власти из охраны правопорядка.

Несмотря на встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти [44, с. 1–9], оно остается *единственным уровнем* данной системы, в отношении которого федеральное законодательство говорит об «исключительной компетенции»¹⁴. Упоминание об исключительности само по себе представляется корректным, поскольку речь идет о полномочиях конкретных органов. Однако в литературе также встречается упоминание и об «исключительном ведении местного самоуправления» [45, с. 22]. Это выражение представляется неудачным, поскольку:

- позиционирует в качестве субъекта само самоуправление вместо органов;
- вызывает ассоциации с целыми предметными сферами.

Гипотетически последние могут целиком находиться в ведении муниципального образования, но на практике все вопросы местного значения так или иначе находятся в ведении вышестоящих уровней публичной власти.

Однако говорить о «предметах совместного ведения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления» [46, с. 10; 47, с. 16] также не вполне корректно. С учетом конституционных положений *данный оборот может иметь лишь метафорический характер*.

Как было отмечено выше, Конституция в ст. 71–73 исчерпывающе делит всю предметную сферу ведения между федеральным и региональными уровнями публичной власти, имея в виду под предметами ведения не любые вопросы или виды общественных отношений, а, исходя из положений ст. 76, лишь подлежащие или поддающиеся законодательной регламентации. Вопросы местного значения по отношению к ведению Российской Федерации, совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, «остаточной» региональной компетенции не составляют категорию того же порядка: по вопросам местного значения органы муниципальных образований осуществляют исключительно подзаконное регулирование. Разграничение областей подзаконного (исполнительно-распорядительного, равно как и судебного) Конституция не осуществляет, оставляя решение данного вопроса на усмотрение законодателя. В результате, исходя из положений Федерального закона № 131-ФЗ и отраслевого законодательства, органы местного самоуправления могут осуществлять полномочия в сферах, отнесенных и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, и к «остаточной» региональной компетенции, и к федеральному ведению¹⁵.

Планируемому сокращению числа уровней местного самоуправления, как известно, предшествовало учреждение нового формата публичной власти: поправкой 2020 г. была предусмотрена возможность *создания*

¹⁴ Причем в дополнение к «исключительной компетенции представительного органа муниципального образования» (предусмотренной Федеральным законом № 131-ФЗ) названный законопроект упоминает и об «исключительной компетенции главы муниципального образования».

¹⁵ См., напр.: ст. 12 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»; ст. 7 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

федеральных территорий. Однако ни на распределении компетенции, очерченном в ст. 71–73 Конституции, ни на схеме действия законодательных актов, представленной в ст. 76 Конституции, *это нововведение никак не сказалось*. Единственная на данный момент федеральная территория (учрежденная Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”») может показаться недостаточным стимулом для корректировки указанных конституционных положений. Однако принадлежность проблематики распределения компетенции между уровнями публичной власти к конституционному уровню и перспективы появления федеральных территорий [48, с. 44] представляются весомыми аргументами в пользу такой корректировки.

* * *

Итак, практика функционирования и развития системы распределения компетенции между уровнями публичной власти привела эту систему к состоянию со следующими основными характеристиками, которые представляется необходимым учитывать при дальнейшем обновлении конституционной основы Российской Федерации.

Первая характеристика. На сегодня компетенционные блоки, указанные в ст. 71–73 Конституции Российской Федерации, малоинформативны. Конституция не разграничивает компетенцию между Федерацией и ее субъектами, по сути, а лишь устанавливает уровни, на которых может осуществляться нормотворчество по тому или иному вопросу.

Ведение Российской Федерации на практике представляет собой сферу, в которой федеральные органы ни законодательной, ни тем более исполнительной и судебной власти не являются монополистами. По характеру процедур федерального законотворчества по предметам ведения Российской Федерации в данной сфере в той или иной степени проявляется совместность (варьирующаяся в зависимости от вида федерального законодательного решения и повышающаяся соответственно месту последнего в иерархии нормативных правовых актов). По территориальной принадлежности принимаемых законодательных решений ведение Российской Федерации также не является исключительно федеральным (поскольку отдельные его предметы регламентируются параллельно федеральными и региональными законами). Полномочия органов исполнительной власти в сфере федерального ведения распределяются по усмотрению федерального законодателя, и на практике наделение такими полномочиями органов не только федерального, но и регионального уровня является достаточно типичным. Предметы за рамками ведения Российской Федерации фактически представляют собой области конкурирующего законотворчества и параллельного осуществления исполнительной власти (федеральные органы преимущественно заняты нормотворческой и контрольно-надзорной деятельностью, региональные — в большей мере исполнительно-распоряди-

тельной). Юрисдикцию же федеральных судов и мировых судей можно назвать слитной (неразделяемой): в силу принципа единства судебной системы любые акты федерального законодательства применяются как федеральными, так и региональными судами.

Вторая характеристика. В сфере законодательной деятельности (к распределению которой, по сути, сводятся положения ст. 71–73 Конституции) можно выделить два базовых компетенционных блока:

- федеральная компетенция (которой на практике соответствует конституционное «ведение Российской Федерации» за упомянутыми изъятиями, а также часть «совместного ведения» Российской Федерации и ее субъектов);
- конкурирующая компетенция Российской Федерации и ее субъектов (в пределах данной сферы законодотворчество осуществляется или может осуществляться на двух уровнях государственной власти).

Третья характеристика. Названная область конкурирующей законодательной компетенции распадается на два подраздела:

- конкурирующая компетенция с верховенством федерального законодательства (к ней относятся не вошедшие в упомянутую федеральную компетенцию предметы совместного ведения и ведения Российской Федерации, а также вопросы в рамках «остаточного» ведения субъектов Федерации, попутно затронутые федеральным законодотворчеством при регламентации предметов федерального и совместного ведения);
- конкурирующая компетенция с верховенством регионального законодательства (к ней относятся вопросы в рамках совместного ведения, диспозитивно регламентированные федеральным законодателем, а также вопросы в рамках «остаточного» ведения субъектов Федерации, не ассоциированные на данный момент с предметами законодательства по предметам федерального и совместного ведения).

Четвертая характеристика. Об исключительности ведения какого бы то ни было уровня публичной власти можно вести речь лишь с весьма существенными оговорками. На практике исключительными могут быть прежде всего конкретные полномочия конкретных органов, но к целым предметным областям эпитет «исключительные», как правило, неприменим.

Пятая характеристика. С учетом провозглашения единства системы публичной власти представляется своевременным хотя бы тезисно обозначить в гл. 8 Конституции Российской Федерации компетенционные взаимосвязи функций органов местного самоуправления с блоками компетенции, предусмотренными в гл. 3 Конституции. Актуальным, на наш взгляд, является и сопряжение с этими блоками полномочий органов публичной власти, учреждаемых для управления федеральными территориями.

Список литературы

1. *Пешин Н.Л.* Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 35–40.
2. *Лексин И.В.* Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 28–33.
3. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Т. 2. 5-е изд. М.: Норма: Инфра-М, 2014. 912 с.
4. *Шахрай С.М., Клишас А.А.* Конституционное право Российской Федерации. 3-е изд. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2011. 736 с.
5. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд. М.: Норма, 2007. 784 с.
6. *Лексин И.В.* Федерализм и регионализм в политико-правовой природе современной России // Федерализм. 2015. № 3. 115–126.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.
8. *Чертков А.Н.* Оптимизация законодательного регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 35 с.
9. *Кондрашев А.А.* Централизация власти в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: сборник материалов Международной научной конференции. 21–23 апреля 2015 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. С. 68–71.
10. *Карасев М.Н.* Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 37–42.
11. *Чиркин В.Е.* Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5–12.
12. *Чистяков С.А.* Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2005. № 1. С. 17–21.
13. *Ханнанов Р.А.* О некоторых критериях эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между Россией и ее субъектами // Российский юридический журнал. 1999. № 4 (24). С. 12–18.
14. *Добрынин Н.М.* Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2007. 308 с.
15. *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. 280 с.
16. *Чиркин В.Е.* Российский федерализм в Евразии: элементы сравнительного анализа // Вопросы правоведения. 2011. № 1 (9). С. 8–24.
17. *Цыремпилова Е.Б.-М.* Порядок разграничения компетенции между Союзом и штатами в Австралии: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Улан-Удэ, 2019. 192 с.
18. *Безруков А.В.* Разграничение компетенции между публично-территориальными образованиями в условиях федеративных преобразований // Современное право. 2010. № 12. С. 18–24.

19. Белкин А. О некоторых вопросах разграничения предметов ведения и полномочий в российском федеративном устройстве // *Право и жизнь*. 1996. № 9. С. 39–49.
20. Leksin I., Seliverstov V. Concurrency of Powers in the Russian Federation // *Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance: Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing* / edited by N. Steytler. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2017. P. 164–206.
21. Нечаева Т.В. Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // *Журнал российского права*. 2006. № 10. С. 56–64.
22. Лексин И.В. Федеративное устройство современной Германии: проблемы и направления преобразований // *Российский юридический журнал*. 2009. № 5 (68). С. 121–133.
23. Лексин И.В. Государственное устройство России: некоторые проблемы юридической теории и практики // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 3 (88). С. 85–97.
24. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма, Инфра-М, 2020. 240 с.
25. Кондрашев А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустраимые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // *Конституционное и муниципальное право*. 2021. № 3. С. 18–29.
26. Ветров Д.М. Остаточная компетенция субъектов РФ при договорном разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и субъектов РФ // *Вестник Челябинского государственного университета*. 2001. № 2 (2). С. 36–42.
27. Лебедев В.А. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2014. № 8. С. 47–51.
28. Савенков А.Н., Чиркин В.Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // *Государство и право*. 2018. № 12. С. 18–29.
29. Сырых В.М. Теория государства и права. 5-е изд. М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. 704 с.
30. Солник С.Л. Федерация и регионы России: договорный процесс // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 1995/1996. № 4(13)/1(14). С. 40–46.
31. Черепанов В.А. Особенности разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов на современном этапе федеративной реформы // *Казанский федералист*. 2006. № 1–2 (17–18). С. 71–80.
32. Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2007. № 1. С. 153–162.
33. Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // *Правоприменение*. 2021. Т. 5. № 1. С. 124–140.
34. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: Юриспруденция, 2005. 255 с.

35. Безруков А.В. Совершенствование взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2002. 134 с.
36. Прохоров А.В. Федерализм как форма территориальной организации власти в правовом государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 28 с.
37. Миронов В.П., Югов А.А. О концепции реформирования административно-территориального устройства области в составе Российской Федерации (на примере Свердловской области) // Российский юридический журнал. 1995. № 4. С. 90–97.
38. Берг О.В. Разграничение государственной власти и местного самоуправления: организационные и территориальные аспекты // Журнал российского права. 2001. № 4. С. 21–25.
39. Югов А.А. Публичная власть и территориальная основа ее функционирования: конституционные начала правового регулирования // Российский юридический журнал. 2004. № 1. С. 15–25.
40. Нарутто С.В. Конституционное разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами: история и современность // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 79–95.
41. Гриценко Е. Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2 (69). С. 72–91.
42. Сергеев А.А. Разграничение полномочий и расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 55–64.
43. Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий — конец российского самоуправленческого фундаментализма // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 2 (11). С. 28–34.
44. Лексин И.В. Трансформация конституционной концепции: от местного самоуправления к государственному управлению на местном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 29. С. 1–9.
45. Габиева С.М., Физулаева Д.Ю. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти и субъектов Федерации как принцип российского федерализма // Закон и право. 2010. № 12. С. 21–23.
46. Безруков А.В. Разграничение компетенции между уровнями публичной власти: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 16. С. 8–12.
47. Зинченко Е.Ю. Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 2. С. 15–17.
48. Лексин И.В. Территориальная основа российской государственности: результаты состоявшихся конституционных изменений и перспективы новых преобразований // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 37–45.

References

1. Peshin N.L. Territorial'naia organizatsiia publichnoi vlasti v granitsakh federal'nykh territorii [Territorial Organization of Public Government within the Borders of Federal Territories], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2021, No. 7, pp. 35–40. (In Russ.).

2. Leksin I.V. Federal'nye territorii v Rossii: perspektivy i problemy realizatsii konstitutsionnykh novovvedenii [Federal Territories in Russia: Prospects and Problems of the Implementation of Constitutional Innovations], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2021, No. 8, pp. 28–33. (In Russ.).
3. Avak'ian S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional Law of Russia]. Vol. 2. 5th ed. Moscow, Norma: Infra-M, 2014, 912 p. (In Russ.).
4. Shakhrai S.M., Klishas A.A. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional Law of the Russian Federation]. 3rd ed. Moscow, OLMA Media Grupp, 2011, 736 p. (In Russ.).
5. Baglai M.V. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional Law of the Russian Federation]. 6th ed. Moscow, Norma, 2007, 784 p. (In Russ.).
6. Leksin I.V. Federalizm i regionalizm v politiko-pravovoi prirode sovremennoi Rossii [Federalism and Regionalism in the Political and Legal Nature of Modern Russia], *Federalizm* [Federalism], 2015, No. 3, pp. 115–126. (In Russ.).
7. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Commentary on the Constitution of the Russian Federation], edited by V.D. Zor'kina. 2nd ed. Moscow, Norma, Infra-M, 2011, 1008 p. (In Russ.).
8. Chertkov A.N. Optimizatsiia zakonodatel'nogo regulirovaniia v sfere sovmestnogo vedeniia Rossiiskoi Federatsii sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. dis. kand. iurid. nauk [Optimization of Legislative Regulation in the Sphere of Joint Jurisdiction of the Russian Federation of Subjects of the Russian Federation. PhD leg. sci. abstract diss.] Moscow, 2002, 35 p. (In Russ.).
9. Kondrashev A.A. Tsentralizatsiia vlasti v Rossii: konstitutsionno-pravovye aspekty [Centralization of Power in Russia: Constitutional and Legal Aspects]. *Konstitutsionnaia teoriia i praktika publichnoi vlasti: zakonomernosti i otkloneniia: sbornik materialov Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii. 21–23 apreliia 2015 g.* [Constitutional Theory and Practice of Public Power: Regularities and Deviations. Proceedings of the International Scientific Conference. 21–23 April 2015], edited by S.A. Avak'ian. Moscow, Iustitsinform, 2015, pp. 68–71. (In Russ.).
10. Karasev M.N. Institut sovmestnogo vedeniia Rossiiskoi Federatsii i sub"ektov Federatsii: neobkhodimy ser'eznye izmeneniia [Institute of Joint Jurisdiction of the Russian Federation and Subjects of the Federation: Serious Changes Are Needed], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2001, No. 9, pp. 37–42. (In Russ.).
11. Chirkin V.E. Predmety vedeniia Federatsii i ee sub"ektov: razgranichenie, sotrudnichestvo, subsidiarnost' [The Objects of Authority of the Russian Federation and of Its Subjects: Delimitation, Cooperation, Subsidiarity], *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2002, No. 5, pp. 5–12. (In Russ.).
12. Chistiakov S.A. Razgranichenie predmetov vedeniia i polnomochii mezhdu organami gosudarstvennoi vlasti Federatsii i organami gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Federatsii [Delimitation of Jurisdiction and Powers Between the State Authorities of the Federation and State Authorities of the Subjects of the Federation], *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Chelyabinsk State University], 2005, No. 1, pp. 17–21. (In Russ.).
13. Khannanov R.A. O nekotorykh kriteriiakh effektivnosti razgranicheniia predmetov vedeniia i polnomochii mezhdu Rossiei i ee sub"ektami [On Some Criteria for the Effectiveness of Delimiting the Subjects of Jurisdiction and Powers Between Russia and Its Subjects], *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Legal Journal], 1999, No. 4 (24), pp. 12–18. (In Russ.).
14. Dobrynin N.M. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional (state) Law of the Russian Federation]. Novosibirsk, Nauka, 2007, 308 p. (In Russ.).

15. Umnova I.A. *Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiiskogo federalizma* [Constitutional Foundations of Modern Russian Federalism]. Moscow, Delo, 1998, 280 p. (In Russ.).

16. Chirkin V.E. *Rossiiskii federalizm v Evrazii: elementy sravnitel'nogo analiza* [Russian Federalism in Eurasia: Elements of Comparative Analysis], *Voprosy pravovedeniia* [Issues of Jurisprudence], 2011, No. 1 (9), pp. 8–24. (In Russ.).

17. Tsyrempilova E.B.-M. *Poriadok razgranicheniia kompetentsii mezhdu Soiuzom i shtatami v Avstralii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie*. Dis. kand. iurid. nauk [Delimitation of Jurisdiction Between the Union and the States in Australia: Constitutional and Legal Study. PhD leg. sci. diss.]. Ulan-Ude, 2019, 192 p. (In Russ.).

18. Bezrukov A.V. *Razgranichenie kompetentsii mezhdu publichno-territorial'nymi obrazovaniiami v usloviakh federativnykh preobrazovani* [Delimitation of Jurisdiction Between Public-Territorial Entities in the Context of Federal Transformations], *Sovremennoe pravo* [Modern Law], 2010, No. 12, pp. 18–24. (In Russ.).

19. Belkin A. *O nekotorykh voprosakh razgranicheniia predmetov vedeniia i polnomochii v rossiiskom federativnom ustroistve* [On Some Issues of Delimitation of Jurisdiction and Powers in the Russian Federal Structure], *Pravo i zhizn'* [Law and Life], 1996, No. 9, pp. 39–49. (In Russ.).

20. Leksin I., Seliverstov V. *Concurrency of Powers in the Russian Federation*, *Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance: Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, edited by N. Steytler. Leiden, Boston, Brill Nijhoff, 2017, pp. 164–206.

21. Nechaeva T.V. *Sovershenstvovanie protsedur uchastiia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v federal'nom zakonodatel'nom protsesse* [Improving the Procedures for the Participation of Constituent Entities of the Russian Federation in the Federal Legislative Process], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2006, No. 10, pp. 56–64. (In Russ.).

22. Leksin I.V. *Federativnoe ustroistvo sovremennoi Germanii: problemy i napravleniia preobrazovaniia* [Federal Structure of Modern Germany: Problems and Directions of Transformations], *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Legal Journal], 2009, No. 5 (68), pp. 121–133. (In Russ.).

23. Leksin I.V. *Gosudarstvennoe ustroistvo Rossii: nekotorye problemy iuridicheskoi teorii i praktiki* [Structure of Russian Government: Some Issues of Legal Theory and Practice], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2012, No. 3 (88), pp. 85–97. (In Russ.).

24. Khabrieva T.Ia., Klishas A.A. *Tematicheskii kommentarii k Zakonu Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ "O sovershenstvovanii regulirovaniia otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniia publichnoi vlasti"* [Thematic Commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ "On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authorities"]. Moscow, Norma, Infra-M, 2020, 240 p. (In Russ.).

25. Kondrashev A.A. *Konstitutsionnye popravki – 2020: o kolliziiakh i defektakh, porozhdaiushchikh neustranimye konflikty mezhdu "vechnymi glavami" i glavami 3–8 Konstitutsii Rossii* [Constitutional Amendments – 2020: on Collisions and Defects Generating Unremovable Conflicts Between the "Eternal Chapters" and Chapters 3–8 of the Russian Constitution], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2021, No. 3, pp. 18–29. (In Russ.).

26. Vetrov D.M. *Ostatochnaia kompetentsiia sub"ektov RF pri dogovornom razgranichenii predmetov vedeniia i polnomochii mezhdu organami gosudarstvennoi vlasti i sub"ektov RF* [Residual Jurisdiction of the Subjects of the Russian Federation

in the Treaty Delimitation of Jurisdiction and Powers Between Public Authorities of the Subjects of the Russian Federation], *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Chelyabinsk State University], 2001, No. 2 (2), pp. 36–42. (In Russ.).

27. Lebedev V.A. Zakonotvorcheskie polnomochiia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Legislative Powers of the Subjects of the Russian Federation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2014, No. 8, pp. 47–51. (In Russ.).

28. Savenkov A.N., Chirkin V.E. Konstitutsionnye osnovy sotsial'nogo i territorial'nogo edinstva i differentsiatsii publichnoi vlasti. O novom prochtenii i 25-letnem opyte osushchestvleniia nekotorykh polozhenii Konstitutsii RF 1993 g. [Constitutional Foundations of Social and Territorial Cohesion and the Differentiation of Public Power. The New Reading and 25 Years of Experience with the Implementation of Certain Provisions of the Constitution of the Russian Federation, 1993], *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2018, No. 12, pp. 18–29. (In Russ.).

29. Syrykh V.M. Teoriia gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. 5th ed. Moscow, ZAO Iustitsinform, 2006, 704 p. (In Russ.).

30. Solnik S.L. Federatsiia i regiony Rossii: dogovornyi protsess [Federation and Regions of Russia: Treaty-Making Process], *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeiskoe obozrenie* [Constitutional Law: Eastern European Review]. 1995/1996, No. 4(13)/1(14), pp. 40–46. (In Russ.).

31. Cherepanov V.A. Osobennosti razgranicheniia polnomochii mezhdru organami gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i ee sub"ektov na sovremennom etape federativnoi reformy [Peculiarities of Delimitation of Powers Between State Authorities of the Russian Federation and its Subjects at the Present Stage of Federal Reform], *Kazanskii federalist* [Kazan Federalist], 2006, No. 1–2 (17–18), pp. 71–80. (In Russ.).

32. Blankenagel' A. V poiskakh ischeznuvshikh iskluchitel'nykh polnomochii sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [In Search of the Vanished Exclusive Powers of the Subjects of the Russian Federation], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2007, No. 1, pp. 153–162. (In Russ.).

33. Vasil'eva N.V., Praskova S.V., Piatkovskaia Iu.V. Konstitutsionnyi status federal'nykh territorii v Rossii: teoreticheskie osnovy zakonodatel'nogo regulirovaniia [Constitutional Status of Federal Territories in Russia: Theoretical Foundations of Legislative Regulation], *Pravoprimenenie* [Law Enforcement], 2021, Vol. 5, No. 1, pp. 124–140. (In Russ.).

34. Sergeev A.A. Federalizm i mestnoe samoupravlenie kak instituty rossiiskogo narodovlastiia [Federalism and Local Self-Government as Institutions of Russian Democracy]. Moscow, Iurisprudentsiia, 2005, 255 p. (In Russ.).

35. Bezrukov A.V. Sovershenstvovanie vzaimodeistviia Rossiiskoi Federatsii i ee sub"ektov [Improving the Interaction Between the Russian Federation and Its Subjects]. Krasnoiarsk, Sibirskii iuridicheskii institut MVD Rossii, 2002, 134 p. (In Russ.).

36. Prokhorov A.V. Federalizm kak forma territorial'noi organizatsii vlasti v pravovom gosudarstve. Avtoref. dis. kand. iurid. nauk [Federalism as a Form of Territorial Organization of Government in a Constitutional State. PhD leg. sci. abstract diss.]. Moscow, 2008, 28 p. (In Russ.).

37. Mironov V.P., Iugov A.A. O kontseptsii reformirovaniia administrativno-territorial'nogo ustroistva oblasti v sostave Rossiiskoi Federatsii (na primere Sverdlovskoi oblasti) [On the Concept of Reforming the Administrative-Territorial Structure of the Region as Part of the Russian Federation (on the Example of the Sverdlovsk Region)], *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Legal Journal], 1995, No. 4, pp. 90–97. (In Russ.).

38. Berg O.V. Razgranichenie gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniia: organizatsionnye i territorial'nye aspekty [Separation of State Power and Local

Self-Government: Organizational and Territorial Aspects], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2001, No. 4, pp. 21–25. (In Russ.).

39. Iugov A.A. Publichnaia vlast' i territorial'naia osnova ee funktsionirovaniia: konstitutsionnye nachala pravovogo regulirovaniia [Public Authority and the Territorial Basis of Its Functioning: the Constitutional Principles of Legal Regulation], *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Legal Journal], 2004, No. 1, pp. 15–25. (In Russ.).

40. Narutto S.V. Konstitutsionnoe razgranichenie kompetentsii mezhdru federatsiei i ee sub"ektami: istoriia i sovremennost' [The Constitutional Distribution of Powers Between Federation and Its Subjects: History and Modernity], *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Serii: Iurisprudentsiia* [Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence], 2018, No. 3, pp. 79–95. (In Russ.).

41. Gritsenko E. Razgranichenie i peredacha polnomochii v sisteme publichno-vlastnykh otnoshenii [Delimitation and Transfer of Powers in the System of Public-Power Based Relations], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2009, No. 2 (69), pp. 72–91. (In Russ.).

42. Sergeev A.A. Razgranichenie polnomochii i raskhodnykh obiazatel'stv organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i organov mestnogo samoupravleniia [Delimitation of Powers and Expenditure Obligations of State Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation and Local Self-Government Bodies], *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Serii: Iurisprudentsiia* [Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence], 2020, No. 4, pp. 55–64. (In Russ.).

43. Solov'ev S.G. Institut pereraspredeleniia polnomochii – konets rossiiskogo samoupravlencheskogo fundamentalizma [Institute of Redistribution of Powers – the End of the Russian Self-Government Fundamentalism], *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovanii* [Russian Journal of Legal Studies], 2017, No. 2 (11), pp. 28–34. (In Russ.).

44. Leksin I.V. Transformatsiia konstitutsionnoi kontseptsii: ot mestnogo samoupravleniia k gosudarstvennomu upravleniiu na mestnom urovne [Transformation of the Constitutional Concept: from Local Self-Government to State Governance at the Local Level], *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik* [Public Administration. Electronic Bulletin], 2011, No. 29, pp. 1–9. (In Russ.).

45. Gabieva S.M., Fizulaeva D.Iu. Razgranichenie predmetov vedeniia i polnomochii mezhdru organami gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i organami gosudarstvennoi vlasti i sub"ektov Federatsii kak printsip rossiiskogo federalizma [Delimitation of Jurisdiction and Powers Between State Authorities of the Russian Federation and State Authorities of the Subjects of the Federation as a Principle of Russian Federalism], *Zakon i pravo* [Legislation and Law], 2010, No. 12, pp. 21–23. (In Russ.).

46. Bezrukov A.V. Razgranichenie kompetentsii mezhdru urovniami publichnoi vlasti: problemy i perspektivy [Delimitation of Jurisdiction Between Levels of Public Authority: Problems and Prospects], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2008, No. 16, pp. 8–12. (In Russ.).

47. Zinchenko E.Iu. Razgranichenie polnomochii mezhdru organami gosudarstvennoi vlasti i organami mestnogo samoupravleniia [Delimitation of Powers Between State Authorities and Local Authorities], *Mezhdunarodnyi zhurnal konstitutsionnogo i gosudarstvennogo prava* [International Journal of Constitutional and State Law], 2017, No. 2, pp. 15–17. (In Russ.).

48. Leksin I.V. Territorial'naia osnova rossiiskoi gosudarstvennosti: rezul'taty sostoiavshikhsia konstitutsionnykh izmenenii i perspektivy novykh preobrazovanii [Territorial Basis of Russian Statehood: the Results of the Completed Constitutional Changes and the Prospects for New Transformations], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2022, No. 10, pp. 37–45. (In Russ.).

DISTRIBUTION OF JURISDICTION BETWEEN THE ORDERS OF GOVERNMENT IN CONTEMPORARY RUSSIA: PRACTICAL SITUATION AND NORMATIVE FRAMEWORK

The article is devoted to the current distribution of jurisdiction between the orders of government in the Russian Federation. The author compares the actual system of this distribution with the constitutional and legislative provisions and reveals significant discrepancies between the practice and normative settings. The greatest concerns are caused by the constitutional lists of powers within federal jurisdiction and within joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities, and by the “residual” competence that have not undergone conceptual changes for almost thirty years. The article analyzes the technical changes made in recent years to these constitutional lists, as well as other innovations in the distribution of jurisdiction between the orders of government that are related to the constitutional reform of 2020 and other recent transformations. Following his findings, the author makes some proposals to update the regulatory framework for the distribution of jurisdiction between the orders of government.

Key words: jurisdiction, subjects of lawmaking, powers, joint jurisdiction, exclusive jurisdiction, delimitation, Russian Federation.

JEL: K10

Дата поступления — 10.01.2023 г.

ЛЕКСИН Иван Владимирович

доктор юридических наук, заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» / Ломоносовский проспект, д. 27, к. 4, г. Москва, 119991.

e-mail: leksin@spa.msu.ru

LEKSIN Ivan V.

Dr. Sc. (Econ.), Head of Department of Legal Foundations of Public Administration, School (Faculty) of Public Administration;

Federal State Educational Institution of Higher Professional Education Lomonosov Moscow State University / 27-4, Lomonosov Av., Moscow, 119991.

e-mail: Leksin@spa.msu.ru

Для цитирования:

Лексин И.В. Распределение компетенции между уровнями публичной власти в современной России: практическое состояние и нормативное закрепление // Федерализм. 2023. Т. 28. № 1 (109). С. 5–30. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-1-5-30>

А.В. ПЕТРИКОВ**ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ
ФЕРМЕРСКОГО СЕКТОРА РОССИИ ПО ДАННЫМ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ МИКРОПЕРЕПИСИ
2021 г.**

Приоритетной задачей современной аграрной политики является стимулирование малого бизнеса в сельском хозяйстве, прежде всего его центрального звена — крестьянских (фермерских) хозяйств. Это требует всестороннего анализа закономерностей и проблем их развития. В статье на основе опубликованных в декабре 2022 г. итогов Сельскохозяйственной микропереписи 2021 г. в сравнении с результатами Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. дается характеристика фермерского сектора, выявляются тенденции и проблемы его развития за 2016–2021 гг. Основной вывод состоит в том, что, несмотря на сокращение численности фермерских хозяйств и доступа фермеров к бюджетным субсидиям, увеличиваются площади используемых ими сельскохозяйственных угодий, посевы высокомаржинальных сельскохозяйственных культур, крупного рогатого скота. Отмечаются существенные различия в развитии фермерских хозяйств по субъектам Российской Федерации. На основе проведенного анализа предлагаются следующие меры по стимулированию фермерских хозяйств: обеспечение более широкого доступа фермеров к бюджетным и кредитным ресурсам; усиление роли федерального центра в государственной поддержке и регулировании фермерских хозяйств с целью выравнивания региональных различий и формирования единого экономического пространства в АПК; более тщательный учет интересов фермеров при проведении земельной политики; формирование эффективной системы сбыта фермерской продукции.

Ключевые слова: сельскохозяйственная перепись, крестьянские (фермерские) хозяйства, индивидуальные предприниматели, сельскохозяйственные угодья, посевы сельскохозяйственных культур, сельскохозяйственные животные, государственная поддержка крестьянских (фермерских) хозяйств, аграрная политика, субъект Российской Федерации.

JEL: Q12, Q13, Q14, Q18

В многоукладной аграрной экономике крестьянские (фермерские) хозяйства (К(Ф)Х) и индивидуальные предприниматели (ИП) играют заметную и всевозрастающую роль.

***Динамика и сельскохозяйственный потенциал
фермерских хозяйств***

Их удельный вес в валовой продукции отрасли составил в 2022 г. (по предварительным данным Росстата) 16,2% и увеличился по сравнению с 2015 г. на 4,7 процентного пункта. Фермеры в основном специализируются на растениеводстве (как более маржинальной подотрасли сельского хозяйства), их доля в производстве растениеводческой продукции в 2021 г. была в 3,8 раза выше, чем в продукции животноводства (см. табл. 1). Из растениеводческих отраслей особенно высок удельный вес фермеров в производстве подсолнечника и зерна, из животноводческих отраслей — в производстве баранины и козлятины, шерсти. За период 2015–2021 гг. доля фермерских хозяйств увеличилась по всем подотраслям, кроме производства сахарной свеклы и свиней.

Т а б л и ц а 1

***Удельный вес крестьянских (фермерских) хозяйств
и индивидуальных предпринимателей в продукции сельского хозяйства, %***

Показатели	2015	2018	2021
Валовая продукция	11,5	12,5	15,4
Продукция растениеводства	17,8	19,2	22,3
Зерновые и зернобобовые культуры	26,4	29,0	30,3
Сахарная свекла	10,6	10,7	8,8
Семена подсолнечника	29,3	33,2	36,0
Картофель	11,4	12,7	13,9
Овощи	18,2	18,7	20,3
Фрукты и ягоды	3,0	4,5	4,8
Продукция животноводства	4,7	5,4	5,8
Скот и птица на убой (в убойном весе)	3,0	3,0	3,2
Крупный рогатый скот	8,2	10,0	11,8
Свиньи	1,4	1,2	0,8
Овцы и козы	20,8	23,5	27,3
Птица	1,2	1,0	1,2
Молоко	6,7	8,2	9,1
Яйца, млн штук	0,9	1,0	1,2
Шерсть (в физическом весе), т	33,8	35,5	39,3

Источник: [1].

Данные текущей статистики, показывающие сравнительно динамичное развитие фермерского сектора, подтверждаются недавно опубликованными окончательными итогами Сельскохозяйственной микропереписи 2021 г. (в ходе которой обследовано 100% численности К(Ф)Х и ИП) в сравнении с данными Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. (см. табл. 2). Несмотря на сокращение общей численности хозяйств, за счет роста их размеров в фермерском секторе увеличивается общая площадь сельскохозяйственных угодий, пашни, посевной площади сельскохозяйственных культур. Повышается удельный вес хозяйств, фактически осуществлявших сельскохозяйственную деятельность, доля фактически используемых сельскохозяйственных угодий, снижается удельный вес залежных земель.

Все это говорит о *поступательном развитии фермерского сектора*, в особенности его растениеводческих отраслей, чего нельзя сказать о животноводстве. Сократилось поголовье птицы, овец и коз, молочного крупного рогатого скота (КРС) и особенно сильно свиней (в связи с рисками распространения на малых фермах африканской чумы свиней). Вместе с тем заметно выросла численность мясного КРС. Концентрация скота и птицы в одном хозяйстве возросла по всем позициям, что позволяет применять все более интенсивные технологии и обеспечивать рост продуктивности сельскохозяйственных животных. Это обеспечивает постепенный рост выпуска фермерской животноводческой продукции, в частности объем производства молока увеличился с 2 174 тыс. т в 2016 г. до 2 943,5 тыс. т в 2021 г., т.е. на 35,4 % [2].

Т а б л и ц а 2

Основные показатели деятельности крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей по итогам Сельскохозяйственной микропереписи 2021 г. и Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г.

Показатели	2016	2021	2021-2016	2021/2016, %
1	2	3	4	5
Число хозяйств — всего, тыс. ед.	174,8	118,3	-56,5	67,7
Из них осуществлявшие сельскохозяйственную деятельность в I полугодии	115,6	96,1	-19,5	83,1
% от общего числа соответствующей категории организаций (хозяйств)	66,1	81,2	15,1	122,8
Общая площадь сельскохозяйственных угодий, тыс. га	39 578	41 593,4	2 015,4	105,1
В т.ч.:				
Пашня	26 847,8	30 500,2	3 652,4	113,6
Сенокосы	2 227,8	1 889,3	-338,5	84,8

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5
Пастбища	9 008,7	8 544,6	-464,1	94,8
Многолетние насаждения	50,6	72,2	21,6	142,7
Залежь	1 443,0	587,2	-855,8	40,7
Из общей площади сельскохозяйственных угодий фактически использовались, тыс. га	36 288,7	39 299	3 010,3	108,3
% от общей площади сельскохозяйственных угодий	91,7	94,5	2,8	103,1
Посевная площадь сельскохозяйственных культур под урожаем, тыс. га	22 002,3	25 364,2	3 361,9	115,3
Поголовье сельскохозяйственных животных, тыс. голов:				
Крупный рогатый скот — всего	2 564,3	3 057,3	493,0	119,2
Из него коровы	1 167,4	1 414,1	246,7	121,1
Молочный крупный рогатый скот	1 477,1	1 389,6	-87,5	94,1
Мясной крупный рогатый скот	1 086,8	1 603,0	516,2	147,5
Свины	497,0	293,5	-203,5	59,1
Овцы и козы — всего	9 772,8	8 794,5	-978,3	90,0
Птица — всего	11 208,1	9 944,9	-1 263,2	88,7
В среднем на одно хозяйство:				
Общая площадь сельскохозяйственных угодий, га	226,5	351,6	125,1	155,2
Общая посевная площадь сельскохозяйственных культур под урожаем соответствующего года, га ^{*)}	282,5	367,7	85,2	130,2
Поголовье сельскохозяйственных животных, голов ^{**) :}				
Крупный рогатый скот	62,5	92,1	29,6	147,4
Из него коровы	32,2	47,3	15,1	146,9
Свины	61,5	92,4	30,9	150,2
Птица	975,4	1502,9	527,5	154,1

Источник: составлено автором по [3, с. 9, 14].

^{*)} В расчете на одну организацию (хозяйство), имевшую общую посевную площадь.

^{**) :} В расчете на одну организацию (хозяйство), имевшую поголовье скота соответствующего вида.

При общем сокращении числа К(Ф)Х и ИП этот показатель *сильно варьирует* по субъектам Российской Федерации (см табл. 3). Только в 15 регионах наблюдался рост их численности, в остальных она снижалась. В 21 субъекте Российской Федерации она уменьшилась более, чем наполовину; в 37 регионах снижение было большим, чем в среднем по стране.

Т а б л и ц а 3

**Динамика численности крестьянских (фермерских) хозяйств
и индивидуальных предпринимателей по итогам
Сельскохозяйственной микропереписи 2021 г.
и Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г.**

Интервалы роста (снижения) численности К(Ф)Х и ИП, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации (численность К(Ф)Х и ИП в 2021 к 2016, %)
1	2	3
200,1 и более	2	г. Санкт-Петербург (320,0), Архангельская область (233,6)
130,1–200,0	5	Камчатский край (188,6), Ненецкий АО (180,0), Ямало-Ненецкий АО (135,0), Республика Тыва (131,8), Республика Ингушетия (131,6)
100,1–130,0	8	Республика Крым (126,8), Республика Хакасия (121,4), Карачаево-Черкесская Республика (109,3), Орловская область (107,9), Хабаровский край (105,5), Белгородская область (104,6), Республика Калмыкия (101,9), Ростовская область (101,0)
100,0–80,1	17	Пензенская область (98,8), Курская область (97,5), Воронежская область (97,4), Курганская область (95,9), Ульяновская область (95,9), Удмуртская Республика (94,5), Липецкая область (93,4), Республика Башкортостан (92,7), Пермский край (92,4), Астраханская область (91,0), Еврейская АО (89,7), Иркутская область (89,6), Республика Северная Осетия – Алания (89,4), Волгоградская область (87,4), Республика Саха (Якутия) (85,1), Чукотский АО (81,3), Мурманская область (80,6)
80,0–60,1	25	Тамбовская область (80,0), Республика Татарстан (77,7), Амурская область (76,9), Владимирская область (76,7), Оренбургская область (76,1), Самарская область (75,6), Саратовская область (74,9), Омская область (74,3), Приморский край (73,4), Тульская область (72,8), Тюменская область (71,7), Республика Алтай (70,6), Алтайский край (70,4), Республика Карелия (70,3), Томская область (69,2), Сахалинская область (68,5), <i>Российская Федерация</i> (67,7), Ставропольский край (66,5), Ивановская область (64,9), Республика Мордовия (64,1), Свердловская область (62,5), Республика Коми (62,3), г. Москва (61,3), Республика Адыгея (60,7), Краснодарский край (60,2), Забайкальский край (60,1)

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3
60,0–40,1	14	Нижегородская область (59,8), Чеченская Республика (59,3), Калужская область (58,4), Кемеровская область – Кузбасс (57,4), Костромская область (56,0), Красноярский край (55,7), Республика Бурятия (52,5), Ханты-Мансийский АО – Югра (47,7), Брянская область (47,4), Республика Марий Эл (45,3), Кабардино-Балкарская Республика (44,9), Новосибирская область (44,8), г. Севастополь (41,5), Чувашская Республика (41,3)
40,0–20,1	13	Тверская область (37,6), Смоленская область (36,7), Вологодская область (36,1), Республика Дагестан (36,0), Псковская область (32,6), Магаданская область (32,1), Новгородская область (31,5), Московская область (31,1), Калининградская область (30,6), Челябинская область (27,0), Ленинградская область (24,6), Рязанская область (22,5), Кировская область (21,8)
20,0 и менее	1	Ярославская область (17,1)

Источник: составлено автором по [3, с. 17, 19; 4, с. 11, 13].

Также дифференцирован по регионам индекс площадей сельскохозяйственных угодий крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей (см. табл. 4). Различия регионов по этому показателю превышают различия в динамике численности хозяйств. Количество регионов, где наблюдается рост площадей сельскохозяйственных угодий К(Ф)Х и ИП (47 субъектов Российской Федерации) более чем в три раза превышает количество регионов с ростом числа хозяйств (14 субъектов). В 33 регионах показатели динамики площадей сельскохозяйственных угодий были лучше, чем по Российской Федерации в целом. В 11 субъектах рост численности хозяйств происходит одновременно с увеличением площади сельскохозяйственных угодий (в Республике Тыве, Республике Ингушетии, Республике Крым, Республике Хакасии, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Калмыкии, Ненецком АО, Хабаровском крае, Орловской, Белгородской и Ростовской областях).

Рост средних размеров площади одного хозяйства (см. табл. 2) обусловлен уменьшением удельного веса мелких хозяйств (с посевной площадью сельскохозяйственных культур до 100 га и особенно до 50 га) и, соответственно, увеличением доли более крупных К(Ф)Х и ИП (с площадью посевов более 100 га) (см. табл. 5). Среди хозяйств, имевших посевную площадь, в наибольшей степени уменьшился удельный вес К(Ф)Х и ИП с посевами до 3,1 га (–4,9 процентного пункта) увеличился с посевами от 200,1 до 500 га (+4,1 процентного пункта).

Т а б л и ц а 4

**Динамика сельскохозяйственных угодий крестьянских (фермерских) хозяйств
и индивидуальных предпринимателей в разрезе субъектов
Российской Федерации по итогам Сельскохозяйственной микропереписи
2021 г. и Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г.**

Рост (снижение) сельскохозяйственных угодий К(Ф)Х и ИП, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации (площадь сельскохозяйственных угодий К(Ф)Х и ИП 2021 к 2016, %)
1	2	3
200,1 и более	4	Ненецкий АО (2739,7), г. Москва (595,2), Республика Тыва (538,9), г. Севастополь (268,1)
125,1–200,0	9	Ханты-Мансийский АО – Югра (189,6), Хабаровский край (160,6), Республика Крым (153,4), Магаданская область (145,7), Ивановская область (144,1), Республика Бурятия (141,2), Республика Карелия (128,1), Нижегородская область (126,7), Иркутская область (125,8)
110,1–125,0	14	Республика Саха (Якутия) (123,7), Республика Татарстан (123,2), Тульская область (122,9), Пензенская область (120,0), Челябинская область (119,5), Оренбургская область (119,3), Красноярский край (118,7), Приморский край (118,6), Ульяновская область (117,6), Забайкальский край (115,9), Республика Хакасия (114,3), Ростовская область (113,5), Белгородская область (112,9), Чувашская Республика (111,7)
105,1–110,0	6	Республика Башкортостан (110,0), Сахалинская область (109,7), Орловская область (108,3), Новгородская область (108,2), Краснодарский край (107,9), Курганская область (105,2), <i>Российская Федерация (105,1)</i>
100,1–105,0	15	Владимирская область (105,0), Омская область (104,4), Республика Калмыкия (103,9), Липецкая область (103,4), Свердловская область (103,1), Новосибирская область (102,8), Кемеровская область – Кузбасс (102,7), Удмуртская Республика (102,4), Костромская область (102,0), Республика Ингушетия (101,5), Амурская область (101,4), Ставропольский край (100,6), Воронежская область (100,4), Карачаево-Черкесская Республика (100,1)
100,0–95,1	11	Еврейская АО (99,7), Тамбовская область (99,7), Московская область (99,2), Саратовская область (97,6), Калужская область (97,4), Тюменская область (96,6), Волгоградская область (96,5), Республика Дагестан (96,4), Пермский край (95,9), Самарская область (95,2), Ленинградская область (95,2)

О к о н ч а н и е т а б л . 4

1	2	3
95,0–90,1	11	Томская область (94,2), Брянская область (93,9), Рязанская область (93,9), Алтайский край (93,9), Республика Северная Осетия – Алания (93,6), Курская область (92,9), Республика Марий Эл (92,7), Республика Алтай (91,9), Тверская область (91,8), Камчатский край (91,6), Республика Коми (91,4)
90,0–75,1	7	Чеченская Республика (89,9), Псковская область (89,6), Калининградская область (86,2), Архангельская область (82,2), Республика Мордовия (81,6), Астраханская область (78,9), Ярославская область (75,2)

Источник: составлено автором по [3, с. 50, 514; 5, с. 36, 38].

Т а б л и ц а 5

**Группировка крестьянских (фермерских) хозяйств
и индивидуальных предпринимателей по размеру общей посевной площади
под урожаем 2016 г. и 2021 г.**

Хозяйства	Доля крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, %				Посевная площадь сельскохозяйственных культур, % от общей площади посевов	
	от общего числа хозяйств		от числа хозяйств, имевших посевную площадь			
					2016	2021
Имевшие посевную площадь, га:						
До 3,1	5,2	1,6	7,7	2,8	0	0
3,1–10	6,6	3	9,9	5,2	0,2	0,1
10,1–20	5,9	3,7	8,8	6,4	0,5	0,3
20,1–50	11,3	9,1	16,8	15,7	2,1	1,5
50,1–100	9,6	9,3	14,2	16	3,8	3,3
100,1–200	9,4	9,8	13,9	16,8	7,2	6,7
200,1–500	10,2	11,2	15,1	19,2	17,4	17
500,1–1 500	6,7	7,7	9,9	13,1	29,7	30,2
1 500,1–3 000	1,7	2	2,5	3,4	18,1	18,9
Свыше 3 000	0,8	0,9	1,1	1,5	20,9	22
Всего	67,4	58,3	100	100	100	100
Не имевшие посевной площади	32,6	41,7	—	—	—	—
Итого	100	100	—	—	100	100

Источник: составлено автором по [3, с. 392, 393; 6, с. 240, 241].

В межпереписной период (2016–2021 гг.) фермерские хозяйства, в отличие от сельскохозяйственных организаций, *обеспечили рост своего земельного потенциала*. Площадь сельскохозяйственных угодий, которую они фактически используют (см. табл. 6), расширилась на 3 846,7 тыс. га (прирост 11,9%), в то время у сельхозорганизаций она уменьшилась на 9 342,8 тыс. га (-11,7%). По уровню использования сельскохозяйственных угодий (отношение фактически используемой площади к общей) фермеры также превосходят сельскохозяйственные организации, причем разница между ними за 2016–2021 гг. несколько возросла (на 0,3 процентного пункта). Одна из главных причин такого положения состоит в том, что в 2021 г. в фермерском секторе доля хозяйств, осуществлявших сельскохозяйственную деятельность, была заметно выше (на 6,6 процентного пункта), чем в сельскохозяйственных организациях; причем в течение 2016–2021 гг. этот показатель у фермеров увеличился, а в сельскохозяйственных организациях снизился.

Т а б л и ц а 6

Динамика фактически используемых сельскохозяйственных угодий и доли организаций (хозяйств), осуществлявших сельскохозяйственную деятельность, в секторах сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей за 2016–2021 гг.

Показатели	Сельскохозяйственные организации			Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели		
	2016	2021	2021 к 2016	2016	2021	2021 к 2016
Из общей площади сельскохозяйственных угодий фактически использовали, тыс. га	80 193,10	70 850,3	-9 342,8	32 368,4	36 215,1	3 846,7
В процентах от общей площади сельскохозяйственных угодий соответствующей категории организаций (хозяйств)	88,9	90,9	2,0	92,4	94,7	2,3
Доля организаций (хозяйств), осуществлявших сельскохозяйственную деятельность в первом полугодии соответствующего года, % к общему числу организаций (хозяйств)	76,3	74,6	- 1,7	66,1	81,2	15,1

Источник: составлено автором по [3, с. 10, 12, 13].

В региональном разрезе уровень использования сельскохозяйственных угодий варьирует (см. табл. 7) в диапазоне от 77% (Республика Дагестан) до 100% (Ненецкий АО, Республика Ингушетия). В 39 субъектах Российской Федерации этот показатель выше, чем в среднем по Российской Федерации (94,5); в 54 регионах он превышает 90%.

Т а б л и ц а 7

Группировка субъектов Российской Федерации по доле фактически используемых сельскохозяйственных угодий в их общей площади в секторе К(Ф)Х и ИП (по итогам Сельскохозяйственной микропереписи 2021 г.)

Доля фактически используемых сельскохозяйственных угодий	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации (доля фактически используемых сельскохозяйственных угодий в их общей площади, %)
1	2	3
100,0	2	Ненецкий АО (100), Республика Ингушетия (100)
99,9–97,0	22	Мурманская область (99,9), Республика Тыва (99,9), г. Москва (99,7), Чукотский АО (99,7), Республика Башкортостан (99,4), Липецкая область (99,2), Республика Адыгея (99,1), Курская область (99), Орловская область (99), Ростовская область (98,9), Кабардино-Балкарская Республика (98,8), Краснодарский край (98,7), Кемеровская область (98,7), Республика Татарстан (98,5), Чувашская Республика (98,1), Тамбовская область (97,7), Челябинская область (97,7), Оренбургская область (97,6), Республика Алтай (97,4), Алтайский край (97,4), Удмуртская Республика (97,3), Омская область (97,2)
96,9–95,0	15	Республика Коми (96,7), Республика Крым (96,7), Курганская область (96,7), Республика Северная Осетия – Алания (96,5), Воронежская область (96,4), Тверская область (96,3), Пензенская область (96,3), Самарская область (96,3), Брянская область (96,2), Ставропольский край (96), Новосибирская область (95,8), Белгородская область (95,7), Рязанская область (95,2), Саратовская область (95,2), Тульская область (95)
94,9–90,0	15	Российская Федерация (94,5), Республика Мордовия (94,5), Камчатский край (94,4), Ульяновская область (94,1), Республика Карелия (93,9), Красноярский край (93,8), Республика Саха (Якутия) (93,6), Республика Хакасия (93,1), Свердловская область (93), Пермский край (92,7), Республика Бурятия (92,7), Волгоградская область (92,5), Томская область (92,3), Калужская область (90,9), Республика Калмыкия (90,6), Сахалинская область (90,3)
89,9–85,0	12	Тюменская область (89,5), Еврейская АО (89), Нижегородская область (88,7), Иркутская область (88,7), Астраханская область (88,5), Кировская область (87,9), Вологодская область (87,6), Новгородская область (87,1), Костромская область (86,6), Архангельская область (86,3), Чеченская Республика (86,1), Забайкальский край (85,2)

О к о н ч а н и е т а б л . 7

1	2	3
84,9–80,0	11	Смоленская область (84,9), Республика Марий Эл (84,1), Калининградская область (83,4), Амурская область (82,9), Магаданская область (82,9), Ямало-Ненецкий АО (82,1), Московская область (81,6), Ярославская область (81,5), Ивановская область (81,4), Ленинградская область (81,1), Владимирская область (80,4)
79,9–75,0	3	Хабаровский край (79,8), Приморский край (78,7), Республика Дагестан (77)

Источник: составлено автором по [3, с. 60–61].

За период 2016–2021 гг. фермеры только 20 субъектов Российской Федерации (Чеченской Республики, Карачаево-Черкесской Республики, Чукотского АО, Ямало-Ненецкого АО, Ханты-Мансийского АО-Югры, Хабаровского, Алтайского, Ставропольского, Забайкальского, Приморского краев, Воронежской, Омской, Архангельской, Ростовской, Томской, Амурской, Иркутской, Тюменской областей, г. Севастополя и г. Санкт-Петербурга) снизили уровень использования сельскохозяйственных угодий (см. табл. 8). Наиболее существенно рассматриваемый показатель (на более, чем 30 процентных пунктов) увеличили крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели Республики Карелии, Камчатского края и Мурманской области.

Т а б л и ц а 8

**Изменение доли фактически используемых сельскохозяйственных угодий
в фермерском секторе по субъектам Российской Федерации**

Интервалы изменения доля фактически используемых сельскохозяйственных угодий, процентный пункт	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации (доля фактически используемых сельскохозяйственных угодий в 2021 г. минус доля фактически используемых сельскохозяйственных угодий в 2016 г., процентный пункт)
1	2	3
30,1 и более	3	Мурманская область (66,4), Камчатский край (32,3), Республика Карелия (31,8)
30,0–15,1	9	Еврейская АО (28,5), Ленинградская область (24,8), Вологодская область (23,8), Кировская область (22,3), Смоленская область (21,7), Ярославская область (20,6), Рязанская область (20,1), Тверская область (18,8), Республика Бурятия (17,9)
15,0–10,1	9	Республика Адыгея (14,7), Новгородская область (13,9), Костромская область (13,8), Сахалинская область (12,0), Новосибирская область (11,6), Республика Марий Эл (10,9), Калининградская область (10,7), Красноярский край (10,4), Владимирская область (10,2)

О к о н ч а н и е т а б л . 8

1	2	3
10,0–5,1	12	Астраханская область (9,5), Челябинская область (9,4), Республика Ингушетия (9,1), Калужская область (9,0), Республика Мордовия (8,0), г. Москва (7,4), Волгоградская область (7,1), Ивановская область (6,4), Республика Коми (6,1), Кемеровская область – Кузбасс (6,1), Самарская область (5,7), Республика Алтай (5,5)
5,0–3,1	8	Республика Дагестан (5,0), Республика Тыва (4,9), Брянская область (4,7), Магаданская область (4,2), Пермский край (4,1), Свердловская область (4,1), Республика Хакасия (4,1), Республика Башкортостан (3,3), <i>Российская Федерация</i> (2,8)
3,0–0,1	23	Республика Татарстан (2,6), Московская область (2,5), Саратовская область (2,5), Республика Саха (Якутия) (2,4), Нижегородская область (2,2), <i>Российская Федерация</i> (2,1), Республика Крым (1,7), Тульская область (1,6), Псковская область (1,5), Удмуртская Республика (1,5), Ненецкий АО (1,4), Кабардино-Балкарская Республика (1,4), Республика Калмыкия (1,1), Липецкая область (1,0), Оренбургская область (1,0), Курская область (0,9), Курганская область (0,9), Белгородская область (0,8), Пензенская область (0,8), Республика Северная Осетия – Алания (0,6), Орловская область (0,5), Тамбовская область (0,2), Чувашская Республика (0,1), Ульяновская область (0,1)
0,0–3,1	12	Краснодарский край (0,0), Чукотский АО (-0,3), Воронежская область (-0,8), Омская область (-0,8), Хабаровский край (-0,8), Архангельская область (-1,0), Ростовская область (-1,0), Томская область (-1,0), Алтайский край (-1,2), Амурская область (-2,7), Чеченская Республика (-2,9), Ставропольский край (-3,0)
-3,0–5,1	1	Забайкальский край (-4,8)
-5,0–10,1	3	Иркутская область (-7,6), Приморский край (-9), Тюменская область (-9,3)
-10,0 и более	5	Ямало-Ненецкий АО (-17,9), Карачаево-Черкесская Республика (-24,2), г. Севастополь (-34,7), Ханты-Мансийский АО – Югра (-44,7), г. Санкт-Петербург (-99,1)

Источник: составлено автором по [3, с. 60–61; 7, с. 16–697].

Данные *таблицы 9* характеризуют изменения площади и структуры посевных площадей сельскохозяйственных культур в фермерских хозяйствах. Из *таблицы 9* следует, что рост посевов произошел по всем видам культур, кроме сахарной свеклы, картофеля, овощных и бахчевых культур. Лидеры роста – рапс и подсолнечник на зерно. Соответственно изменилась и структура посевов: наблюдается увеличение доли технических культур, снижается доля зерновых

и зернобобовых культур (впрочем, удельный вес посевов пшеницы несколько растет), а также картофеля, овощных и бахчевых культур, кормовых культур.

Т а б л и ц а 9

Площадь и структура посевных площадей сельскохозяйственных культур крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей

Показатели	Посевная площадь			Доля в общей посевной площади		
	тыс. га		%	%		процентный пункт
	2016	2021	2021/2016	2016	2021	2021/2016
Зерновые и зернобобовые культуры — всего	14 782,4	16 485,2	111,5	67,2	65,0	-2,2
Из них пшеница	8 847,4	10 293,5	116,3	40,2	40,6	0,4
Технические культуры — всего	4 052,9	5 721,6	141,2	18,4	22,6	4,2
Из них:						
Сахарная свекла	131,3	96,3	73,3	0,6	0,4	-0,2
Подсолнечник на зерно	2 643,9	3 705,9	140,2	12,0	14,6	2,6
Соя	627,1	752,5	120,0	2,9	3,0	0,1
Рапс	162,9	346,9	213,0	0,7	1,4	0,7
Картофель	150,6	126,0	83,7	0,7	0,5	-0,2
Овощные и бахчевые культуры	174,0	135,0	77,6	0,8	0,5	-0,3
Кормовые культуры	2 842,4	2 896,5	101,9	12,9	11,4	-1,5

Источник: составлено автором по [3, с. 10, 12].

Доступ фермеров к кредитам и средствам государственной поддержки

В таблицах 10–15 представлена информация об уровне финансово-кредитной поддержки фермерских хозяйств как по Российской Федерации, так и в региональном разрезе.

Данные таблицы 10 характеризуют обеспеченность фермерского сектора кредитами и субсидиями (дотациями) за счет средств федерального и региональных бюджетов в сравнении с сельскохозяйственными организациями. Как в 2015 г., так и в 2020 г. это сравнение было не в пользу фермерских хозяйств. Причем в течение межпереписного периода *разница в обеспеченности кредитами возросла* (на 5,2 процентного пункта),

а субсидиями (дотациями) уменьшилась (на 11,7 процентного пункта). Следует также подчеркнуть, что уровень доступа как сельскохозяйственных организаций, так и фермеров к кредитам растет, а к бюджетным средствам — уменьшается.

Т а б л и ц а 10

Удельный вес сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, получавших кредитные средства и субсидии (дотации) за счет средств федерального бюджета и/или бюджета субъекта Российской Федерации в 2015 г. и 2020 г. (% от общего числа организаций (хозяйств), осуществлявших сельскохозяйственную деятельность в соответствующем году)

Показатели	Доля организаций (хозяйств), получавших			
	кредитные средства		субсидии (дотации)	
	2015	2020	2015	2020
Сельскохозяйственные организации, %	24,5	32,6	68,8	53,0
Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели, %	10,7	13,6	34,7	30,6
Разница между сельскохозяйственными организациями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями, процентный пункт	13,8	19	34,1	22,4

Источник: составлено автором по [3, с. 366, 367, 374, 375; 7, с. 470, 471, 499, 503].

В таблице 11 показана обеспеченность кредитными и бюджетными ресурсами крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей в зависимости от размеров посевных площадей. В обеспеченности кредитами наблюдается четкая закономерность: чем крупнее хозяйство, тем выше обеспеченность. В доступе к субсидиям (дотациям) эта закономерность прослеживается среди хозяйств с размером посевов от 50 га; вместе с тем обеспеченность средствами бюджетной поддержки хозяйств площадью до 3,1 га выше, чем в группах с площадью 3,1–10 га, 10,1–20 га и 20,1–50 га.

Уровень доступа крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей к кредитным ресурсам существенно дифференцирован по субъектам Российской Федерации (см. табл. 12). Если в Омской области 28,7% фермеров пользовались в 2020 г. кредитами (самый высокий показатель), то в Чеченской Республике — только 1,1% (самый низкий показатель). В 30 субъектах Российской Федерации обеспеченность кредитными ресурсами выше, чем по стране в целом (13,6%).

Т а б л и ц а 11

Доля крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, получавших кредитные средства в 2020 г. и субсидии (дотации) за счет средств федерального бюджета и/или бюджета субъекта Российской Федерации в 2020 г.

Хозяйства, имевшие посевную площадь, га	Доля (%) крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, получавших	
	кредитные средства	субсидии (дотации)
До 3,1	3,4	18,0
3,1–10	3,5	12,5
10,1–20	5,3	13,4
20,1–50	5,9	13,9
50,1–100	9,2	19,7
100,1–200	13,8	26,5
200,1–500	22,9	39,1
500,1–1 500	34,9	54,8
1 500,1–3 000	45,9	67,8
Свыше 3 000	58,9	80,2

Источник: составлено автором по [3, с. 392, 393].

Т а б л и ц а 12

Группировка К(Ф)Х и ИП по доле хозяйств, получавших кредитные средства в 2020 г. (% от общего числа хозяйств, осуществлявших сельскохозяйственную деятельность в 2020 г.)

Доля К(Ф)Х и ИП, получавших кредитные средства, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации (доля К(Ф)Х и ИП, получавших кредитные средства, %)
1	2	3
25,1–30,0	3	Омская область (28,3), Курская область (26,7), Орловская область (25,2)
20,1–25,0	7	Курганская область (24,9), Алтайский край (24,4), Воронежская область (23,5), Саратовская область (21,9), Оренбургская область (21,5), Челябинская область (21,1), Ростовская область (20,9)
15,1–20,0	13	Тамбовская область (20,0), Белгородская область (19,3), Липецкая область (18,4), Камчатский край (17,9), Еврейская АО (17,2), Новосибирская область (17,0), Кировская область (16,3), Тульская область (16,0), Краснодарский край (15,9), Амурская область (15,8), Ставропольский край (15,5), Самарская область (15,5), Ульяновская область (15,1)

О к о н ч а н и е т а б л . 1 2

1	2	3
10,1–15,0	20	Волгоградская область (15,0), Рязанская область (14,9), Пензенская область (14,5), Ямало-Ненецкий АО (14,3), Кемеровская область – Кузбасс (14,0), Республика Марий Эл (13,8), Красноярский край (13,7), <i>Российская Федерация</i> (13,6), Удмуртская Республика (13,6), Приморский край (13,6), г. Москва (13,3), Псковская область (13,2), Тюменская область (13,1), Брянская область (13,0), Чувашская Республика (13,0), Вологодская область (12,8), Республика Башкортостан (12,8), Свердловская область (12,8), Магаданская область (11,8), Республика Татарстан (11,1), Пермский край (11,0)
5,1–10,0	29	Смоленская область (9,6), Калининградская область (9,5), Мурманская область (9,5), Забайкальский край (9,5), Республика Бурятия (9,4), Новгородская область (9,3), Нижегородская область (9,3), Республика Мордовия (9,1), Хабаровский край (9,1), Астраханская область (8,8), Республика Коми (8,6), Томская область (8,4), Сахалинская область (8,4), Тверская область (8,3), Ненецкий АО (7,7), Чукотский АО (7,7), Архангельская область (7,4), Республика Адыгея (7,1), Республика Алтай (6,9), Ленинградская область (6,7), Калужская область (6,6), Ханты-Мансийский АО (6,6), Иркутская область (6,2), Ивановская область (5,9), Владимирская область (5,5), Московская область (5,5), Республика Крым (5,5), Республика Хакасия (5,1), Республика Саха (Якутия) (5,1)
0,1–5,0	10	Костромская область (4,9), Республика Карелия (4,9), Ярославская область (4,2), Республика Северная Осетия – Алания (4,0), Республика Калмыкия (3,6), Республика Тыва (3,2), Карачаево-Черкесская Республика (2,9), Кабардино-Балкарская Республика (2,4), Республика Дагестан (2,2), Чеченская Республика (1,1)

Источник: составлено автором по [3, с. 367, 369].

В течение 2015–2020 гг. (см. таб. 13) 41 субъект Российской Федерации сумели повысить уровень обеспеченности кредитами, из них фермеры Еврейской автономной области, Омской области и Ямало-Ненецкого автономного округа – более чем на 10 процентных пунктов. В 34 регионах рассматриваемый показатель снизился, из них в Томской области, Ненецком АО, Хабаровском крае существенно, в интервале 12–16 процентных пунктов.

Т а б л и ц а 13

**Динамика доли К(Ф)Х и ИП, получавших кредитные средства,
за 2015–2020 гг. (доля К(Ф)Х и ИП, получавших кредитные средства в 2020 г.
минус доля К(Ф)Х и ИП, получавших кредиты в 2015 г.)**

Изменение доли К(Ф)Х и ИП, процентный пункт	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации (изменение доли К(Ф)Х и ИП, получавших кредитные средства в 2020 по сравнению с 2015, процентный пункт)
+10,1 и более	3	Еврейская АО (13,0), Омская область (11,2), Ямало-Не- нецкий АО (10,5)
+5,1 – +10,0	10	Курская область (9,8), Курганская область (8,7), Орен- бургская область (8,2), Саратовская область (7,9), Воро- нежская область (6,6), Ставропольский край (6,6), Челя- бинская область (6,2), Белгородская область (6,1), Там- бовская область (5,8), Рязанская область (5,3)
+3,1 – +5,0	9	Свердловская область (4,6), Ростовская область (4,6), Приморский край (4,6), Новосибирская область (4,0), Удмуртская Республика (3,8), Амурская область (3,6), Ор- ловская область (3,4), Алтайский край (3,3), Псковская область (3,2)
+0,1 – +3,0	19	Республика Крым (3,0), <i>Российская Федерация</i> (2,9), Ре- спублика Мордовия (2,6), Тверская область (2,3), Красно- дарский край (2,2), Кемеровская область – Кузбасс (1,7), Пензенская область (1,5), Самарская область (1,5), Новго- родская область (1,5), Республика Северная Осетия – Ала- ния (1,2), Республика Калмыкия (0,7), Калининградская область (0,6), Московская область (0,6), Тульская область (0,5), Республика Алтай (0,5), Республика Башкортостан (0,3), Брянская область (0,3), Камчатский край (0,3), Ре- спублика Татарстан (0,1), Республика Дагестан (0,1)
0,0 – -3,0	23	Республика Марий Эл (0,0), Кабардино-Балкарская Ре- спублика (0,0), Ленинградская область (-0,1), Республи- ка Коми (-0,1), Кировская область (-0,1), Ульяновская область (-0,3), Волгоградская область (-0,3), Республика Карелия (-0,3), Пермский край (-0,4), Смоленская об- ласть (-0,4), Карачаево-Черкесская Республика (-0,4), Владимирская область (-0,5), Вологодская область (-0,6), Чеченская Республика (-0,7), Республика Адыгея (-0,9), Чувашская Республика (-1,0), Республика Бурятия (-1,3), г. Москва (-2,1), Тюменская область (-2,2), Ханты-Ман- сийский АО – Югра (-2,5), Красноярский край (-2,6), Ивановская область (-2,8), Республика Тыва (-2,9)
-3,1 – -5,0	7	Республика Саха (Якутия) (-3,1), Нижегородская область (-3,4), Калужская область (-3,4), Костромская область (-3,8), Астраханская область (-4,1), Забайкальский край (-4,3), Архангельская область (-5,0)
-5,1 – -10,0	3	Ярославская область (-5,3), Иркутская область (-7,0), Ли- пецкая область (-9,4)
-10,1 и менее	3	Томская область (-12,4), Ненецкий АО (-15,4), Хабаров- ский край (-15,9)

Источник: составлено автором по [3, с. 367, 369; 8, с. 470, 471].

Дифференциация обеспеченности крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей бюджетными средствами в региональном разрезе заметно выше, чем кредитами (см. табл. 14). Самый высокий уровень доступа фермеров к субсидиям (дотациям) за счет средств федерального и/или регионального бюджета наблюдался в 2020 г. в Чукотском АО (84,6%), самый низкий – в Чеченской Республике (2,8%). В 51 субъекте Российской Федерации государственная поддержка была выше, чем в среднем по стране (30,6%).

Т а б л и ц а 14

Группировка К(Ф)Х и ИП по доле хозяйств, получавших субсидии (дотации) за счет средств федерального бюджета и/или бюджета субъекта Российской Федерации в 2020 г. (% от общего числа хозяйств, осуществлявших сельскохозяйственную деятельность в 2020 г.)

Доля К(Ф)Х и ИП, получавших субсидии (дотации), %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации (доля К(Ф)Х и ИП, получавших субсидии (дотации), %)
1	2	3
80,1–85,0	1	Чукотский АО (84,6)
70,1–80,0	2	Республика Коми (77,3), Магаданская область (76,5)
60,1–70,0	2	Ханты-Мансийский АО – Югра (63,9), Омская область (60,1)
50,1–60,0	14	Республика Хакасия (59,7), Забайкальский край (59,2), Республика Калмыкия (57,9), Мурманская область (57,1), Республика Тыва (57,1), Республика Ингушетия (56,4), Сахалинская область (56,0), Ненецкий АО (53,8), Республика Татарстан (53,7), Новосибирская область (53,2), Иркутская область (52,5), Нижегородская область (52,2), Челябинская область (50,8), Тюменская область (50,1)
40,1–50,0	7	Красноярский край (48,7), Республика Саха (Якутия) (48,5), Курганская область (47,7), Республика Бурятия (44,6), Республика Алтай (44,1), Томская область (44,0), Республика Башкортостан (42,1)
30,1–40,0	26	Республика Мордовия (39,4), Пермский край (39,2), Ямало-Ненецкий АО (38,1), Ленинградская область (37,9), Самарская область (37,7), Новгородская область (37,1), Свердловская область (37,1), Брянская область (37,0), Оренбургская область (36,7), Астраханская область (35,6), Республика Дагестан (35,6), Алтайский край (34,3), Удмуртская Республика (34,1), Камчатский край (34,0), Ивановская область (33,5), Республика Карелия (33,3), Чувашская Республика (33,2), Орловская область (32,7), Липецкая область (32,1), Кировская область (32,1), Карачаево-Черкесская Республика (31,8), Кемеровская область – Кузбасс (31,6), Архангельская область (31,4), Костромская область (31,0), Ульяновская область (31,0), Российская Федерация (30,6), Республика Марий Эл (30,6)

О к о н ч а н и е т а б л . 14

1	2	3
20,1–30,0	18	г. Севастополь (30,0), Владимирская область (29,7), Еврейская АО (29,3), Пензенская область (28,8), Амурская область (28,0), Саратовская область (27,8), Воронежская область (27,3), Псковская область (25,4), Вологодская область (24,8), Курская область (24,7), Смоленская область (24,4), Тверская область (23,1), Белгородская область (22,1), Тульская область (22,1), Приморский край (22,1), Волгоградская область (21,9), Ростовская область (21,6), Рязанская область (21,4)
10,1–20,0	12	Ярославская область (20,0), г. Москва (20,0), Калининградская область (19,8), Республика Адыгея (18,3), Республика Северная Осетия – Алания (17,3), Калужская область (16,7), Хабаровский край (16,7), Кабардино-Балкарская Республика (15,4), Московская область (13,5), Республика Крым (13,3), Ставропольский край (11,0), Тамбовская область (10,3)
0,1–10,0	2	Краснодарский край (9,9), Чеченская Республика (2,8)

Источник: составлено автором по [3, с. 374–377].

За 2015–2020 гг. обеспеченность бюджетной поддержкой крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей в 42 субъектах Российской Федерации улучшилась, в т.ч. в Чукотском АО – на 72,1 процентного пункта, в Республике Ингушетия – на 50,4 процентного пункта. В остальных регионах она ухудшилась и особенно сильно в Еврейской автономной области (-25,2), Курской области (-25,3), Оренбургской области (-26,0), Алтайском крае (-26,1), Самарской области (-27,4), Тамбовской области (-39,7) (см. табл. 15). В 35 субъектах Российской Федерации снижение уровня обеспеченности фермеров субсидиями (дотациями) за счет средств федерального бюджета и/или регионального бюджета было большим, чем в среднем по стране (-4,1).

Т а б л и ц а 15

Динамика доли К(Ф)Х и ИП, получавших субсидии (дотации) за счет средств федерального бюджета и/или бюджета субъекта Российской Федерации, за 2015–2020 гг. (доля К(Ф)Х и ИП, получавших субсидии (дотации) в 2020 г. минус доля К(Ф)Х и ИП, получавших субсидии (дотации) в 2015 г., процентный пункт)

Изменение доли К(Ф)Х и ИП, процентный пункт	Число субъектов РФ	Субъекты РФ (изменение доли К(Ф)Х и ИП, получавших субсидии (дотации) в 2020 по сравнению с 2015, процентный пункт)
1	2	3
50,1 и более	2	Чукотский АО (72,1), Республика Ингушетия (50,4)
20,1–50,0	8	Ненецкий АО (30,7), Магаданская область (29,3), Мурманская область (25,3), Ямало-Ненецкий АО (24,9), Республика Дагестан (24,4), Забайкальский край (23,1), г. Севастополь (22,3), Республика Карелия (20,5)

О к о н ч а н и е т а б л . 1 5

1	2	3
10,1–20,0	9	Республика Коми (17,6), Сахалинская область (16,0), Ленинградская область (15,5), Красноярский край (14,6), Иркутская область (13,8), г.Москва (12,3), Республика Северная Осетия – Алания (11,5), Свердловская область (11,1), Владимирская область (11,0)
5,1–10,0	12	Ханты-Мансийский АО – Югра (9,0), Пермский край (8,5), Республика Калмыкия (8,0), Ивановская область (7,8), Карачаево-Черкесская Республика (7,4), Новгородская область (7,3), Челябинская область (6,8), Кировская область (6,6), Тверская область (6,0), Республика Хакасия (5,9), Республика Марий Эл (5,5), Республика Крым (5,4)
0,1–5,0	11	Чувашская Республика (4,8), Республика Саха (Якутия) (4,8), Кабардино-Балкарская Республика (4,5), Московская область (4,4), Ярославская область (3,9), Нижегородская область (3,8), Амурская область (2,8), Республика Тыва (1,5), Костромская область (1,3), Республика Алтай (0,4), Архангельская область (0,2)
0,0 – -5,0	9	Чеченская Республика (-0,7), Вологодская область (-0,9), Калужская область (-1,0), Тюменская область (-2,0), Республика Татарстан (-3,5), Республика Бурятия (-4,0), <i>Российская Федерация</i> (-4,1), Псковская область (-4,1), Республика Мордовия (-4,3), Ставропольский край (-4,4)
-5,1 – -10,0	8	Республика Башкортостан (-5,1), Калининградская область (-6,2), Республика Адыгея (-6,4), Воронежская область (-6,9), Курганская область (-7,0), Рязанская область (-7,3), Волгоградская область (-8,7), Новосибирская область (-8,8)
-10,1 – -20,0	14	Брянская область (-10,6), Томская область (-11,0), Камчатский край (-11,7), Астраханская область (-12,0), Удмуртская Республика (-12,2), Пензенская область (-12,7), Орловская область (-12,9), Смоленская область (-13,3), Омская область (-14,8), Приморский край (-14,9), Краснодарский край (-16,5), Белгородская область (-19,6), Липецкая область (-19,7), Ростовская область (-19,7)
-20,1 и более	11	Тульская область (-22,3), Хабаровский край (-22,5), Кемеровская область – Кузбасс (-23,1), Саратовская область (-24,3), Ульяновская область (-24,7), Еврейская АО (-25,2), Курская область (-25,3), Оренбургская область (-26,0), Алтайский край (-26,1), Самарская область (-27,4), Тамбовская область (-39,7)

Источник: составлено автором по [3, с. 374–377; 8, с. 503, 505].

Обеспеченность фермерских хозяйств складской инфраструктурой

Важным показателем, влияющим на рыночное положение сельскохозяйственных товаропроизводителей, является их обеспеченность инфраструктурными мощностями, в частности складским хозяйством. Итоги сельскохозяйственных переписей позволяют судить о том, какими складами и сооружениями для хранения определенных видов продукции располагают фермеры в сравнении с сельскохозяйственными организациями (см. табл. 16). Как свидетельствуют данные таблицы 16, уровень развития складских объектов (в расчете на 1 тыс. организаций /хозяйств/), так и их динамика в период 2016–2021 гг. в фермерском секторе была ниже, чем в сельскохозяйственных организациях.

Т а б л и ц а 16

Уровень развития складских объектов
(в расчете на 1 тыс. организаций /хозяйств/)

Склады и сооружения для хранения, единиц	Сельскохозяйственные организации			Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели		
	2016	2021	2021/ 2016, %	2016	2021	2021/ 2016, %
Зерна, включая семена технических и кормовых культур						
Всего	8 190	12 459	152,1	29 001	30 413	104,9
В расчете на 1 тыс. организаций (хозяйств)	227,5	400,6	176,1	165,9	257,1	155,0
Картофеля и овощей						
Всего	1 247	1551	124,4	4 289	2 688	62,7
В расчете на 1 тыс. организаций (хозяйств)	34,6	49,9	144,0	24,5	22,7	92,6
Фруктов и ягод						
Всего	93	362	389,2	217	292	134,6
В расчете на 1 тыс. организаций (хозяйств)	2,6	11,6	450,6	1,2	2,5	198,8

Источник: составлено автором по [3, с. 10, 346, 350; 6, с. 396, 397].

Выводы и предложения

Проведенный анализ основных итогов Сельскохозяйственной микропереписи 2021 г. в сравнении с итогами Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. показывает, что, несмотря на сокращение общей

численности крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, *фермерский сектор поступательно развивается*. Растет удельный вес фермерских хозяйств, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность, площадь фактически используемых сельскохозяйственных угодий и их доля в общей площади (по этим показателям фермеры превосходят сельскохозяйственные организации). Расширяется посевной клин высокомаржинальных, пользующихся повышенным спросом сельскохозяйственных культур (пшеницы, подсолнечника, рапса, сои). Увеличивается поголовье крупного рогатого скота, в т.ч. коров.

Наблюдается рост средних размеров хозяйств по общей площади сельскохозяйственных угодий, общей посевной площади, поголовью сельскохозяйственных животных (крупного рогатого скота, коров, свиней, птицы), что позволяет фермерам применять современные высокоэффективные технологии.

Принципиальным является то, что *отмеченные положительные тенденции в развитии фермерского сектора произошли на фоне снижения доли К(Ф)Х и ИП, получавших субсидии (дотации) за счет средств федерального и регионального бюджетов, правда при росте доступа к кредитам*. Уровень обеспеченности фермеров как кредитами, так и бюджетными ресурсами по-прежнему ниже, чем сельскохозяйственных организаций (правда, в течение межпереписного периода различия между ними сократились). Это говорит о том, что основу успехов фермерских хозяйств составляет их высокая мотивация к росту эффективности хозяйственной деятельности.

Необходимо обратить внимание также на существенный уровень дифференциации К(Ф)Х и ИП в региональном разрезе между субъектами Российской Федерации. Такая ситуация наблюдается по большинству из рассмотренных показателей. Кроме того, укажем на более низкую доступность к кредитам и субсидиям (дотациям) у мелких фермерских хозяйств по сравнению с крупными.

Перечисленное требует корректировки государственной политики по отношению к фермерам. Выделим пять основных направлений такой корректировки.

Первое. Рост государственной поддержки К(Ф)Х И ИП с доведением ее до уровня сельскохозяйственных организаций. Здесь особое внимание следует уделить поддержке малых фермерских хозяйств, имеющих большое значение для устойчивого развития села и сохранения в обжитом состоянии значительных сельских территорий.

Второе. Усиление роли федерального центра в государственной поддержке и регулировании фермерского сектора с целью выравнивания региональных различий в его развитии и формирования единого экономического пространства в АПК.

Третье. Обеспечение более широкого доступа К(Ф)Х И ИП к кредитным ресурсам за счет новых банковских продуктов и государственных гарантий по кредитам, расширения сельской банковской сети и сельскохозяйственной кредитной кооперации.

Четвертое. Более тщательный учет интересов фермеров при проведении земельной политики в сельском хозяйстве, включая стимулирование вовлечения неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в хозяйственный оборот.

Пятое. Формирование эффективной системы сбыта фермерской продукции и включения фермерских хозяйств в единые продовольственные цепочки путем строительства кооперативных оптово-логистических центров, мощностей для переработки и хранения продукции, развития дорожной сети и сельскохозяйственного транспорта.

Представляется, что все эти меры должны составить основу специальной государственной программы развития крестьянских (фермерских) хозяйств, других малых форм хозяйствования и сельскохозяйственной кооперации в АПК.

Список литературы

1. Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/enterprise_economy (дата обращения: 27.02.2023).
2. Производство основных продуктов животноводства в хозяйствах РФ // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frosstat.gov.ru%2Fstorage%2Fmediabank%2Fjiv4.xls&wdOrigin=BROWSELINK> (дата обращения: 27.02.2023).
3. Основные итоги сельскохозяйственной микропереписи 2021 года. Статистический сборник / Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2022. 420 с.
4. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: в 8 т. Т. 2: Число объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. Трудовые ресурсы и их характеристика / Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. 383 с.
5. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: в 8 т. Т. 3: Земельные ресурсы и их использование / Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. 307 с.
6. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: в 8 т. Т. 1, кн. 1: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года по Российской Федерации / Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. 458 с.
7. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: в 8 т. Т. 1, кн. 2: Основные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года по субъектам Российской Федерации / Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. 711 с.
8. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: в 8 т. Т. 6: Технические средства, производственные помещения и инфраструктура / Федеральная служба государственной статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2018. 525 с.

References

1. Sel'skoe khoziaistvo, okhota i lesnoe khoziaistvo [Agriculture, Hunting and Forestry], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/enterprise_economy (accessed 27 February 2023).
2. Proizvodstvo osnovnykh produktov zhivotnovodstva v khoziaistvakh RF [Production of basic Livestock Products in the Farms of 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%2FJiv4.xls&wdOrigin=BROWSELINK> (accessed 27 February 2023).
3. Osnovnye itogi sel'skokhoziaistvennoi mikroperepisi 2021 goda. Statisticheskii sbornik [Main Results of the 2021 Agricultural Micro-Census. Statistical Collection], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. Moscow, IITs "Statistika Rossii", 2022, 420 p. (In Russ.).
4. Itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda: v 8 t. T. 2: Chislo ob"ektov Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda. Trudovye resursy i ikh kharakteristika [Results of the All-Russian Agricultural Census of 2016, in 8 vol. Vol. 2. The number of objects of the All-Russian Agricultural Census of 2016. Labor resources and their characteristics], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. Moscow, IITs "Statistika Rossii", 2018, 383 p. (In Russ.).
5. Itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda: v 8 t. T. 3: Zemel'nye resursy i ikh ispol'zovanie [Results of the All-Russian Agricultural Census of 2016, in 8 vol. Vol. 3. Land resources and their use], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. Moscow, IITs "Statistika Rossii", 2018, 307 p. (In Russ.).
6. Itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda: v 8 t. T. 1, kn. 1: Osnovnye itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda po Rossiiskoi Federatsii [Results of the All-Russian Agricultural Census of 2016, in 8 vol. Vol. 1, book 1. Main results of the All-Russian Agricultural Census of 2016 in the Russian Federation], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. Moscow, IITs "Statistika Rossii", 2018, 458 p. (In Russ.).
7. Itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda: v 8 t. T. 1, kn. 2: Osnovnye itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda po sub"ektam Rossiiskoi Federatsii [Results of the All-Russian Agricultural Census of 2016, in 8 vol. Vol. 1, book 2. Main results of the All-Russian Agricultural Census of 2016 for the constituent entities of the Russian Federation], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. Moscow, IITs "Statistika Rossii", 2018, 711 p. (In Russ.).
8. Itogi Vserossiiskoi sel'skokhoziaistvennoi perepisi 2016 goda: v 8 t. T. 6: Tekhnicheskie sredstva, proizvodstvennye pomeshcheniia i infrastruktura [Results of the All-Russian Agricultural Census 2016, in 8 vol. Vol. 6. Technical means, Production Facilities and Infrastructure], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. Moscow, IITs "Statistika Rossii", 2018, 525 p. (In Russ.).

TRENDS AND PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FARMING SECTOR ACCORDING TO THE AGRICULTURAL MICRO-CENSUS OF 2021

The priority task of modern agrarian policy is to stimulate small business in agriculture, and above all its central link — peasant (farm) farms. This requires a comprehensive analysis of the patterns and problems of their development. The article, based on the results of the Agricultural Micro-Census of 2021 published in December 2022, in comparison with the results of the All-Russian Agricultural Census of 2016, characterizes the farming sector, identifies trends and problems of its development for 2016–2021. The main conclusion is that despite the reduction in the number of farms and farmers' access to budget subsidies, the areas of agricultural land used by them, acreage of high margin crops and cattle are increasing. There are significant differences in the development of farms in the subjects of the Russian Federation. Based on the analysis, the following measures are proposed to stimulate farms: ensuring wider access of farmers to budgetary and credit resources; strengthening the role of the federal center in state support and regulation of farms in order to equalize regional differences and form a single economic space in the agro-industrial complex; more careful consideration of farmers' interests in conducting land policy; formation of an effective system marketing of farm products.

Keywords: agricultural census, peasant (farmer) farms, individual entrepreneurs, agricultural land, crops, farm animals, state support for peasant (farmer) farms, agrarian policy, subject of the Russian Federation.

JEL: Q12, Q13, Q14, Q18

Дата поступления — 07.03.2023 г.

ПЕТРИКОВ Александр Васильевич

академик РАН, доктор экономических наук, профессор, руководитель;
«Всероссийский институт аграрных проблем и информатики
им. А.А. Никонова» — филиал ФГБНУ «Федеральный научный центр
аграрной экономики и социального развития сельских территорий —
Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского
хозяйства» / Большой Харитоньевский пер., д. 21, стр. 1, г. Москва, 107078.
e-mail: av_petrikov@mail.ru

PETRIKOV Alexander V.

Academician RAS, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head;
All-Russian Institute of Agrarian Problems and Informatics. A. A. Nikonov —
branch of the Federal State Budgetary Scientific Institution «Federal Scientific
Center for Agrarian Economics and Social Development of Rural Territories —
All-Russian Research Institute of Agricultural Economics» / Bolshoy
Kharitonevsky Lane, 21, Building 1, Moscow, 107078.
e-mail: av_petrikov@mail.ru

Для цитирования:

Петриков А.В. Тенденции и проблемы развития фермерского сектора России по данным сельскохозяйственной микропереписи 2021 г. // Федерализм. 2023. Т. 28. № 1 (109). С. 31–55. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-1-31-55>

Е.С. ТИТОВА, С.С. ШИШКИН, Д.А. ШТЫХНО

БИОЭКОНОМИКА – ОДИН ИЗ ПУТЕЙ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ РЕГИОНОВ РОССИИ

Биоэкономика – это особый вид деятельности и хозяйственная система, основывающаяся на достижениях науки, в первую очередь относящихся к биологии, а также к химии, биоинженерии, информатике, экологии и даже социологии. Эта деятельность активно осуществляется в десятках стран, где сформированы национальные программы развития биоэкономики. Существующие программы предусматривают в первую очередь осуществление комплекса работ, выполняемых с помощью биотехнологий по производству товаров (биопродуктов) на основе природных биоресурсов, включая переработку промышленных, сельскохозяйственных и бытовых отходов. Как следствие, формируются глобальные и региональные рынки биопродуктов, обеспечивающие потребителей новыми материальными, а также нематериальными благами и услугами. Анализ материалов о состоянии биоэкономики в нескольких странах-лидерах и в Российской Федерации свидетельствует о целесообразности использования регионального подхода для развития биоэкономики, а также о необходимости заблаговременной подготовки соответствующих кадров. Для достижения указанных целей предложено использовать несколько принципов, вытекающих из существа организации биоэкономической деятельности.

Ключевые слова: биоэкономика, биотехнологии, биотопливо, анализ стратегий развития, регион.

JEL: Q57, R58, I25

В период с последней четверти XX до первого десятилетия XXI в. произошло широкое общественное осознание того, что в мире нарастают проблемы, связанные с высокой антропогенной нагрузкой на окружающую среду в сочетании с ограниченностью сырьевых и энергетических ресурсов при постоянном росте численности населения и дефиците продовольствия. Как результат, в 2015 г. Генеральной ассамблеей ООН была принята резолюция¹, предусматривающая постепенное до-

¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г.: «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // United Nations Conference on Trade and Development. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf

стижение семнадцати целей («Цели в области устойчивого развития») и необходимость решения более полутора сотен специальных задач. Во многом декларативный характер принятой резолюции вызвал ряд сомнений в формальной и концептуальной ее выполнимости, в частности, с учетом существенных экономических, природно-экологических и социокультурных различий между странами [1].

Вместе с тем очевидно, что сложившиеся подходы к природопользованию нуждаются в серьезных коррективах, ориентированных на существенное снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду. Для этого в XXI в. появились широкие возможности, обусловленные достижениями наук о жизни, созданием промышленных биотехнологий. Постепенно развитие биотехнологий за рубежом привело к созданию *особой упорядоченной хозяйственной системы* — биоэкономики, устанавливающей связи между производителями продуктов и потребителями как материальных, так и нематериальных благ и услуг [2].

Биоэкономика — новый вид хозяйственной системы

Термин «биоэкономика» появился в начале XXI в. и использовался в единичных научных работах, аннотированных в соответствующих базах данных. Во второй декаде XXI в. ситуация существенно изменилась: ежегодно стали появляться десятки, а затем сотни публикаций. Более того, с началом третьего десятилетия XXI в. за один только год количество англоязычных работ со словом *bioeconomy* достигло тысяч, тогда как *число русскоязычных публикаций колебалось в диапазоне от 50 до 100*. Обобщенные сведения о библиометрической активности по запросу ключевого слова *bioeconomy*/биоэкономика приведены на рисунке 1.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН предлагает определять биоэкономику как «основанное на знаниях производство и использование биологических ресурсов, биологических процессов и принципов устойчивого предоставления товаров и услуг во всех секторах экономики»². При этом ОЭСР³ характеризует биоэкономику как деятельность, основанную на использовании достижений биотехнологий и способную обеспечить баланс между экономикой, экологией и промышленностью для решения задач обеспечения устойчивого развития и др.⁴ Тем более, что успехи биотехнологии могут способствовать достижению как минимум двенадцати целей устойчивого развития (ЦУР).

² How Sustainability Is Addressed in Official Bioeconomy Strategies at International, National, and Regional Levels — An Overview; Food and Agriculture Organization of United Nations: Rome, Italy, 2016 // Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO). URL: <https://www.fao.org/3/i5998e/i5998e.pdf>

³ Организация экономического сотрудничества и развития.

⁴ The Bioeconomy to 2030: Designing a Policy Agenda // Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). URL: <https://www.oecd.org/futures/long-term-technological-societal-challenges/the-bioeconomy-to-2030-designing-a-policy-agenda.htm>

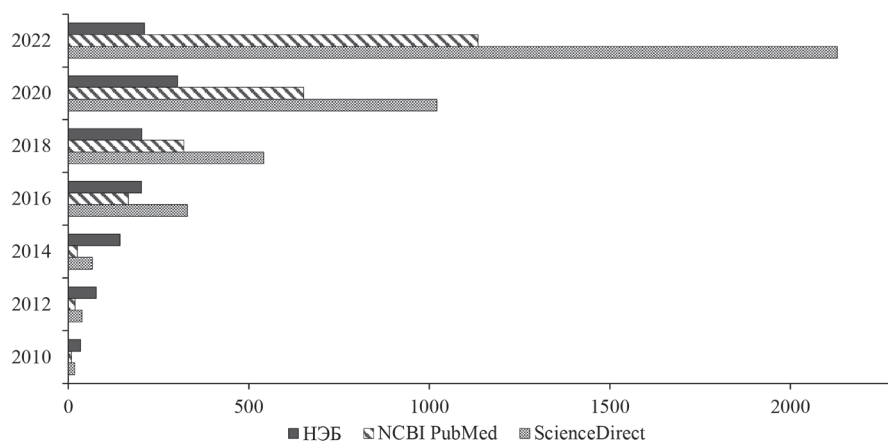


Рис. 1. Динамика количества публикаций по запросу ключевого слова *биоэкономика/биоэкономика*, 2010–2022 гг., ед.⁵

Источник: составлено авторами.

Иными словами, *биоэкономику* фактически *предлагается рассматривать* с учетом общих целей стратегии устойчивого развития⁶ как новую хозяйственную систему [1], объединяющую:

- комплекс работ, выполняемых с использованием биотехнологий, для производства товаров (биопродуктов) на основе природных биоресурсов и оказания соответствующих услуг, включая переработку промышленных, сельскохозяйственных и бытовых отходов [2; 3] с целью повышения эффективности использования ресурсов и появления новых товаров, отвечающих потребностям экономики в условиях изменения технологического уклада;
- снижение антропогенных нагрузок на окружающую среду и стабилизацию экологических показателей [4];
- формирование глобального и региональных рынков биопродуктов с обеспечением потребителей новыми материальными, а также нематериальными благами и услугами [2];
- обеспечение подготовки кадров для работы в биоэкономике, включая высшее образование [5; 6].

Подобные цели могут быть достигнуты с учетом особенностей национальных экономик и на основе соответствующих стратегических документов — программ и планов действий. Создание и последующая ре-

⁵ При сопоставлении сведений из баз данных (Научная электронная библиотека. URL: <https://elibrary.ru/>; NCBI PubMed. National Center for Biotechnology Information. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/>; информационная база ScienceDirect. URL: <https://www.sciencedirect.com/>) обращает на себя внимание то, что за пятилетний период 2018–2022 гг. произошел многократный рост количества ежегодных англоязычных публикаций, тогда как число русскоязычных публикаций *оставалось практически на одном уровне*.

⁶ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г.: «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года».

ализация государственных программ и планов, направленных на обеспечение устойчивого экономического роста при минимизации ущерба для экологии, потребовали участия большого числа учреждений науки и промышленности, а также общественных организаций [7; 8; 9; 10].

По имеющимся прогнозам, объем мирового рынка продуктов промышленных биотехнологий к 2030 г. достигнет 852,6 млрд долл., а среднегодовой темп роста выручки составит 9,9%. Ожидается, что самый быстрый рост покажет рынок Азиатско-Тихоокеанского региона в связи с ростом спроса на продукты питания и фармацевтические препараты⁷. О существовании значительных различий биотехнологических исследований, как структурных, так и количественных, можно судить по динамике роста количества патентов, выданных в начале XXI в. (см. рис. 2).

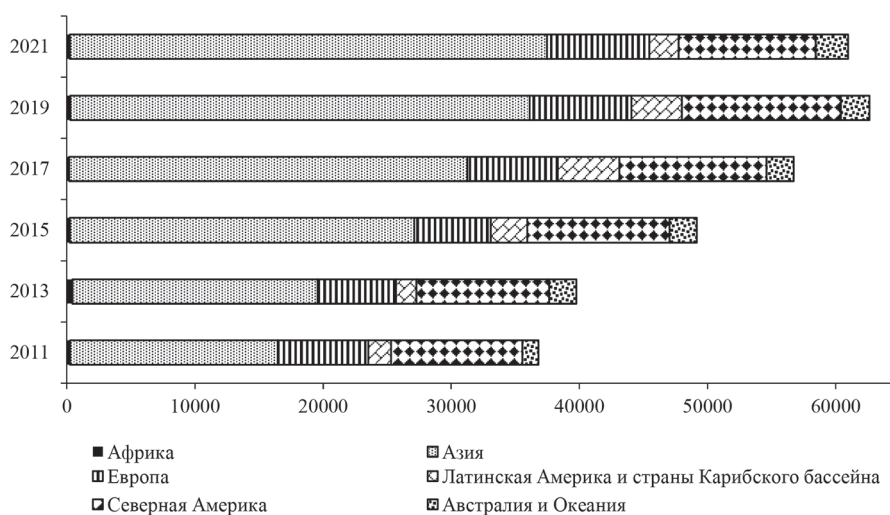


Рис. 2. Динамика количества патентов по регионам мира, поиск по технологиям (биотехнологиям) в соответствии с местом нахождения регистратора, 2010–2021 гг., ед.⁸

Источник: составлено авторами.

Стратегические взгляды на биоэкономику представителей западных стран были изложены в начале XXI в. в Кельнском докладе «На пути к биоэкономике, основанной на знаниях» [11; 12]. В этом документе и последующих публикациях подчеркивалось, что биоэкономика как особый вид

⁷ Global Industrial Biotechnology Market Report 2022: Development of New and Improved Enzymes and Other Biocatalysts Key for Future Developments // Focus on Catalysts. 2022. Vol. 2022. Iss. 10. pp. 2–3. DOI:10.1016/j.focat.2022.09.005

⁸ Из приведенных данных в Международной организации по интеллектуальной собственности (World Intellectual Property Organization. URL: <https://www.wipo.int/>) следует, что, во-первых, в указанный период основной рост количества биотехнологических патентов обеспечили страны Азии. Во-вторых, в странах Европы количество выданных патентов сохранялось практически на одном уровне. В-третьих, доля африканских стран остается исчезающе малой.

деятельности⁹ [13; 14] основывается на знаниях, полученных прежде всего науками о жизни. В настоящее время понимание термина «биоэкономика» значительно изменилось с момента появления пионерской концепции *KBBE*: определение дополнилось понятиями «возобновляемость», «эффективное использование ресурсов», «экономика замкнутого цикла» и др. [13].

В 2009 г. ОЭСР представила комплексный, стратегически важный документ «Биоэкономика до 2030 г.: разработка политической повестки дня»¹⁰. В нем отмечено, что за период 1990–2010 гг. биологические науки стали источниками новых знаний и промышленных биотехнологий, которые начали использоваться для обеспечения устойчивого развития экономики. В итоге появилась биоэкономика как особая хозяйственная система, *развитие которой нуждается в политической поддержке*. С учетом этого и была поставлена задача по разработке специального проекта по развитию биоэкономики «Биоэкономика до 2030 года»¹¹, ключевые условия и факторы которого суммированы на *рисунке 3*.

Фундаментальный характер проекта «Биоэкономика до 2030 года»¹² продолжает привлекать внимание исследователей [7]. По всей видимости, проект явился стимулом для проведения подобных аналитических работ и составления планов развития биоэкономики в отдельных западных странах [8; 9; 12], важной составляющей которых является подготовка кадров.

Условия развития биоэкономики		
Рост биотехнологических знаний		Интеграция биотехнологий в промышленное производство
Факторы развития биоэкономики		
Рост населения	Увеличение спроса на энергию в сочетании с необходимостью сокращения выбросов парниковых газов (развитие рынков биотоплива)	
Создание платформенных биотехнологий	Генетическая модификация, секвенирование ДНК, биоинформатика и инженерия метаболических путей (повышение эффективности применяемых биотехнологий)	
Институциональные и социальные драйверы	Наличие государственной программы, дорожной карты, механизмов макроэкономического стимулирования, вовлеченность бизнеса	

Рис. 3. Ключевые условия и факторы развития биоэкономики

Источник: составлено авторами.

Для развития биоэкономики как особой хозяйственной системы, основанной на знаниях, подготовка квалифицированных кадров приоб-

⁹ Биоэкономика, основанная на знаниях (Knowledge-Based Bio-Economy (KBBE)).

¹⁰ The Bioeconomy to 2030: Designing a Policy Agenda // Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). URL: <https://www.oecd.org/futures/long-term-technological-societal-challenges/the-bioeconomy-to-2030-designing-a-policy-agenda.htm>

¹¹ Там же.

¹² Там же.

ретают принципиальное значение. При этом с началом XXI в. возникли и другие существенные причины для глубоких и разносторонних реформ классического университетского образования, которые суммированы на *рисунке 4*.

Отдельные авторы особо отмечали необходимость *применения междисциплинарного подхода* при формировании образовательных программ для биоэкономики, включения в программы новых знаний и технологий, которые способны обеспечивать производство биопродуктов и соответствующих услуг [5; 19]. При этом подчеркивается целесообразность повышения внимания государственных и частных структур к модернизации системы образования, а также сопряжения нормативных актов, определяющих стратегические приоритеты национальных и региональных программ развития с обоснованием направлений инвестирования в образовательные программы.



Рис. 4. Предпосылки и основные тенденции трансформации университетского образования

Источник: составлено авторами по [15; 16; 17; 18].

Таким образом, можно считать, что освоение знаний о современных достижениях наук о жизни и обучение их использованию являются своеобразными вызовами для постклассического университетского образования [18].

К настоящему времени опубликованы многочисленные материалы, содержащие детальные описания основных направлений биоэкономики, в которых обычно подчеркивается, что этот вид деятельности базируется на новых научных подходах и промышленных биотехнологиях [3; 20]. Среди этих направлений в первую очередь отмечается производство биотоплива. Из результатов исследований, проводившихся за рубежом, также следует, что происходит развитие производства множества других биопродуктов (например, биофармпрепаратов и биоразлагаемых пластмасс) [3; 6; 7]. Ряд авторов особо выделяет среди вопросов, имеющих

явное отношение к биоэкономике, также экологические, политические и даже социальные вопросы, решение которых важно для обеспечения устойчивого развития [2; 6].

К полученным результатам можно отнести и создание специальных биотехнологических цепочек, позволяющих *получать добавленную стоимость* и ускорять производство за счет внедрения соответствующих инноваций. Например, в странах Европейского союза за период 2009–2019 гг. добавленная стоимость производства химикатов, производимых на биологической основе, фармацевтических препаратов и каучука возросла почти на 50%, жидкого биотоплива – на 129,50%, а электричества, полученного из биологических источников, – на 72,30%¹³. Эта деятельность активно осуществляется в десятках стран, характеризуясь *существенными региональными особенностями*. Общий взгляд на открывающиеся возможности биоэкономики в связи с развитием промышленного производства товаров с использованием биотехнологий схематически показан на *рисунке 5*.



Рис. 5. Ключевые направления развития деятельности с использованием достижений наук о жизни

Источник: составлено авторами по [7; 8; 9; 10] ¹⁴.

Таким образом, биоэкономика в настоящее время стала особым видом деятельности, основывающимся на достижениях многих наук, в первую очередь относящихся к биологии, а также к химии, инженерии, информатике, экологии и даже социологии [9; 11; 21].

Национальные программы развития биоэкономики федеративных и унитарных государств

Формирование национальных программ развития биоэкономики и иных регулирующих документов, связанных с биоэкономикой, началось с директив, касающихся переработки биомассы в биотопливо ввиду раз-

¹³ The European Commission. The European Commission's Knowledge Centre for Bioeconomy. Brief on Jobs and Growth in the EU Bioeconomy 2008–2019 // European Commission. URL: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC129733/JRC129733_01.pdf

¹⁴ Выполнено с использованием программы EdrawMax. URL: <https://www.edrawmax.com/>

вития технологий, обеспечивающих возможность подобной переработки как сельскохозяйственных растений, так и непрерывно образующихся отходов. К числу *стран-пионеров* в развитии и регулировании биоэкономики в современном ее понимании *следует* в первую очередь *отнести* Бразилию, США и Германию — *государства с федеративным устройством*.

В **Бразилии** производство биоэтанола из сахарного тростника началось ввиду кризиса на рынке нефтепродуктов и сокращения импорта бензина [22], в 1970 г. была создана государственная программа по производству биоэтанола¹⁵, которое и в настоящее время представляется важной частью экономики этой страны [8; 23; 24]. Значительные потребности в этом производстве, очевидно, обусловлены экономическими, климатическими и *другими региональными особенностями*, наличием быстро накапливающейся биомассы, в частности традиционно выращиваемого сахарного тростника, из которого уже несколько десятилетий производят автомобильный бензин и ряд других продуктов переработки биомассы [23; 25].

Бразилия считается вторым по величине производителем биоэтанола в мире [23] и входит в тройку лидеров по производству биодизеля [22]. На предприятиях получил распространение ферментативный катализ, осуществляющийся промышленными ферментами при гидролизе кукурузного крахмала для производства этанола первого поколения (1G). Далее стали применяться целлюлазы и ксиланазы для гидролиза лигно-целлюлозных материалов и производства этанола второго поколения (2G) [23]. При этом создана инфраструктура как для переработки биомассы, использования готовой продукции, а сырьем для производства биотоплива служили различные виды биомассы.

В начале XXI в. в **США** был опубликован «Национальный план биоэкономики» для поддержки биоэкономической деятельности и производства [26]. Этот документ начинался во многом декларативным «Резюме от администрации», в котором биоэкономика называлась приоритетом администрации президента Б. Обамы. Соответственно, был выдвинут ряд предложений в области науки и техники для бюджетных заданий федеральным агентствам, в частности по «поддержке исследований, направленных на создание основ биоэкономики XXI в.» [26].

Вместе с тем (несмотря на существующий «Национальный план биоэкономики») на рубеже второй и третьей декад XXI в. даже оценивать состояние биоэкономики США, по мнению некоторых авторов, *пока достаточно затруднительно*, и для этого требуется создание специальных методических подходов (например, [27; 28]). При этом, по приводимым оценкам, пока биоэкономика США представляет собой сильно децентрализованную, разрозненную, фрагментированную систему, в которой некоторые штаты активнее других [27]. Подчеркивается, что сложившуюся ситуацию во многом определяют неосведомленность исполнителей и недостатки при реализации существующих концепций федерального правительства, а также зависимость путей развития, связанная с инвести-

¹⁵ Программа именуется «Proalcool».

циями в биотопливо при игнорировании других биопродуктов. Возможно, что федеративное устройство США влияет на выявленные трудности.

Для Западной Европы, где расположены и федеративные, и унитарные государства, происходило формирование и использование государственных программ развития биоэкономики.

Одна из первых долгосрочных программ развития биоэкономики была разработана и принята в ФРГ¹⁶. По аналогии с проектом ОЭСР во введении к немецкой программе, которая *охватывает двадцатилетний период*, изложены общие взгляды на концепцию биоэкономики. По представлениям разработчиков, она должна охватывать «сельское хозяйство и все отрасли производства, которые разрабатывают, производят, обрабатывают или используют любые формы биологических ресурсов, такие как растения, животные и микроорганизмы»¹⁷.

Для достижения заявленных целей предполагалось, что федеральное правительство Германии прибегнет к организации ведомственных исследований в области биоэкономики, с учетом имеющейся в этой стране давней традиции использования сельскохозяйственной и продовольственной политики, основанной на знаниях. Разработчики выделили ряд федеральных научно-исследовательских институтов в качестве потенциальных исполнителей¹⁸.

Представляется важным отметить, что в соответствии с программой для продвижения исследований в биоэкономике необходимо содействие от федерального правительства, которое должно осуществляться в форме среднесрочной и долгосрочной институциональной поддержки, а также путем финансирования краткосрочных и среднесрочных проектов. При реализации исследовательской стратегии предусматривалась тесная координация с федеральными землями и другими институтами, финансирующими НИОКР (например, фондами), по вопросам, затрагивающим всех партнеров в области национальной, европейской и международной исследовательской политики. Таким образом, в немецкой программе развития биоэкономики был учтен ряд организационных особенностей этого федеративного государства.

За последующее десятилетие появилось множество публикаций, характеризующих с разных сторон политику Германии в области биоэкономики, включая серьезную критику [29]. Более того, по оценкам ряда авторов, искусственно созданная в Германии сеть НИОКР *не демонстрирует необходимой кооперации заинтересованных сторон*, отсутствует участие гражданского общества или междисциплинарные исследования.

Примером европейского унитарного государства с развитой биоэкономической хозяйственной системой может служить **Италия** – унитар-

¹⁶ Federal Ministry for Education and Research. National Research Strategy Bioeconomy 2030. Our Route Towards a biobased Economy // Publisher Bundesministerium für Bildung und Forschung. DruckVogt, Berlin. Bonn, Berlin 2011. 56 p. URL: http://biotech2030.ru/wp-content/uploads/docs/int/bioeconomy_2030_germany.pdf

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же.

ное государство с отдельными элементами федерализма («регионалистской» формой государственно-территориального устройства). В Италии на протяжении нескольких лет активно реализуется национальная программа развития биоэкономики, описание которой, а также текущие результаты и анализ перспектив, нашли отражение в одной из публикаций 2021 г. [19].

Особенностью итальянской политики развития биоэкономики считается то, что она разрабатывается и реализуется на основе подхода, *учитывающего большое разнообразие региональных и городских объектов* [19]. В качестве примера можно отметить описанную в 2022 г. особую модель биоэкономики замкнутого цикла, применяемую в Южной Италии для переработки твердых пищевых отходов [30]. При этом существенно, что официальный статистический учет Италии не выделяет различия между товарами, созданными с использованием биотехнологии или просто созданными на основе биоресурсов [19] (например, бумага или изделия из дерева).

Среди стран северной Европы представляется важным обратить внимание на **Финляндию** и созданный в этой стране проект развития биоэкономики «*BioERKO*» [5]. В рамках указанного проекта была подготовлена новая программа профессиональной (постдипломной) специализации в области биоэкономики. Разработчики подчеркивали, что эта программа основывалась на фактических потребностях, признанных участниками, практически работающими в биоэкономике, а основным принципом программы является конкретизация трудовых функций выпускников¹⁹.

В современной литературе отмечаются уже десятки стран, в которых биоэкономика активно развивается [8], и среди них — **Китай**. Для этой страны с унитарным государственным устройством характерна высокая концентрация капиталов, высококвалифицированных кадров, исследовательских институтов и промышленных зон в нескольких крупных регионах: в Пекине, Тяньцзине, Шанхае, Гуанчжоу, Шэньчжэне и Гонконге [31]. Китай является одним из лидеров по количеству исследований в области биотехнологии. Количество патентов КНР в данной области превышает совокупный объем патентов, полученных в десяти следующих за ним по объему патентов в области биотехнологии странах — лидерах 2021 г.²⁰ Несмотря на более чем убедительное количество ежегодных исследований в области биотехнологий и активную работу по созданию биоэкономики, исследователи из КНР отмечают *недостаточный, ранний уровень развития биоэкономики* [31]. Это связывают с внутривластными барьерами, дисбалансом в размещении промышленных предприятий и исследовательских учреждений [2; 31].

¹⁹ Глубокое изучение данного вопроса стало необходимо, в т.ч. ввиду возникновения явления и понятия «квазизеленый» («*quasi-green*») в отношении биоэкономики, которая по имеющимся определениям, должна иметь принципы устойчивости в качестве базиса для создания альтернативной формы хозяйствования, а не просто быть основанной на использовании биологических ресурсов и природопользовании.

²⁰ World Intellectual Property Organization. URL: <https://www3.wipo.int/ipstats/IpsStatsResultvalue>

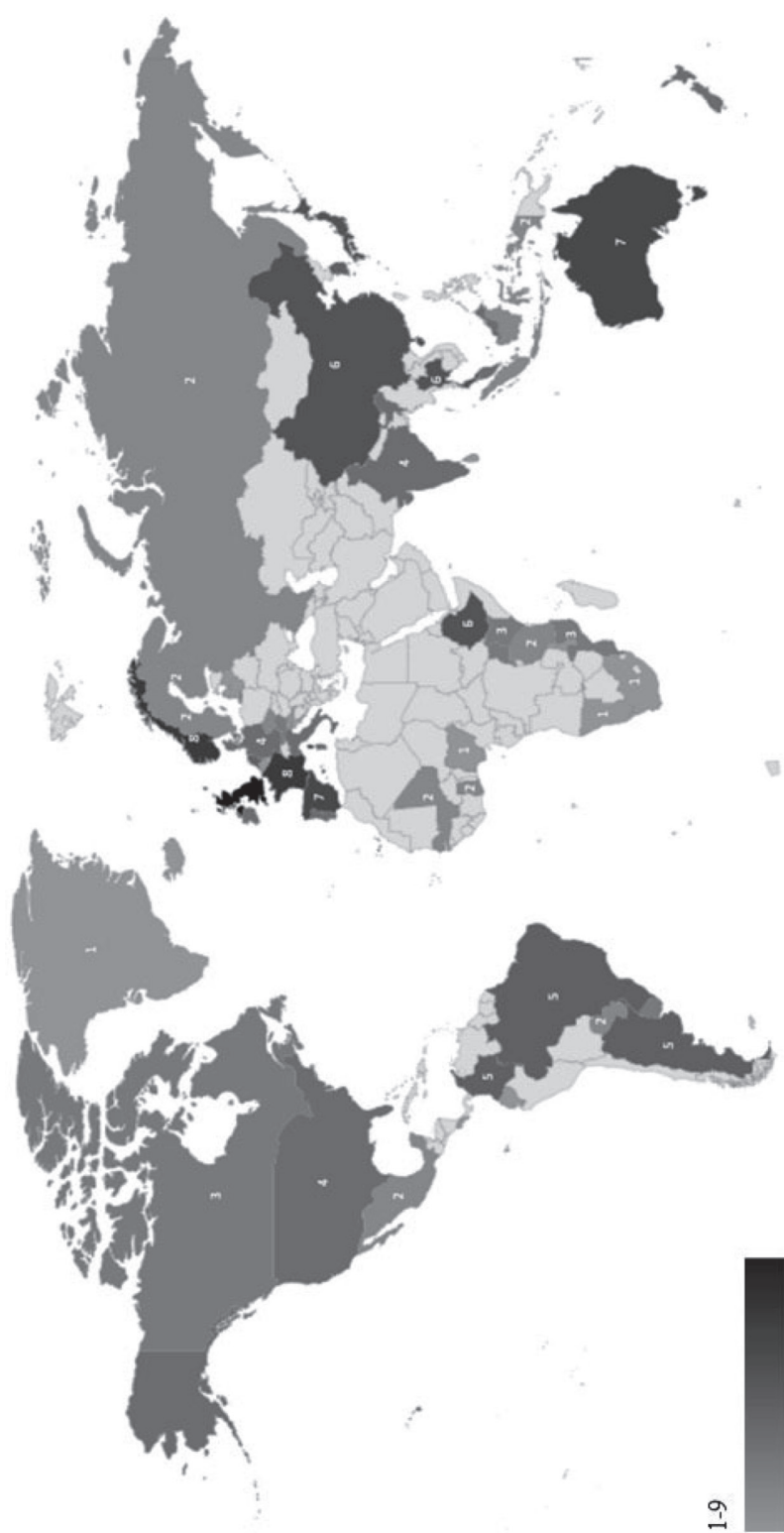


Рис. 6. Принятые в мире программы развития в области биоэкономики
Источник: составлено авторами.

На *рисунке 6* представлены материалы, иллюстрирующие продолжающиеся во многих странах мира работы по развитию биоэкономики²¹. Важно отметить, что принятые в разных странах мира стратегические документы, действующие в области биоэкономики, суммированы по сущностным приоритетам, с учетом наличия в указанных документах планов по применению современных достижений биотехнологии.

По результатам анализа стратегий и программ развития, ориентированных на использование биотехнологий в федеративных и унитарных государствах, удалось выявить *общие условия и факторы*, которые могут способствовать успешному развитию биоэкономики вне зависимости от форм государственного устройства. Полученные результаты представляется целесообразным упорядочить методом группировки [32] и суммировать в виде обобщенной концептуальной модели, которая представлена на *рисунке 7*.



Рис. 7. Концептуальная модель факторов развития биоэкономики в системах стратегического планирования

Источник: составлено авторами.

²¹ Усиление цвета обозначает увеличение количества принятых в стране программ развития и документов, связанных с развитием биоэкономики; приведены сведения о принятых с 2006 по 2020 г. программах; данные не учитывали программ, принятых для макрорегионов мира в соответствии с данными Совета по биоэкономике Германии и Международного совета по биоэкономике: German Bioeconomy Council // Bioeconomy Policy (Part III). Update Report of National Strategies around the World. URL: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/bioeconomy-policy-part-iii-update-report-national-strategies-around-world_en; International Advisory Council on Global Bioeconomy // Global Bioeconomy Policy Report (IV). A decade of bioeconomy policy development around the world. URL: https://gbs2020.net/wp-content/uploads/2020/11/GBS-2020_Global-Bioeconomy-Policy-Report_IV_web.pdf

Биоэкономика в отдельных регионах России

Основные документы, регламентирующие развитие биотехнологии в России, обобщены специально созданной технологической платформой «Биоиндустрия и биоресурсы» (БиоТех2030)²² — *инструмента осуществления научно-технической и инновационной политики в области биотехнологий*. При этом Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации²³ определены переход к широкому использованию биотехнологий, к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, высокопродуктивному и экологически чистому способу ведения хозяйственной деятельности и другие большие вызовы, которые Российская Федерация определяет для себя в качестве приоритетных.

В целях исследования развития биоэкономики в регионах России был проведен лексикометрический анализ [33] стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (далее — стратегии) с целью определения частоты встречаемости понятий, относящихся к биоэкономике в современном ее понимании. Было проанализировано 85 актуальных стратегий субъектов Российской Федерации на период до 2025–2035 гг. на предмет наличия количества ключевых слов: биоэкономика, биотехнология, биотопливо, биодизель, биоэтанол, биогаз, биоэнергетика, биополимеры, биоматериалы (с учетом морфологии). Ключевые слова были выбраны по результатам комплексного анализа текстов стратегий и имеющихся тематических исследований [2; 31].

Подробные результаты анализа представлены на *рисунке 8*²⁴.



Рис. 8. Результаты лексикометрического анализа стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

Источник: составлено авторами.

²² Технологическая платформа «Биоиндустрия и биоресурсы» // БиоТех2030. URL: <http://biotech2030.ru/novosti/analitika-prognozy-i-otchety/>

²³ Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 г. № 642 «Об утверждении Стратегии научно-технологического развития РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612010007>

²⁴ При составлении рисунка не учитывались Луганская, Запорожская, Донецкая и Херсонская области.

Отдельно стоит отметить, что практически во всех анализируемых стратегиях встречается термин «устойчивое развитие». Однако отсутствуют показатели, характеризующие его достижение, а собственно термин «биоэкономика» встречается только в стратегии Приморского края.

Между тем в России имеются обширные биологические ресурсы, которые могут быть использованы в рамках формирования биоэкономики, например, для производства биотоплива или эффективной переработки отходов. Более того, фактически производство биотоплива в России активно развивается с учетом ряда региональных особенностей, например, в регионах Юга России [34] или Центрального федерального округа [35].

По результатам анализа стратегий среди лидеров лексикометрического анализа выявлены: Республика Крым, Белгородская область, Алтайский край, Республика Татарстан.

В Республике Крым на уровне стратегических документов²⁵ принимается во внимание изменение технологического уклада и ставятся задачи по созданию медико-биологического кластера для развития промышленных, агро-, экологических и пищевых биотехнологий. Для решения указанных задач предполагается обратить отдельное внимание на развитие соответствующих образовательных направлений.

В Белгородской области с 2012 г. функционирует биогазовая станция «Лучки»²⁶, а для развития агробiotехнологий функционирует научно-образовательный центр «Инновационные решения в АПК»²⁷, который наряду с подготовкой кадров и научными исследованиями обеспечивает создание площадки для привлечения интересантов — производственных предприятий, тем самым создавая условия для становления опорной экосистемы для развития биотехнологий. Отдельно следует отметить, что выносятся на общественное обсуждение с созданием специального информационного ресурса²⁸ вопросы для потенциального включения в стратегический план перспективного развития региона.

Алтайский край²⁹ определяет среди направлений развития биотехнологий медицину и фармацевтику, сельское хозяйство и промышленное

²⁵ Закон Республики Крым от 9 января 2017 г. № 352-зрк/2017 «О стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года» // Официальный портал Правительства Республики Крым. URL: <https://rk.gov.ru/ru/document/show/11146?ysclid=lcdcwqmbai271895173>

²⁶ Официальный сайт компании «АльтЭнерго». URL: <http://altenergo.su/about-company/story/>

²⁷ НОЦ МУ «Инновационные решения в АПК» // Научно-образовательные центры мирового уровня (НОЦ МУ). URL: <https://xn--mlacy.xn--plai/centers/nauchno-obrazovatelniicentr-mirovogo-urovnya-innovacionnie-resheniya-v-apk?ysclid=lcjfnln9my476922048>

²⁸ Обсуждение стратегии социально-экономического развития Белгородской области // Стратегия развития Белгородской области. URL: <https://xn--31-6kcipkialeya.xn--plai/>

²⁹ Закон Алтайского края от 6 сентября 2021 г. № 86-ЗС «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2035 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2200202109080001?ysclid=lcdhqqw32910017253>

производство, а созданный в 2017 г. Федеральный Алтайский научный центр агrobiотехнологий определен в качестве платформы для научного обеспечения запланированного развития региона.

В Республике Татарстан в рамках мероприятий по реализации стратегии³⁰ сформированы инновационные кластеры «Биосистемы» и «Устойчивая энергетика», которые ориентированы на развитие в т.ч. биотехнологий (вакцины, биопластики, биотоплива и пр.).

Наглядно проиллюстрировать региональное участие в развитии биоэкономики можно сведениями о количестве компаний, осуществляющих научные исследования и разработки в области биотехнологий. Для результатов анализа использовались сведения о действующих 633 компаниях³¹, количество которых было структурировано по регионам Российской Федерации (см. рис. 9). Кроме Москвы и Санкт-Петербурга, к числу регионов-лидеров в развитии биоэкономики по числу компаний можно отнести Московскую и Новосибирскую области, Республику Татарстан и Краснодарский край.



Рис. 9. Количество организаций, осуществляющих научные исследования и разработки в области биотехнологий в России, ед.³²

Источник: составлено авторами.

³⁰ Закон Республики Татарстан от 17 июня 2015 г. № 40-ЗРТ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года» // Инвестиционный портал Республики Татарстан. URL: https://invest.tatarstan.ru/upload/iblock/4f8/zakon-rt-ot-17.06.2015-n40_zrt-ob-utverzhenii-strategii-rt-2030.pdf?ysclid=lcdib6w8s4756898835

³¹ ОКВЭД Код 72.11: Научные исследования и разработки в области биотехнологии // РБК Компании. URL: <https://companies.rbc.ru/okved/72.11/>

³² При составлении рисунка по данным РБК Компании. ОКВЭД Код 72.11: Научные исследования и разработки в области биотехнологии (URL: <https://companies.rbc.ru/okved/72.11/>) не учитывались Луганская, Запорожская, Донецкая и Херсонская области; не учитывались компании, зарегистрированные в Москве (296 ед.) и Санкт-Петербурге (54 ед.).

В целом для развития биотехнологий и биоэкономики в России ряд авторов определяет необходимость решения следующих задач: развития ресурсного потенциала, формирования нормативной базы и соответствующих стратегических документов, увеличения доли научных разработок, внедренных в практическое применение [35; 36]. Однако результаты нашего анализа позволяют сделать вывод *о существенной роли в развитии биоэкономики России* следующих условий:

- экономико-географического положения и специализации регионов;
- объемов и видов биологических ресурсов, возможных к переработке;
- имеющихся технологий и уровня технологической готовности;
- достижения экологических и социальных выгод.

Существенным также является достижение экономической эффективности и открывающихся перспектив решения общественно значимых задач и получения экономических выгод от повышения качества жизни в долгосрочной перспективе. Особое значение приобретает подготовка кадров, развитие междисциплинарной подготовки, а также необходимость разработки перспективных образовательных программ.

* * *

Активное развитие различных форм интеграции (например, науки и производства), имеющиеся тематические исследования, в т.ч. о научно-технологических приоритетах в федеральной политике, широкий спектр направлений развития биоэкономики и богатый ресурсный потенциал регионов, развитие профильных биотехнологических кластеров в России³³ и опыт зарубежных практик позволяют выявить следующие основные тенденции развития биоэкономики:

- создание региональных и межрегиональных объединений (например, научных и научно-образовательных центров, ориентирующихся в т.ч. на биотехнологии);
- функциональные зависимости предприятий, исследовательских и образовательных организаций;
- биопродуктовая специализация регионов.

Базовое условие формирования указанных трендов — наличие востребованного продукта, а инструменты государственной поддержки их устойчивого характера — эффективные стимулы преобразований.

Следует отметить, что в России частота и контекст употребления термина «устойчивое развитие» (в т.ч. широко используемого в проанализированных стратегиях социально-экономического развития ее регионов) носят в значительной степени популистский характер. Данное обстоятельство подтверждается отсутствием строгих целевых показателей, от-

³³ Постановление Правительства РФ от 31.07.2015 г. № 779 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров». URL: <https://base.garant.ru/71150302/?ysclid=lciiijtdx319154562#friends>

носящихся, например, к исследуемой тематике (биоэкономике, несмотря на широкую географию организаций, осуществляющих научные исследования и разработки в области биотехнологий и объективное развитие научных исследований в данной области).

Для перевода политики в область устойчивого развития и становления биоэкономики на практические рельсы мы предлагаем осуществить ряд шагов.

Первый. Целеполагание и установление приоритетов использования биологических ресурсов и биотехнологий с учетом региональных особенностей в сопряжении с системой общенациональных социально-экономических интересов. Подход позволит сформулировать стратегические направления устойчивого развития регионов, которые могут быть достигнуты с использованием современных доступных биотехнологических решений.

Второй. Проведение количественной и качественной оценки ресурсного потенциала регионов и формирование номенклатуры биологических ресурсов, возможных к использованию в целях развития биоэкономики с учетом экологического аспекта. Этот подход позволит систематизировать информацию о возможных к переработке биологических ресурсах, конкретизировать целеполагание региональных стратегических документов, а главное выявить возможности и ограничения научно-технологического развития региона в области биоэкономики.

Третий. Конкретизация взаимосвязей между экономическими субъектами, действующими в отдельном регионе или на межрегиональном уровне с привязкой к конкретному биопродукту. Это позволит определить векторы пространственного развития технологической, промышленной и научно-образовательной инфраструктуры формируемой биоэкономики региона.

Четвертый. Обеспечение перехода к более равномерному распределению между регионами мер государственной поддержки на основе исследования результативности региональных и межрегиональных объектов научно-технологической деятельности биотехнологического профиля.

Пятый. Обеспечение эффективного функционирования экосистемы знаний путем формирования новых образовательных программ по биоэкономике на базе профильных вузов при участии заинтересованных предприятий и с учетом междисциплинарного аспекта.

Список литературы

1. Яковец Ю.В., Растворцев Е.Е. О системе целей и стратегии устойчивого развития Евразийского экономического союза // Экономические стратегии. 2016. Т. 18. № 7 (141). С. 6–21.
2. Schanz H., Federer J., Wilczynski M. Markets as Leverage Points for Transformations of Economic Systems: The Example of the German Bioeconomy //

Environmental Innovation and Societal Transitions. 2019. Vol. 33. P. 140–161. DOI:10.1016/j.eist.2019.04.003

3. Singh R., Paritosh K., Pareek N., Vivekanand V. Integrated System of anaerobic Digestion and Pyrolysis for Valorization of Agricultural and Food Waste Towards Circular Bioeconomy: Review // Bioresource Technology. 2022. Vol. 360. P. 127596. DOI:10.1016/j.biortech.2022.127596

4. Paes L.A.B., Stolte Bezerra B., Jugend D., Liar Agudo F. Prospects for a Circular Bioeconomy in Urban Ecosystems: Proposal for a Theoretical Framework // Journal of Cleaner Production. 2022. Vol. 380. P. 134939. DOI:10.1016/j.jclepro.2022.134939

5. Takala T., Tikkanen J., Haapala A., Pitkanen S., Poykko T. Shaping the Concept of Bioeconomy in Participatory Projects — an Example from the Post-Graduate Education in Finland // Journal of Cleaner Production. 2019. Vol. 221. P. 176–188. DOI: 10.1016/j.jclepro.2019.02.007

6. Alcalay M., Jereczek-Fossa B.A., Pepa M., Volpe S., Zaffaroni M., Fiore F., Marvaso G., Pravettoni G., Curigliano G., Santaguida S., Pelicci P.G. Biomedical Omics: First Insights of a New MSc Degree of the University of Milan // Tumori. 2021. Vol. 108. Iss. 1. P. 6–11. DOI:10.1177/03008916211047268

7. Swetha T.A., Mohanrasu K., Sudhakar M., Raja R., Ponnuchamy K., Muthusamy G., Arun A. A Comprehensive Review on Techniques Used in Conversion of Biomass into Bioeconomy // Sustainable Energy Technologies and Assessments. 2022. Vol. 53. P. 102682. DOI: 10.1016/j.seta.2022.102682

8. Kircher M., Maurer, K.-M. Herzberg D. KBBE: The Knowledge-Based Bioeconomy: Concept, Status and Future Prospects // EFB Bioeconomy Journal. 2022. Vol. 2. P. 100034. DOI: 10.1016/j.bioeco.2022.100034

9. Wohlgemuth R., Twardowski T., Aguilar A. Bioeconomy Moving Forward Step by Step — A Global Journey // New Biotechnology. 2021. Vol. 61. P. 22–28. DOI:10.1016/j.nbt.2020.11.006

10. Khan A.H., López-Maldonado E.A., Khan N.A., Villarreal-Gómez L.J., Munshi F.M., Alsabhan A.H., Perveen K. Current Solid Waste Management Strategies and Energy Recovery in Developing Countries — State of Art Review // Chemosphere. 2022. Vol. 291 (Part 3). P. 133088. DOI: 10.1016/j.chemosphere.2021.133088

11. Aguilar A., Bocheureau L., Matthiessen L. Biotechnology as the Engine for the Knowledge-Based Bio-Economy // Biotechnology and Genetic Engineering Reviews. 2010. Vol. 26. P. 371–388. DOI: 10.5661/bger-26-371

12. Deshar P. A Global Look into the Prospects of Bioeconomy // Yrkeshögskolan Novia. 2016. 76 p. URL: <http://www.theseus.fi/handle/10024/115759>

13. Patermann C., Aguilar A. A bioeconomy for the next decade // EFB Bioeconomy Journal. 2021. Vol. 1. P. 100005. DOI: 10.1016/j.bioeco.2021.100005

14. Lang C. Bioeconomy — from the Cologne Paper to Concepts for a Global Strategy // EFB Bioeconomy Journal. 2022. Vol. 2. P. 100038. DOI: 10.1016/j.bioeco.2022.100038

15. Hasgall A., Saenen B., Borrell-Damian L., Van Deynze F., Seeber M., Huisman J. Doctoral Education in Europe Today: Approaches and Institutional Structures // EUA CDE. 2019. URL: <https://www.eua-cde.org/downloads/publications/online%20eua%20cde%20survey%2016.01.2019.pdf>

16. Бедный Б.И., Бекова С.К., Рыбаков Н.В., Терентьев Е.А., Ходеева Н.А. Профессиональная аспирантура: мировой опыт и российский контекст // Высшее образование в России. 2021. Т. 30. № 10. С. 9–21. DOI: 10.31992/0869-3617-2021-30-10-9-21

17. Титова Е.С., Шишкин С.С., Крицкий М.С., Каминская А.М. Цифрофизация и «-омики» — новые подходы к подготовке научных ка-

дров // Высшее образование сегодня. 2020. № 10. С. 28–33. DOI: 10.25586/RNU.НЕТ.20.10.Р.28.

18. Штыхно Д.А., Константинова Л.В., Гагиев Н.Н. Смирнова Е.А., Никонова О.Д. Трансформация моделей университетов: анализ стратегий развития вузов мира // Высшее образование в России. 2022. Т. 31. № 6. С. 27–47. DOI: 10.31992/0869-3617-2022-31-6-27-47

19. Fava F., Gardossi L., Brigidi P., Morone P., Carosi D.A.R., Lenzi A. The Bioeconomy in Italy and the New National Strategy for a More Competitive and Sustainable Country // New Biotechnology. 2021. Vol. 61. P. 124–136. DOI: 10.1016/j.nbt.2020.11.009

20. Винобер А.В. «Пределы роста»: мифы и реальность // Биосферное хозяйство: теория и практика. 2022. № 2 (43). С. 90–105.

21. Dixon T.A., Williams T.C., Pretorius I.S. Bioinformational Trends in Grape and Wine Biotechnology // Trends in Biotechnology. 2022. Vol. 40. Iss. 1. P. 124–135. DOI: 10.1016/j.tibtech.2021.05.001

22. De Carvalho Freitas E.S., Xavier L.H., Oliveira L.B., Nani Guarieiro L.L. System Dynamics Applied to Second Generation Biofuel in Brazil: A Circular Economy Approach // Sustainable Energy Technologies and Assessments. 2022. Vol. 52. Part D. P. 102288. DOI: 10.1016/j.seta.2022.102288

23. Ramos M.D.N., Milessi T.M., Candido R.C., Mendes A.A., Aguiar A. Enzymatic Catalysis as a Tool in Biofuels Production in Brazil: Current Status and Perspectives // Energy for Sustainable Development. 2022. Vol. 68. P. 103–119. DOI: 10.1016/j.esd.2022.03.007

24. Watanabe M.D.B., Morais E.R., Cardoso T.F., Chagas M.F., Junqueira T.L., Carvalho D.J., Bonomi A. Process Simulation of Renewable Electricity from Sugarcane Straw: Techno-Economic Assessment of Retrofit Scenarios in Brazil // Journal of Cleaner Production. 2020. Vol. 254. P. 120081. DOI: 10.1016/j.jclepro.2020.120081

25. Aba M.M., Galo A.C. Le Roux G.A.C., Menezes B.C. Integrated Ethanol and Gasoline Supply Chain Planning under Environmental Constraints: A case Study of Brazil // Computers and Chemical Engineering. 2022. Vol. 164. P. 107875. DOI: 10.1016/j.compchemeng.2022.107875

26. Bastos Lima M.G. Just Transition Towards a Bioeconomy: Four Dimensions in Brazil, India and Indonesia // Forest Policy and Economics. 2022. Vol. 136. P. 102684. DOI: 10.1016/j.forpol.2021.102684

27. Devaney L., Iles A. Scales of Progress, Power and Potential in the US Bioeconomy // Journal of Cleaner Production. 2019. Vol. 233. P. 379–389. DOI: 10.1016/j.jclepro.2019.05.393

28. Avelino A.F.T., Lamers P., Zhang Y., Chum H. Creating a Harmonized Time Series of Environmentally-Extended Input-Output Tables to Assess the Evolution of the US Bioeconomy – A Retrospective Analysis of corn Ethanol and Soybean Biodiesel // Journal of Cleaner Production. 2021. Vol. 321. P. 128890. DOI: 10.1016/j.jclepro.2021.128890

29. Bogner K., Dahlke J. Born to Transform? German Bioeconomy Policy and Research Projects for Transformations Towards Sustainability // Ecological Economics. 2022. Vol. 195. P. 107366. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2022.107366

30. Le Pera A., Sellaro M., Bencivenni E., D'Amico F. Environmental Sustainability of an Integrate Anaerobic Digestion-Composting Treatment of Food Waste: Analysis of an Italian Plant in the Circular Bioeconomy Strategy // Waste Management. 2022. Vol. 139. P. 341–351. DOI: 10.1016/j.wasman.2021.12.042

31. Wei X., Liu Q., Pu A., Wang S., Chen F., Zhang L., Zhang Y., Dong Z., Wan X. Knowledge Mapping of bioeconomy: A Bibliometric Analysis // Journal of Cleaner Production. 2022. Vol. 373. P. 133824. DOI: 10.1016/j.jclepro.2022.133824

32. Устинова К.А. Теоретические основы исследования институциональных факторов экономического развития // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17. № 1. С. 187–197.

33. Mandják T., Lavissière A., Hofmann J., Bouchery Y., Lavissière M.C., Fauray O., Sohler R. Port Marketing from a Multidisciplinary Perspective: a Systematic Literature Review and Lexicometric Analysis // Transport Policy. 2019. Vol. 84. P. 50–72. DOI: 10.1016/j.tranpol.2018.11.011

34. Бондарчук Н.В., Тумова Е.С. Перспективы возобновляемой энергетики как одного из направлений устойчивого развития некоторых регионов Юга России // Юг России: экология, развитие. 2017. № 4. С. 12–31. DOI: 10.18470/1992-1098-2017-4-12-31

35. Titova E.S. Biofuel Application as a Factor of Sustainable Development Ensuring: The Case of Russia // Energies. 2019. № 12. P. 39–48. DOI: 10.3390/en12203948

36. Boyarov A., Osmakova A., Popov V. Bioeconomy in Russia: Today and Tomorrow // New Biotechnology. 2021. Vol. 60. P. 36–43. DOI: 10.1016/j.nbt.2020.08.003

References

1. Iakovets Iu.V., Rastvortsev E.E. O sisteme tselei i strategii ustoichivogo razvitiia Evraziiskogo ekonomicheskogo soiuza [On the System of Goals and Strategy for Sustainable Development of the Eurasian Economic Union], *Ekonomicheskie strategii* [Economic Strategies], 2016, Vol. 18, No. 7 (141), pp. 6–21. (In Russ.).

2. Schanz H., Federer J., Wilczynski M. Markets as Leverage Points for Transformations of Economic Systems: The Example of the German Bioeconomy, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 2019, Vol. 33, pp. 140–161. DOI:10.1016/j.eist.2019.04.003

3. Singh R., Paritosh K., Pareek N., Vivekanand V. Integrated System of Anaerobic Digestion and Pyrolysis for Valorization of Agricultural and Food Waste Towards Circular Bioeconomy: Review, *Bioresource Technology*, 2022, Vol. 360, pp. 127596. DOI:10.1016/j.biortech.2022.127596

4. Paes L.A.B., Stolte Bezerra B., Jugend D., Liar Agudo F. Prospects for a Circular Bioeconomy in Urban Ecosystems: Proposal for a Theoretical Framework, *Journal of Cleaner Production*, 2022, Vol. 380, pp. 134939. DOI:10.1016/j.jclepro.2022.134939

5. Takala T., Tikkanen J., Haapala A., Pitkanen S., Poykko T. Shaping the Concept of Bioeconomy in Participatory Projects – an Example from the Post-Graduate Education in Finland // *Journal of Cleaner Production*. 2019, Vol. 221, pp. 176–188. DOI: 10.1016/j.jclepro.2019.02.007

6. Alcalay M., Jereczek-Fossa B.A., Pepa M., Volpe S., Zaffaroni M., Fiore F., Marvaso G., Pravettoni G., Curigliano G., Santaguida S., Pelicci P.G. Biomedical Omics: First Insights of a New MSc Degree of the University of Milan, *Tumori*, 2021, Vol. 108, Iss. 1, pp. 6–11. DOI:10.1177/03008916211047268

7. Swetha T.A., Mohanrasu K., Sudhakar M., Raja R., Ponnuchamy K., Muthusamy G., Arun A. A Comprehensive Review on Techniques Used in Conversion of Biomass into Bioeconomy, *Sustainable Energy Technologies and Assessments*, 2022, Vol. 53, pp. 102682. DOI: 10.1016/j.seta.2022.102682

8. Kircher M., Maurer, K.-M. Herzberg D. KBBE: The Knowledge-Based Bioeconomy: Concept, Status and Future Prospects, *EFB Bioeconomy Journal*, 2022, Vol. 2, pp. 100034. DOI: 10.1016/j.bioeco.2022.100034

9. Wohlgemuth R., Twardowski T., Aguilar A. Bioeconomy Moving Forward Step by Step – a Global Journey, *New Biotechnology*, 2021, Vol. 61, pp. 22–28. DOI:10.1016/j.nbt.2020.11.006
10. Khan A.H., López-Maldonado E.A., Khan N.A., Villarreal-Gómez L.J., Munshi F.M., Alsabhan A.H., Perveen K. Current Solid Waste Management Strategies and Energy Recovery in Developing Countries – State Of Art Review, *Chemosphere*, 2022, Vol. 291 (Part 3), pp. 133088. DOI: 10.1016/j.chemosphere.2021.133088
11. Aguilar A., Bochereau L., Matthiessen L. Biotechnology as the Engine for the Knowledge-Based Bio-Economy, *Biotechnology and Genetic Engineering Reviews*, 2010, Vol. 26, pp. 371–388. DOI: 10.5661/bger-26-371
12. Deshar P. A Global Look into the Prospects of Bioeconomy, *Yrkeshögskolan Novia*, 2016, 76 p. Available at: <http://www.theseus.fi/handle/10024/115759>
13. Patermann C., Aguilar A. A Bioeconomy for the Next Decade, *EFB Bioeconomy Journal*, 2021, Vol. 1, pp. 100005. DOI: 10.1016/j.bioeco.2021.100005
14. Lang C. Bioeconomy – from the Cologne Paper to Concepts for a Global Strategy, *EFB Bioeconomy Journal*, 2022, Vol. 2, pp. 100038. DOI: 10.1016/j.bioeco.2022.100038
15. Hasgall A., Saenen B., Borrell-Damian L., Van Deynze F., Seeber M., Huisman J. Doctoral Education in Europe Today: Approaches and Institutional Structures, *EUA CDE*, 2019. Available at: <https://www.eua-cde.org/downloads/publications/online%20eua%20cde%20survey%2016.01.2019.pdf>
16. Bednyi B.I., Bekova S.K., Rybakov N.V., Terent'ev E.A., Khodeeva N.A. Professional'naia aspirantura: mirovoi opyt i rossiiskii kontekst [Professional Postgraduate Studies: World Experience and Russian Context], *Vysshee obrazovanie v Rossii* [Higher Education in Russia], 2021, Vol. 30, No. 10, pp. 9–21. (In Russ.). DOI: 10.31992/0869-3617-2021-30-10-9-21
17. Titova E.S., Shishkin S.S., Kritskii M.S., Kamionskaia A.M. Tsifrofizatsiia i «-omiki» – novye podkhody k podgotovke nauchnykh kadrov [Digitization and «-Omics» – New Approaches to the Scientific Personnel Training], *Vysshee obrazovanie segodnia* [Higher Education in Russia], 2020, No. 10, pp. 28–33. (In Russ.). DOI: 10.25586/RNU.HET.20.10.P.28.
18. Shtykhno D.A., Konstantinova L.V., Gagiev N.N. Smirnova E.A., Nikonova O.D. Transformatsiia modelei universitetov: analiz strategii razvitiia vuzov mira [Transformation of University Models: Analysis of Development Strategies for World Universities], *Vysshee obrazovanie v Rossii* [Higher Education in Russia], 2022, Vol. 31, No. 6, pp. 27–47. (In Russ.). DOI: 10.31992/0869-3617-2022-31-6-27-47
19. Fava F., Gardossi L., Brigidi P., Morone P., Carosi D.A.R., Lenzi A. The Bioeconomy in Italy and the New National Strategy for a More Competitive and Sustainable Country, *New Biotechnology*, 2021, Vol. 61, pp. 124–136. DOI: 10.1016/j.nbt.2020.11.009
20. Vinober A.V. «Predely rosta»: mify i real'nost' [«Limits to Growth»: Myths and Reality], *Biosfernoe khoziaistvo: teoriia i praktika* [Biosphere Economy: Theory and Practice], 2022, No. 2 (43), pp. 90–105. (In Russ.).
21. Dixon T.A., Williams T.C., Pretorius I.S. Bioinformational Trends in Grape and Wine Biotechnology, *Trends in Biotechnology*, 2022, Vol. 40, Iss. 1, pp. 124–135. (In Russ.). DOI: 10.1016/j.tibtech.2021.05.001
22. De Carvalho Freitas E.S., Xavier L.H., Oliveira L.B., Nani Guarieiro L.L. System Dynamics Applied to Second Generation Biofuel in Brazil: A Circular Economy Approach, *Sustainable Energy Technologies and Assessments*, 2022, Vol. 52, Part D, pp. 102288. DOI: 10.1016/j.seta.2022.102288
23. Ramos M.D.N., Milessi T.M., Candido R.C., Mendes A.A., Aguiar A. Enzymatic Catalysis as a Tool in Biofuels Production in Brazil: Current Status and

Perspectives, *Energy for Sustainable Development*, 2022, Vol. 68, pp. 103–119. DOI: 10.1016/j.esd.2022.03.007

24. Watanabe M.D.B., Morais E.R., Cardoso T.F., Chagas M.F., Junqueira T.L., Carvalho D.J., Bonomi A. Process Simulation of Renewable Electricity from Sugarcane Straw: Techno-Economic Assessment of Retrofit Scenarios in Brazil, *Journal of Cleaner Production*, 2020, Vol. 254, pp. 120081. DOI: 10.1016/j.jclepro.2020.120081

25. Aba M.M., Galo A.C. Le Roux G.A.C., Menezes B.C. Integrated Ethanol and Gasoline Supply Chain Planning under Environmental Constraints: A Case Study of Brazil, *Computers and Chemical Engineering*, 2022, Vol. 164, pp. 107875. DOI: 10.1016/j.compchemeng.2022.107875

26. Bastos Lima M.G. Just Transition Towards a Bioeconomy: Four Dimensions in Brazil, India and Indonesia, *Forest Policy and Economics*, 2022, Vol. 136, pp. 102684. DOI: 10.1016/j.forpol.2021.102684

27. Devaney L., Iles A. Scales of progress, power and potential in the US bioeconomy, *Journal of Cleaner Production*, 2019, Vol. 233, pp. 379–389. DOI: 10.1016/j.jclepro.2019.05.393

28. Avelino A.F.T., Lamers P., Zhang Y., Chum H. Creating a Harmonized Time Series of Environmentally-Extended Input-Output Tables to Assess the Evolution of the US Bioeconomy — A Retrospective Analysis of corn Ethanol and Soybean Biodiesel, *Journal of Cleaner Production*, 2021, Vol. 321, pp. 128890. DOI: 10.1016/j.jclepro.2021.128890

29. Bogner K., Dahlke J. Born to Transform? German Bioeconomy Policy and Research Projects for Transformations Towards Sustainability, *Ecological Economics*, 2022, Vol. 195, pp. 107366. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2022.107366

30. Le Pera A., Sellaro M., Bencivenni E., D'Amico F. Environmental Sustainability of an Integrate Anaerobic Digestion-Composting Treatment of food Waste: Analysis of an Italian Plant in the Circular Bioeconomy Strategy, *Waste Management*, 2022, Vol. 139, pp. 341–351. DOI: 10.1016/j.wasman.2021.12.042

31. Wei X., Liu Q., Pu A., Wang S., Chen F., Zhang L., Zhang Y., Dong Z., Wan X. Knowledge Mapping of Bioeconomy: A Bibliometric Analysis, *Journal of Cleaner Production*, 2022, Vol. 373, pp. 133824. DOI: 10.1016/j.jclepro.2022.133824

32. Ustinova K.A. Teoreticheskie osnovy issledovaniia institutsional'nykh faktorov ekonomicheskogo razvitiia [Theoretical Foundations of the Economic Development Institutional Factors Study], *Zhurnal ekonomicheskoi teorii* [Journal of Economic Theory], 2020, Vol. 17, No. 1, pp. 187–197. (In Russ.).

33. Mandják T., Lavissière A., Hofmann J., Bouchery Y., Lavissière M.C., Fauray O., Sohier R. Port Marketing from a Multidisciplinary Perspective: a Systematic Literature Review and Lexicometric Analysis, *Transport Policy*, 2019, Vol. 84, pp. 50–72. DOI: 10.1016/j.tranpol.2018.11.011

34. Bondarchuk N.V., Titova E.S. Perspektivy vozobnovliaemoi energetiki kak odnogo iz napravlenii ustoichivogo razvitiia nekotorykh regionov Iuga Rossii [Renewable Energy Prospects as One of Sustainable Development Direction in Some South Russian Regions], *Iug Rossii: ekologiia, razvitie* [South of Russia: Ecology, Development], 2017, No. 4, pp. 12–31. (In Russ.). DOI: 10.18470/1992-1098-2017-4-12-31

35. Titova E.S. Biofuel Application as a Factor of Sustainable Development Ensuring: The Case of Russia, *Energies*, 2019, No. 12, pp. 39–48. DOI: 10.3390/en12203948

36. Boyarov A., Osmakova A., Popov V. Bioeconomy in Russia: Today and Tomorrow, *New Biotechnology*, 2021, Vol. 60, pp. 36–43. DOI: 10.1016/j.nbt.2020.08.003

BIOECONOMY AS ONE OF THE WAYS TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RUSSIAN REGIONS

Bioeconomy is considered as a special type of activity and economic system, which is based on the science achievements, primarily related to biology, as well as chemistry, bioengineering, computer science, ecology, and even sociology. This activity is actively carried out in dozens of countries where national bioeconomy development programs have been formed. The existing programs provide, first of all, for the set of works implementation performed with the help of biotechnologies for the goods (bioproducts) based on natural bioresources production, including industrial, agricultural and household waste processing. As a result, global and regional bioproducts markets are being formed, providing consumers with new materials, as well as intangible benefits and services. The bioeconomy state analysis in several leading countries, as well as in the Russian Federation, indicates the expediency of using a regional approach to bioeconomy development, as well as advance training of relevant personnel. To achieve these goals, it is proposed to use several principles arising from the essence of the bioeconomy activity organization.

Keywords: bioeconomy, biotechnologies, biofuels, development strategies analysis, region.

JEL: Q57, R58, I25

Дата поступления — 16.01.2023 г.

ТИТОВА Екатерина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник научно-исследовательского института развития образования;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Titova.ES@rea.ru

ШИШКИН Сергей Сергеевич

доктор биологических наук, профессор, главный научный сотрудник аналитической группы;
Федеральный исследовательский центр «Фундаментальные основы биотехнологии» Российской академии наук / Ленинский проспект, д. 33, стр. 2, г. Москва, 119071.
e-mail: sergeyshishkin@yandex.ru

ШТЫХНО Дмитрий Александрович

кандидат экономических наук, доцент, проректор;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный переулок, д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Shtykhno.DA@rea.ru

TITOVA Ekaterina S.

PhD. (Econ.), Leading Researcher of the Education Development Research Institute;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education "Plekhanov Russian University of Economics" / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Titova.ES@rea.ru

SHISHKIN Sergey S.

Dr. Sc. (Biol.), Senior Researcher of the Analytical Group;
Federal Research Centre “Fundamentals of Biotechnology” of the Russian
Academy of Sciences / 33, Building 2, Leninsky Av., Moscow, 119071.
e-mail: sergeyshishkin@yandex.ru

SHTYKHNO Dmitry A.

PhD. (Econ.), Vice-Rector;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education “Plekhanov Russian
University of Economics” / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Shtykhno.DA@rea.ru

Для цитирования:

Титова Е.С., Шишкин С.С., Штыхно Д.А. Биоэкономика — один из путей
к устойчивому развитию регионов России // Федерализм. 2023. Т. 28.
№ 1 (109). С. 56–79. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-1-56-79>

Е.М. БУХВАЛЬД**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИРОВАНИЯ
ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ**

Принятая в 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. не просто по-прежнему остается в поле зрения экономистов-теоретиков и практиков государственного управления, но и во многом продолжает олицетворять собой всю сложность и противоречивость системы стратегического планирования в стране. Конечно, приходится признать, что многие исходные посылки разработки этой Стратегии сложились не вполне удачно. Так, не удалось принять многократно предлагавшуюся в разных вариантах Концепцию государственной региональной политики и на этой основе осуществить содержательное и целевое разграничение понятий «региональное развитие» и «пространственное развитие». Вопреки логике подготовки документов стратегического планирования, которая была закреплена уже в начальной версии Федерального закона № 172, Стратегия пространственного развития разрабатывалась и утверждалась в отсутствие «базового» документа, определяющего стратегические задачи социально-экономического развития страны на перспективу. Негативную роль сыграло и фактическое отсутствие глубокой научно-общественной экспертизы данной Стратегии. Формально различных обсуждений было немало. Один проект документа сменялся другим, но вносившиеся замечания и предложения, как правило, оставались без должного внимания, в результате чего эти обсуждения не давали позитивного результата. В итоге получилось так, что обсуждались одни варианты Стратегии, а был принят иной. Как следствие, пробелов в данной Стратегии оказалось больше, чем значимых продвижений. Большинство этих пробелов хорошо видны и сегодня и, безусловно, нуждаются в серьезной проработке.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегия пространственного развития, институты пространственного регулирования, регионы, федеративные отношения, правовое обеспечение.

JEL: H56, R58

Лакуны Стратегии пространственного развития

Можно с полной уверенностью говорить, что принятая в 2019 г. Стратегия пространственного развития (СПР)¹ *была и остается одним из наиболее спорных и сложно реализуемых документов в национальной системе стратегического планирования*. Это порождено таким *недостатком СПР*, как отсутствие достаточного согласования целей и инструментов пространственного регулирования с развитием экономико-правовых основ федеративных отношений, а также российской системы местного самоуправления. Сказанное в полной мере касается очевидной неадекватности институционально-инструментального аппарата СПР, страдающего не только явной неполнотой, но, главное, отсутствием четкой связи между декларируемыми институтами и инструментами пространственного стратегирования и теми целями в этой сфере, которые они, согласно СПР, должны были бы реализовать. Наконец, вне СПР остается и вопрос о ее экономическом и правовом обеспечении, в т.ч. в рамках законодательного регулирования всех сторон государственной политики регионального развития [1; 2].

Однако многочисленные критические замечания, появившиеся сразу после принятия этого документа, следует трактовать не как отрицание важности данного направления социально-экономического стратегирования, а как *необходимый этап накопления теоретико-методологического потенциала* такого стратегирования и его практического воплощения. В ходе этой работы был сформирован большой блок предложений для подготовки обновленного варианта СПР. В этой связи на Санкт-Петербургском форуме по стратегическому планированию в октябре 2021 г. представителями Минэкономразвития Российской Федерации высказывались намерения подготовить подобный документ к лету 2022 г. Однако на указанном временном рубеже появилась не полная новая редакция СПР, а лишь блок изменений и дополнений к этому документу². Эти изменения и дополнения содержат ряд продвижений в сфере методологии и практики пространственного стратегирования. Но в большинстве своем критические замечания в адрес СПР, высказанные за последние несколько лет, так и остались нереализованными [3; 4]. Соответственно, на аналогичном Форуме 2022 г. отмечалось, что радикальное обновление СПР остается в числе наиболее значимых задач в плане укрепления концептуальных основ практики стратегического планирования в стране. Однако сегодня попытки дальнейших корректировок и пролонгации имеющегося варианта СПР *едва ли уместны*.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года» (в ред. от 30 сентября 2022 г.) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 г. № 1704-р «Об изменениях, которые вносятся в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_420383/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/

Скорее всего, такую работу следует осуществить после истечения срока действия нынешней СПР (2025 г.), опираясь на ключевые положения еще ожидаемой «базовой» Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Это касается и интеграции СПР с системой тех документов, которые в последнее время существенно расширили институционально-инструментальный аппарат всей практики стратегического планирования в стране (национальные проекты, приоритетные цели развития и пр.).

Таким образом, в ходе дальнейшего обновления СПР предстоит существенно конкретизировать сущность и механизм реализации как уже обозначенных в ней институтов пространственного регулирования, так и тех, которые были представлены в этом документе в самое последнее время. В данной статье мы остановимся на двух тесно взаимосвязанных институциональных составляющих СПР, которые сегодня представляются не только весьма значимыми, но и наиболее близкими к стадии практической реализации в рамках государственной политики пространственного регулирования. Это проблемы регулирования агломерационных процессов и пространственные аспекты реформирования системы российского местного самоуправления.

Курс на агломерации: безусловный приоритет или взвешенный подход?

Как показывают исследования, интерес нашей экономической науки к проблематике агломераций носит волнообразный характер. Дискуссии о выгодах агломерационных процессов и необходимости их государственной поддержки то активизируются, то затухают. Очевидно, что задача качественной актуализации СПР не может быть решена *без дальнейшей конкретизации роли агломераций* в пространственном развитии российской экономики.

Агломерации — это важный и динамично развивающийся компонент пространственной структуры российской экономики и, соответственно, значимый объект государственной политики пространственного регулирования. Не случайно, вопрос об агломерациях занял центральное место в дополнениях к СПР, принятых в 2022 г. В рамках этих изменений появился институт не только крупных и крупнейших, но и прочих городских агломераций. Согласно последней версии СПР, городская агломерация — совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. чел., связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в т.ч. трудовыми, и социальными связями.

Соответственно, дополнения заметно расширили количественные рамки агломераций в смысле числа жителей (минимально от 250 тыс. вместо 500 тыс. чел. ранее). Сегодня такие агломерации — *половина населения страны и почти 3/4 ее ВВП*. При известных ого-

ворках позитивный социально-экономический эффект агломераций получил достаточное подтверждение как в отечественной, так и в зарубежной практике. Исследования показали, что именно в пределах агломераций имело место наиболее быстрое восстановление хозяйственной деятельности и, в частности, сферы малого и среднего предпринимательства (МСП), после негативного воздействия пандемии коронавируса, прежде всего за счет быстрой адаптации малого бизнеса к новым формам деятельности, перехода на интернет-услуги, удаленную работу посредством онлайн-торговли, доставку продукции и товаров [5; 6; 7].

Действительно, принято считать, что агломерационный процесс обеспечивает своего рода синергетический эффект, существенно повышающий эффективность хозяйственных процессов и социального развития в пределах составляющих агломерацию территорий. Однако на деле *источники благоприятного влияния агломерационных процессов* на социально-экономическое развитие территорий в пределах и за рамками агломераций *не столь очевидны*, если не считать традиционного расчета регионов на федеральную финансовую или иную целевую поддержку агломераций, прежде всего как перспективных точек роста российской экономики.

Мы разделяем позицию, согласно которой в большинстве случаев позитивное влияние агломераций на развитие территорий может быть реализовано при двух обстоятельствах:

- если параллельно агломерационным процессам в них будет идти образование кластерных структур широкого профиля (производство + наука + образование), использующих взаимное компактное расположение, общий кадровый потенциал, единую систему инфраструктурного и информационного обеспечения, развитые логистические структуры и пр.
- если будут сформированы механизмы, обеспечивающие вынос позитивного социально-экономического эффекта агломераций на сопредельные территории (например, через систему филиальных подразделений, кооперационных связей, в т.ч. с участием субъектов малого и среднего предпринимательства).

Следует обратить внимание на то, что теперь в СПР указывается на «несбалансированное пространственное развитие» имеющихся агломераций, хотя по традиции смысл подобной несбалансированности (чего с чем?) в СПР остается практически нераскрытым. По нашему мнению, такую несбалансированность можно понимать в нескольких ракурсах.

Во-первых, как тренд разрастания «сверхагломераций», когда позитивные социально-экономические эффекты агломерационных процессов во многом перекрываются их явным негативом (социально-экономические и логистические нагрузки перенаселенности территорий; экологические проблемы и пр.). В этом смысле мы видим позитивной введенную в СПР оговорку относительно развития агломераций в Российской Федерации не вообще, а в противовес избыточному раз-

растанию двух столичных агломераций (Москвы и Санкт-Петербурга). Правда, следует признать, что подобная задача в разного рода плановых документах ставилась уже не один раз, однако значимого продвижения в этом направлении достигнуто так и не было. К сожалению, СПР также не предлагает практических путей или хотя бы общего алгоритма решения этой задачи.

Во-вторых, названную выше несбалансированность можно понимать как неравномерность в степени инфраструктурной и иной обеспеченности образующих агломерацию территорий с преимуществом в экономическом развитии и в качестве жизни населения, которое получают центральные территории агломерации.

Наконец, в-третьих, данная несбалансированность характеризуема как следствие типичных (особенно для крупных агломераций) тенденций стягивания наиболее значимых форм экономической активности в центр этих агломераций. При этом все окраинные территории агломераций в известной степени утрачивают хозяйственную значимость и постепенно трансформируются в преимущественно селитебные и рекреационные пространства. Данный тренд нельзя рассматривать как безусловно отрицательный, однако он, как показывает опыт многих агломераций, в т.ч. и за рубежом, нуждается в мониторинге и в наличии определенных регулирующих рамок [8; 9; 10].

В результате выявляется *явное противоречие ряда положений СПР*. В одних случаях этот документ как на приоритетную задачу указывает на необходимость сокращения внутрирегиональных социально-экономических различий, в других — акцент делается на формирование агломераций, которые, как показывает отечественный и зарубежный опыт, в силу названного выше тренда стягивания могут вести не к сокращению, а к усилению внутрирегиональных различий по параметрам экономической активности.

В настоящее время эксперты сходятся во мнении, что активное формирование мегаполисов и агломераций, ставка на них как на локомotive роста российской экономики реально диктуют новые требования к системам государственного и муниципального управления, формируют новые критерии эффективности и устойчивости систем расселения и размещения производительных сил. Однако на данный момент практика становления таких систем управления и тем более стратегирования для агломерационных образований находится на самом начальном этапе. Очевидно отсутствие необходимых единых правовых норм, институциональных предпосылок и методических рекомендаций, касающихся оптимальной пространственной локализации агломераций, в т.ч. в рамках существующей административно-территориальной организации в стране.

Остаются нераскрытыми в достаточной мере и многие иные вопросы развития и регулирования агломерационных процессов. В частности, вопрос, *мыслимо вообще ли введение единых критериев агломераций* для крайне различных по всем экономическим, социальным и иным

параметрам субъектов Федерации. Теперь СПР фиксирует новые, более либеральные параметры агломераций, однако не дает ответа на вопрос о том, возможно ли и нужно ли стимулировать и тем более неким образом формализовать создание агломераций в субъектах Федерации с относительно меньшей численностью населения, тем более что в научной литературе рассматривается возможность создания не только городских, но и сельских агломераций [11].

Остается дискуссионным и соотношение понятий «агломерация» и «мегаполис», *часто употребляемых как синонимы*. В частности, не ясно, обязательно ли мегаполис должен представлять собой агломерационное образование; на какую из этих институций должно распространяться формирование особых систем территориального управления на основе той или иной реорганизации системы местного самоуправления. Действительно, при всех возможных различных количественных и качественных признаках современных агломераций таковые в институциональном плане всегда представляют собой совокупность муниципальных образований, которые так или иначе должны действовать как единое целое и при этом тесно взаимодействовать с органами управления субъекта Федерации.

Этот круг вопросов в законопроекте по агломерациям был представлен явно неудовлетворительно, а в новой редакции СПР он обойден практически полностью [12]. В этой связи по-прежнему принципиально важными остаются и вопросы о том, как должны управляться агломерационные образования и каким образом процессы агломерирования скажутся на организации системы субрегионального управления. Эти два обстоятельства тесно взаимосвязаны, поскольку та или иная модель управления агломерациями в силу их особой значимости для экономики региона неизбежно должна органично вписываться в систему субрегионального, прежде всего муниципального, управления, действующую в данном субъекте Федерации.

Пока же в отсутствие целевого федерального закона (есть только законопроект³) остается неясным, *каким должно быть формальное закрепление статуса агломерации*: необходимо ли такое закрепление и, если да, то как и кем оно должно осуществляться? Не ясно, будут ли федеральным центром продиктованы регионам те или иные модели управления имеющимися у них различными агломерациями или каждый из них по факту будет свободен в выборе такой организации.

Остаются за рамками исчерпывающего понимания механизмы позитивного агломерационного эффекта для развития территорий, хотя, скорее всего, именно формирование таких механизмов *должно быть основной задачей государственного регулирования в сфере агломерационных процессов*. Федеральные и, особенно, региональные источники в этом смысле полны оптимизма и радужных перспектив. В регионах

³ Проект федерального закона «О городских агломерациях» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 01/05/09-20/00107906) (не внесен в ГД ФС РФ).

принимаются свои законы об агломерациях, хотя в отсутствие соответствующего федерального законодательства эти документы имеют декларативный характер⁴. По существу, в настоящее время они вправе лишь интерпретировать нормы Федерального закона № 131 2003 г.⁵ Соответственно, региональные агломерации лишь постольку юридически правомочны, поскольку они не выходят за рамки положений этого закона [13].

В этой связи многие эксперты высказывают мнение, что особый закон по агломерациям вообще не нужен, т.к. можно обойтись дополнениями к Федеральному закону № 131 (ст. 8 и гл. 9) по вопросам межмуниципального сотрудничества. Однако мы полагаем, что *такой закон необходим*, прежде всего для того, чтобы определить наиболее важные регулирующие позиции публичной власти в контексте воздействия агломераций на функционирование системы местного самоуправления в пределах агломерации, а также в целях обеспечения их позитивного эффекта на социально-экономическое развитие территорий.

Решение этих задач возможно только на основе институционально-правовых норм, обеспечивающих эффективные управленческие процессы в агломерациях, в т.ч. на принципах стратегирования. Проведенные исследования показали, что возможны три основные схемы управления социально-экономическим развитием в более характерных для России моноцентричных агломерациях.

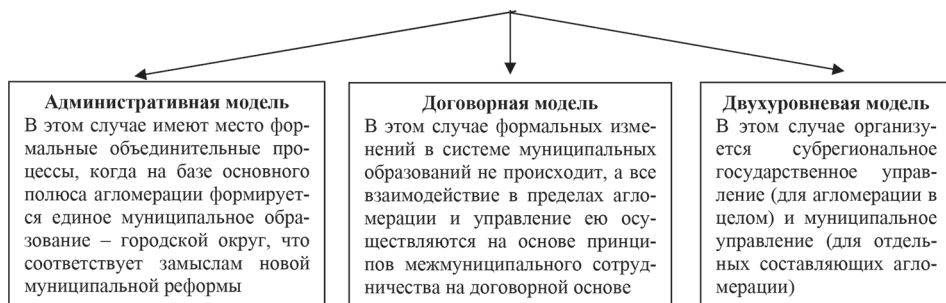


Рис. 1. Формирование систем управления в моноцентричной агломерации

Источник: составлено автором.

Очевидно, что эти модели управления агломерациями, чтобы иметь правовую основу своего применения на практике, должны закрепляться законодательно. При этом выбор той или иной модели должен определяться специфическими условиями формирования и функционирования конкретной агломерации и, в конечном итоге, решаться самим

⁴ См., напр.: Закон Кемеровской области – Кузбасса «О создании и развитии агломераций в Кемеровской области – Кузбассе» от 24 марта 2022 г. № 28-ОЗ.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

населением, например, путем проведения межмуниципального референдума. Вместе с тем следует обратить внимание на то, что договорная и административная модели управления агломерационными образованиями формально в принципе могут быть реализованы на действующей законодательной базе.

Договорная модель целесообразна, если агломерационные процессы затрагивают несколько субъектов Федерации (например, Москву и Московскую область; Санкт-Петербург и Ленинградскую область) или, если процесс формирования агломераций носит четко выраженный полицентричный характер (Кузбасс). Никакие законодательные новации в данном случае не востребованы.

Административная модель возможна лишь в том случае, если федеральный законодатель вернет субъектам Федерации (как это было до муниципальной реформы 2003 г.) право на создание системы субрегионального государственного управления. В этом случае агломерация в целом будет управляться (в пределах переданных ей полномочий) подразделением государственной власти субъекта Федерации. Соответственно, все поселения — составляющие агломерации — остаются в статусе муниципальных образований и продолжают выполнять все полномочия по вопросам местного значения за исключением коллективно переданных органам управления агломерации.

Необходимо также иметь в виду, что выбор системы управления для агломерационных образований в перспективе во многом зависит от возможных реорганизаций системы субрегионального управления в целом. Так, при введении перемен, предусмотренных новым законопроектом по местному самоуправлению⁶ (а именно ликвидация поселенческих и внутригородских муниципальных образований), по сути, единственно возможной станет административная модель управления городской агломерацией (единый городской округ). Это будет обусловлено тем, что поселения, утратившие свой муниципальный статус, уже не смогут вступать в договорные отношения по формированию и функционированию агломерационного образования.

Проанализированные нами примеры создания и деятельности агломерационных образований говорят о наличии в регионах России интересных инициатив по определению целевых задач агломерации и по созданию систем управления ими [14; 15; 16]. Однако из-за отсутствия федеральной законодательной базы, а также дефицита финансовых и институциональных ресурсов многие декларируемые в регионах России агломерации в итоге пока существуют лишь на бумаге. Как показывают исследования, часто складывается ситуация, при которой изначальные импульсы к созданию агломерации и систем

⁶ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен в Государственную Думу РФ в 2021 г.) // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

управления ею со временем начинают угасать, сужаясь до осуществления рядом муниципалитетов нескольких проектов далеко не первостепенного значения [17]. В этом смысле от обновленной СПР потребуется алгоритм идентификации реально функционирующих и перспективных агломераций, а также указания на то, на какие виды государственной поддержки могут рассчитывать именно такие агломерационные образования.

***Местное самоуправление и его роль в регулировании
социально-экономического пространства страны***

Наряду с агломерациями важную роль в формировании пространственной структуры страны и ее экономики играет *система институтов местного самоуправления*.

Вопрос о месте и роли муниципального звена управления в формировании и регулировании социально-экономического пространства Российской Федерации исследован недостаточно. Чаще всего данный круг проблем рассматривался и рассматривается в более общем плане, а именно с точки зрения участия органов местного самоуправления в практике стратегического планирования в целом. Такой подход вполне правомерен, учитывая, что в современных условиях успешное решение задач хозяйственного и социального развития территорий возможно только при использовании методов стратегического управления. Это требование в полной мере касается и влияния системы местного самоуправления на тренды пространственного развития регионов и страны в целом.

Влияние институтов самоуправления на эти тренды многообразно. В данном случае хотелось бы обратить внимание на один из аспектов такого влияния — *пространственные аспекты взаимодействия различных органов муниципального управления и населения как основного актора в деятельности системы местного самоуправления*. Значимость такого взаимодействия прямо вытекает из сущности местного самоуправления, сочетающего в себе признаки института публичной власти и одновременно института гражданского общества. В формальном аспекте пространственные аспекты взаимодействия местного самоуправления с населением характеризуются степенью приближенности населения к органам местного самоуправления. Соответственно, эти аспекты взаимодействия определяются возможностью использования населением непосредственных форм народовластия как необходимого механизма реализации его инициатив и ответственности за социально-экономическую ситуацию на местах (гл. 5 Федерального закона № 131⁷). В практическом плане пространственные аспекты функционирования институтов местного самоуправления характеризуются действием ор-

⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

ганизационных структур, опосредующих взаимодействие населения и органов муниципального управления.

Муниципальная реформа 2003 г. хотя и достаточно формально и в итоге не очень удачно, но *все же ориентировалась на приближение местного самоуправления к населению* через обязательность создания поселенческого звена муниципалитетов. Это давало наилучшие возможности для прямого контакта населения и органов муниципального управления и, соответственно, для реализации непосредственных форм народовластия (собрания, сходы граждан, местные референдумы и пр.) и, значит, инициатив и ответственности населения по социально-экономическому развитию территорий [18; 19]. Для аргументации данной позиции достаточно обратиться к ряду положений названного выше закона. Например, в качестве ключевого принципа формирования пространственной сети муниципальных образований в регионах страны закон вводил понятие доступности, причем отдельно для различных видов муниципальных образований.

Так, закон устанавливал, что границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав; соответственно, границы городского округа, муниципального района — с учетом транспортной доступности их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений (населенных пунктов), входящих в их состав.

Корректность этих критериев доступности неоднократно подвергалась критике. Например, критерий пешей доступности явно не может быть универсальным: то, что доступно молодому человеку, не по силам пожилому. Это справедливо и для критерия транспортной доступности, поскольку уровень развития дорожной сети и транспортной обеспеченности населения в отдельных поселениях даже в пределах одного региона, как правило, различен.

Кроме того, в смысле пространственно-демографической равномерности локализации институтов местного самоуправления и их приближенности к населению реформа, начатая сообразно Федеральному закону № 131 2003 г., имела двойственный эффект. В одних случаях за счет создания поселенческих муниципалитетов местное самоуправление действительно приближалось к населению, в других — в результате ликвидации внутригородских муниципалитетов отдалялось от него. В итоге возникли очень крупные единые муниципалитеты с населением от нескольких сот тысяч и до миллиона человек, где «самоуправление населения» — фикция, чьи органы управления не могут не переродиться в низовые структуры государственной власти [20].

Сегодня намерение реформаторов явно иное: институт российского местного самоуправления предполагается формально сохранить, но *на деле существенно отодвинуть его подальше от населения*. Появившийся законопроект, во многом по-иному трактующий

принципиальные основы российского местного самоуправления, фактически отказывается от идеи пространственной оптимальности локализации институтов местного самоуправления, прежде всего относительно локализации низового и наиболее распространенного звена этих институтов — поселенческих муниципалитетов, которые просто прекращают свое существование. В результате радикально меняется пространственная структура страны и ее экономики. Из 20 тыс. действующих муниципалитетов при условии реализации реформы в стране *останется примерно 2 300 муниципалитетов* (не считая внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения; без «новых» территорий Российской Федерации). Иначе говоря, вместо около 6–7 тыс. чел. населения на одно муниципальное образование (в среднем), эта планка после реформы может повыситься до примерно 60 тыс. чел.

Формально критерий доступности местного самоуправления для населения в законопроекте сохраняется, но только для городских и муниципальных округов. Границы таковых, согласно законопроекту, как правило (так в законопроекте) должны устанавливаться с учетом транспортной доступности населения до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав этих округов.

Отказ от использования поселенческого звена места самоуправления в данном законопроекте аргументируется слабостью экономической (прежде всего бюджетной) базы данной категории муниципалитетов, обуславливающей их неспособность в полной мере выполнять возложенные на них полномочия по вопросам местного значения. Фактически констатируется, что поселенческий уровень муниципалитетов — основная идея муниципальной реформы 2003 г. — с экономической точки зрения так и не состоялся.

Однако, по нашему мнению, более правильно говорить о провале не идеи поселенческого звена муниципальной организации в стране, а о несостоятельности всех многочисленно дававшихся заверений радикально укрепить финансово-экономическую базу этих муниципалитетов, дав им реальные возможности двигаться по пути устойчивого саморазвития. К тому же данный шаг (ликвидация поселенческих муниципалитетов) может критически сказаться на усилиях по выживаемости малых городов и иных подобных поселений. Из примерно 800 малых городов современной России 60% — это городские поселения. Лишившись собственной муниципальности, *они утратят возможности, стимулы и практические инструменты проведения собственной политики* для их экономической и социальной стабилизации. А за этим может последовать *утрата значительной части активного населения* этих городов.

Конечно, значимость формального критерия доступности в современной системе местного самоуправления не стоит преувеличивать.

В большинстве экономически развитых стран преобладающим является тренд укрупнения низовых структур территориального управления.

Это связано с тем, что доступность этих структур для населения в настоящее время определяется уже не «ногами» и не автобусами, а развитием современных информационно-коммуникационных систем. Именно они обеспечивают возможность быстрого обращения населения к данным структурам управления, действующим и как институты местного самоуправления, и как низовые структуры общего администрирования [21]. В этом смысле *рассматриваемый законопроект*, скорее, не отражает современную модель деятельности местного самоуправления, а *ориентирован на ситуацию примерно 50-летней давности*.

Традиционным методом восполнения ниши между населением и территориально отдаленными институтами местного самоуправления (уровень район — город) выступают назначаемые сверху местные поселковые или районные (в городах) администрации. Такие администрации до муниципальной реформы 2003 г. во множестве действовали в тех субъектах Федерации, где устанавливался районно-городской принцип организации местного самоуправления. Эти администрации не избирались населением, а назначались главами городских (районных) органов местного самоуправления и экономически обеспечивались на основе системы сметного финансирования.

После установления в ходе реформы 2003 г. обязательности поселенческого уровня местного самоуправления потребность в названных выше местных администрациях существенно сократилась. Основным ареалом их деятельности стали крупные города — городские округа, действующие как единые муниципальные образования [22]. На этой ситуации мало сказались принятые в 2017 г. законодательные поправки, возвращавшие возможность создания внутригородских муниципальных образований в городах нефедерального значения. Это связано с тем, что после формального установления такой возможности ею на деле воспользовались только четыре города Российской Федерации (Самара, Киров, Челябинск, Махачкала). Новым ареалом для системы местных назначаемых администраций (еще в пределах действующего законодательства) могут стать такие единые муниципальные образования как *муниципальные округа*. Они были законодательно введены в практику российского местного самоуправления в 2019 г. и по последним имеющимся данным на начало 2022 г. их насчитывается 180⁸.

Предполагаемая новым законопроектом ликвидация поселенческих муниципалитетов *может существенно усилить значимость института местных (поселковых) администраций* как органов низового территориального управления. Населению не так важно, от кого оно получает муниципальные блага и услуги — от избираемых органов местного самоуправления или от назначаемых сверху поселковых администраций; главное — это наличие соответствующих полномочий и обеспечивающих их экономических ресурсов.

⁸ База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm>

Но все же приходится признать, что переход от поселенческих муниципалитетов к поселковым администрациям *может нанести ущерб интересам населения*, поскольку эти администрации:

- не избираются населением и не несут перед ним ответственности за исполнение полномочий по вопросам местного значения, т.к. в данном случае они законодательно не устанавливаются;
- не могут распоряжаться муниципальным имуществом и земельными угодьями;
- не попадают под действия законодательства об общественном контроле⁹;
- не обязаны содействовать широкому применению непосредственных форм народовластия и пр.

Как мы полагаем, если будет иметь место широкое возвращение к использованию института поселковых (немуниципальных) администраций, деятельность таковых с целью защиты интересов населения должна получить определенное законодательное регулирование, например, по минимальному кругу выполняемых функций, по созданию при данных администрациях наблюдательных советов от населения и пр.

Вместе с тем в самое последнее время наблюдается еще одна инициатива по заполнению «пространства» между органами местного самоуправления и населением. Это — ныне активно продвигаемый институт местных сообществ. В рамках работы XX Форума по стратегическому планированию (октябрь — ноябрь 2022 г.) эту идею отстаивал А.Н. Диденко, председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению¹⁰. По его мнению, названные сообщества имеют целью воплощать пространственно-территориальное единство (? — Е.Б.) населения с учетом сущностных (? — Е.Б.) критериев его обособления. По мнению А.Н. Диденко, необходимо определить не только правовой статус таких сообществ, но и принципы их организации и деятельности; порядок и механизмы их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Таким образом, местные сообщества должны в итоге стать не только субъектами локального развития, но и особым источником публичной власти (?! — Е.Б.), формирующим начала деятельности институтов гражданского общества и определяющим стратегическое развитие территорий.

По мнению А.Н. Диденко, необходимо выделить следующие наиболее важные формы участия местных сообществ в осуществлении самоуправления населения: правотворческая инициатива граждан; инициативные проекты; территориальное общественное самоуправление; институт старост населенных пунктов; публичные слушания;

⁹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/

¹⁰ Диденко А.Н. Региональные и местные сообщества как субъект стратегического развития территорий // XX Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России». URL: <https://forumstrategov.ru/rus/doc.html>

общественные обсуждения; собрание граждан; конференция граждан; опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления. При этом пространственный горизонт деятельности местных сообществ может быть определен как их участие в выработке стратегии развития муниципального образования; развитие социальных практик, включая добровольчество и благотворительность; генерация инициатив, в т.ч. по обустройству территорий, по решению вопросов ЖКХ, экологии, по осуществлению общественного контроля и пр. В настоящее время правовое закрепление этих инициатив (форм самодеятельности) населения носит разнородный характер, в связи с чем единообразное узаконение института местных сообществ может иметь большой практический смысл для обеспечения достойного участия населения в решении экономических, социальных и иных проблем на территориальном уровне.

В этом смысле активное развитие и тем более законодательное закрепление местных сообществ видится как попытка компенсации проблемных сторон нового законопроекта по местному самоуправлению, хотя для осуществления этой функции сообществ на практике еще потребуется тщательная методическая проработка. Можно сказать, что в решении названных выше задач сообщества несколько не вытесняют, а, напротив, как бы *дополняют действующую систему местного самоуправления*.

Однако во многом данная новация вызывает определенные сомнения. Так, нет полной ясности относительно того, чем конкретно сообщества могут существенно дополнить (улучшить) действующую практику местного самоуправления. В еще большей мере это касается вопросов о том, как сообщества могут быть источником публичной власти и как в системе публичной власти сообщества будут делить полномочия по развитию территорий с институтами местного самоуправления. Действительно, наделение местных сообществ публичными полномочиями неизбежно приведет к формированию еще одной сферы разграничения таких полномочий, а именно между сообществами и действующими органами местного самоуправления. Как мы полагаем, это может привести в деятельность органов управления на местах ненужные усложнения, дезориентировать население с точки зрения определения инстанций, полномочных решать те или иные проблемы на местах.

* * *

Оба рассмотренных направления совершенствования институциональных основ пространственного стратегирования (развитие агломераций и местного самоуправления) во многом сводятся к задаче формирования устойчивой и эффективно функционирующей системы местного самоуправления в Российской Федерации. Речь идет о совокупности институтов местного самоуправления, сочетающей в себе возможность адаптации к условиям различных регионов с без-

условностью исполнения всех своих обязательств перед населением. Это касается как муниципалитетов – участников агломерационных процессов, так и муниципалитетов, действующих на основе малых поселений. При этом должна обеспечиваться равнодоступность органов местного самоуправления для населения во всех регионах страны; четкость функций, устанавливаемых для структур, так или иначе осуществляющих управление территориями на местах. Все реорганизации в этом направлении должны решаться не изолированно, а системно, ориентируясь на долгосрочную перспективу развития российского местного самоуправления. Ключевыми требованиями при этом должны быть:

- федерализация регулирования местного самоуправления;
- увязка осуществляемых преобразований с достижением адекватной финансово-бюджетной обеспеченности муниципалитетов;
- поддержание баланса публично-правовых и гражданских начал местного самоуправления.

Можно сделать вывод, что любые пространственные реструктуризации местного самоуправления (агломерации, мегаполисы, формирование различных округов и пр.) *не должны нарушать его естественную связь с населением*, оставаться надежным каналом его участия в решении вопросов как местного, так и общегосударственного характера.

Список литературы

1. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Стратегия пространственного развития как результат взаимодействия науки и власти // Регион: Экономика и Социология. 2021. № 4 (112). С. 3–26.
2. Дементьев А.Н. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: проблемы определения правового статуса в системе документов стратегического планирования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 1. С. 34–38.
3. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития России: на полпути к успеху или провалу // Мир перемен. 2022. № 2. С. 44–60.
4. Крюков А.В., Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование пространственного развития России и ее макрорегионов: в плену старых иллюзий // Российский экономический журнал. 2022. № 5. С. 22–40.
5. Одинцова А.В. Городские агломерации – важнейший фактор современного пространственного развития // Самоуправление. 2022. № 3 (131). С. 576–578.
6. Меркурьев В.В., Жигалова И.А., Мягков Е.В. Сущность, содержание и теоретические подходы к развитию агломераций в России // Управленческий учет. 2022. № 2–3. С. 632–640.
7. Меркурьев В.В., Мягков Е.В. Развитие агломераций муниципальных образований как фактор стратегии опережающего социально-экономического развития // Проблемы современной экономики. 2022. № 2 (82). С. 134–139.
8. Белякова Г.Я., Кулешко М.Я. Городские агломерации: подходы к формированию, модели управления // Экономика строительства. 2022. № 8. С. 31–41.

9. *Перькова А.Ю., Смирнов К.Л., Ладик Е.И.* Особенности развития зарубежных городских агломераций // Неделя науки. Белгород: Политех-пресс, 2022. С. 132–134.
10. *Драгун Р., Ивановская И.* Городская агломерация: понятие, этапы и механизмы развития // Общество и экономика. 2022. № 8. С. 89–105.
11. *Касимов А.А., Проваленова Н.В.* Сельская агломерация и подходы к ее формированию // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2022. № 5. С. 192–200.
12. *Патракеева О.Ю.* Проблемы управления пространственным развитием агломераций (на примере Краснодарского края) // Региональная экономика. Юг России. 2022. Т. 10. № 2. С. 110–118.
13. *Лукманов И.Д.* Государственная модель управления городскими агломерациями // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. Юридические науки. 2022. Т. 8. № 3. С. 124–132.
14. *Константинович Д.А., Федосеева О.Ю.* Городские агломерации в России: проблемы и перспективы (с учетом опыта формирования и развития Самарско-Тольяттинской агломерации) // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2022. Т. 2. № 3 (50). С. 98–110.
15. *Golovin A.V.* The socio-economic and political space of Russian agglomeration // Modern Science and Innovations. 2022. N 1 (37). P. 189–199.
16. *Полянкова Н.В.* Развитие межмуниципального сотрудничества в пространстве Самарско-тольяттинской агломерации // Экономика и предпринимательство. 2022. № 4. С. 551–557.
17. *Юсупова И.В., Шинкевич А.И., Арзамасова А.Г.* О моделях управления развитием территорий агломераций // Экономический Вестник Республики Татарстан. 2022. № 1. С. 12–17.
18. *Кодина Е.А., Бабицев И.В.* Некоторые итоги и тенденции развития местного самоуправления или куда идет муниципальная Россия // Местное право. 2009. № 11–12. С. 3–12.
19. *Андреев В.А.* Некоторые тенденции развития народовластия на уровне местного самоуправления в Российской Федерации // Достижения вузовской науки. 2014. № 13. С. 171–174.
20. *Кочетков В.О., Логинов Л.А.* Анализ типов структур муниципального управления в Российской Федерации // Системные технологии. 2018. № 1 (26). С. 50–53.
21. *Нудненко Л.А.* Некоторые проблемы совершенствования территориальной основы местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 3. С. 19–24.
22. *Максимов А.Н., Озяков А.Е.* Внутригородские муниципальные образования городских округов России: в поисках новой функциональности в постсоветское время // Политическая наука. 2019. № 2. С. 138–159.

References

1. Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Strategiiia prostranstvennogo razvitiia kak rezul'tat vzaimodeistviia nauki i vlasti [Spatial Development Strategy as a Result of Interaction Between Science and Government], *Region: Ekonomika i Sotsiologiia* [Region: Economics and Sociology], 2021, No. 4 (112), pp. 3–26. (In Russ.).
2. Dement'ev A.N. Strategiiia prostranstvennogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii: problemy opredeleniia pravovogo statusa v sisteme dokumentov strategicheskogo

planirovaniia [Spatial Development Strategy of the Russian Federation: Problems of Determining the Legal Status in the System of Strategic Planning Documents], *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2022, No. 1, pp. 34–38. (In Russ.).

3. Bukhval'd E.M., Kol'chugina A.V. Strategiiia prostranstvennogo razvitiia Rossii: na polputi k uspekhu ili provalu [Strategy of Spatial Development of Russia: Halfway to Success or to Failure], *Mir peremen* [The World of Changes], 2022, No. 2, pp. 44–60. (In Russ.).

4. Kriukov A.V., Seliverstov V.E. Strategicheskoe planirovanie prostranstvennogo razvitiia Rossii i ee makroregionov: v plenu starykh illiuzii [Strategic Planning of Spatial Development of Russia and its Macro-Regions: in Captivity of Old Illusions], *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2022, No. 5, pp. 22–40. (In Russ.).

5. Odintsova A.V. Gorodskie aglomeratsii – vazhneishii faktor sovremennogo prostranstvennogo razvitiia [Urban Agglomerations – The Most Important Factor of Modern Spatial Development], *Samoupravlenie* [Self-management], 2022, No. 3 (131), pp. 576–578. (In Russ.).

6. Merkur'ev V.V., Zhigalova I.A., Miagkov E.V. Sushchnost', sodержanie i teoreticheskie podkhody k razvitiu aglomeratsii v Rossii [The Essence, Content and Theoretical Approaches to the Development of Agglomerations in Russia], *Upravlencheskii uchet* [Managerial Accounting], 2022, No. 2–3, pp. 632–640. (In Russ.).

7. Merkur'ev V.V., Miagkov E.V. Razvitie aglomeratsii munitsipal'nykh obrazovaniia kak faktor strategii operezhaiushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia [The Development of Agglomerations of Municipalities as a Factor of the Strategy of Advanced Socio-Economic Development], *Problemy sovremennoi ekonomiki* [The Problems of Modern Economy], 2022, No. 2 (82), pp. 134–139. (In Russ.).

8. Beliakova G.Ia., Kuleshko M.Ia. Gorodskie aglomeratsii: podkhody k formirovaniu, modeli upravleniia [Urban Agglomerations: Approaches to Formation, Management Models], *Ekonomika stroitel'stva* [Economics of Construction], 2022, No. 8, pp. 31–41. (In Russ.).

9. Per'kova A.Iu., Smirnov K.L., Ladik E.I. Osobennosti razvitiia zarubezhnykh gorodskikh aglomeratsii [Features of the Development of Foreign Urban Agglomerations], *Nedelia nauki* [The week of Science]. Belgorod, Politekh-press, 2022, pp. 132–134. (In Russ.).

10. Dragun R., Ivanovskaia I. Gorodskaia aglomeratsiia: poniatie, etapy i mekhanizmy razvitiia [Urban Agglomeration: Concept, Stages and Mechanisms of Development], *Obshchestvo i ekonomika* [Society and Economy], 2022, No. 8, pp. 89–105. (In Russ.).

11. Kasimov A.A., Provalenova N.V. Sel'skaia aglomeratsiia i podkhody k ee formirovaniu [Rural Agglomeration and Approaches to its Formation], *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii* [Competitiveness in the Global World: Economics, Science, Technology], 2022, No. 5, pp. 192–200. (In Russ.).

12. Patrakeeva O.Iu. Problemy upravleniia prostranstvennym razvitiem aglomeratsii (na primere Krasnodarskogo kraia) [The Problems of Management of Spatial Development of Agglomerations (on the Example of Krasnodar Region)], *Regional'naia ekonomika. Iug Rossii* [Regional Economy. The South of Russia], 2022, Vol. 10, No. 2, pp. 110–118. (In Russ.).

13. Lukmanov I.D. Gosudarstvennaia model' upravleniia gorodskimi aglomeratsiiami [State Model of Urban Agglomerations Management], *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo. Iuridicheskie nauki* [Scientific Notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal Sciences], 2022, Vol. 8, No. 3, pp. 124–132. (In Russ.).

14. Konstatinovich D.A., Fedoseeva O.Iu. Gorodskie aglomeratsii v Rossii: problemy i perspektivy (s uchetom opyta formirovaniia i razvitiia Samarsko-Tol'iattinskoi aglomeratsii) [Urban Agglomerations in Russia: Problems and Prospects (Taking into Account the Experience of the Formation and Development of the Samara-Togliatti Agglomeration)], *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva* [Bulletin of the V.N. Tatishchev Volga University], 2022, Vol. 2, No. 3 (50), pp. 98–110. (In Russ.).
15. Golovin A.V. The socio-economic and political space of Russian agglomeration, *Modern Science and Innovations*, 2022, No. 1 (37), pp. 189–199.
16. Polianskova N.V. Razvitie mezmunitsipal'nogo sotrudnichestva v prostranstve Samarsko-tol'iattinskoi aglomeratsii [The Development of Inter-Municipal Cooperation in the Space of the Samara-Togliatti Agglomeration], *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economics and Entrepreneurship], 2022, No. 4, pp. 551–557. (In Russ.).
17. Iusupova I.V., Shinkevich A.I., Arzamasova A.G. O modeliakh upravleniia razvitiem territorii aglomeratsii [On the Management Models for the Development of Agglomeration Territories], *Ekonomicheskii Vestnik Respubliki Tatarstan* [Economic Bulletin of the Republic of Tatarstan], 2022, No. 1, pp. 12–17. (In Russ.).
18. Kodina E.A., Babichev I.V. Nekotorye itogi i tendentsii razvitiia mestnogo samoupravleniia ili kuda idet munitsipal'naia Rossiia [Some Results and Trends in the Development of Local Self-Government or Where Municipal Russia is Going], *Mestnoe pravo* [Local Law], 2009, No. 11–12, pp. 3–12. (In Russ.).
19. Andreev V.A. Nekotorye tendentsii razvitiia narodovlastiia na urovne mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii [Some Trends in the Development of Democracy at the Level of Local Self-Government in the Russian Federation], *Dostizheniia vuzovskoi nauki* [The Achievements of the University Science], 2014, No. 13, pp. 171–174. (In Russ.).
20. Kochetkov V.O., Loginov L.A. Analiz tipov struktur munitsipal'nogo upravleniia v Rossiiskoi Federatsii [The Analysis of Types of Municipal Government Structures in the Russian Federation], *Sistemnye tekhnologii* [System Technologies], 2018, No. 1 (26), pp. 50–53. (In Russ.).
21. Nudnenko L.A. Nekotorye problemy sovershenstvovaniia territorial'noi osnovy mestnogo samoupravleniia [Some Problems of Improving the Territorial Basis of Local Self-Government], *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2021, No. 3, pp. 19–24. (In Russ.).
22. Maksimov A.N., Oziakov A.E. Vnutrigorodskie munitsipal'nye obrazovaniia gorodskikh okrugov Rossii: v poiskakh novoi funktsional'nosti v postsovetское время [Inner-City Municipalities of the City Districts of Russia: in Search of New Functionality in the Post-Soviet Period], *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2019, No. 2, pp. 138–159. (In Russ.).

INSTITUTIONAL PROBLEMS OF SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGIZATION

The Spatial Development Strategy of the Russian Federation adopted in 2019 for the period up to 2025 not only remains in the “field of view” of economic theorists and practitioners of public administration, but also in many ways continues to embody the complexity and inconsistency of the strategic planning system in the country. Of course, we have to admit that many of the initial assumptions of the development of this Strategy did not work out quite well. Thus, to date, it has not been possible to adopt the Concept of State Regional Policy, which has been repeatedly proposed in different versions, and on this basis to carry

out a meaningful and targeted differentiation of the concepts of “regional” and “spatial” development. Contrary to the logic of the preparation of strategic planning documents, fixed already in the initial version of Federal law No.172, Spatial development strategy was developed and approved in the absence of a “basic” document defining the strategic objectives of the socio-economic development of the country for the future. The actual lack of a deep scientific and public expertise of this Strategy also played a negative role. Formally, there were a lot of different discussions; one draft document was replaced by another over and over again, but the comments and suggestions received were left without due attention, and these discussions did not give a positive result. As a result, it turned out that some variants of the Strategy were discussed, and a completely different one was adopted. As a result, there were more gaps in this Strategy than significant advances. Most of these gaps are still clearly visible today and, of course, need serious elaboration.

Keywords: strategic planning, spatial development strategy, institutions of spatial regulation, regions, federal relations, legal provision.

JEL: H56, R58

Дата поступления — 09.01.2023 г.

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

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

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

e-mail: buchvald@mail.ru

BUKHVALD Evgeny M.

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

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

e-mail: buchvald@mail.ru

Для цитирования:

Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития // Федерализм. 2023. Т. 28. № 1 (109). С. 80–98. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-1-80-98>

Л.Н. ЛЫКОВА

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ 2022 г. ДЛЯ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. АДАПТАЦИЯ ИЛИ КРИЗИС?

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2022 г. осуществлялось в условиях массированного санкционного давления на отечественную экономику, существенных колебаний цен на мировых сырьевых рынках, радикального изменения хозяйственных логистических цепочек и роста потребности в бюджетных расходах. В январе — ноябре 2022 г. рост доходов региональных бюджетов лишь незначительно отставал от темпов инфляции. При этом в ряде регионов с существенной ролью черной металлургии и связанных с ней добывающих отраслей имело место выраженное сокращение налоговых поступлений в региональные бюджеты, а в некоторых случаях и в консолидированный бюджет страны. Поступления налога на прибыль организаций на протяжении года имело выраженную тенденцию к сокращению. Доходы бюджетов от НДФЛ играли стабилизирующую роль. Рост потребности в расходах региональных бюджетов выразился в опережающем их росте по сравнению с доходами. Результатом стал выраженный рост объемов государственного долга по сравнению с началом года. При этом сохранилась тенденция к замещению банковских кредитов и облигационных займов бюджетными кредитами. Бюджетные кредиты для некоторых регионов начинают играть роль инструментов компенсации вертикального финансового дисбаланса.

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

JEL: H20, H50, H60, H77

Формирование и исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ) в 2022 г. осуществлялось под воздействием целого ряда факторов. Относительно благополучное начало (I квартал) в значительной мере отражало тенденции прошлого, в целом удачного для большинства российских регионов, года.

Ключевыми факторами экономической динамики в прошедшем году стали беспрецедентное нарастание санкционного давления на отечественную экономику и связанные с ним ограничения, высокая волатильность некоторых цен на мировых сырьевых рынках, отчасти связанная с первым фактором, существенное изменение сложившихся на протяжении многих лет хозяйственных связей и логистических цепочек, затронувшее многие экономические субъекты. Финансовые ограничения и необходимость реформирования системы текущего финансирования хозяйственной активности по-разному сказывались на различных видах бизнеса и регионах в целом. Как и всегда, *основным ключом* к распределению воздействия этих факторов на региональные экономики и бюджетную ситуацию *была отраслевая специализация региона*, доминирование в структуре отдельных отраслей и видов экономической деятельности, степень зависимости региона от федеральных трансфертов. Стал еще более значительно проявляться фактор локализации региона и степень его транспортной близости к изменившимся направлениям хозяйственных потоков. Несмотря на крайне ограниченный временной интервал и проблемы с получением информации (хотя бы оперативной), предварительные оценки масштабов и направления воздействия как перечисленных выше, так и некоторых иных факторов уже есть в экономической литературе [1; 2; 3]. В то же время оценки складывающейся ситуации, в т.ч. и в бюджетной сфере, в различных регионах носят зачастую из-за ограниченности статистической базы сегодня локально ориентированный характер [4]. Отсутствие официальной информации об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ по единой форме на сайте Федерального казначейства *затрудняет проведение анализа*¹.

Формирование доходов региональных бюджетов

По итогам одиннадцати месяцев 2022 г. общая сумма доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составила 17 429,7 млрд руб. и оказалась выше показателей аналогичного периода 2021 г. на 13,6%, или на 2 080,0 млрд руб. Фактически такой прирост доходов региональных бюджетов лишь компенсировал их инфляционное обесценение. Индекс потребительских цен по данным ФСГС, оцененный за период с января по ноябрь 2022 г. по отношению к аналогичному периоду предшествующего года, составил 113,8. При этом темпы роста поступлений в виде безвозмездной помощи федерального бюджета выраженно отставали от темпов инфляции (прирост федеральных трансфертов составил 9,9%), а динамика собственных доходов незначительно опережала ее (прирост составил 14,4%). В то же время общая сумма доходов федераль-

¹ Не все субъекты РФ публикуют на своих официальных сайтах данные в форме полноценных консолидированных отчетов. По этой причине ниже будем ориентироваться на доступные данные по отдельным регионам.

ного бюджета за этот же период увеличилась на 10,4% (с учетом уплаченного ПАО «Газпром» единовременного налога). Таким образом, потери доходов российской бюджетной системы в рамках рассматриваемого временного интервала в целом пропорционально распределялись между федеральной и субфедеральной составляющими.

Если потери потенциальных доходов федерального бюджета были связаны в первую очередь с существенным сокращением поступлений НДС при импорте, то субфедеральных бюджетов — с затухающей после I квартала динамикой поступлений налога на прибыль организаций (см. ниже).

При этом общая сумма доходов федерального бюджета в месячном исчислении (см. рис. 1) была существенно выше прошлогодних значений в январе — июне, когда поступления *НДПИ при добыче углеводородов с лихвой компенсировали потери доходов от сокращения импорта*. С августа по октябрь наблюдалось отставание от прошлогодних поступлений, а в ноябре наметился некоторый рост. Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (общая сумма доходов за вычетом федеральных трансфертов всех видов) превышали прошлогодние суммы в феврале — сентябре. Октябрь и ноябрь демонстрируют выраженное ухудшение ситуации по сравнению даже с итогами девяти месяцев года [5].

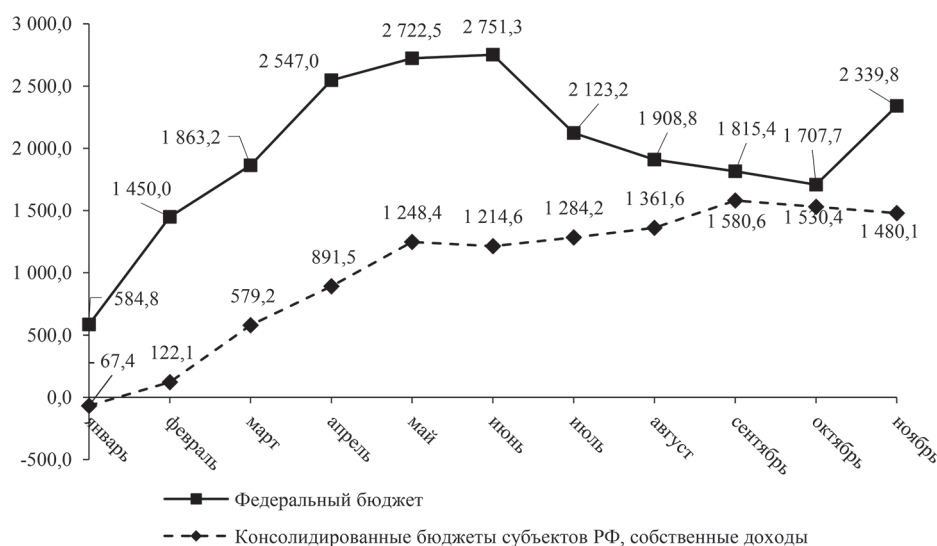


Рис. 1. Прирост месячных доходов федерального бюджета и собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ с нарастающим итогом с начала года, 2022 г., млрд руб.

Источник: рассчитано по [6].

Тем не менее формирование собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в целом по итогам одиннадцати месяцев не носит катастрофического характера. Рост собственных доходов

опережал инфляцию, а общая сумма доходов лишь незначительно отставала от нее. В то же время нельзя не отметить существенно различающую динамику поступлений различных категорий доходов в региональные бюджеты.

Так, поступления налогов и сборов, администрируемых ФНС, в консолидированные бюджеты субъектов РФ сократились в 13 регионах. Еще в 40 рост данной категории доходов не компенсировал их инфляционного обесценения. Более 70% общей суммы прироста налоговых доходов по итогам рассматриваемого периода приходится на 10 субъектов РФ²: г. Санкт-Петербург (19,6% общей суммы прироста), г. Москву (16,1%), Республику Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ и Московскую область (6,6–6,0%), Кемеровскую область (5,0%), Сахалинскую область (4,4%), а также Новосибирскую и Нижегородскую области и Краснодарский край (2,5–2,1%). Для всех этих регионов, кроме г. Москвы, относительные показатели роста налоговых поступлений также были весьма значительны и колебались от 169% для Сахалинской области и 145% для Кемеровской до 113,4% для Ямало-Ненецкого автономного округа. Рост налоговых поступлений в бюджет г. Москвы был ниже темпов инфляции и составил 110,0%.

Наиболее значительное сокращение налоговых доходов имело место в Белгородской, Липецкой, Мурманской и Курской областях, в Чукотском автономном округе и Республике Дагестан.

Необходимо отметить, что для большинства регионов динамика налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и общей суммы налоговых доходов, поступающих в бюджетную систему страны в целом (администрируемых ФНС) совпадала. В то же время для некоторых динамика была разнонаправленной (см. табл. 1).

В ряде субъектов РФ сокращение налоговых доходов затронуло как федеральный бюджет, так и консолидированные бюджеты субъектов РФ (Чукотского автономного округа, Липецкой, Мурманской, Магаданской, Белгородской и Курской областей, Республики Дагестан), в некоторых имел место рост поступлений в консолидированный бюджет страны и падение доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (в Челябинской, Тюменской и Вологодской областях, Красноярском и Пермском краях). Еще в восьми субъектах РФ имело место сокращение поступлений налоговых доходов в консолидированный бюджет страны на фоне роста налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ. Эта ситуация в значительной мере связана с зачастую разнонаправленной динамикой ключевых доходов федерального бюджета (НДС и НДСПИ) и региональных бюджетов (налога на прибыль и НДС). Данная динамика в существенной степени определялась отраслевой специализацией региона и степенью ориентации производителей на экспорт.

Так, четко просматривается сокращение доходов региональных бюджетов в субъектах РФ, для которых ключевой отраслью является чер-

² Рассчитано по данным [7, с. 315–316].

ная металлургия и связанные с ней виды экономической деятельности (в Липецкой, Белгородской, Курской, Челябинской, Вологодской областях).

Т а б л и ц а 1

**Динамика поступлений налоговых доходов
 в консолидированный бюджет Российской Федерации,
 январь — ноябрь 2022 г. относительно января-ноября 2021 г.
 (некоторые регионы)**

Субъект РФ	В консолидированный бюджет Российской Федерации		В т.ч. в консолидированный бюджет субъекта РФ	
	Темп роста, %	Прирост, млн руб.	Темп роста, %	Прирост, млн руб.
Чукотский авт. округ	25,2	-13 071,7	87,1	-2 480,8
Липецкая область	47,9	-59 146	73,3	-23550
Калининградская область	66,2	-69 649,1	119,8	10 742
Мурманская область	69,8	-14 984,6	83,7	-16 849
Магаданская область	74,5	-5 494,1	94,9	-1 702,2
Калужская область	85,7	-22 349,1	106,0	3 799,0
Республика Карелия	86,3	-7 882,5	97,5	-851,1
Камчатский край	89,2	-4 348,1	104,9	1 725,4
Республика Дагестан	89,5	-5 334,3	87,2	-5 023,7
Белгородская область	90,2	-1 9218	82,1	-22 742,7
Курская область	93,4	-5 992,7	84,4	-10 593,9
Ульяновская область	94,6	-4 984,6	109,5	5 012,4
Республика Алтай	95,1	-476,6	112,3	754,3
Ленинградская область	96,9	-11 520,4	115,4	24 856,2
г. Санкт-Петербург	97,3	-33 199	143,6	286 290,6
Еврейская авт. Область	97,5	-171	104,5	298,8
Республика Башкортостан	98,4	-5 750,8	110,7	22 732,6
Челябинская область	102,7	9 400,6	92,6	-15 583,1
Красноярский край	109,9	71 928,4	95,2	-16 940,0
Тюменская область	110,4	43 875,2	98,2	-2 417,4
Вологодская область	113,4	15 838,2	95,1	-5 125,3
Пермский край	129,1	165 773,2	99,9	-97,6

Источник: рассчитано по [7; 8].

В частности, поступление налога на прибыль в консолидированный бюджет Вологодской области (по итогам десяти месяцев 2022 г.) составило всего 75,1% прошлых годовых сумм. В то же время поступления НДС с территории области стало положительным, хотя в прошлом году оно было отрицательным — сократились объемы экспорта, соответственно сократились и масштабы налога, выставляемого к зачету при расчетах по нулевой ставке. В Тюменской области при сокращении поступлений налога на прибыль в консолидированный бюджет области на 7% поступления НДС с территории возросли на 25,1%. Похожая картина имела место и в Челябинской области — налог на прибыль сократился на 24%, а НДС с территории области возрос на 24%³.

Остановимся более подробно на динамике одного из двух ключевых для консолидированных бюджетов субъектов РФ налогов — *налога на прибыль организаций*.

Наиболее существенно в рамках рассматриваемого временного интервала сокращались налоговые поступления в целом ряде видов экономической деятельности, являющихся ключевыми для субъектов РФ — преимущественно в добывающих сегментах (кроме углеводородного сырья) и металлургическом производстве.

Так, поступления налога на прибыль от такого вида экономической деятельности, как «добыча полезных ископаемых» (заметим, для данной группы субъектов РФ это преимущественно металлические руды), составили по итогам десяти месяцев 2022 г. от 31,8% прошлых годовых сумм для Липецкой области и 34,4% для Курской области до 98,7% для Красноярского края (см. табл. 2). При этом доля поступлений от данного вида деятельности в этих регионах составляла соответственно 49,5, 39,5 и 39,1%. Похожая ситуация имела место и по виду деятельности «металлургическое производство», поступления налога на прибыль в региональные бюджеты по которому составили 28,7% прошлых годовых (аналогичного периода) сумм в Челябинской области, 28,8% — в Вологодской и 49,5% — в Липецкой области. Эти процессы в значительной мере были связаны с динамикой мировых цен на продукцию черной металлургии и руды черных металлов.

В меньшей степени эта ситуация затронула цветную металлургию как более диверсифицированную отрасль. Обращает на себя внимание, что при выраженных потерях поступлений налога на прибыль в региональные бюджеты доходы от НДС в этих видах экономической деятельности не падали. Их рост в некоторых регионах был незначительным, а в ряде субъектов РФ даже превышал темпы инфляции.

Необходимо отметить, что нефте- и газодобывающие регионы, а также угледобывающая Кемеровская область по итогам рассматриваемого периода характеризовались в целом позитивной динамикой налоговых поступлений (см. выше).

³ Рассчитано по [9].

Т а б л и ц а 2

**Поступления налога на прибыль и НДФЛ в консолидированные бюджеты
 субъектов РФ (некоторые регионы) по ключевым видам экономической
 деятельности, январь – октябрь 2021–2022 гг.**

Субъект РФ	Вид экономической деятельности	Доля вида деятельности в доходах бюджета региона ^{*)} от налога на прибыль, %	Темп роста поступлений налога на прибыль, %	Темп роста поступлений НДФЛ, %
Вологодская область	Металлургическое производство	28,8	38,22	103,04
Тюменская область	Производство нефтепродуктов	45,0	80,03	32,99
	Добыча полезных ископаемых	17,2	113,11	116,23
Челябинская область	Добыча полезных ископаемых	9,7	65,35	100,30
	Металлургическое производство	28,7	47,88	105,36
Красноярский край	Добыча полезных ископаемых	39,1	98,74	117,06
Белгородская область	Добыча полезных ископаемых	38,8	40,61	119,55
	Металлургическое производство	20,8	44,66	114,37
Курская область	Добыча полезных ископаемых	39,5	34,41	103,62
Липецкая область	Металлургическое производство	49,5	31,80	106,85

Источник: рассчитано по [9; 10].

^{*)} Администрируемых ФНС.

Положительная динамика налога на прибыль по итогам рассматриваемого периода в значительной мере была обеспечена хорошими итогами I полугодия (см. рис. 2). Начиная с июля, месячные приросты поступлений налога по сравнению с 2021 г. становятся отрицательными, и это отставание нарастает вплоть до октября. В ноябре это отставание незначительно сокращается. В то же время поступления НДФЛ носят более стабильный характер (см. рис. 2). После выраженного их падения по сравнению с прошлогодними показателями в апреле 2022 г. далее имеет место относительно устойчивое ежемесячное превышение уровня доходов предшествующего года.

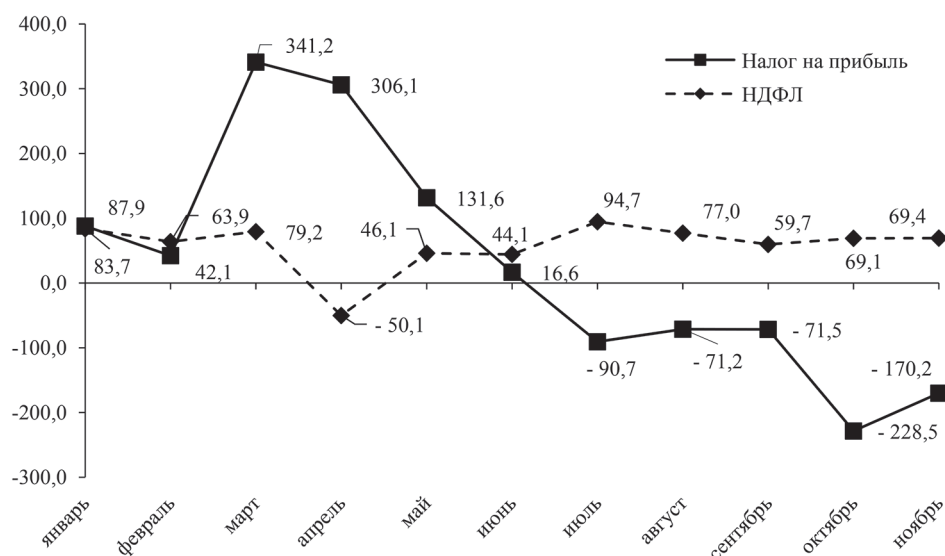


Рис. 2. Ежемесячные приросты поступлений налога на прибыль организаций и НДС/ФЛ в доход консолидированных бюджетов субъектов РФ, январь – ноябрь 2022 г., млрд руб.

Источник: построено по [6].

В целом по всем субъектам Федерации общая сумма поступлений налога на прибыль организаций превысила прошлогодние показатели на 293,7 млрд руб. Более 60% общей суммы этого налога, поступающего в консолидированные бюджеты субъектов РФ, приходится на 10 регионов (см табл. 3). В 2022 г. ситуация с динамикой поступлений налога на прибыль в них также не была однозначной.

Т а б л и ц а 3

Поступления налога на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов (некоторые регионы), январь – ноябрь 2022 г.

Субъекты РФ	Млрд руб.	% к итогу	% к предшествующему году
1	2	3	4
Всего	4429,8	100	107,1
В т.ч.:			
г. Москва	988,38	22,3	98,1
г. Санкт-Петербург	448,28	10,1	190,7
Республика Татарстан	251,9	5,7	231,9
Московская область	245,62	5,5	109,2
Тюменская область	144,11	3,3	94,5
Кемеровская область	141,48	3,2	166,9

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3	4
Ямало-Ненецкий авт. округ	129,10	2,9	138,8
Республика Башкортостан	124	2,8	230,7
Свердловская область	102,1	2,3	84,6
Иркутская область	96,79	2,2	123,3
Краснодарский край	87,24	2,0	101,3
Новосибирская область	75,93	1,7	142,5
Нижегородская область	73,25	1,7	120,2
Челябинская область	71,98	1,6	74,1
Самарская область	64,80	1,5	85,2
Ростовская область	55,15	1,2	104,5
Остальные субъекты РФ	1 330,1	30,0	—

Источник: рассчитано по [9] и данным сайтов администраций субъектов РФ⁴.

⁴ Месячные отчеты об исполнении бюджета по городу Москве // Департамент финансов города Москвы. URL: <https://www.mos.ru/findep/function/napravleniia-deyatelnosti/itogi-ispolneniia-byudzhet-goroda-moskvy/mesiachnye-otchety-ob-ispolnenii-byudzhet-pogorodu-moskve/>; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РТ. 2022 г. // Министерство финансов РТ. URL: <https://minfin.tatarstan.ru/2022-5759309.htm>; Показатели исполнения бюджета Московской области // Открытый бюджет Московской области. URL: <https://budget.mosreg.ru/dokumenty/byudzhetsnaya-politika/pokazateli-ispolneniya-byudzhet-moskovskoj-oblasti/>; Отчет об исполнении бюджета // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: https://admtuymen.ru/ogv_ru/finance/finance/ot.htm; Доходы и расходы нарастающим итогом — консолидированный бюджет, 2022–2023 гг. // Министерство финансов Кузбаса. URL: <https://ias.ofukem.ru/AnalyticalData/ProfitExpenseGrowing/Cons>; Ежемесячная отчетность // Департамент финансов Ямало-Ненецкого автономного округа. URL: https://www.yamalfin.ru/index.php?option=com_content&view=category&id=24:2010-04-15-02-48-06&layout=default; Ежемесячный отчет об исполнении консолидированного бюджета Республики Башкортостан // Министерство финансов Республики Башкортостан. URL: <https://minfin.bashkortostan.ru/activity/2868/>; Исполнение бюджета // Министерство финансов Свердловской области. URL: https://minfin.midural.ru/document/category/21#document_list; Исполнение бюджета 2022 г. // Открытый бюджет Иркутской области. URL: https://openbudget.irkobl.ru/ispolnenie-budgeta/analiticheskie-dannye/section.php?IBLOCK_ID=26&SECTION_ID=8554; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета КК и ТФОМС КК // Министерство финансов Краснодарского края URL: https://minfin.krasnodar.ru/activity/ispolnenie-byudzhet/otchety-ob-ispolnenii-konsolidirovannogo-byudzhet-i-tfoms-kk/_2022; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета НСО // Министерство финансов и налоговой политики Новосибирской области. URL: <https://mfnsnso.ru/page/530>; Исполнение бюджета и бюджетная отчетность // Министерство финансов Нижегородской области. URL: http://mf.nnov.ru/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=188&Itemid=554; Ежеквартальная отчетность от исполнения бюджета 2022 г. // Министерство финансов Челябинской области. URL: <https://minfin.gov74.ru/minfin/activities/budget/execution/quarterly/2022.htm>; Ежемесячная отчетность об исполнении бюджета // Министерство финансов Челябинской области. Официальный сайт. URL: <https://oldminfin.gov74.ru/mBudget/execution/monthly/>; Исполнение консолидированного бюджета Ростовской области за 2022 г. // Официальный портал Правительства Ростовской области. URL: <https://www.donland.ru/result-report/1663/>; Бюджетная отчетность // Комитет финансов г. Санкт-Петербурга. URL: <https://fincom.gov.spb.ru/budget/reporting/1>

Так, поступления этого налога в бюджет г. Москвы сократились на 19,5 млрд руб. или на 1,9% по сравнению с итогами одиннадцати месяцев 2021 г. (заметим, что эти потери были с лихвой компенсированы приростом поступлений НДС). В то же время прирост поступлений налога в бюджет г. Санкт-Петербурга составил 213,2 млрд руб., или 90,1%.

Разнонаправленная и крайне неоднородная динамика поступлений данного налога в консолидированные бюджеты регионов просматривается по всей их совокупности. Поступления данного налога в целом *существенно более волатильны* под воздействием динамики цен на мировых сырьевых рынках, *чем поступления НДС*. По этой же группе субъектов РФ динамика поступлений НДС преимущественно превышала прошлогодние значения на 10–20%. Только в Ямало-Ненецком автономном округе имело место сокращение поступлений данного налога на 19%. В целом по итогам января – ноября 2022 г. поступления НДС демонстрировали определенную устойчивость к внешним шокам (возможно, только пока) и выполняли выраженно стабилизирующую функцию для доходов большинства региональных бюджетов.

В целом по всем субъектам Федерации обращает на себя внимание выраженный рост поступлений НДС в доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ. По итогам января – ноября 2022 г. его поступления *стали основным источником доходов региональных бюджетов*, опередив поступления налога на прибыль организаций. На долю НДС по итогам рассматриваемого периода приходится 36,9% доходов региональных бюджетов, администрируемых ФНС, в то время как доля налога на прибыль организаций составила 36,5%. Если доля первого увеличилась незначительно (на 0,8 процентного пункта), то доля второго сократилась более выраженно (на 1,9 процентного пункта) по сравнению с показателями предшествующего года. Динамика обоих налогов по итогам одиннадцати месяцев *в целом была повышательной*.

Так, поступления налога на прибыль организаций возросли по сравнению со значениями 2021 г. (аналогичного периода) на 7,1%. Этот рост не компенсирует инфляционного обесценения поступлений – в реальном исчислении доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ от налога на прибыль составили всего 94,1% прошлогодних. В то же время поступления налога на доходы физических лиц возросли на 15,6% (на 1,6% в реальном исчислении, или на 636,8 млрд руб.). Таким образом, прирост поступлений НДС обеспечил 43,5% общей суммы налоговых доходов региональных бюджетов.

Как уже отмечалось ранее [5], основной прирост поступлений НДС обеспечивают доходы от повышенной ставки 15%, уплачиваемые с доходов свыше 5 млн руб. В то же время поступления налога с доходов менее данной суммы растут темпами, не компенсирующими их инфляционное обесценение.

Поступления акцизов по итогам января – ноября 2022 г. превысили показатели аналогичного периода предшествующего года на 160,5 млрд руб., или на 18,6%, обеспечив тем самым 11,0% общей суммы прироста доходов

консолидированных бюджетов субъектов РФ. Почти 50% прироста приходится на поступления налога на дизельное топливо. По сравнению с показателями января — ноября 2021 г. доходы бюджетов от акциза на дизельное топливо увеличились на 31,7%, или на 77,7 млрд руб. Столь существенный рост был обеспечен главным образом за счет изменения нормативов зачисления налога в консолидированные бюджеты субъектов РФ. Повышение ставки акциза в 2022 г. по сравнению с 2021 г. было относительно незначительным — всего на 4,0%.

Увеличение поступлений иных категорий акцизов (на автомобильный бензин, на пиво) было не столь значительным. Например, доходы региональных бюджетов от акцизов на бензин возросли на 9,0%, а от акциза на пиво — на 4,5%, что не компенсирует темпы инфляции.

Поступления налогов на имущество по итогам одиннадцати месяцев 2022 г. превысили прошлогодние показатели на 13,3%, или на 180,3 млрд руб., что в реальном исчислении означает 99,6% прошлогодних сумм. В то же время поступления налогов на имущество физических лиц росли существенно более быстрыми темпами — прирост их поступлений составил 18,5%, или 4,1% в реальном исчислении. Доля данного налога в структуре налогов на имущество незначительна и по итогам рассматриваемого периода составляет всего 5,0%. Таким образом, высокие темпы роста поступлений налога на имущество физических лиц не сказываются существенно на доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ. В то же время необходимо отметить, что данный налог поступает в доходы местных бюджетов и для некоторых из них представляет достаточно значимый источник налоговых доходов.

Безвозмездные поступления из федерального бюджета продолжают играть существенную роль в доходах региональных бюджетов. Но их доля по итогам одиннадцати месяцев 2022 г. снизилась по сравнению с показателями предшествующего года. Если по итогам ноября 2021 г. доля федеральных трансфертов всех видов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ составляла 19,5%, то в 2022 г. — 18,8%.

В целом общая сумма поступлений федеральных трансфертов всех видов в консолидированные бюджеты субъектов РФ по итогам ноября составила 3 281,6 млрд руб. Это выше прошлогодних показателей на 9,9%, или на 296,7 млрд руб. С учетом темпов инфляции, имевших место на протяжении 2022 г., данная сумма составляет всего 96,5% прошлогодних сумм.

Расходы консолидированных бюджетов и государственный долг субъектов РФ

В январе — ноябре 2022 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ росли существенно более быстрыми темпами, чем общая сумма их доходов и чем собственные доходы. Если общая сумма доходов региональных бюджетов возросла на 13,6%, то расходы увеличились на 17,6%. Соответственно, сократилось положительное сальдо.

Тем не менее по итогам рассматриваемого периода консолидированные бюджеты субъектов РФ были исполнены с профицитом, размер которого составлял 7,7% фактически осуществленных расходов. Общая сумма расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам января — ноября 2022 г. составила 16 188,7 млрд руб. Показатели динамики расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам одиннадцати месяцев года не являются в полной мере показательными для года в целом. Для большинства регионов, где трансферты играют существенную роль в формировании доходов (и возможности осуществлять расходы), их поступления в декабре могут значительно повлиять на объемы финансирования.

Так, в 2021 г. доля декабрьских трансфертов региональным бюджетам составляла почти 19% их годовой суммы и обеспечила 50% расходов в этом месяце. Таким образом, ситуация и с формированием собственных доходов региональных бюджетов, и с поступлением трансфертов в декабре 2022 г. может существенно повлиять на общую картину исполнения региональных бюджетов.

Сальдо консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам ноября оставалось в области положительных значений и составляло 1 241,0 млрд руб. По сравнению с показателями одиннадцати месяцев предшествующего года оно сократилось на 347,6 млрд руб., или на 21,9%. Более 53% общей суммы профицита приходится на 10 субъектов РФ, в т.ч. г. Москву, Московскую область, Республику Татарстан, Тюменскую область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Кемеровскую и Сахалинскую области.

Таким образом, вплоть до ноября 2022 г. в субъектах РФ *просматривалась в целом тенденция к накоплению ресурсов* для финансирования традиционного «всплеска» расходов в декабре. Отчасти данные о динамике государственного и муниципального долга субъектов РФ могут показать общие тенденции бюджетного сальдо и объема расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в декабре 2022 г. и по итогам года в целом.

На протяжении всего 2022 г. объем государственного долга субъектов РФ *имел выраженную тенденцию к росту*. Уже по итогам I квартала субфедеральный долг (общая сумма по всем субъектам РФ) превысила показатели начала года на 1,1 млрд руб. (или на 0,4%). Начиная со II квартала объем госдолга нарастал в каждом квартале на 3–4%. По итогам года в целом прирост данного показателя составил 12,7% (см. рис. 3)⁵. При этом *выраженно менялась структура долга*. Если в начале года на долю государственных ценных бумаг и банковских кредитов приходилось 32,3 и 10,4% общего объема долга, то к концу года их доли сократились до 23,4 и 4,5%. Бюджетные кредиты (кредиты Минфина) фактически заместили существенную часть коммерческой задолженности — их доля возросла с 55,4 до 71,0%.

⁵ Для большей наглядности данные о государственном долге субъектов РФ приведены без учета государственных гарантий и иных долговых обязательств, на долю которых по итогам года приходится чуть более 1% задолженности.

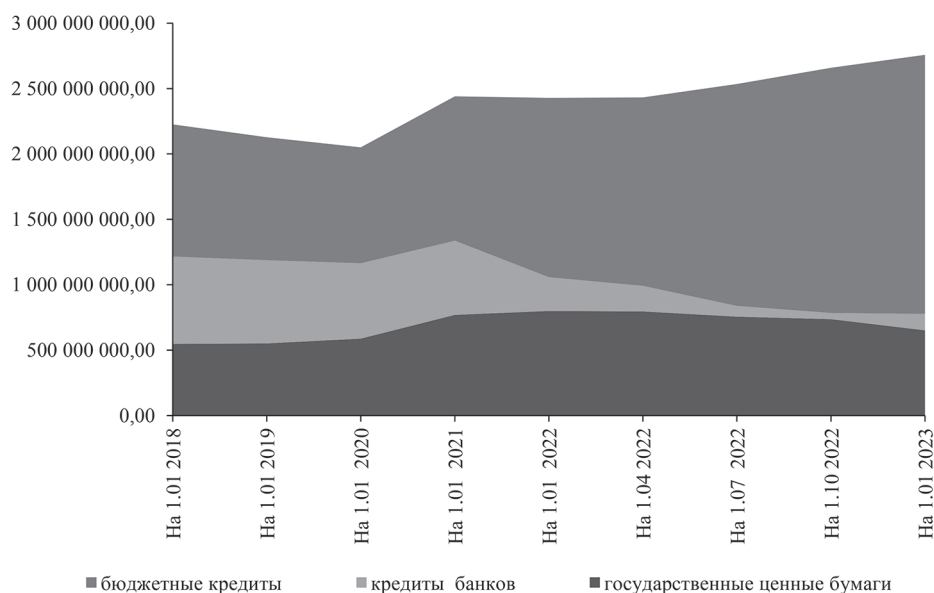


Рис. 3. Объем и структура государственного долга субъектов РФ, тыс. руб.

Источник: [11; 12; 13; 14].

Общая тенденция к замещению коммерческих (и потому дорогих) заимствований, в первую очередь банковских кредитов бюджетными, просматривается довольно давно.

Если по состоянию на 1 января 2018 г. доля банковских кредитов в структуре государственного субфедерального долга составляла 28,8%, а на 1 января 2020 г. сократилась до 27,2%, то по итогам 2020 г. составила уже 22,7%. В 2021 г. произошло радикальное снижение доли объемов задолженности бюджетов субъектов РФ перед коммерческими банками — до 10,4%, или более чем на 50% по объемам. В 2022 г. эта тенденция продолжилась — доля сократилась до 4,5%, а объемы снизились еще на 49%. При этом общий объем государственного долга субъектов РФ в целом после некоторого сокращения в 2018–2019 гг. имеет выраженную тенденцию к росту — как вследствие бюджетных проблем, спровоцированных кризисом в условиях пандемии в 2020–2021 гг., так и из-за санкционного давления на экономику в условиях СВО в 2022 г.

Проблемы формирования и обслуживания государственного долга субъектов РФ активно обсуждаются в экономической литературе как с точки зрения причин, условий и обстоятельств формирования долга, так и с точки зрения бремени расходов на их обслуживание и эффективности функционирования (а точнее, неэффективности) рынка субфедеральных долгов [15; 16; 17; 18]. Здесь же отметим лишь следующее. В значительной мере формирование государственного долга

субъектов РФ является результатом вертикального бюджетного дисбаланса, при котором доходный потенциал существенной части российских регионов не позволяет им профинансировать закрепленные за ними расходные обязательства. Ситуация усугубляется необходимостью выполнения требований Указа Президента РФ об обеспечении адекватного уровня оплаты труда в бюджетной сфере.

Сформировавшаяся к настоящему времени налоговая система страны фактически является первичной по отношению к модели бюджетного федерализма. В условиях этой налоговой системы уже *практически полностью исчерпаны налоговые источники, которые могут быть переданы регионам.*

В результате рост объемов государственного долга субъектов РФ, по сути, выполняет функцию частичной компенсации вертикального дисбаланса. Использование для этих целей дорогих кредитов коммерческих банков или эмиссии ценных бумаг вызывает целый ряд вопросов. Замещение этих займов бюджетными кредитами лишь отчасти восстанавливает справедливость. До 2021–2022 гг. такое замещение имело место преимущественно, когда объемы задолженности становились критическими с точки зрения их обслуживания и выполнения требований Бюджетного кодекса Российской Федерации. Это в целом лишь ухудшало ситуацию — коммерческие банки были заинтересованы в наращивании объемов предоставляемых субъектам РФ кредитов в ожидании, что Минфин Российской Федерации погасит их в конечном счете. Расширение объемов предоставления бюджетных кредитов и замещение ими банковских кредитов при прочих равных условиях выраженно снижает расходы на их обслуживание.

Долговая нагрузка (оцененная относительно налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ), как и иные показатели, существенно различается по регионам страны. По итогам 2021 г. долговые обязательства, которые превышали 50% налоговых и неналоговых доходов, имели место в 10 субъектах РФ (см. табл. 4).

Для большинства регионов, испытывающих серьезные проблемы с объемами накопленных долговых обязательств (см. табл. 4), в 2022 г. было характерно продолжающееся наращивание задолженности. Исключение составляют Республика Мордовия, которой удалось сократить объем долга на 32,1% по сравнению с началом года, и Псковская область, сократившая общий объем долга на 10,2%. Остальные восемь субъектов РФ этот долг наращивали. Необходимо отметить, что если Республика Мордовия сокращала долг как в части банковских кредитов, так и в части кредитов Минфина, то Псковская область фактически заместила часть банковских кредитов бюджетными.

Т а б л и ц а 4

Прирост объемов государственного долга субъектов РФ с наиболее высокими объемами задолженности*
по состоянию на 1 января 2023 г. за год

Субъекты РФ	Справочно: отношение государственного долга субъекта РФ к налоговым и неналоговым доходам консолидированного бюджета по итогам 2021 г., %	Государственные ценные бумаги, млн руб.	Кредиты банков, млн руб.	Бюджетные кредиты, млн руб.	Всего, млн руб.	Темп роста общей суммы госдолга, % за 2022 г.
Орловская область	57,4	-2 000,0	-3 065,9	7 070,5	2 004,6	110,0
Псковская область	68,3	0,0	-8 875,6	6 713,2	-2 162,4	89,8
Республика Калмыкия	68,7	0,0	-2 900,0	3 656, 2	756, 2	109,7
Волгоградская область	52,0	-2 500,0	-1 595,0	6 733, 7	2 638, 7	104,6
Республика Мордовия	133,2	0,0	-2 985,9	-13 014,0	-16 000,0	67,9
Удмуртская Республика	76,9	0,0	-5 000,0	10 697, 4	5 697 4	109,0
Ульяновская область	64,4	-1 875,0	4 250,0	3 676, 9	6 051 9	114,7
Республика Хакасия	61,9	-1 500,0	-1 145,0	2 951, 4	306 4	101,3
Еврейская авт. область	53,4	0,0	-1 450,7	2 149, 0	698,4	114,3

Источник: рассчитано по [12; 13; 14].

* Под «высокими объемами задолженности» понимается объемы государственного долга субъекта РФ, превышающие 50% налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

В 2022 г. наиболее значительный рост задолженности имел место в Ульяновской области и Еврейской автономной области, где государственный и муниципальный долг увеличился более, чем на 14%. При этом Ульяновская область, сокращая задолженность по государственным ценным бумагам, увеличила банковские заимствования и задолженность по кредитам Минфина. Фактически в данной группе регионов только Ульяновская область прибегала в 2022 г. к использованию дорогих банковских займов. Еврейская автономная область наращивала объем долга за счет кредитов Минфина, частично погасив при этом задолженность перед коммерческими банками.

* * *

Подводя итоги сказанному, необходимо отметить ряд обстоятельств, оказавших существенное воздействие на формирование доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2022 г.

Первое. Изменение геополитической ситуации и отчасти связанная с этим динамика мировых цен на различные товары российского экспорта выраженно сказывались на формировании доходов субфедеральных бюджетов. Поступления налога на прибыль организаций в регионах, связанных с добычей углеводородного сырья, и в регионах, связанных с металлургией и добычей сырья для нее, имели разнонаправленную динамику. При этом размах колебаний динамики поступлений налога на прибыль в 2022 г. существенно увеличился вслед за колебаниями цен.

Второе. Поступления НДС были не столь подвержены влиянию волатильных цен и в значительной степени стабилизировали доходы региональных бюджетов.

Третье. Необходимость наращивания расходов в новых экономических реалиях не могла не затронуть субфедеральные бюджеты. Рост их расходов был существенно выше роста доходов в целом по всем субъектам РФ, хотя ситуация в регионах и различалась.

Четвертое. В 2022 г. сохранилась тенденция к наращиванию объемов государственного субфедерального долга, сменившая имевший место тренд к сокращению задолженности. Активное замещение бюджетными кредитами банковских и облигационных заимствований фактически представляет собой в скрытом виде *форму сглаживания вертикального финансового дисбаланса* между доходными и расходными полномочиями субъектов РФ.

В условиях действующей налоговой системы, которая имеет первичный характер по отношению к системе межбюджетных отношений, сегодня *практически полностью исчерпаны возможности* передачи налоговых доходов от федерального субфедеральному уровню, а бюджетные кредиты представляют собой неэффективный, но все-таки механизм корректировки этого дисбаланса.

Список литературы

1. Шабельникова С.И. Основные подходы к реализации бюджетной политики в условиях санкционных ограничений // *Федерализм*. 2022. Т. 27. № 4. С. 87–106. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-87-106>
2. Ушкалова Д.И. Антироссийские санкции и экспорт России в 2022 г.: риски и перспективы // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2022. № 6. С. 34–51.
3. Смородинская Н.В., Катукоев Д.Д. Россия в условиях санкций: пределы адаптации // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2022. № 6. С. 52–67.
4. Сидоров М.А. Мониторинг экономики: ноябрь 2022 года // *Проблемы развития территории*. 2023. Т. 27. № 1. С. 163–175. DOI: 10.15838/ptd.2023.1.123.10
5. Лыкова Л.Н., Букина И.С. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России. № 29. М., 2022. 17 с. DOI: 10.21686/atbns/3.2022
6. Краткая информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации // Минфин РФ. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/subbud/execute/> (дата обращения: 10.02.2023).
7. Доклад «Социально-экономическое положение Российской Федерации. 2022 год». М. : ФСГС, 2023. 340 с.
8. Доклад «Социально-экономическое положение Российской Федерации. 2021 год». М. : ФСГС, 2022. 380 с.
9. Поступления налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации. Форма №1-НМ в разрезе субъектов РФ // ФНС. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/11912732/ (дата обращения: 02.02.2023).
10. Поступления налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации. Форма №1-НОМ в разрезе субъектов РФ // ФНС. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/11912732/ (дата обращения: 02.02.2023).
11. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2022 г. // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/ (дата обращения: 05.02.2023).
12. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 апреля 2022 г. // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/ (дата обращения: 05.02.2023).
13. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2022 г. // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/ (дата обращения: 05.02.2023).
14. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2023 г. // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/ (дата обращения: 05.02.2023).
15. Букина И.С. Долговая нагрузка субъектов Российской Федерации // *Федерализм*. 2021. Т. 26. № 3 (103). С. 121–141. DOI: 10.21686/2073-1051-2021-3-121-141
16. Минакир П.А., Леонов С.Н. Государственный региональный долг: тенденции и особенности формирования // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2019. Т. 12. № 4. С. 26–41. DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.2

17. Леонов С.Н. Состояние консолидированных бюджетов и динамика государственного долга Дальневосточных субъектов Российской Федерации // Известия Байкальского государственного Университета. 2020. Т. 30. № 3. С. 371–382. DOI 10.17150/2500-2759.2020.30(3).371-382

18. Якунина А.В., Семернина Ю.В. Субфедеральные облигации как инструмент финансирования государственного долга регионов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2020. № 3 (82). С. 149–153.

References

1. Shabel'nikova S.I. Osnovnye podkhody k realizatsii biudzhethoi politiki v usloviakh sanktsionnykh ogranichenii [The Main Approaches to the Implementation of Budgetary Policy in the Conditions of Sanctions Restrictions], *Federalizm* [Federalism], 2022, Vol. 27, No. 4, pp. 87–106. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-87-106>

2. Ushkalova D.I. Antirossiiskie sanktsii i eksport Rossii v 2022 g.: riski i perspektivy [Anti-Russian Sanctions and Russia's Export in 2022: Risks and Prospects], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2022, No. 6, pp. 34–51. (In Russ.).

3. Smorodinskaia N.V., Katukov D.D. Rossiia v usloviakh sanktsii: predely adaptatsii [Russia Under Sanctions: the Limits of Adaptation], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2022, No. 6, pp. 52–67. (In Russ.).

4. Sidorov M.A. Monitoring ekonomiki: noiabr' 2022 [Monitoring of the Economy: November 2022], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of Territory Development], 2023, Vol. 27, No. 1, pp. 163–175. (In Russ.). DOI: 10.15838/ptd.2023.1.123.10

5. Lykova L.N., Bukina I.S. Analiz tendentsii v biudzhetho-nalогоvoi sfere Rossii. No. 29 [Analysis of Trends in the Fiscal Sphere of Russia, No. 29]. Moscow, 2022, 17 p. (In Russ.). DOI: 10.21686/atbns/3.2022

6. Kratkaia informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannykh biudzhetrov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Brief Information about the Execution of the Consolidated Budgets of the Constituent Entities of the Russian Federation], *Minfin RF* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/subbud/execute/> (accessed 10 February 2023).

7. Doklad "Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossiiskoi Federatsii. 2022 god" [Report "Socio-economic Situation in the Russian Federation"]. Moscow, Federal State Statistics Service, 2023, 340 p. (In Russ.).

8. Doklad "Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossiiskoi Federatsii. 2021 god" [Report "Socio-economic Situation in the Russian Federation. 2021"]. Moscow, Federal State Statistics Service, 2022, 380 p. (In Russ.).

9. Postupleniia nalogov, sborov i inykh obiazatel'nykh platezhei v konsolidirovannyi biudzheth Rossiiskoi Federatsii. Forma No. 1-NM v razreze sub"ektov RF [Receipts of Taxes, Fees and other Obligatory Payments to the Consolidated Budget of the Russian Federation. Form No. 1-NM in the Context of the Constituent Entities of the Russian Federation], *FNS* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/11912732/ (accessed 02 February 2023).

10. Postupleniia nalogov, sborov i inykh obiazatel'nykh platezhei v konsolidirovannyi biudzheth Rossiiskoi Federatsii. Forma No. 1-NOM v razreze sub"ektov RF [Receipts of

Taxes, Fees and Other Obligatory Payments to the Consolidated Budget of the Russian Federation. Form No. 1-NOM in the Context of the Subjects of the Russian Federation], *FNS* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/11912732/ (accessed 02 February 2023).

11. Ob'em i struktura gosudarstvennogo dolga sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i dolga munitsipal'nykh obrazovaniy na 1 ianvaria 2022 g. [The Volume and Structure of the Public Debt of the Constituent Entities of the Russian Federation and the Debt of Municipalities as of January 1, 2022], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/ (accessed 05 February 2023).

12. Ob'em i struktura gosudarstvennogo dolga sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i dolga munitsipal'nykh obrazovaniy na 1 aprelya 2022 g. [The Volume and Structure of the Public Debt of the Constituent Entities of the Russian Federation and the Debt of Municipalities as of April 1, 2022], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/ (accessed 05 February 2023).

13. Ob'em i struktura gosudarstvennogo dolga sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i dolga munitsipal'nykh obrazovaniy na 1 ianvaria 2022 g. [The Volume and Structure of the Public Debt of the Constituent Entities of the Russian Federation and the Debt of Municipalities as of January 1, 2022], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/ (accessed 05 February 2023).

14. Ob'em i struktura gosudarstvennogo dolga sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i dolga munitsipal'nykh obrazovaniy na 1 ianvaria 2023 g. [The Volume and Structure of the Public Debt of the Constituent Entities of the Russian Federation and the Debt of Municipalities as of January 1, 2023], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/ (accessed 05 February 2023).

15. Bukina I.S. Dolgovaia nagruzka sub'ektov Rossiiskoi Federatsii [Debt Burden of the Constituent Entities of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 3 (103), pp. 121–141. (In Russ.). DOI: 10.21686/2073-1051-2021-3-121-141

16. Minakir P.A., Leonov S.N. Gosudarstvennyi regional'nyi dolg: tendentsii i osobennosti formirovaniia [State Regional Debt: Trends and Features of Formation], *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2019, Vol. 12, No. 4, pp. 26–41. (In Russ.). DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.2

17. Leonov S.N. Sostoianie konsolidirovannykh biudzhetrov i dinamika gosudarstvennogo dolga Dal'nevostochnykh sub'ektov Rossiiskoi Federatsii [The State of Consolidated Budgets and the Dynamics of the Public Debt of the Far Eastern Regions of the Russian Federation], *Izvestiia Baikal'skogo gosudarstvennogo Universiteta* [Bulletin of the Baikal State University], 2020, Vol. 30, No. 3, pp. 371–382. (In Russ.). DOI 10.17150/2500-2759.2020.30(3).371-382

18. Iakunina A.V., Semernina Iu.V. Subfederal'nye obligatsii kak instrument finansirovaniia gosudarstvennogo dolga regionov [Subfederal Bonds as a Tool for Financing the State Debt of Regions], *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta* [Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University], 2020, No. 3 (82), pp. 149–153. (In Russ.).

PRELIMINARY RESULTS OF 2022 FOR THE CONSOLIDATED BUDGETS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION. ADAPTATION OR CRISIS?

The consolidated budgets of the subjects the Russian Federation execution in 2022 was carried out in conditions of massive sanctions pressure on the domestic economy, significant fluctuations in prices on world commodity markets, radical changes in economic logistics chains and an increase in the need for budget expenditures. In January-November 2022, the growth of regional budget revenues only slightly lagged behind the rate of inflation. At the same time, in a number of regions with a significant role of ferrous metallurgy and related mining industries, there was a marked reduction in tax revenues to regional budgets, and in some cases to the consolidated budget of the country. Receipts of corporate income tax during the year had a pronounced tendency to decrease. Budget revenues from personal income tax played a stabilizing role. The growth in the need for expenditures of regional budgets was reflected in their advanced growth in comparison with revenues. The result was a marked increase in the volume of public debt compared to the beginning of the year. At the same time, there has been a tendency to replace bank loans and bond loans with budget loans. Budget loans for some regions are beginning to play the role of instruments to compensate for the vertical financial imbalance.

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

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления — 24.02.2023 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.
e-mail: Lykoval@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. Предварительные итоги 2022 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Адаптация или кризис? // Федерализм. 2023. Т. 28. № 1 (109). С. 99–118. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-1-99-118>

И.С. БУКИНА

УСТОЙЧИВОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И ВОЗМОЖНОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КРАТКОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Итоги исполнения федерального бюджета в 2022 г. показали, что введенные ограничения заметно повлияли на динамику и структуру доходов, объем незапланированных расходов и дефицит федерального бюджета. В этой связи необходим детальный анализ имеющихся механизмов и инструментов бюджетно-налоговой политики для выработки решений, которые позволят поддержать устойчивость федерального бюджета и сгладить последствия санкций и ответных мер для российской экономики. В работе представлена эконометрическая модель связи показателя устойчивости доходов федерального бюджета с возникновением кризисов и последующих рецессий. Оценка показывает наличие статистически значимой связи между началом кризиса и более глубоким падением темпов роста доходов федерального бюджета в сравнении с периодами отсутствия кризисов и рецессий. Рассмотрены новации в фискальной сфере, направленные на увеличение доходов федерального бюджета, сделаны выводы об имеющихся рисках и последствиях обсуждаемых изменений. Предложены направления развития некоторых налоговых инструментов в контексте поддержания устойчивости федерального бюджета и стабилизации экономической динамики в стране.
Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, бюджетное правило, нефтегазовые доходы, рецессия, цены на нефть, устойчивость доходов федерального бюджета.

JEL: E32, H21, H61

В 2022 г. экономика России подверглась воздействию серии внешних и внутренних шоков, которые окажут длительное воздействие на ее структуру. Трансформация российской экономики уже началась, хотя оценить ее масштабы и эффекты затруднительно.

Федеральный бюджет традиционно выступает основным инструментом поддержки населения и экономики в периоды кризисов и рецессии. Однако последствия событий 2022 г. могут серьезно дестабилизировать федеральный бюджет и, как следствие, бюджетную систему страны в целом. Несмотря на высокие цены на нефть, нефтяное эмбарго со стороны США, стран ЕС и прочих «недружественных» государств уже

негативно влияет на нефтегазовые доходы бюджета. Обязательства бюджета продолжают расти, а снижать расходы в условиях ведения военных действий, масштабных потерь материальных и человеческих ресурсов означает усугубить падение выпуска и доходов. В этой связи требуются подробный анализ состояния федерального бюджета и вариантов поддержки его устойчивости.

Российская экономика и состояние федерального бюджета в 2022 г.

В начале 2022 г. специалисты прогнозировали обвальное падение ВВП России. В настоящее время Росстат оценивает снижение ВВП 2022 г. по сравнению с предыдущим годом на 2,1% [1].

Основной вклад в снижение ВВП внесло падение конечного потребления домашних хозяйств, которое сократилось на 1,8%. По оценке, это снизило ВВП на 0,9 процентного пункта. Валовое накопление сократилось на 3,2%. Однако валовое накопление основного капитала выросло на 5,2%, что обеспечило рост ВВП приблизительно на 1,0 процентного пункта. Падение валового накопления, основную долю которого составляет валовое накопление основного капитала, означает, что *значительно сократились запасы готовой продукции*. Поддержку валовому выпуску также оказали расходы на потребление государственного управления, которые увеличились на 2,8% (около 0,5 процентного пункта в структуре темпов прироста ВВП) [1].

При этом инвестиции в основной капитал выросли на 5,9% за январь – сентябрь 2022 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года [1]. Это *может быть признаком начинающейся структурной перестройки российской экономики*: уход иностранных компаний и выкуп их активов национальными собственниками, импортозамещение, рост государственных инвестиций.

На фоне снижения выпуска по базовым видам экономической деятельности выпуск продукции сельского хозяйства вырос более, чем на 10,0%. Благодаря хорошим погодным условиям в 2022 г. выросло производство зерновых и масличных культур. При этом на 1,8% снизилось производство сельскохозяйственной продукции в хозяйствах населения [1]. Санкции, введенные в 2022 г., могут сказаться на падении производства продукции сельского хозяйства уже в текущем году из-за нехватки семенного фонда.

В 2022 г. на 11,0% выросли объемы площади ввода в действие жилых домов, несмотря на стагнацию на рынке жилья. Бум рынка недвижимости в 2020–2021 гг. стимулировал рост строительства. По итогам 2022 г. объем строительных работ вырос на 5,2% (на 7,0% в 2021 г.) [1].

Наиболее чувствительными к шокам 2022 г. оказались показатели, характеризующие поведение потребителей. Сократились реальные располагаемые доходы населения, реальная начисленная заработная плата (при росте номинальной). Как следствие на 6,7% снизился объем розничной торговли. Ажиотажный спрос весной 2022 г., который привел

к всплеску инфляции до 20,0% в годовом исчислении, был вызван ожиданиями грядущего дефицита импортируемых товаров, роста инфляции и эскалации конфликта. Затем потребительский спрос сжался, и инфляция стала замедляться на фоне оперативного повышения ключевой ставки Центрального банка России. По итогам 2022 г. индекс потребительских цен составил 113,8%, а индекс цен производителей – 111,4% [1].

На фоне падения производства и роста потребительских цен доходы федерального бюджета сократились на 3,3% в сопоставимых ценах 2021 г. Однако запланированные объемы были превышены на 11,2%. Введенные санкции и ответные меры, падение спроса и выпуска повлияли на нефтегазовые доходы бюджета, в то время как нефтегазовые доходы выросли на 12,4% (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Основные показатели исполнения федерального бюджета в 2022 г.

Показатель	Млрд руб.	Исполнение в % от плана	Темпы роста в сопоставимых ценах 2021 г., %
Доходы	27 825,0	111,2	96,7
нефтегазовые	11 586,2	121,4	112,4
ненефтегазовые	16 238,8	104,9	87,9
Расходы	31 131,2	в 1,3 раза	110,4
процентные расходы	1 330,6	94,8	107,8
непроцентные расходы	29 800,6	в 1,3 раза	110,6
Дефицит (-), профицит (+)	-3 306,1	—	—

Источник: [1; 2].

Однако результатом исполнения федерального бюджета по итогам 2022 г. стал дефицит в размере более 3,0 трлн руб. Это было связано с беспрецедентным ростом расходов, которые составили более 31,0 трлн руб., *превысив плановое значение в 1,3 раза*. В сравнении с 2021 г. расходы выросли на 10,4% в реальном выражении (см. табл. 1).

Нефтегазовые доходы росли в начале 2022 г. под влиянием роста цены нефти. В марте и апреле 2022 г. нефтегазовые доходы существенно выросли по сравнению с показателями в январе и феврале, что было обусловлено резким обесценением рубля и всплеском спроса на российскую нефть и нефтепродукты в связи с объявленными США и другими странами ограничениями на импорт. Затем наблюдался провал поступлений из-за падения цены нефти и вступления в силу ограничений на поставку российской нефти и нефтепродуктов.

Так, несмотря на рост цены в мае и июне после апрельского падения, нефтегазовые доходы в этот период составили 1 603,9 млрд руб. —

почти в два раза меньше, чем за март и апрель 2022 г. В этот период рубль значительно укрепился относительно доллара США вследствие резкого сокращения импорта и ограничений, введенных Центральным банком Российской Федерации (ЦБ РФ) на операции с валютой.

Во II полугодии 2022 г. средняя цена нефти сорта «Юралс», используемая для расчета налога на добычу нефти, стабильно снижалась и к декабрю достигла значения в 50,2 долл. США за баррель (см. рис. 1).

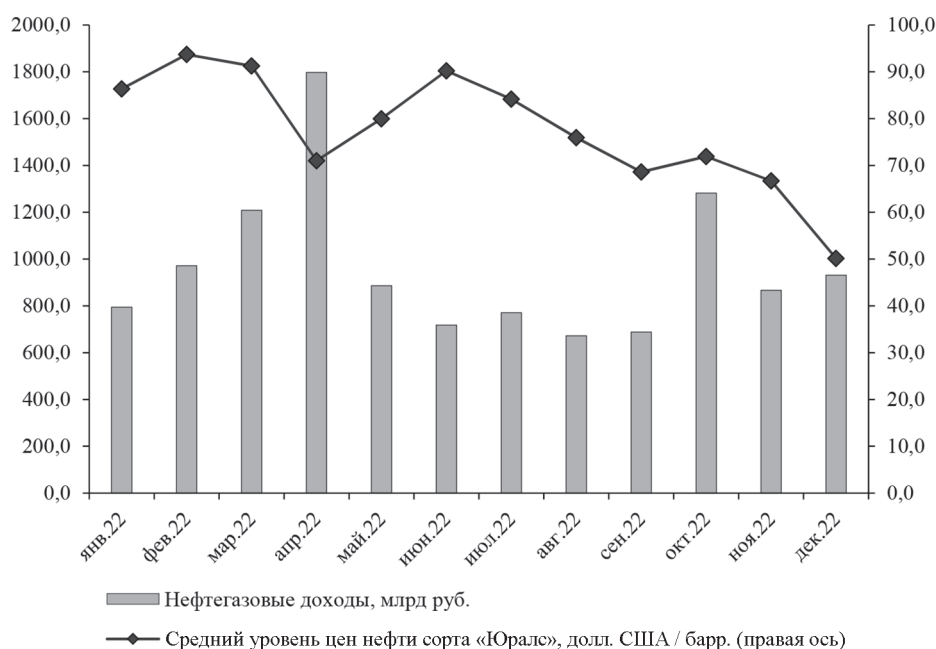


Рис. 1. Нефтегазовые доходы федерального бюджета и цена нефти сорта «Юралс» в январе–декабре 2022 г.

Источник: [3; 4].

Заметное увеличение нефтегазовых доходов наблюдается в октябре — декабре 2022 г., хотя цена нефти значительно снизилась, а удешевление рубля не могло компенсировать ее падение. Анализ структуры поступлений нефтегазовых доходов по видам платежей показывает, что весь рост приходится на уплату НДС на добычу газа. В общей сумме в IV квартале 2022 г. в бюджет поступило 1 382,5 млрд руб. в виде НДС на добычу газа. При этом за январь — сентябрь 2022 г. сумма НДС на добычу газа составила лишь 489,5 млрд руб. Это связано с выплатой одноразового налога, который был принят для ПАО «Газпром» за налоговый период с 1 сентября по 30 ноября 2022 г. Налог был установлен в размере 416 млрд руб. в месяц или 1 248,0 млрд руб. суммарно за IV квартал.

Т а б л и ц а 2

**Динамика основных ненефтегазовых доходов
федерального бюджета в 2022 г.**

Показатель	Млрд руб.	Темпы роста в сопоставимых ценах 2021 г., %
Нефтегазовые доходы	16 238,8	87,9
Оборотные налоги и сборы	11 414,3	78,0
<i>Связанные с внутренним производством</i>	<i>7 636,7</i>	<i>82,5</i>
НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	6 489,4	104,1
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации	1 147,3	99,5
<i>Связанные с импортом</i>	<i>3 777,6</i>	<i>70,3</i>
НДС на ввозимые товары	3 063,4	72,1
Акцизы на ввозимые товары	103,8	68,8
Ввозные таможенные пошлины	610,4	62,5
Налоги на прибыль/доходы	1 818,5	97,3
Налог на прибыль	1 669,5	94,5
Налог на доходы физических лиц	149,0	144,4
Прочие	3 006,0	78,4

Источник: [1; 2].

Нефтегазовые доходы в 2022 г. по сравнению с предыдущим годом сократились на 2,1% в сопоставимых ценах 2021 г. Как следует из *таблицы 2*, в реальном выражении снизились поступления почти по всем видам платежей, за исключением НДС, уплачиваемого от реализации товаров (работ, услуг), реализуемых на территории Российской Федерации, и НДФЛ. Увеличение поступлений НДФЛ связано с тем, что в федеральный бюджет поступает та часть налога, которая уплачивается по ставке 15% с доходов, превышающих установленный предел. Новые правила обложения вступили в силу с 1 января 2021 г., а платежи по итогам налогового периода, окончившегося в 2021 г., стали поступать в I–II кварталах 2022 г. Резкое падение оборотных налогов и сборов (на 22,0%) обусловлено сжатием внешней торговли, в особенности, провалом импортных поставок. Поступления, связанные с импортом, сократились почти на 30,0% в сопоставимых ценах 2021 г.

**Расходы и источники финансирования дефицита
федерального бюджета в 2022 г.**

Официально данные о расходах федерального бюджета не публикуются. Однако на сайте Экономической экспертной группы размещены предварительные данные об этих расходах по укрупненным статьям [5].

Т а б л и ц а 3

**Расходы федерального бюджета и их динамика
в январе – ноябре 2022 г.**

Показатель	Млрд руб.	Темпы роста в сопоставимых ценах 2021 г., %
Расходы, всего	24 222,7	106,6
В т.ч.		
Обслуживание государственного долга	1 267,9	114,1
Непроцентные расходы	22 954,9	106,3
В т.ч.		
Общегосударственные вопросы	1 236,6	75,8
Национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3 077,0	59,3
Культура и социальная сфера	6 933,0	101,1
Национальная экономика	3 528,6	105,2
Образование	1 181,5	109,4
Здравоохранение	1 309,7	95,8
Финансовая помощь бюджетам других уровней	1 147,8	106,2
Прочие	4 540,7	в 4,4 раза
Дефицит (-) / Профицит (+)	557,0	—

Источник: [5].

В таблице 3 приведены предварительные данные по укрупненным статьям расходов федерального бюджета. Некоторые из показателей соответствуют функциональной классификации расходов федерального бюджета.

Так, в январе – ноябре 2022 г. по сравнению с аналогичным периодом 2021 г. выросли расходы на образование, национальную экономику. Сокращение расходов отмечается по статьям «Общегосударственные расходы», «Здравоохранение». Показатель по разделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» в таблице 3 соответствует статье расходов «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюд-

жетной системы Российской Федерации». Здесь также наблюдается рост значения в реальном выражении.

Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность даны в *таблице 3* в общей сумме. По итогам января — ноября 2022 г. расходы по этим статьям сократились более, чем на 40,0%. Раздел «Культура и социальная сфера» включает в себя расходы по статьям «Культура» и «Социальная политика». Последняя традиционно является наиболее крупной статьей расходов федерального бюджета и показывает незначительный рост в реальном выражении. Таким образом, *расходы на социальную политику компенсировали рост потребительских цен*. В раздел «Прочие», соответственно, должны включаться расходы по статьям «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Охрана окружающей среды» и другие расходы, удельный вес которых невелик. Однако из *таблицы 3* следует, что объем расходов по этому разделу в сравнении с аналогичным показателем 2021 г. вырос в 4,4 раза и оценивается в 4,5 трлн руб. (почти 19,0% от общей суммы расходов). Можно предположить, что сюда включены закрытые статьи расходов, связанные с проведением СВО и не отражаемые по разделу «Национальная оборона».

Как видно из *таблицы 3*, еще в январе — ноябре 2022 г. итогом исполнения федерального бюджета был профицит в размере 557,0 млрд руб. Предварительные результаты исполнения федерального бюджета в 2022 г. демонстрируют дефицит в размере 3 306,1 млрд руб.

Таблица 4 содержит аналитическое представление о формировании дефицита федерального бюджета в 2022 г. и оценку источников его финансирования. Согласно Закону «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ (далее — Закон № 390-ФЗ), объем профицита федерального бюджета утвержден в размере 1 327,7 млрд руб. Как было отмечено ранее, в 2022 г. в федеральный бюджет поступило на 2 803,1 млрд руб. больше доходов, чем планировалось в соответствии с Законом № 390-ФЗ. Таким образом, потенциальный резерв федерального бюджета составил 4 130,8 млрд руб. в 2022 г. Однако расходы за прошедший год выросли на 7 436,9 млрд руб. относительно запланированного объема.

В предварительной информации Минфина России о результатах исполнения федерального бюджета не раскрывается структура источников финансирования дефицита, поэтому в *таблице 4* представлена оценка на основе доступной информации.

Так, согласно данным о движении средств и результатах управления средствами Фонда национального благосостояния (ФНБ), было изъято 562,2 млрд руб. для покрытия дефицита федерального бюджета. Изъятие средств производилось за счет списания части валютных активов на счета ЦБ РФ [6]. Однако валютные активы ЦБ РФ и часть средств ФНБ, которая хранилась в валюте «недружественных» государств, заморожены, поэтому перевод рублей на единый бюджетный счет производился Центральным банком без фактической продажи валюты. Таким образом, действия Центрального банка России *аналогичны эмиссии рублей*.

Т а б л и ц а 4

**Формирование и источники финансирования дефицита
федерального бюджета в 2022 г.**

Показатель	Млрд руб.
Потенциальный резерв в 2022 г.	4 130,8
Плановый профицит	1 327,7
Прирост доходов относительно плана	2 803,1
Прирост расходов свыше плана	7 436,9
Фактический дефицит	-3 306,1
Источники финансирования дефицита, всего	3 306,1
Изъятия из ФНБ	562,2
Чистое привлечение долга	2 056,7
Остатки на счетах (оценка)	687,2

Источник: [6; 7].

Несмотря на длительную приостановку размещения государственных облигаций в течение 2022 г., правительству удалось привлечь запланированный объем средств на внутреннем рынке. Чистое привлечение государственного долга составило 2 056,7 млрд руб. Суммарно чистое привлечение долга и средства ФНБ меньше объявленного дефицита федерального бюджета. Таким образом, недостающие средства в размере 687,2 млрд руб. можно оценить как использование остатков средств по счетам бюджета.

Объем Фонда национального благосостояния на 1 января 2023 г. составил 10 434,6 млрд руб. (7,8% ВВП), из них ликвидная часть оценивалась в 6 132,6 млрд руб.¹ Согласно Закону «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», в 2023 и 2024 гг. объем дополнительных расходов составит почти 6,9 трлн руб. Таким образом, *ликвидных средств ФНБ уже недостаточно, чтобы покрыть планируемое увеличение расходов.*

**Воздействие экономических кризисов на федеральный бюджет:
закономерности и особенности**

Доходы федерального бюджета составляют от 40 до 60% доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Федеральный бюджет остается основным инструментом государственной бюджетно-налоговой

¹ Информационное сообщение о результатах размещения средств Фонда национального благосостояния // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=136893-informatsionnoe_sobshchenie_o_rezultatakh_razmeshcheniya_sredstv_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya (дата обращения: 21.02.2023).

политики. От его состояния зависит устойчивость системы общественных финансов. Очевидно, что доходы федерального бюджета реагируют на динамику валового выпуска. Падение ВВП сказывается на сокращении финансовых ресурсов, доступных правительству, в связи с чем необходимо оценить реакцию доходов федерального бюджета на колебания выпуска.

На рисунке 2 приведены данные о темпах роста ВВП и доходов федерального бюджета относительно соответствующего квартала предыдущего года за период 2021–2022 гг. Рост ВВП во II и III кварталах 2021 г. относительно значений соответствующих периодов предыдущего года сопровождался значительным ростом доходов федерального бюджета. Аналогично для периодов снижения темпов прироста ВВП наблюдается падение темпов прироста доходов федерального бюджета. В 2022 г. наблюдалось падение доходов федерального бюджета во II и III кварталах по сравнению с соответствующими периодами 2021 г. В эти же периоды отмечается наибольшее падение квартальных данных по ВВП.

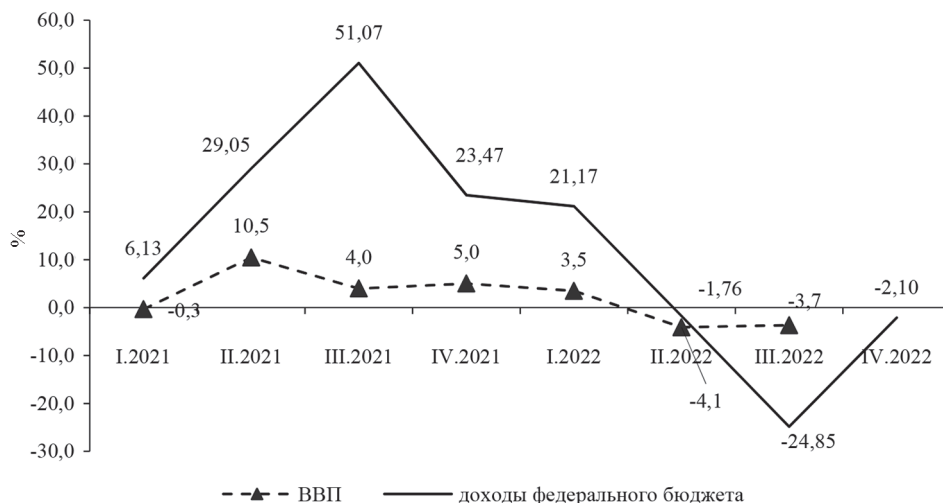


Рис 2. Темпы прироста ВВП и доходов федерального бюджета в 2021–2022 гг. (квартал к соответствующему кварталу предыдущего года), %

Источник: [8; 9].

Корреляционный анализ динамики сезонно скорректированных темпов роста ВВП и доходов федерального бюджета (квартал по отношению к аналогичному кварталу предыдущего года) *показывает положительную связь показателей*. Значение коэффициента корреляции статистически значимо и составляет 0,73. Расчет производился для квартальных данных с I квартала 1997 г. по III квартал 2022 г.

Влияние экономических кризисов на состояние доходной части федерального бюджета предлагается исследовать с применением показателя, который условно назван «коэффициентом устойчивости».

Он рассчитывается как отношение темпов роста доходов федерального бюджета к темпам роста ВВП. Предварительно данные были скорректированы на сезонность с применением метода *Census X-13 ARIMA SEATS* (в программе *EViews*). Значение показателя отражено на *рисунке 3*. Вертикальные столбцы обозначают периоды экономических кризисов и последующего спада ВВП в соответствующем квартале по отношению к аналогичному кварталу предыдущего года. Отмечены:

1) кризис 1998 г. и спад в начале 1999 г., кризис 2008 г. и падение выпуска в 2009 г., рецессия 2015 г., когда падение цен на нефть совпало с последствием введения первых масштабных санкций и ответных мер в связи с присоединением Крыма;

2) последствия введения мер по борьбе с распространением COVID-19 в 2020 г.;

3) спад производства во II и III кварталах 2022 г.

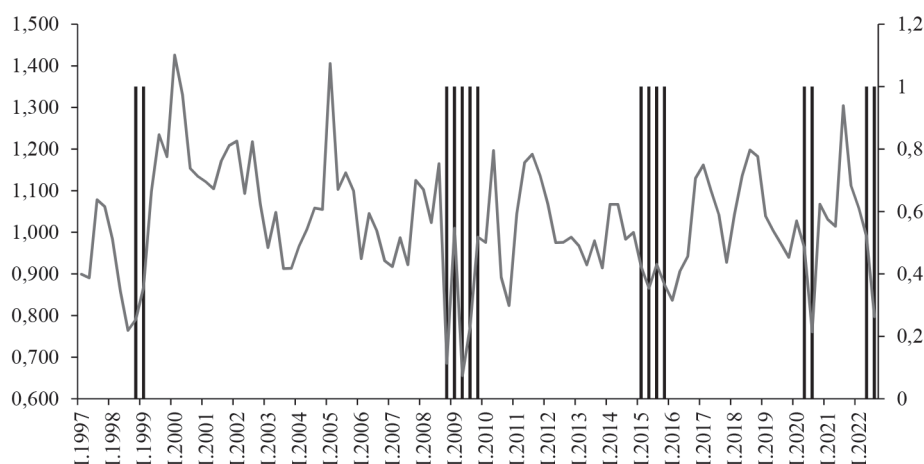


Рис. 3. Коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета в 1997–2022 гг.

Источник: рассчитано по данным [8; 9].

Из *рисунка 3* следует, что коэффициент устойчивости колебался от 0,66 до 1,43. Среднее значение за рассматриваемый период составило 1,02. Медианное значение также очень близко к среднему и при округлении равно 1,02. Таким образом, в среднем темпы роста доходов федерального бюджета соответствуют темпам роста ВВП (квартал к соответствующему кварталу предыдущего года) с незначительным опережением. При этом периодически темпы роста доходов федерального бюджета запаздывают по сравнению с изменением ВВП. Можно заметить, что в периоды кризисов и экономического спада коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета становится существенно меньше единицы. Так, минимальных значений коэффициент устойчивости достигал в конце 2008 — первой половине 2009 гг.

Для того чтобы проследить связь между кризисными явлениями в экономике России и коэффициентом устойчивости доходов федерального бюджета, была оценена регрессионная модель. Проверялась зависимость коэффициента устойчивости от фиктивной переменной, отражающей кризисные периоды. Эта переменная является бинарной и принимает два значения: 0 — для периодов стабильности и экономического роста и 1 — для тех кварталов, когда наблюдалось снижение ВВП относительно соответствующего квартала предыдущего года. Кроме того, использовалась модель авторегрессии первого порядка. Таким образом, учтено влияние на коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета его собственных значений с лагом в один квартал. Результаты оценки дают следующий вид уравнения:

$$E = 1,05 - 0,18 \cdot CR + 0,38 \cdot E(-1), \quad (1)$$

(56,03) (-4,76) (4,15)

где E — коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета;
 CR — фиктивная переменная кризисов и экономического спада;
 $E(-1)$ — коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета в предыдущем квартале.

В уравнении (1) значения всех оцененных коэффициентов статистически значимы с уровнем вероятности $p = 1\%$. В скобках указаны значения t -статистики. Качество уравнения с моделью авторегрессии оценивалось с применением стандартных критериев. В частности, выполнена проверка на стационарность временного ряда, тесты на сериальную корреляцию остатков (LM -Test) и гетероскедастичность (тест Бройша — Пагана) показывают отсутствие, соответственно, сериальной корреляции остатков и гетероскедастичности. Выбор лучшей модели производился на основе информационного критерия Акаике [10].

Из уравнения (1) следует, что предположение о значимом снижении исследуемого показателя в периоды экономических спадов подтверждается. Коэффициент при фиктивной переменной имеет отрицательное значение. В среднем темпы роста доходов федерального бюджета дополнительно снижаются на 0,18 при падении ВВП относительно соответствующего квартала предыдущего года. Таким образом, доходы федерального бюджета снижаются сильнее, чем падает ВВП по отношению к соответствующему кварталу предыдущего года. Это подтверждает прежние наблюдения, согласно которым *доходы федерального бюджета подвержены более сильным колебаниям* и в периоды экономических спадов демпфируют воздействие шоков на состояние бюджетов субъектов Российской Федерации [11].

Каждый из рассматриваемых кризисов обладал своей спецификой.

Кризис 1998 г. происходил в условиях дефицита федерального бюджета, слабой налоговой дисциплины, высокой инфляции и кризиса государственного долга. Вынужденная и неизбежная в подобной ситуации

девальвация рубля стимулировала экспорт и внутреннее производство. Возможности собственно бюджетно-налоговой политики в тот момент практически не задействовались.

В 2008 г. у правительства Российской Федерации уже были накоплены значительные резервы за счет части нефтегазовых доходов. Приоритетом проводимой политики стала поддержка крупных банков и государственных компаний, имеющих значительную задолженность в валюте. Использовалась плавная девальвация рубля, снижение налоговой нагрузки и выделение помощи за счет средств федерального бюджета.

Устойчивость бюджетной системы стала приоритетом антикризисной политики в 2015 г. Впервые за долгие годы правительство пошло на секвестр бюджета. Кроме того, в этот период появились новые расходы, связанные с развитием присоединенной территории — Республики Крым.

В 2020 г. также были задействованы резервы, но, кроме того, сложилась благоприятная ситуация на рынке государственного долга. Снижение ключевой ставки Центральным банком позволило правительству занимать средства по низкой стоимости. В этот период значительно росли расходы федерального бюджета, приоритетом которых стало финансирование здравоохранения и помощь национальной экономике, которая пострадала из-за ограничений, введенных для борьбы против распространения новой коронавирусной инфекцией.

Ситуация в 2022 г. для финансовых властей *отличалась от предыдущих кризисов*, связанных с падением цены нефти. Рост цены нефти и обесценение рубля обычно приводят к увеличению нефтегазовых доходов. Однако в 2022 г. федеральный бюджет получил этот выигрыш только в течение первых месяцев после объявления СВО и первых последовавших пакетов санкций. В дальнейшем доходы федерального бюджета стали сжиматься, несмотря на высокие цены на нефть, а расходы существенно выросли. Как показано на *рисунке 3* коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета во II и III кварталах 2022 г. снизился до уровня 2020 г. Однако *причиной снижения стал* не обвал цен на нефть, а *структурный кризис* — ограничения на продажу российской нефти и нефтепродуктов, запрет на ввоз в Россию многих видов продукции из «недружественных» стран.

Тем не менее эмпирическая оценка показала, что динамика доходов федерального бюджета остается чувствительной к кризисным явлениям в экономике. При снижении ВВП по отношению к соответствующему кварталу предыдущего года доходы федерального бюджета снижаются сильнее, чем в другие периоды.

Новации бюджетно-налоговой политики в 2023 г.

В предстоящий период *потребуется иной подход к определению бюджетных правил*. С 2023 г. объем базовых нефтегазовых доходов зафиксирован на уровне 8 трлн руб. Таким образом, новое бюджетное правило не использует цены нефти сорта «Юралс» в качестве критерия

превышения нефтегазовых доходов базового уровня. Сумма в 8 трлн руб. обосновывается прошлыми оценками уровня нефтегазовых доходов федерального бюджета в рамках умеренно-консервативных сценариев среднесрочного прогноза и в условиях стабильного реального курса национальной валюты.

Предполагается, что наличие базового уровня нефтегазовых доходов федерального бюджета будет обеспечивать стабильность бюджетных расходов и снижать влияние волатильности рентных доходов на экономику.

Вернулась практика продажи и покупки валюты в рамках новой версии бюджетного правила. Однако теперь в качестве иностранной валюты используется китайский юань. С начала января по 21 февраля 2023 г. ЦБ РФ по распоряжению Минфина России продал валюты на 143,8 млрд руб.²

Нефтяное эмбарго и решение о потолке цены на российскую нефть искажает расчетные показатели для целей налогообложения добычи и экспорта углеводородов. Минфин использует котировки российской нефти сорта «Юралс» на базе котировки CIF (страхование и перевозка оплачиваются продавцом), которые предоставляются агентством *Argus*³. Однако физических поставок *CIF* в те европейские порты, по которым брались котировки нефти сорта «Юралс» раньше (*CIF Rotterdam* и *CIF Augusta*), сейчас нет в связи с вступлением в силу 5 декабря 2022 г. эмбарго ЕС. Таким образом, показатель во многом стал расчетным, не отражающим действительную стоимость поставок.

В ноябре 2022 г. методика определения котировок «Юралс» была изменена. *Argus* сохранили котировку *CIF*, но стали рассчитывать ее на основании стоимости нефти «Юралс» на основе поставки *FOB* (поставка товара на борт покупателя, перевалку оплачивает продавец) Приморск, Усть-Луга и Новороссийск с учетом затрат на доставку в порты Европы (цена фрахта, портовых сборов, страховки груза)⁴.

Однако данный показатель не отражает текущую стоимость контрактов, поскольку идет перестройка логистических цепочек, меняются затраты на транспортировку российской нефти в связи с освоением новых рынков сбыта. При этом оценки агентства *Argus* все еще используются для расчета НДС, налога на дополнительный доход (НДД) и экспортной пошлины, составляющих нефтегазовые доходы федерального бюджета.

В этой связи правительство Российской Федерации разработало новую методику определения цен на нефть и нефтепродукты для целей налогообложения. Закон проходит процедуру принятия, и 22 февраля

² Факторы формирования ликвидности банковского сектора // Центральный банк России. URL: <https://www.cbr.ru/statistics/> (дата обращения: 22.02.2023).

³ Ведущее независимое ценовое агентство *Argus*: сайт. URL: <https://www.argusmedia.com/ru> (дата обращения: 22.02.2023).

⁴ Алифирова Е. Российский бюджет в январе 2023 г. недополучил 52,1 млрд руб. нефтегазовых доходов // *Neftegaz.ru*. URL: <https://neftegaz.ru/news/finance/768980-rossiyskiy-byudzh-et-v-yanvare-2023-g-nedopoluchil-52-1-mlrd-rub-neftegazovykh-dokhodov/> (дата обращения: 22.02.2023).

2023 г. Совет Федерации одобрил новый подход к определению расчетной цены нефти. Разработанный порядок вступает в силу с 1 апреля 2023 г. и предполагает расчет цены нефти сорта «Юралс», исходя из цены нефти «Брент» с фиксированным дисконтом. В апреле 2023 г. скидка составит 34 долл. США за баррель, в мае — 31 долл. США за баррель, в июне — 28 долл. США за баррель, а в июле — 25 долл. США за баррель⁵. Изменение методики определения цены нефти сорта «Юралс» принесет федеральному бюджету дополнительные нефтегазовые доходы в размере 600 млрд руб., как оценивают специалисты Минфина России⁶.

Помимо изменений, которые затронут налогообложение нефте- и газодобывающих компаний, правительство Российской Федерации рассматривает введение дополнительного платежа от сверхприбыли, полученной организациями в 2021–2022 гг. А. Силуанов, глава Минфина России, заявил, что платеж будет реализован в рамках налогового механизма. Детали обсуждаются с представителями бизнеса, для того чтобы согласовать интересы предпринимателей и фискальных властей. Суммарный объем поступлений оценивается в 300 млрд руб.⁷

Пока повышение налоговой нагрузки в явном виде не затронет население. Единственное изменение связано с окончанием действия льготы по налогообложению доходов от вкладов физических лиц в банковской системе. С 2023 г. доход, начисленный на вклад и превышающий необлагаемую сумму процентов, подлежит обложению налогом на доходы физических лиц (НДФЛ). Необлагаемая сумма рассчитывается как умножение максимальной ключевой ставки ЦБ РФ за календарный год на сумму 1 млн руб. (п. 1. ст. 214.2 НК РФ).

Выводы

Подведем некоторые итоги.

1. Федеральный бюджет в 2022 г. сведен со значительным дефицитом. Рост нефтегазовых доходов сверх ожиданий, единый налог с ПАО «Газпром», а также доступные резервы ФНБ и привлечение средств на внутреннем рынке позволили поддержать устойчивость бюджета. Таким образом, федеральный бюджет выдержал первые внешние и внутренние шоки для российской экономики.

2. Ретроспективный анализ коэффициента устойчивости доходов федерального бюджета к колебаниям ВВП показал резкую смену динамики показателя в периоды кризисов и экономических спадов.

⁵ Изменены отдельные параметры налогообложения нефтяной отрасли в целях гармонизации доходов федерального и региональных бюджетов // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/142960/> (дата обращения: 22.02.2023).

⁶ Минфин оценил выигрыш бюджета от новой формулы цены на нефть // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/14/02/2023/63eba83b9a794725db7b718d> (дата обращения: 22.02.2023).

⁷ Минфин РФ хочет собрать с бизнеса 300 млрд руб. из прибыли за 2021–22 гг. // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/business/886646> (дата обращения: 22.02.2023).

Эконометрическая оценка выявляет статистически значимую отрицательную связь между коэффициентом устойчивости доходов и периодом возникновения кризиса и последующей рецессии. Снижение показателя в периоды кризисов означает более сильное падение доходов федерального бюджета, чем в другие временные периоды. Поскольку более стабильные доходы поступают в бюджеты нижестоящего уровня, федеральный бюджет фактически выполняет функцию автоматического стабилизатора системы общественных финансов.

3. Кризис 2022 г. кардинально отличается от других шоковых воздействий на российскую экономику. Широкомасштабные санкции и ответные меры приводят к перестройке логистических цепочек, бизнес-процессов и к технологическим сдвигам. Продолжение военных действий и необходимость поддержки населения и экономики влечет за собой увеличение расходов. К 20 февраля 2023 г., по предварительным данным Минфина России, расходы федерального бюджета уже превысили 5,1 трлн руб., а доходов поступило на сумму 1,3 трлн руб.⁸ Возможностей федерального бюджета, в т.ч. с задействованием средств ФНБ, при подобной динамике едва хватит на 2023 и 2024 гг.

4. Поддержка устойчивости федерального бюджета требует дополнительных источников доходов. В настоящее время принят новый порядок расчета цены на нефть сорта «Юралс» для определения платежей, составляющих нефтегазовые доходы федерального бюджета. Изменение порядка расчета цены нефти несет дополнительные риски для нефте- и газодобывающих компаний. Происходит поиск новых покупателей, перестройка логистических цепочек, есть вероятность вторичных санкций и т.п. Предоставление дисконта к цене товара в подобных условиях является адекватным рыночным механизмом подстройки. Однако принятая методика расчета цены нефти, предполагающая фиксированный дисконт, ограничивает возможности российских экспортеров углеводородов. Существует риск, что российским нефтедобытчикам придется оплачивать налоги за счет собственных средств, если фактическая цена нефти окажется ниже расчетной. Принятое решение несомненно принесет дополнительную выгоду в бюджет, но может дестимулировать развитие нефтегазовой отрасли.

Вопрос о переходе на другие, независимые, источники информации о стоимости нефти давно обсуждается в правительстве Российской Федерации (например, планировалось провести анализ альтернативных котировок нефти, в т.ч. Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой биржи⁹). Необходимо найти тот вариант оценки стоимости нефти, который будет отражать реальное положение дел, или рассмотреть принципиально иной подход к налогообложению добычи нефти.

⁸ Актуальная бюджетная статистика в цифрах на 20.02.2023 г. // Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». URL: <https://budget.gov.ru> (дата обращения: 22.02.2023).

⁹ Алифирова Е. Российский бюджет в январе 2023 г. недополучил 52,1 млрд руб. нефтегазовых доходов.

В частности, разработать систему платежей в виде роялти за пользование недрами и оплату минимального налога при падении добычи и/или цены нефти.

5. Легализация параллельного импорта решает краткосрочные задачи, однако несет риски дальнейшей деформации структуры отечественного производства. Даже рост расходов на импорт может оказаться недостаточным стимулом для развития отечественных заменителей. Сказывается как недостаток качественных трудовых ресурсов, который в текущих условиях подрывается мобилизацией, так и слабость институтов развития. Вновь актуально предложить налоговые механизмы стимулирования производителей, ориентированных на внутренний рынок. Введение особого статуса для налогообложения — национальных (отечественных) организаций — позволит создать систему налоговых преференций, стимулирующих малый и средний бизнес. Критерии таких организаций должны предусматривать, что в производстве преимущественно использованы отечественные ресурсы, а доходы принадлежат национальным единицам и остаются внутри страны [12].

Список литературы

1. Доклад «Социально-экономическое положение России». 2022 г. // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: https://gks.ru/bgd/regl/b22_01/Main.htm (дата обращения: 08.02.2023).
2. Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь — декабрь 2022 года. 18.01.2023 г. // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38343-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_yanvar-dekabr_2022_goda (дата обращения: 18.02.2023).
3. Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018–2023 году // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil/?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2022_godu (дата обращения: 18.02.2023).
4. Справочная информация: «Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/9483bf081157cbb64e23af9c5e9dffa90a421231/
5. Итоги исполнения федерального бюджета // Экономическая экспертная группа. URL: <http://www.eeg.ru/pages/678> (дата обращения: 21.02.2023).
6. Данные о движении средств и результатах управления средствами Фонда национального благосостояния // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/nationalwealthfund/statistics?id_57=93488-dannye_o_dvizhenii_sredstv_i_rezultatakh_upravleniya_sredstvami_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya (дата обращения: 18.02.2023).
7. Основные показатели исполнения федерального бюджета в 2022 году в части государственных внутренних заимствований Российской Федерации // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=135503 (дата обращения: 18.02.2023).

8. ВВП кварталы (с 1995 г.) // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts> (дата обращения: 21.02.2023).

9. Государственные финансы // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/finance> (дата обращения: 21.02.2023).

10. Светульников С.Г. Комплекснозначная авторегрессия в экономическом прогнозировании одномерных рядов // Экономическая наука современной России. 2020. № 4. С. 51–62. DOI: [https://doi.org/10.33293/1609-1442-2020-4\(91\)-51-62](https://doi.org/10.33293/1609-1442-2020-4(91)-51-62)

11. Букина И.С. Бюджетно-налоговая политика в 2019 г. и в условиях кризиса 2020 г. // Федерализм. 2020. № 2. С. 132–145. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-2-132-145>.

12. Букина И.С. Бюджетно-налоговая политика России и возможности устойчивого роста // Федерализм. 2019. № 3. С. 5–16. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2019-3-5-16>

References

1. Doklad “Sotsial’no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii”. 2022 g. [Report “Social and Economic Situation in Russia”. 2022], *Federal’naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: https://gks.ru/bgd/regl/b22_01/Main.htm (accessed 08 February 2023).

2. Predvaritel’naia otsenka ispolneniia federal’nogo biudzheta za ianvar’ – dekabr’ 2022 goda. 18.01.2023 g. [Preliminary Assessment of the Execution of the Federal Budget for January – December 2022. January 18, 2023], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38343-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_zh_ianvar-dekabr_2022_goda (accessed 18 February 2023).

3. Svedeniia o formirovanii i ispol’zovanii dopolnitel’nykh neftegazovykh dokhodov federal’nogo biudzheta v 2018–2023 godu [Information on the Formation and Use of Additional Oil and Gas Revenues of the Federal Budget in 2018–2023], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil/?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2022_godu (accessed 18 February 2023).

4. Spravochnaia informatsiia: “Dannye, primeniayemye dlia rascheta naloga na dobychu poleznykh iskopaemykh v otnoshenii nefi i gazovogo kondensata” [Reference Information: “Data Used to Calculate the Mineral Extraction Tax in Relation to Oil and Gas Condensate”], *Konsul’tantPlius* [ConsultantPlus]. (In Russ.). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/9483bf081157cbb64e23af9c5e9dffa90a421231/

5. Itogi ispolneniia federal’nogo biudzheta [Results of the Execution of the Federal Budget], *Ekonomicheskaya ekspertnaia gruppya* [Economic Expert Group]. (In Russ.). Available at: <http://www.eeg.ru/pages/678> (accessed 21 February 2023).

6. Dannye o dvizhenii sredstv i rezul’tatakh upravleniia sredstvami Fonda natsional’nogo blagosostoianiia [Data on the Flow of Funds and the Results of Managing the Funds of the National Welfare Fund], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/nationalwealthfund/>

statistics?id_57=93488-dannye_o_dvizhenii_sredstv_i_rezultatakh_upravleniya_sredstvami_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya (accessed 18 February 2023).

7. Osnovnye pokazateli ispolneniia federal'nogo biudzheta v 2022 godu v chasti gosudarstvennykh vnutrennikh zaimstvovaniy Rossiiskoi Federatsii [Key Performance Indicators of the Federal Budget in 2022 in Terms of State Internal Borrowings of the Russian Federation], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=135503 (accessed 18 February 2023).

8. VVP kvartaly (s 1995 g.) [GDP Quarters (since 1995)], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts> (accessed 21 February 2023).

9. Gosudarstvennye finansy [Public Finances], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/statistics/finance> (accessed 21 February 2023).

10. Svetun'kov S.G. Kompleksnoznachnaia avtoregressiia v ekonomicheskom prognozirovanii odnomernykh riadov [Complex-Valued Autoregression in Economic Forecasting of One-Dimensional Series], *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii* [Economic Science of Modern Russia], 2020, No. 4, pp. 51–62. (In Russ.). DOI: [https://doi.org/10.33293/1609-1442-2020-4\(91\)-51-62](https://doi.org/10.33293/1609-1442-2020-4(91)-51-62)

11. Bukina I.S. Biudzhethno-nalogoivaia politika v 2019 g. i v usloviakh krizisa 2020 g. [Fiscal Policy in 2019 and in the Context of the 2020 Crisis], *Federalizm* [Federalism], 2020, No. 2, pp. 132–145. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-2-132-145>.

12. Bukina I.S. Biudzhethno-nalogoivaia politika Rossii i vozmozhnosti ustoichivogo rosta [Fiscal Policy in Russia and the Possibility of Sustainable Growth], *Federalizm* [Federalism], 2019, No. 3, pp. 5–16. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2019-3-5-16>

SUSTAINABILITY OF THE FEDERAL BUDGET AND FISCAL POLICY POSSIBILITIES IN THE SHORT TERM

The results of the execution of the federal budget in 2022 showed that the restrictions imposed had a significant impact on the dynamics and structure of revenues, the volume of unplanned spending, and the federal budget deficit. In this regard, a detailed analysis of the existing mechanisms and instruments of fiscal policy is needed to develop solutions that will help maintain the sustainability of the federal budget and mitigate the consequences of sanctions and retaliatory measures for the Russian economy. The paper presents an econometric model of the relationship between the stability coefficient of federal budget revenues to GDP fluctuations and the onset of crises and subsequent recessions. The estimation shows that there is a statistically significant relationship between the onset of the crisis and a deeper drop in the growth rate of federal budget revenues in comparison with periods of stability or growth. There are considered innovations in the fiscal sphere aimed at increasing federal budget revenues. The author concludes that there are risks and consequences of the proposed changes. The directions for the development of some tax instruments in the context of maintaining the stability of the federal budget and stabilizing the economic dynamics in the country are proposed.

Keywords: fiscal policy, fiscal rule, oil and gas revenues, recession, oil prices, stability coefficient of federal budget revenues.

JEL: E32, H21, H61

Дата поступления – 22.02.2023 г.

БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научных сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.

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. Устойчивость федерального бюджета и возможности бюджетно-налоговой политики в краткосрочной перспективе // Федерализм. 2023. Т. 28. № 1 (109). С. 119–137. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-1-119-137>

Д.В. ДОМАЩЕНКО

АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ В БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

Последние тенденции изменения институциональных характеристик банковской системы Российской Федерации на региональном уровне говорят о снижении общей численности структурных подразделений. При этом продолжается экспансия крупных федеральных игроков на субъекты Федерации посредством оптимизации сети филиалов и дополнительных офисов. Эти процессы не влияют на активность банковского бизнеса в области кредитования населения и прочих банковских услуг. Тенденции нарастания кредитной задолженности физических лиц на фоне понижения реальных заработных плат в ряде регионов России грозят снижением уровня жизни. Одновременно с сокращением числа региональных офисов банками с иностранным участием происходит рост числа филиалов банков крупнейших российских брокеров финансового рынка за счет быстрого роста активности частных инвесторов на российском фондовом рынке.

Ключевые слова: региональные банки, банковская система, банковские кредиты, ипотечное кредитование, регион.

JEL: G21

На фоне цифровизации банковского бизнеса последние годы в России *продолжается сокращение общей численности кредитных организаций и их структурных подразделений. Эта тенденция характерна для всех регионов страны, как дотационных, так и регионов-доноров.*

Общие тенденции изменения численности кредитных организаций

Ликвидируются как федеральные, так и региональные банки. За прошедший 2022 г. в России закрылись 9 кредитных организаций, из них 7 банков вышли из системы страхования банковских вкладов. Привлекают вклады населения только 303 банка.

Кроме Чукотского автономного округа нет ни одного субъекта Федерации, где наблюдался бы прирост общей численности кредитных организаций. В 26 регионах *не осталось ни одного банка, зарегистриро-*

вавшего на соответствующей территории свой головной офис. Для сравнения еще 5 лет назад таких регионов было только 13.

В таблице 1 проведено разделение регионов по уровню конкуренции со стороны региональных банков.

Т а б л и ц а 1

**Распределение коммерческих банков в регионах Российской Федерации
по числу зарегистрированных головных офисов**

Количество головных офисов	Количество регионов	Субъекты Российской Федерации (в скобках численность головных офисов кредитных организаций)
Более 100	1	г. Москва (187)
От 21 до 100	1	г. Санкт-Петербург (21)
От 11 до 20	1	Республика Татарстан (13)
от 6 до 10	5	Приморский край (8), Ростовская область (7), Свердловская область (7), Самарская область (6), Челябинская область (6)
от 2 до 5	31	Нижегородская область (4), Саратовская область (4), Вологодская область (3), Ивановская область (3), Иркутская область (3), Калужская область (3), Костромская область (3), Московская область (3), Новосибирская область (3), Оренбургская область (3), Пермский край (3), Республика Крым (3), Рязанская область (3), Сахалинская область (3), Ставропольский край (3), Удмуртская Республика (3), Ханты-Мансийский автономный округ - Югра (3), Алтайский край (2), Кировская область (2), Курганская область (2), Мурманская область (2), Новгородская область (2), Омская область (2), Псковская область (2), Республика Дагестан (2), Республика Марий Эл (2), Тверская область (2), Тюменская область (2)
1	21	Амурская область (1), Астраханская область (1), Белгородская область (1), Владимирская область (1), Волгоградская область (1), Кабардино-Балкарская Республика (1), Калининградская область (1), Камчатский край (1), Красноярский край (1), Ленинградская область (1), Пензенская область (1), Республика Алтай (1), Республика Башкортостан (1), Республика Коми (1), Республика Саха (Якутия) (1), Республика Северная Осетия - Алания (1), Республика Хакасия (1), Тамбовская область (1), Томская область (1), Ульяновская область (1), Ярославская область (1)
0	26	Архангельская область, Брянская область, Воронежская область, г. Севастополь, Еврейская автономная область, Забайкальский край, Карачаево-Черкесская Республика, Курская область, Липецкая область, Магаданская область, Ненецкий автономный округ, Орловская область, Республика Адыгея (Адыгея), Республика Бурятия, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Мордовия, Республика Тыва, Смоленская область, Тульская область, Хабаровский край, Чеченская Республика, Чувашская Республика — Чувашия, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ

Источник: составлено автором по данным Банка России.

Из данных *таблицы 1* следует, что всего в стране 78 регионов, где численность головных подразделений банков не превышает 5 единиц. Это говорит о том, что *банковский бизнес на региональном уровне практически проиграл конкуренцию* крупным федеральным кредитным организациям, прежде всего из Москвы и Санкт-Петербурга, где сосредоточено две трети всех головных офисов кредитных организаций России.

Среди крупнейших игроков, стремящихся максимально занять со своими структурными подразделениями всю территории страны, можно выделить ПАО «Сбербанк», АО «Россельхозбанк», АО «Почта Банк» и Банк ВТБ (ПАО) (см. *табл. 2*). Данные организации в силу исторической специфики их региональной политики не готовы покидать ни один из регионов присутствия.

Т а б л и ц а 2

Коммерческие банки с наибольшей региональной экспансией

Присутствие банков в регионах (отсортировано по числу)	февраль 2020	февраль 2021	февраль 2022	февраль 2023	Изменение за 3 года	Относительное изменение, %
1	2	3	4	5	6	7
ПАО «Сбербанк»	83	83	83	83	0	0,0
АО «Россельхозбанк»	82	82	82	82	0	0,0
АО «Почта Банк»	79	79	80	80	1	1,3
Банк ВТБ (ПАО)	78	78	79	79	1	1,3
ПАО «Промсвязьбанк»	72	73	73	75	3	4,2
ПАО «Совкомбанк»	71	70	72	73	2	2,8
ПАО Банк «ФК Открытие»	73	73	73	73	0	0,0
ООО «ХКФ Банк»	72	72	72	71	-1	-1,4
Банк ГПБ (АО)	67	68	68	68	1	1,5
АО «АЛЬФА-БАНК»	55	55	63	66	11	20,0
ПАО РОСБАНК	71	64	63	61	-10	-14,1
АО «Банк Русский Стандарт»	58	58	58	58	0	0,0
ПАО АКБ «АВАНГАРД»	51	51	51	51	0	0,0
АО «Банк ФИНАМ»	45	50	50	50	5	11,1
КБ «Ренессанс Кредит» (ООО)	61	50	52	49	-12	-19,7
ПАО КБ «УБРиР»	46	46	45	47	1	2,2

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5	6	7
ПАО «БАНК УРАЛСИБ»	46	46	46	46	0	0,0
АО КБ «Пойдем!»	34	36	36	36	2	5,9
АО «Райффайзенбанк»	39	36	36	36	-3	-7,7
ООО «ФФИН Банк»	21	23	28	34	13	61,9
АО «БКС Банк»	34	34	34	34	0	0,0
АО «ОТП Банк»	73	71	33	33	-40	-54,8
АО «РЕАЛИСТ БАНК»	35	33	32	32	-3	-8,6
НКО «ИНКАХРАН» (АО)	26	27	30	31	5	19,2
ПАО «МТС-Банк»	28	28	30	31	3	10,7
Банк «ВБРР» (АО)	31	31	29	31	0	0,0
ПАО «АК БАРС» БАНК	27	27	28	28	1	3,7
ПАО Банк Синара (СКБ-банк)	48	34	33	26	-22	-45,8
АО «Газэнергобанк»	6	38	37	26	20	333,3
АО «МИНБанк»	27	26	26	26	-1	-3,7
АО КБ «ЮНИСТРИМ»	33	29	25	26	-7	-21,2

Источник: расчеты автора по данным Банка России.

Нарастают число регионов присутствия такие системообразующие банки как ПАО «Промсвязьбанк» и ПАО «Совкомбанк». Можно также отметить экспансионистскую политику «Альфа-банка» (за три года расширение присутствия в 11 регионах), АО «Банк Финам» (охват до 50 регионов, за три года банк пришел еще в 5 регионов страны), ООО «ФФИН Банк (охват 34 регионов, за три года добавил в свою сеть еще 13 регионов).

Выделим также банки, сворачивающие свою изначально широкую региональную сеть. Данная тенденция характерна для банков с иностранным участием. Например, ПАО «Росбанк» ушел из 10 регионов за три года, КБ «Ренессанс Кредит» — из 12 регионов, а венгерская «дочка» АО «ОТП Банк» ушла из 40 регионов страны. Постепенно начал выход из регионов Российской Федерации один из крупнейших банков с иностранным капиталом — АО «Райффайзен банк». В настоящее время его присутствие отмечается в 36 регионах (на 3 меньше, чем в 2020 г.).

Расширение региональной экспансии у большинства системообразующих банков сопровождается небольшим обратным процессом снижения общей численности их структурных подразделений.

Отметим, что изменение общего числа банков в регионах не зависит от демографического фактора (см. рис. 1).

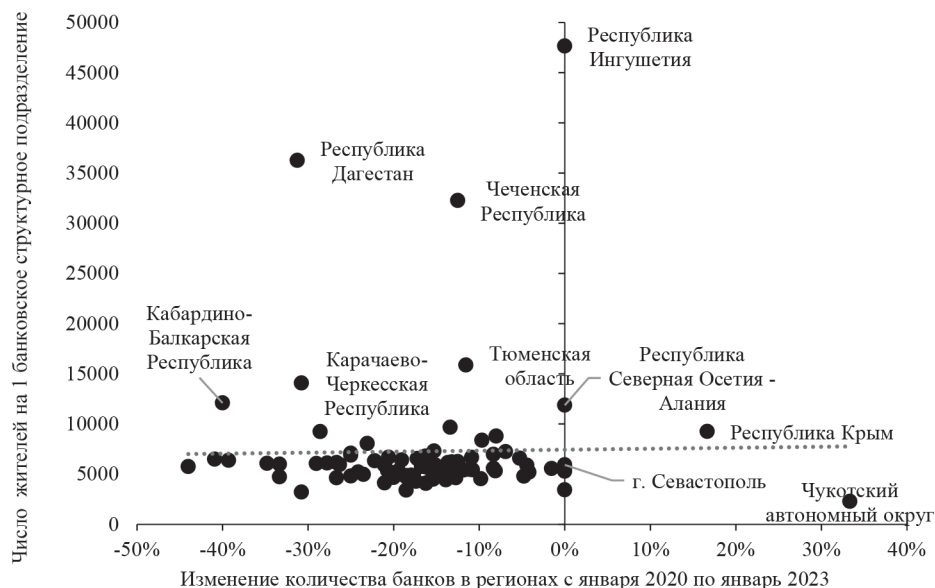


Рис. 1. Изменение количества уникальных банков в российских регионах за последние три года по отношению к среднему числу жителей соответствующих регионов, приходящихся на 1 банковский офис

Источник: расчета автора по данным Банка России.

Всего по состоянию на февраль 2023 г. в России действуют 24 720 структурных подразделения отечественных кредитных организаций. По сравнению с их численностью в начале 2020 г. произошло сокращение на 16,7%. Это является следствием цифровизации банковских услуг и распространения электронных гаджетов, с помощью которых возможно проведение банковских операций онлайн.

Как обычно, процессы сокращения числа структурных подразделений происходят в субъектах Федерации неравномерно. Например, в Чукотском автономном округе всегда существовало небольшое число банковских учреждений, поэтому за рассматриваемый период их количество возросло на 1 офис, достигнув значения 22 на весь регион. В данном регионе приходится 2 274 жителя на 1 банковский офис. Не изменилось общее число офисов в Ненецком автономном округе (14 ед.) и Чеченской Республике (50 ед.). В этих субъектах Федерации приходится 3 426 и 32 263 жителей на 1 банковский офис соответственно. Самые незначительные темпы закрытия подразделений можно отметить в Республике Северная Осетия-Алания (-1 офис, или -1,7% за три года), Республике Дагестан (-6 офисов, или -6,5%), Республике Калмыкии (-2 офиса, или -6,5%), Республике Ингушетии (-1 офис, или -8,3%). Здесь в среднем 1 банковский офис обслуживает 11 864, 36 251, 9 232 и 47 641 жителя соответственно.

Меньше среднероссийских темпов снижения идет закрытие банковских офисов в Пензенской области (-7,4% за три года), Ивановской области (-8,9%), Ярославской области (-9,5%), Белгородской области (-9,5%), Оренбургской области (-9,8%), Ставропольском крае (-10,5%), Рязанской области (-10,6%), Удмуртской Республике (-10,6%), Республике Марий Эл (-10,9%).

В г. Москве численность офисов кредитных организаций за последние три года сократилась на 536 ед., достигнув отметки 2 193 ед. (-19,8% за три года). В столице в среднем 1 банковский офис обслуживает 5 753 жителя. Московская область за три года потеряла 250 офисов. В настоящее время их общая численность в регионе — 1 069, что означает в среднем 7 301 жителя на 1 структурное подразделение. В Санкт-Петербурге 5 928 жителей приходится на 1 офис кредитных организаций. Их численность снижалась еще быстрее — на 20,7% за три последних года.

Наконец, *самые высокие темпы закрытия офисов* можно отметить в Республике Мордовии, которая лишилась за три года ровно половины офисов кредитных организаций. В настоящее время их число составляет 110 единиц, т.е. на один работающий офис в Республике приходится 6 476 жителей.

В г. Севастополе приходится 9 667 жителей на 1 банковский офис, а в Республике Крым — 9 250 жителей. Город Севастополь потерял за рассматриваемый период 23 офиса (-29,9%), а Республика Крым — 56 офисов (-21,5%).

Федеральные коммерческие банки, головные офисы которых зарегистрированы в Москве и Санкт-Петербурге, приходят в регионы через регистрацию своих структурных подразделений в виде филиалов и/или дополнительных офисов. Каких-либо устойчивых закономерностей между динамикой численности подразделений за последние три года и абсолютной численностью банковских офисов не отмечается (см. рис. 2).

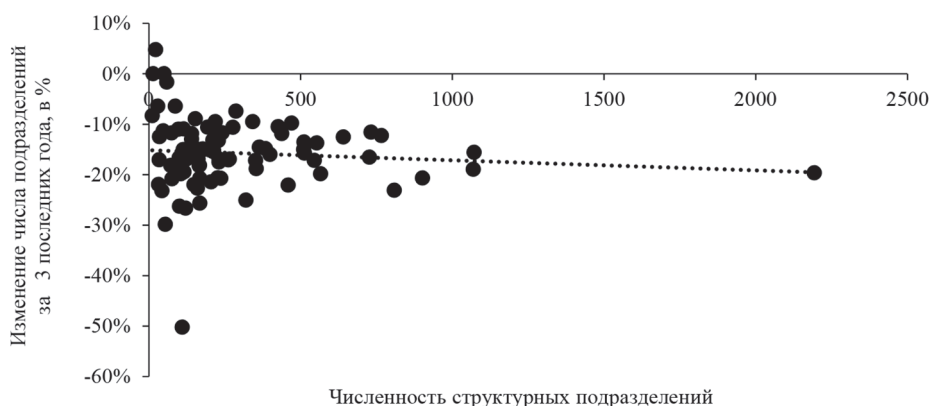


Рис. 2. Изменения общей численности структурных подразделений в российских регионах

Источник: расчета автора по данным Банка России.

Рассмотренные выше данные говорят о крайне неравномерном распределении численности банковских структурных подразделений относительно демографических характеристик в субъектах Федерации. Иными словами, для банков не столько важно число подразделений, сколько возможности имеющейся структуры офисов совершенствовать качество и количество оказываемых банковских услуг.

Оценка достаточности банковских структурных подразделений в регионах

Для оценки достаточности банковских офисов в регионах сопоставим региональные доли численности структурных подразделений от общего числа всех подразделений по стране с долями численности проживающих жителей на данных территориях от общей численности населения (см. рис. 3).

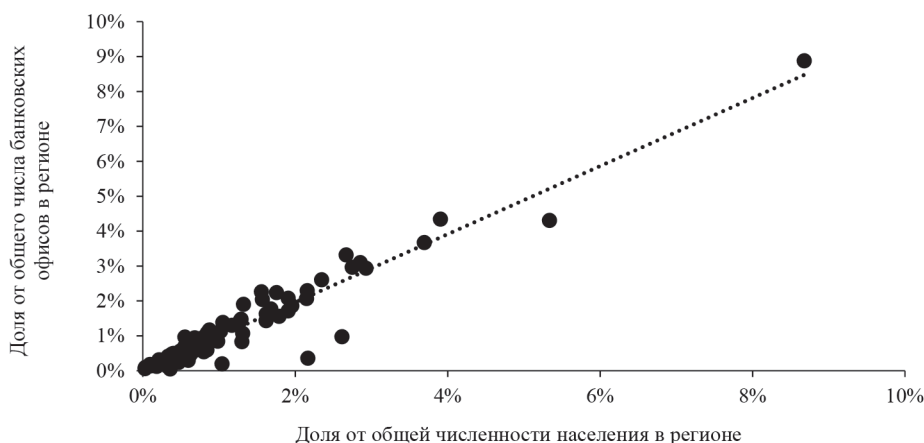


Рис. 3. Диаграмма распределения долей числа структурных подразделений кредитных организаций к долям численности населения по регионам Российской Федерации

Источник: расчеты автора по данным Банка России.

На рисунке 3 точками выделены регионы относительно общей линии тренда, где можно отметить ряд субъектов Федерации, отклонившихся от линии тренда.

Наибольшее число банковских офисов расположено в Москве, где проживает 8,7% населения России. При этом число офисов кредитных организаций — 8,9% от общей численности офисов по России. Это укладывается в объективную картину распределения офисов в данном регионе, близкую к линии тренда. В то же время значительный недобор числа структурных подразделений банков относительно плотности населения отмечается в Республике Ингушетии (в 8 раз), Республике Дагестан (в 6 раз), Чеченской Республике (в 5,5 раз), Тюменской области

(в 2,7 раза), Карачаево-Черкесской Республике (в 2,4 раза), Кабардино-Балкарской Республике (в 2 раза), Республике Северная Осетия-Алания (в 2 раза), г. Севастополе, Республике Крым и Республике Калмыкии (в 1,6 раза). Недостаток офисов в республиках Северного Кавказа тем не менее не мешает банкам, работающим на их территориях, значительно расширять отдельные виды банковских операций, о чем будет сказано далее.

Количество действующих структурных подразделений значительно больше, чем в среднем по Российской Федерации, наблюдается в Чукотском автономном округе, Магаданской области, Курганской области, Ненецком автономном округе, Камчатском крае, Алтайском крае, Оренбургской области, Республике Саха.

Кредитование физических лиц в регионах Российской Федерации

Основным мотивом проникновения банков в регионы и строительства сети филиалов и дополнительных офисов является *возможность кредитования потенциальных клиентов*. Подробная статистика по конкретным участникам рынка все еще закрыта. Однако агрегированные данные по субъектам Федерации, представляемые Банком России, дают возможность анализировать указанную тенденцию.

Проблемы социально-экономического неравенства, а также влияние потребительского (в т.ч. ипотечного) кредитования на эти процессы рассматривались, в частности, в работах [1; 2; 3]. За последние три года по Российской Федерации в целом уровень задолженности перед банками заемщиков физических лиц *вырос с 17,56 трлн руб. до 26,87 трлн руб.* (прирост на 53%). Среди регионов наибольшие темпы роста данного показателя отмечается из-за эффекта низкой базы в г. Севастополе (160%) и Республике Крым (125%). Значительно выше тренда растут долги заемщиков в Республике Тыве (82%), Республике Дагестан (79%), Приморском крае (76%), Краснодарском крае (71%).

Т а б л и ц а 3

Регионы-лидеры по доле ипотечной задолженности в структуре кредитной задолженности физических лиц перед российскими банками

Регион	Кредитная задолженность физических лиц, млн руб.	Доля ипотеки в общей сумме задолженности, %	Прирост всей задолженности в 2022, %	Средний накопленный долг на 1 чел., руб.
1	2	3	4	5
Республика Саха (Якутия)	303 140	60,5	15,4	456 338,21
г. Санкт-Петербург	1 523 680	59,6	10,1	283 343,40
Чувашская Республика — Чувашия	191 562	58,8	7,9	159 844,26

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3	4	5
г. Москва	3 363 473	57,7	11,5	266 193,03
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	580 897	56,9	7,5	341 254,46
г. Севастополь	33 903	56,4	20,3	64 941,18
Новосибирская область	598 075	56,1	10,7	271 041,61
Тюменская область	1 175 135	55,0	9,4	308 717,58
Удмуртская Республика	280 007	54,9	11,4	188 625,49
Республика Татарстан	775 294	54,8	12,1	199 489,24
Московская область	2 227 452	54,7	10,7	286 714,76
Хабаровский край	283 850	54,6	12,6	265 816,73
Республика Мордовия	97 078	54,4	8,1	125 965,23
Амурская область	166 354	53,8	14,9	316 443,44
Калужская область	194 540	53,5	7,6	192 073,01

Источник: расчеты автора по данным Банка России.

Основным драйвером роста задолженности граждан перед банками стал бурный рост ипотечного кредитования, стимулируемый государством, начиная с ковидного 2020 г. Если в начале 2020 г. в Российской Федерации в целом доля ипотеки в общем пуле задолженности составляла 43,5%, то на начало 2023 г. эта доля составляет уже 53%.

На рисунке 4 показано распределение среднего размера кредитной задолженности по регионам страны в расчете на 1 жителя. Наибольшее значение данного показателя наблюдается в Республике Алтай – 456 тыс. руб. на человека, наименьшее – в Республике Ингушетии – 21,7 тыс. руб.

Интересно, что в наиболее богатых субъектах Федерации уровень закредитованности не самый высокий. Например, в Москве он составляет 286 тыс. руб. на человека, в Санкт-Петербурге – 283 тыс. руб.

В республиках Северного Кавказа средний уровень закредитованности населения пока не так высок, как в целом по стране. Поэтому динамика потребительского кредитования населения, проживающего на его территориях, идет с опережающими темпами, особенно в последний год, т.е. наблюдается эффект догоняющего развития. И основным драйвером роста кредитования здесь продолжает быть ипотека. В Чеченской Республике ипотечная задолженность выросла в 2022 г. на 53,7%. При этом общая величина кредитной задолженности по всем видам кредитных продуктов выросла на 14,2%. В Республике Тыве ипотечные долги заемщиков выросли на 35,9%, а общая кредитная задолженность – на 19,2%. В Краснодарском крае долги по ипотеке вы-

росли на 34,4% при росте общей задолженности на 16,5%. В Республике Адыгее ипотечные долги выросли на 33,4% при росте общей задолженности по всем кредитам на 13,5%.

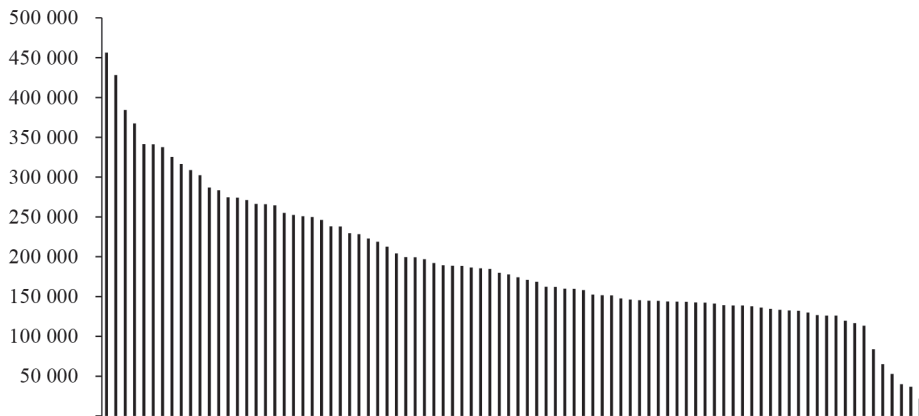


Рис. 4. Распределение регионов России по уровню накопленной кредитной задолженности на 1 жителя, руб.

Источник: расчеты автора по данным Банка России [4].

В большинстве оставшихся республик Северного Кавказа ипотечная задолженность в течение 2022 г. росла с 23 до 25% в зависимости от субъекта Федерации. Самые незначительные темпы роста ипотечной кредитной задолженности по стране отмечаются в Республике Коми – 8,8% (3,8% прирост по всем долговым обязательствам), Республике Карелии – 9,4% (7,1% прирост по всем долговым обязательствам), Самарской области – 9,8% (4,4% прирост по всем долговым обязательствам), Ненецком автономном округе – 10% (6,7% по всем долговым обязательствам), Орловской области – 10,4% (6,1% по всем долговым обязательствам), Смоленской области – 10,6% (5,8% по всем обязательствам), Тамбовской области – 11,2% (5,2% по всем обязательствам), Псковской области – 11,3% (6,05% по всем обязательствам).

Быстрый рост кредитования населения имеет обратную негативную сторону в случае, если показатель долговой нагрузки заемщиков увеличивается, что приводит к невозможности своевременного обслуживания задолженности и формированию просроченных долгов.

На рисунке 5 приведена диаграмма рассеивания зависимости годового прироста кредитной задолженности и реальных заработных плат в разрезе регионов.

Накопленная задолженность перед банками растет во всех регионах, но с разным темпом. Особенно напряженная ситуация наблюдается в субъектах Федерации, где отрицательный рост реальных зарплат с одновременно высоким уровнем набора потребительских долгов. В их числе – Республики Ингушетия, Дагестан, Тыва, Амурская область, а также Крым с Севастополем.

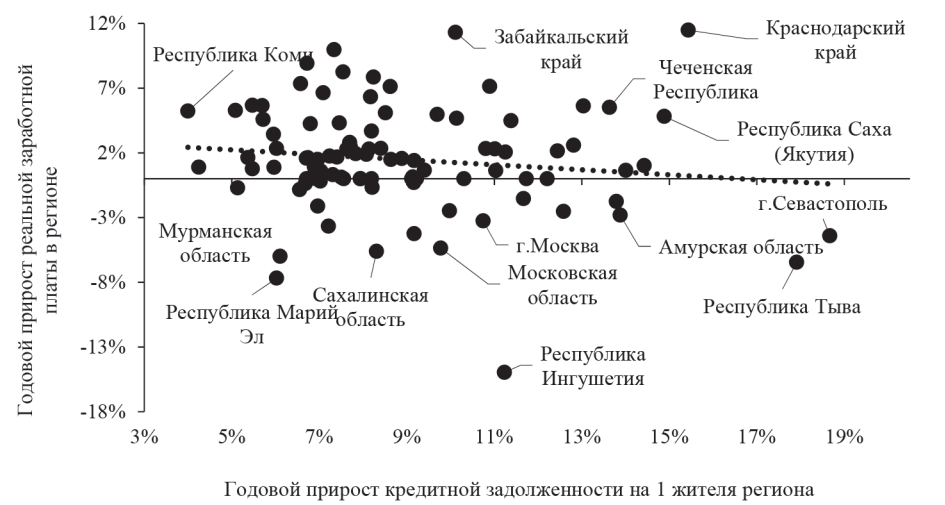


Рис. 5. Взаимосвязь между ростом потребительского кредитования и реальными заработными платами в субъектах Российской Федерации
Источник: расчеты автора по данным Банка России [4].

В таблице 4 приводятся регионы с наиболее высоким темпом роста некачественных кредитов. Среди них лидирует регион с самой низкой средней зарплатой по стране и высокой безработицей – Республика Ингушетия. В этом субъекте Федерации прирост просроченной задолженности за 2022 г. составил 32,1%, что привело к увеличению уровня просроченной задолженности с 8,6 до 10,1%. На фоне среднероссийского уровня в 4% этот показатель очень высок.

Т а б л и ц а 4
Регионы с самым быстрым ростом доли просроченной задолженности относительно задолженности по потребительским кредитам, %

Регион	Прирост просроченной задолженности в 2022	Доля просроченной задолженности		Изменение доли просроченной задолженности
		2023	2022	
1	2	3	4	5
Республика Ингушетия	32,1	10,1	8,6	1,54
Республика Северная Осетия – Алания	28,3	7,9	6,8	1,01
Республика Алтай	25,8	4,8	4,1	0,66
Республика Хакасия	31,2	4,4	3,7	0,65
Сахалинская область	33,2	3,5	2,8	0,63

1	2	3	4	5
Волгоградская область	19,2	5,6	5,1	0,56
Тамбовская область	17,3	5,4	4,8	0,55
Магаданская область	29,2	3,4	2,9	0,54
Курганская область	20,2	4,7	4,2	0,51
Республика Бурятия	25,4	4,5	4,0	0,48
Смоленская область	17,3	4,8	4,3	0,47
Саратовская область	17,2	5,1	4,6	0,47
Липецкая область	16,8	5,5	5,0	0,47
Республика Крым	34,4	2,9	2,5	0,44
Иркутская область	21,4	4,3	3,9	0,44
Забайкальский край	22,6	4,5	4,0	0,44
Республика Калмыкия	25,7	4,3	3,9	0,43

Источник: расчеты автора по данным Банка России [4].

Быстро растет показатель просроченной задолженности в Республиках Северная Осетия – Алания, Алтай и Хакасия, в Сахалинской, Волгоградской, Тамбовской, Магаданской и Курганской областях. Темпы роста некачественных ссуд в данных субъектах Федерации нередко оказываются выше 30% за прошедший год.

Регионы с более обеспеченным населением относительно среднего по России уровнем показывают, с одной стороны, низкие темпы прироста просроченной задолженности, с другой – низкие темпы кредитования граждан в принципе (см. табл. 5). Если до 2022 г. в этих субъектах Федерации кредиты в основном брались на перспективу опережающего роста доходов заемщиков, то в настоящее время больше по крайней необходимости, как и в более бедных регионах. В результате только в 5 субъектах Федерации уровень просроченной задолженности относительно всей суммы задолженности физических лиц перед банками продемонстрировал снижение. В их числе – Краснодарский край, Тюменская область, города Москва и Санкт-Петербург, Московская область, Республики Саха и Тыва. Последняя из республик несколько выбивается из данной логики, что можно считать скорее исключением из наблюдаемой закономерности.

Т а б л и ц а 5

Регионы с самым медленным ростом доли просроченной задолженности относительно задолженности по потребительским кредитам, %

Регион	Прирост просроченной задолженности в 2022	Доля просроченной задолженности		Изменение доли просроченной задолженности
		2023	2022	
Приморский край	18,5	3,7	3,6	0,1
Ярославская область	10,9	4,6	4,5	0,1
Астраханская область	11,5	5,2	5,1	0,1
г. Севастополь	26,6	1,9	1,8	0,1
Свердловская область	9,4	3,9	3,9	0,0
Красноярский край	11,2	4,0	4,0	0,0
Ростовская область	9,8	4,9	4,8	0,0
Московская область	11,1	3,9	3,9	0,0
Новосибирская область	11,0	3,8	3,8	0,0
Республика Саха (Якутия)	13,9	3,2	3,2	0,0
г. Санкт-Петербург	7,1	2,6	2,7	-0,1
г. Москва	8,8	3,4	3,5	-0,1
Тюменская область без данных по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре и Ямало-Ненецкому автономному округу	10,8	3,7	3,8	-0,1
Краснодарский край	12,7	4,9	5,0	-0,2
Республика Тыва	13,7	3,5	3,6	-0,2

Источник: расчеты автора по данным Банка России [4].

* * *

Результаты краткого аналитического обзора ситуации с региональными банковскими трансформациями в субъектах Федерации позволяют сделать пять выводов.

Первый. Региональная экспансия российских коммерческих банков осуществляется посредством оптимизации сети филиалов и дополнительных офисов крупнейших кредитных организаций.

Второй. Среди трендов последнего времени лидируют сокращение присутствия в регионах дополнительных офисов банков с иностранным участием, а также расширение офисной сети в регионах для банков, являющихся частью крупных финансовых компаний, специализация которых — брокерско-дилерская деятельность для частных клиентов.

Третий. Сокращение общей численности структурных подразделений в регионах не влияет на активность банковского бизнеса в области кредитования населения.

Четвертый. Общие тенденции кредитования в субъектах Федерации свидетельствуют об объективной необходимости роста долговой нагрузки в связи с неотложными жизненными обстоятельствами, поэтому долговая нагрузка растет максимальными темпами у менее обеспеченных категорий граждан.

Пятый. Низкий уровень просроченной задолженности не означает отсутствие проблем для заемщиков в будущем, т.к. рост просроченной задолженности практически во всех субъектах Российской Федерации превышает не только рост объемов кредитования, но и рост реальной заработной платы.

Список литературы

1. *Шарафиева М.В.* Прогнозирование роста объемов выдач ипотечного жилищного кредитования на основе факторного анализа // *Банковское дело*. 2022. № 5. С. 27–35.
2. *Дорофеев М.Л.* Анализ проблемы социально-экономического неравенства домохозяйств на уровне стратегического целеполагания развития России // *Экономика. Информатика*. 2022. Т. 49. № 2. С. 327–338.
3. *Петрикова Е.М.* Льготная сельская ипотека в России: миф или реальность // *Банковское дело*. 2021. № 4. С. 31–37.
4. Сведения о размещенных и привлеченных средствах // Официальный сайт Банка России. URL: https://cbr.ru/statistics/bank_sector/sors/#highlight=размещенных%7Cсредствах%7Cразмещенные%7Cсредства

References

1. Sharafieva M.V. Prognozirovanie rosta ob"emov vydach ipotechnogo zhilishchnogo kreditovaniia na osnove faktornogo analiza [Forecasting the Growth in the Volume of Mortgage Housing Lending Based on Factor Analysis], *Bankovskoe delo* [Banking], 2022, No. 5, pp. 27–35. (In Russ.).
2. Dorofeev M.L. Analiz problemy sotsial'no-ekonomicheskogo neravenstva domokhoziaistv na urovne strategicheskogo tselepolaganiia razvitiia Rossii [Analysis of the Problem of Socio-Economic Inequality of Households at the Level of Strategic Goal-Setting for the Development of Russia], *Ekonomika. Informatika* [Economics. Computer science], 2022, Vol. 49, No. 2, pp. 327–338. (In Russ.).
3. Petrikova E.M. L'gotnaia sel'skaia ipoteka v Rossii: mif ili real'nost' [Preferential Rural Mortgage in Russia: Myth or Reality], *Bankovskoe delo* [Banking], 2021, No. 4, pp. 31–37. (In Russ.).
4. Svedeniia o razmeshchennykh i privlechennykh sredstvakh [Information on Placed and Borrowed Funds], *Ofitsial'nyi sait Banka Rossii* [Official Website of the Bank of Russia]. (In Russ.). Available at: https://cbr.ru/statistics/bank_sector/sors/#highlight=razmeshchennykh%7Csredstvakh%7Crazmeshchennye%7Csredstva

ANALYSIS OF REGIONAL TRANSFORMATIONS IN THE RUSSIAN BANKING SYSTEM

Recent trends in changes in the institutional characteristics of the banking system of the Russian Federation at the regional level indicate a decrease in the total number of structural units. At the same time, the expansion of large federal players into the regions of the country continues through the optimization of the network of branches and additional offices. These processes do not affect the activity of the banking business in the field of lending to the population and other banking services. The trends of increasing credit indebtedness of individuals against the background of a decline in real wages in regions of Russian Federation pose a danger of deterioration in the quality of life. Simultaneously with the reduction in the number of regional offices by banks with foreign participation, there is an increase in the number of branches of banks of the largest Russian financial market brokers due to the rapid growth in the activity of private investors in the Russian stock market.

Keywords: regional banks, banking system, banking credits, mortgage lending, region.

JEL: G21

Дата поступления — 10.03.2023 г.

ДОМАЩЕНКО Денис Викторович

кандидат экономических наук, доцент, заведующий научной лабораторией «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;

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

e-mail: Domaschenko.DV@rea.ru

DOMASCHENKO Denis V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Head of the Scientific Laboratory of Monetary System Research and Financial Market Analysis;

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

e-mail: Domaschenko.DV@rea.ru

Для цитирования:

Домашенко Д.В. Анализ региональных трансформаций в банковской системе России // Федерализм. 2023. Т. 28. № 1 (109). С. 138–152. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-1-138-152>

Е.Ф. НИКИТСКАЯ**ФИНАНСОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ: МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

На протяжении всего постреформенного периода экономика России испытывала влияние кризисных процессов, которые существенным образом обуславливали угрозы экономической безопасности хозяйствующих субъектов и ее финансовой составляющей. В то же время финансовые затруднения коммерческих организаций могут быть связаны не только с действием периодических кризисов и систематических рисков, но и с неэффективностью управления бизнес-процессами. В настоящей статье исследованы тенденции в изменении финансовых параметров деятельности организаций нефинансового сектора экономики, определены причины и следствия негативных изменений их финансового состояния, угрожающих экономической безопасности. Автором рассмотрена проблема дисбаланса, возникающего в отношениях между банками и коммерческими организациями — потенциальными и действующими заемщиками. Подконтрольность банковских структур Центробанку привела к сокращению коммерческих банков, реализующих высокорисковые операции. Неэффективная деятельность предприятий и организаций является фактически неподконтрольной и регулируется только институтом банкротства. Выявлена новая тенденция в деятельности крупных корпораций, которая заключается в отвлечении внеоборотных активов в долгосрочные финансовые вложения, при этом допускаются стратегические просчеты, связанные с возможностью инновационного развития.

Ключевые слова: экономическая безопасность, финансовая безопасность, финансовое состояние, кредитоспособность, предпосылки к банкротству, банковский контроль, экспресс-оценка.

JEL: G30, G32, G28, G39

Финансовая безопасность — один из наиболее значимых элементов экономической безопасности, который *выступает базисной основой устойчивого развития государства* на любом уровне национальной экономики. Приоритет финансовой составляющей экономической безопасности связан с тем, что при выявлении, анализе и разработке мероприятий по нейтрализации угроз в сферах, непосредственно не связанных с финансами, необходимо исходить из возможных именно финансовых последствий для организации. Официальная статистика выявляет

кризисное состояние большинства нефинансовых коммерческих организаций в Российской Федерации. Данное состояние в первую очередь проявляется в низком уровне и негативной динамике показателей платежеспособности, финансовой устойчивости и рентабельности.

В рыночной экономике любая коммерческая организация — это часть открытой системы, вовлеченная во множество партнерских отношений, одновременно выступающая в роли покупателя, заказчика, поставщика материальных и финансовых ресурсов, подрядчика, посредника, потенциального или действующего заемщика кредитных ресурсов. Следовательно, финансовые затруднения, возникающие у отдельной хозяйствующей единицы и проявляющие себя в виде убыточности деятельности, просроченной дебиторской и кредиторской задолженностей, явных и косвенных признаков банкротства и пр., распространяются по цепочке межхозяйственных связей. Результатом становится нарастание угроз финансовой безопасности в кругу деловых партнеров конкретной хозяйствующей единицы. Таким образом, микроэкономические аспекты финансовой безопасности переходят в разряд макроэкономических с учетом того, что межхозяйственные связи, хотя и не являются достаточно устойчивыми в рыночной системе, тем не менее существуют и провоцируют распространение финансовых проблем от организации к организации, от реального сектора экономики к финансовому сектору и наоборот.

Характеристика платежеспособности коммерческих нефинансовых организаций как фактора экономической и финансовой безопасности

Экономическая безопасность хозяйствующих субъектов с позиций функционального подхода не ограничивается финансовой безопасностью, включая в себя множество составляющих, в числе которых организационно-управленческая, кадровая, технико-технологическая, информационная, научно-техническая, энергетическая, экологическая, правовая и другие ее подвиды. Систематизация элементов экономической безопасности возможна по целевым установкам управления:

- состояние — устойчивое значение ключевых параметров организации;
- защищенность — достижение устойчивого состояния в условиях потенциальных угроз;
- результативность — динамика темпов роста финансово-экономических показателей;
- целенаправленность — устойчивое развитие организации, сопряженное со стратегическими установками [1, с. 10].

Финансовая безопасность обеспечивает защищенность финансовой сферы предприятия, гарантирует способность предприятия эффективно формировать, сберегать от обесценения и использовать финансовые ресурсы для обеспечения экономического развития и обслуживания фи-

нансовых обязательств. В настоящее время в экономической литературе не сформировалось однозначного определения данной категории, многими специалистами финансовая безопасность рассматривается как ключевая компонента экономической безопасности [2], причем настолько важная, что некоторые авторы упускают из рассмотрения остальные компоненты [3, с. 94]. В научной литературе представлены трактовки к сущности и определения финансовой безопасности в широком и узком смысле:

- как мера гармонизации во времени и пространстве экономических интересов субъектов хозяйствования с интересами субъектов внешней среды [4; 5];
- как взаимосвязь концепций, критериев, показателей, методов и механизмов, выполняющих функции формирования, распределения и использования денежных средств¹;
- как финансовое состояние, ресурсы, развитие, противодействие угрозам финансовых потерь [2];
- как система, основанная на дифференциации и динамике индикаторов оценки состояния защищенности, обеспечивающей условия для устойчивого финансового развития [6, с. 10].

Следствием теоретической неопределенности финансовой безопасности является *недостаточная разработанность* как в теоретическом, так и в организационном плане *методических подходов к диагностике и регулированию финансовой безопасности*. Для предотвращения угроз экономической безопасности в финансовой сфере предприятие должно поддерживать платежеспособность, финансовую устойчивость, обеспечивать достаточную финансовую независимость и гибкость при принятии финансовых решений. Указанные характеристики входят в понятие финансового состояния предприятия, ключевым критерием которого выступает платежеспособность.

Важнейшими элементами и объектами управления экономической системы хозяйствующих субъектов являются дебиторская и кредиторская задолженности, от соотношения которых в значительной мере зависят платежные возможности предприятий и организаций. Оптимальное соотношение между указанными показателями — небольшое превышение кредиторской задолженности, характеризующей временное вовлечение средств в оборот, над дебиторской задолженностью, связанной с временным отвлечением средств из оборота. Большой разрыв между показателями в том или ином направлении недопустим, поскольку это *создает угрозу финансовой безопасности*.

Так, значительное превышение кредиторской задолженности над дебиторской означает наличие финансовых затруднений и проблему с пла-

¹ Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 21 апреля 2006 г. № 104 «Об утверждении Методики проведения Федеральной налоговой службой учета и анализа финансового состояния и платежеспособности стратегических предприятий и организаций» // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: https://www.audar-info.ru/na/editArticle/index_type_id/5/doc_id/14233/release_id/48783/

тежеспособностью, которая может перерасти в неустранимое состояние и означает ни что иное, как фактическое банкротство коммерческой организации. Обратная ситуация свидетельствует о дефиците оборотных средств вследствие значительного отвлечения средств из оборота, вызванного большим объемом дебиторской задолженности.

Наряду с соотношением между показателями, характеризующими взаиморасчеты коммерческих организаций, фактором финансовой безопасности хозяйствующих субъектов является соответствие их динамики масштабам деятельности. В масштабах России объемы кредиторской и дебиторской задолженностей за период 2006–2021 гг. резко возросли, соответственно в 9,9 раз и в 9,3 раза (см. рис. 1). При этом объем отгруженных товаров собственного производства за этот же период возрос несопоставимо меньше – в 1,5 раза². Это говорит о *нарастании структурных диспропорций* между оборотными фондами и фондами обращения и вынуждает хозяйствующие субъекты прибегать к кредитным ресурсам не для инвестиционных целей, а для пополнения оборотных средств.

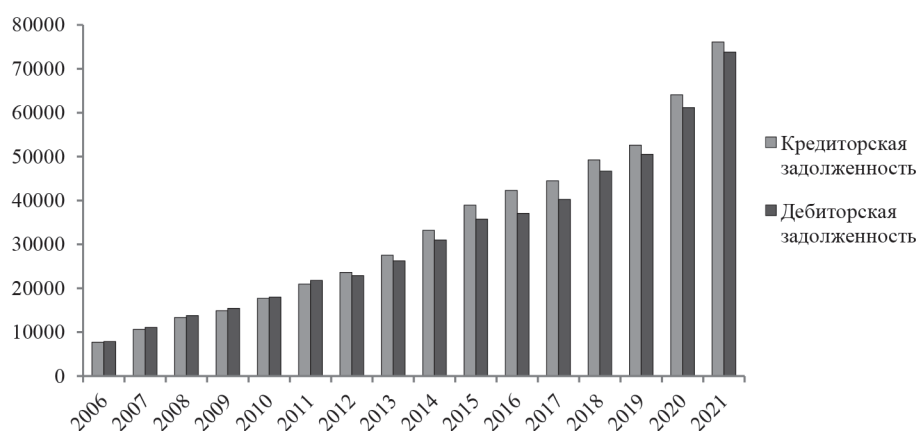


Рис. 1. Динамика кредиторской и дебиторской задолженностей коммерческих нефинансовых организаций России за период 2006–2021 гг., %

Источник: составлено автором по [7].

Динамика кредиторской и дебиторской задолженностей требует уточнения с использованием показателей координации и структуры. В *таблице 1* представлен ряд аналитических расчетов, определяющих соотношение дебиторской и кредиторской задолженностей, долю просроченной части этих показателей, а также отношение их суммарной величины к доходам государственного федерального бюджета.

² Регионы России. Социально-экономические показатели. Основные социально-экономические показатели // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b21_14p/Main.htm

Т а б л и ц а 1

Динамика производных показателей дебиторской и кредиторской задолженностей коммерческих нефинансовых организаций России за период 2006–2021 гг.

Годы	Отношение дебиторской задолженности к кредиторской задолженности	Доля просроченной части кредиторской задолженности, %	Доля просроченной части дебиторской задолженности, %	Сумма просроченной дебиторской и кредиторской задолженностей, млрд руб.	Государственные доходы федерального бюджета, млрд руб.	Отношение просроченной части дебиторской и кредиторской задолженностей к доходам федерального бюджета, %
2006	0,98	10,67	13,21	1 861	6 278,9	29,6
2007	0,96	7,82	8,02	1 720	7 781,1	22,1
2008	0,97	7,44	7,63	2 045	9 275,9	22,0
2009	0,96	6,44	6,55	1 969	7 337,8	26,8
2010	0,98	5,69	5,82	2 054	8 305,4	24,7
2011	0,96	5,77	5,35	2 375	11 367,7	20,9
2012	1,03	5,03	5,36	2 413	12 855,5	18,8
2013	1,05	5,34	5,65	2 953	13 019,9	22,7
2014	1,07	5,67	6,50	3 897	14 496,9	26,9
2015	1,09	6,24	6,37	4 705	13 659,2	34,4
2016	1,14	6,28	6,05	4 897	13 460,0	36,4
2017	1,10	5,88	5,79	4 945	15 088,9	32,8
2018	1,05	6,99	5,67	6 087	19 454,4	31,3
2019	1,04	7,41	5,27	6 559	20 188,8	32,5
2020	1,05	6,19	4,78	6 893	18 722,6	36,8
2021	1,03	5,04	4,15	6 903	25 286,4	27,3

Источник: рассчитано автором по [7; 8].

Как следует из *таблицы 1*, на протяжении длительного периода сформировалось устойчивое соотношение между рассматриваемыми показателями, близкое к единице. Причем до 2011 г. включительно наблюдалось небольшое превышение дебиторской задолженности, а с 2012 г. ситуация поменялась на обратную. Это можно было бы оценить как положительную тенденцию. Однако картину испортила просроченная часть показателей, которая в структуре *приобрела характер устойчивой закономерности*.

Следует отметить, что дебиторская задолженность, рассматриваемая как денежные поступления, ожидаемые в ближайшем будущем, является основным источником погашения кредиторской задолженности, относимой к наиболее срочным обязательствам. Следовательно, просроченная дебиторская задолженность приводит к возникновению просроченной кредиторской задолженности и впоследствии может превратиться в безнадежную, компенсируемую за счет финансовых результатов.

Возникает вопрос, а виноваты ли в этом периодически происходящие в России кризисы? На этот вопрос нет правильного ответа. Нарастание сальдо дебиторской и кредиторской задолженностей происходило и в периоды кризисов, и в периоды относительно стабильной экономической ситуации на национальном уровне.

На микроуровне в системе бухгалтерского учета взаимные платежи организаций сальдируются по обязательствам со стороны покупателей и по текущим платежам самих организаций. Это же касается просроченных платежей. Фактически просроченные дебиторская и кредиторская задолженности становятся двойным грузом, который усиливает финансовые затруднения организаций, создавая предпосылки к банкротству. На макроуровне данные показатели демонстрируют объемы огромного финансового ущерба хозяйствующим субъектам и, как показывает *таблица 1*, в совокупности соответствующего от четверти до трети доходов федерального бюджета.

Проблемы взаиморасчетов хозяйствующих субъектов следует рассматривать как *прямую угрозу финансовой безопасности*, порождающую низкий уровень платежеспособности. Представленные на *рисунке 2* коэффициенты текущей ликвидности и обеспеченности собственными оборотными средствами являются ключевыми показателями финансового состояния коммерческих организаций и используются в качестве оценочных параметров при определении признаков банкротства.

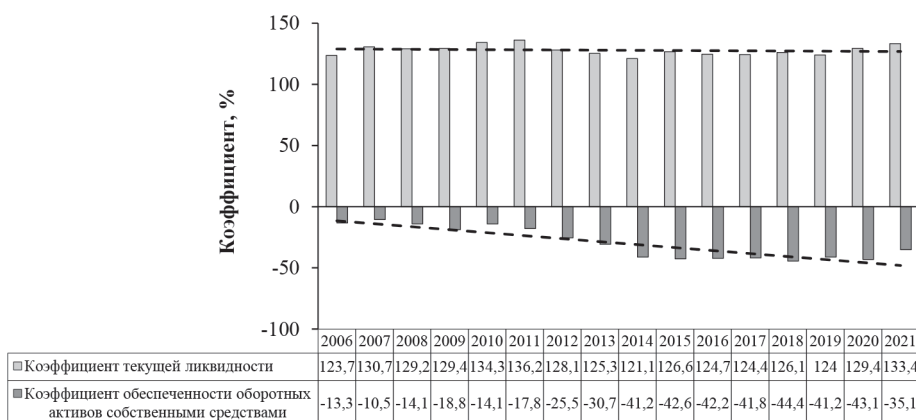


Рис. 2. Динамика коэффициента текущей ликвидности и коэффициента обеспеченности собственными оборотными средствами коммерческих нефинансовых организаций России за период 2006–2021 гг., %

Источник: составлено автором по [7].

Для коэффициента текущей ликвидности существует законодательно установленное нормативное ограничение — не менее 2³, но на официальном сайте Росстата показатель приведен в процентах, в таком случае нормативное ограничение соответствует 200%. Данное ограничение основано на предположении, что оборотные активы в хозяйственном процессе выполняют двоякую роль, обеспечивая непрерывность производства (в части оборотных фондов) и возможность осуществления взаиморасчетов с контрагентами (в части фондов обращения).

Как видно из *рисунка 2*, коэффициент текущей ликвидности на протяжении периода 2006–2021 гг. изменялся волнообразно с неопределенной тенденцией, варьируя в пределах 121,1% (2014 г.) — 133,4% (2021 г.). Значения показателя крайне неудовлетворительные, по экономическому смыслу означают следующее: если гипотетически реализовать все оборотные активы по балансовой стоимости, то *этих средств окажется недостаточно* для одновременного обеспечения в полном объеме хозяйственного процесса оборотными активами и осуществления взаиморасчетов по текущим обязательствам без привлечения заемных ресурсов.

Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами в течение рассматриваемого периода имел отрицательные значения с тенденцией нарастания ухода в минус: максимальный уровень -10,5 в 2007 г., минимальный уровень -43,1 в 2020 г., Из этого следует, что у большинства коммерческих организаций *оборотные активы формируются исключительно из заемных средств*, а для внеоборотных активов, являющихся по сути долгосрочными, недостаточно собственных источников формирования. Проблему могут разрешить долгосрочные кредиты, привлекаемые в соответствии с инвестиционным правилом: срок привлечения заемных средств должен быть не меньше срока окупаемости или полезного срока использования приобретаемого актива. Возникает противоречие — многие коммерческие организации нуждаются в долгосрочных финансовых источниках, будучи при этом некредитоспособными в силу неудовлетворительного состояния платежеспособности.

Дисбаланс взаимодействия коммерческих банков и коммерческих нефинансовых организаций

Роль коммерческих банков в развитии реального сектора экономики как финансовых посредников заключается в формировании спроса и предложения на денежный капитал. Предприятия и организации имеют возможность пополнять оборотные активы в ситуации действия фактора сезонности, реализовывать инвестиционные проекты по расширению линейки продукции, работ, услуг, расширять масштабы

³ Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 21 апреля 2006 г. № 104 «Об утверждении Методики проведения Федеральной налоговой службой учета и анализа финансового состояния и платежеспособности стратегических предприятий и организаций».

деятельности в случае благоприятной рыночной конъюнктуры и др., что определяет потенциальный спрос на деньги. Таким образом, посредническая функция банков заключается в трансформации сбережений в инвестиции⁴. Важное преимущество системы кредитования бизнеса и предпринимательства состоит в реальной достижимости бесперебойного финансирования своей текущей деятельности и реализации стратегических целей развития.

Потенциальный спрос на деньги не совпадает с фактическим спросом, зависящим не только от кредитоспособности хозяйствующих субъектов, но и от условий, предлагаемых банками. В данном случае вступают в силу такие факторы, как финансовое положение заемщиков, перспективы их развития, условия кредитования, определяемые банковскими процентными ставками, возможностями банков предоставлять долгосрочные кредиты, ограничения, накладываемые на деятельность банков со стороны Центробанка, конъюнктурные макроэкономические условия.

Несмотря на то, что априори банковское кредитование должно иметь инвестиционные цели, хозяйствующие субъекты далеко *не всегда этим целям следуют*. Официальная статистика подтверждает низкий уровень платежеспособности российских предприятий и организаций, в связи с чем ими практикуется привлечение банковских кредитов для решения проблем кассовых разрывов, связанных с необходимостью погашения срочных обязательств по заработной плате, перед поставщиками и подрядчиками и прочее. В результате у таких предприятий возникают ситуации, при которых одни долги погашаются, а другие возникают, причем в увеличенном размере, поскольку обременены банковскими процентами. Если подобная ситуация приобретает хронический характер, то в конечном итоге это неизбежно приведет к состоянию неустранимой платежеспособности, т.е. к банкротству.

Главная проблема, существующая во взаимоотношениях между банками и коммерческими организациями, порождающая дисбаланс, заключается в том, что деятельность банков находится под жестким контролем Центробанка по многим направлениям⁵, в то время как деятельность хозяйствующих субъектов в реальном секторе в части эффективности и финансового благополучия регулируется институтом банкротства, который представляет собой преимущественно саморегулируемую систему. Неэффективная деятельность хозяйствующих субъектов в рыночных условиях, с одной стороны, является их собственной проблемой с позиций самокупаемости и самофинансирования. Но, с другой стороны, возникает их некредитоспособность и повышенные риски для банков,

⁴ Шитова М.М. Роль банков в развитии российской экономики: проблемы и перспективы. URL: https://spravochnick.ru/bankovskoe_delo/rol_bankov_v_razvitii_rossiyskoy_ekonomiki_problemy_i_perspektivy/

⁵ Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 29 мая 2022 г.).

выступающих в качестве потенциальных и действующих заемщиков. Данную ситуацию наглядно демонстрирует *рисунок 3*.

Ужесточение контроля Центробанка за деятельностью коммерческих банков, которое активизировалось с 2013 г., привело к тому, что финансовый сектор очистился от банков, нарушающих действующее законодательство и проводящих высокорискованную политику. В этот же период доля убыточных организаций оставалась относительно стабильной, в пределах 29–33%. К тому же сохранились негативные тенденции, связанные с состоянием платежеспособности. В целом финансовое состояние коммерческих нефинансовых организаций стало ухудшаться, что осложняет для банков возможности предоставления кредитов, гарантирующих соблюдение условий срочности, возвратности, платности.

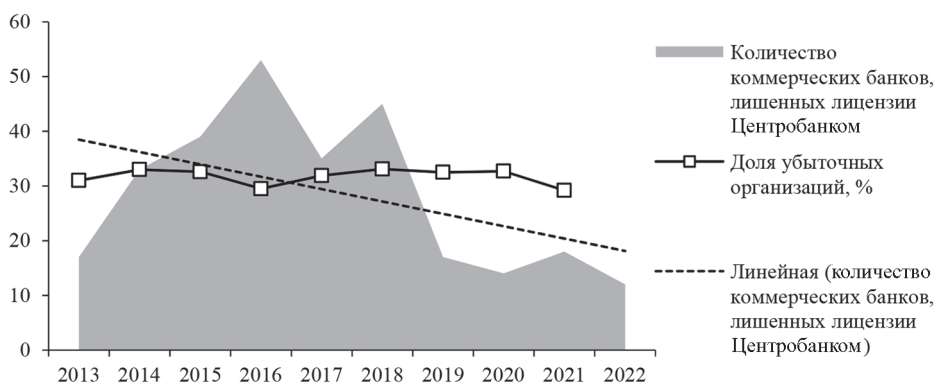


Рис. 3. Динамика количества коммерческих банков, лишенных лицензии Центробанком в сравнении с долей убыточных организаций России за период 2013–2022 гг.

Источники: составлено автором по [7; 9].

В определенном смысле (учитывая массовое распространение финансового неблагополучия и угроз финансовой безопасности в реальном секторе экономики) в сложившейся ситуации *банки оказались заложниками у некредитоспособных организаций*. Низкий уровень рентабельности коммерческих организаций, возрастание финансовой зависимости от заемных средств, определяемое коэффициентом автономии, стали устойчивыми тенденциями (см. *рис. 3*). Это создает дополнительную угрозу ухудшения финансового положения в результате привлечения организациями банковских кредитов, поскольку, во-первых, возникает отрицательный эффект финансового рычага, во-вторых, повышается финансовая зависимость, генерируемая увеличением доли заемных средств в общей величине источников формирования имущества.

Очевидно, что во многих коммерческих организациях не развита система финансового управления, в т.ч. управления финансовым состоянием. Обязательным для любых организаций является ведение бухгалтерского и налогового учета, подконтрольных налоговым органам,

а обеспечение финансово-экономической эффективности хозяйственной деятельности является делом сугубо добровольным, т.е. необязательным для реализации на практике.

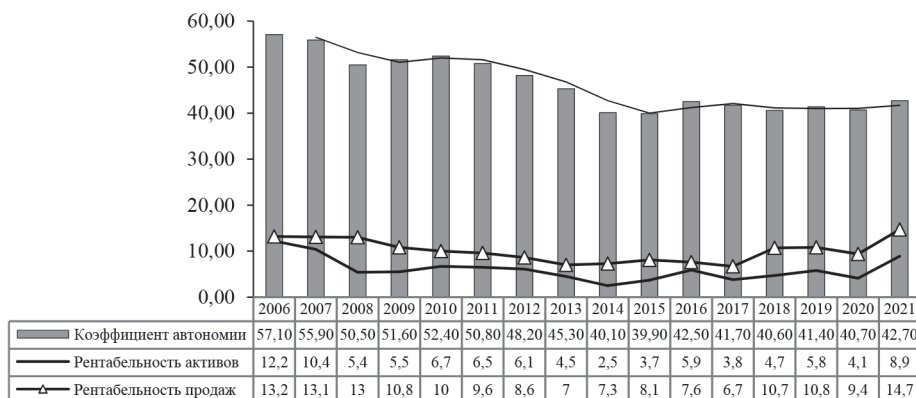


Рис. 4. Динамика показателей рентабельности и финансовой независимости организаций России за период 2006–2021 гг.

Источник: [7].

Вопрос о возможности прямого вмешательства государства в процесс устранения угроз финансовой безопасности на микроуровне *пока остается без ответа*. На сегодняшний день существуют лишь косвенные меры регулирования в виде правовой базы, арбитражных судов, института банкротства, антикризисных мер преодоления спадов в экономике, инфляционного таргетирования и др. Кроме того, за счет государства создаются и поддерживаются информационные порталы и сервисы, позволяющие осуществлять проверку надежности деловых партнеров, что опять же носит рекомендательный характер (см. табл. 2).

Концепция экономической безопасности сформировалась относительно недавно и пришла на смену концепции антикризисного управления. Важным шагом обеспечения экономической безопасности государства стало принятие в 2017 г. Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. (далее – Стратегия)⁶. Данный документ по большей части ориентирован на международный и национальный уровни, микроуровню уделено незначительное внимание. В частности, из 25 вызовов угроз в Стратегии отражены только три позиции:

1. Низкий объем инвестиций в реальный сектор экономики, связанный с высокими издержками бизнеса.
2. Слабая инновационная активность.
3. Низкие темпы экономического роста, обусловленные, в т.ч., ограниченностью доступа к долгосрочным финансовым ресурсам.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // ГАРАНТ. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>

Т а б л и ц а 2

Сервисы проверки контрагентов с использованием бесплатных сервисов

Сервисы для проверки контрагентов	Возможности, предоставляемые сервисом
Федеральная налоговая служба (ФНС) URL: https://egrul.nalog.ru/	Сведения о дате регистрации, наименовании управляющей компании, информация о выданных лицензиях, сведения о ликвидации или банкротстве
Вестник государственной регистрации URL: http://www.vestnik-gosreg.ru/publ/vgr/	Информация о ликвидации, реорганизации и иные обязательные сообщения. Недостаток: организация может несвоевременно направить документы для публикации
Единый федеральный реестр сведений о банкротстве URL: http://bankrot.fedresurs.ru/	Отражены сведения только о банкротстве
Реестр сведений о заблокированных счетах URL: https://service.nalog.ru/bi.do	Информация о наличии заблокированных счетов у организации-партнера
Картотека арбитражных дел URL: http://kad.arbitr.ru/	Информация о всех арбитражных спорах с участием проверяемого контрагента и о невыполненных обязательствах
Банк данных исполнительных производств URL: http://fssprus.ru/	Информация о количестве долгов и взыскании по ним, сведения о прекращении исполнительного производства
Сведения Росстата о бухгалтерской отчетности компании URL: http://www.gks.ru/accounting_report	Сведения о компаниях, созданных не более 1,5 лет. Недостаток: частые технические проблемы сервиса
Единая информационная система в сфере госзакупок URL: https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html	Сведения о заключенных контрактах, их цене. Актуально при проверке компаний, реализующих поставки для государственных нужд
Росреестр URL: https://rosreestr.ru/wps/portal/online_request	Сведения по объектам недвижимости, принадлежащих компании, и их обременении
Федеральная нотариальная палата URL: https://www.reestr-zalogov.ru/state/index	Сведения о залогах движимого имущества – по идентификатору имущества

Источник: составлено автором по [10].

Таким образом, проблема неэффективного финансового управления и финансовой несостоятельности коммерческих структур *остается за пределами внимания Стратегии*, так же, как и дисбаланс между банковской и производственной сферами.

**Экспресс-оценка финансовой безопасности
крупнейших корпораций России**

Официальная статистика либо агрегирует, либо усредняет финансово-экономическую информацию, и значимые для регулирования и управления тенденции, касающиеся финансовой безопасности хозяйствующих субъектов, остаются скрытыми от внимания. Для преодоления указанного недостатка в качестве методического инструмента выберем экспресс-оценку бухгалтерской отчетности, которая, несмотря на свою простоту и некоторую ограниченность, *позволяет более детально проникнуть в специфику хозяйственных процессов на микроуровне*. Для рассмотрения избраны 10 из 20 крупнейших корпораций по версии *FORBES*⁷, относящихся к нефтегазовой отрасли, металлургии, электроэнергетике, торговле (см. табл. 3). Указанные корпорации являются крупнейшими налогоплательщиками и в силу своей деятельности играют важную социально-экономическую роль в обществе, в связи с чем их финансовая безопасность приобретает важное государственное значение.

В *таблице 3* представлены абсолютные и относительные параметры эффективности хозяйственной деятельности, выявляющие три момента, негативно характеризующих финансовое положение рассматриваемых корпораций.

Первый. Деловая активность, представленная коэффициентом трансформации, находится практически у всех корпораций, кроме ПАО «Магнит», на неудовлетворительном уровне. Значение показателя, меньшее единицы означает, что на 1 руб., вложенный в активы, приходится меньше 1 руб. выручки, т.е. масштабы активов не соответствуют масштабам деятельности.

Второй. Во внеоборотных активах высокую долю, а в ряде случаев запредельно высокую, составляют долгосрочные финансовые вложения, которые включают инвестиции в государственные и корпоративные ценные бумаги сроком обращения более года, вклады в уставные капиталы других организаций, банковские депозитные вклады. В этом отношении особенно отличились ПАО «Лукойл» (98,3%), ПАО «Новатек» (98,3%), ПАО «Россети» (99,7%), ПАО «Магнит» (99,6%). Финансовые вложения имеют отношение к прочей деятельности и не связаны с основными видами деятельности, указанными в учредительных документах. Отсюда вывод: *крупнейшие корпорации России активно участвуют в перетоке капитала из реального сектора экономики в финансовый сектор*, отвлекая огромные финансовые ресурсы от основного хозяйственного процесса. Это можно расценить как крупную стратегическую ошибку, которая тормозит развитие компании, например, по инновационному вектору. Следует учитывать, что на протяжении длительного периода в России сохраняется ситуация инновационного торможения [21, с. 6].

⁷ 20 крупнейших компаний по версии *FORBES* // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/ratings>

Т а б л и ц а 3

Экспресс-оценка финансовой безопасности 10 крупнейших корпораций России по версии FORBES за 2022 г.

Наименование компании	Сфера деятельности	Выручка, млрд долл.	Активы, млрд долл.	Коэффициент трансформации	Доля финансовых вложений во внеоборотных активах, %	Коэффициент автономии	Абсолютное отклонение прибыли от продаж от прибыли до налогообложения, тыс. руб.
Роснефть	Нефть и газ	70,8	207,5	0,34	75,3	0,54	-360 120 202
Сургутнефтегаз	Нефть и газ	18,8	79,4	0,24	69,8	0,93	+218 996 391
Норникель	Горная металлургия	15,7	20,7	0,76	47,3	0,14	-15 664 641
Лукойл	Нефть и газ	71,8	81,5	0,88	98,3	0,49	-30 494 064
Татнефть	Нефть и газ	10,2	17,1	0,60	37,7	0,70	-28 017127
Новатэк	Добыча газа	9,6	2,9	0,34	98,3	0,83	+19 185 120
Северсталь	Металлургия	7,3	7,5	0,97	37,7	0,42	+80 207 395
Россети	Электроэнергетика	13,8	35,2	0,39	99,7	0,97	-57 598 369
Магнит	Розничная торговля	21,5	13	1,65	99,6	0,52	+57 989 953
Магнитогорский металлургический комбинат	Металлургия	6,4	7.6	0,84	28,0	0,63	+26 193 07

Источник: рассчитано автором по [11–20].

Третий. Ряд корпораций придерживается политики минимизации налогов, и это косвенно подтверждается отрицательной величиной разности между прибылью от продаж и прибылью до налогообложения, что свидетельствует об убыточности прочей деятельности. К таковым корпорациям относятся ПАО «Норникель» (-15 664 641 тыс. руб.), ПАО «Лукойл» (-30 494 064 тыс. руб.), ПАО «Татнефть» (-28 017127 тыс. руб.), ПАО «Россети» (-57 598 369 тыс. руб.). Каковы бы ни были причины происходящего, в любом случае возникновение убытков как по основным, так и прочим видам деятельности экономически нецелесообразно.

Единственный положительный момент — состояние финансовой независимости, определяемое коэффициентом автономии. У большинства

представленных корпораций значение показателей превышает рекомендуемое нормативное ограничение 50% собственного капитала против 50% заемных средств. Но и здесь есть исключения: ПАО «Норникель» – 14%, ПАО «Лукойл» – 49%, ПАО «Северсталь» – 42%. Такое требование защищает интересы кредиторов в случае наступления банкротства организации на стадии конкурсного производства, когда происходит продажа собственного имущества. Если доля собственных средств меньше 50%, то удовлетворение требований всех кредиторов становится невозможным.

В *таблице 4* приведены результаты экспресс-оценки платежеспособности исследуемых корпораций. В основу оценочных процедур положены следующие показатели бухгалтерской отчетности: дебиторская задолженность, кредиторская задолженность, денежные средства, краткосрочные финансовые вложения, внеоборотные активы, собственный капитал.

Т а б л и ц а 4

*Экспресс-оценка 10 крупнейших компаний России по версии FORBES за 2022 г.
(продолжение)*

Наименование компаний	Минимальное условие платежеспособности., тыс. руб.	Средний срок погашения дебиторской задолженности, дн.	Средний срок погашения кредиторской задолженности, дн.	Коэффициент текущей ликвидности
Роснефть	+238 967 227	186	124	1,61
Сургутнефтегаз	+1 250 883 066	67	36	7,38
Норникель	-129 701 528	95	91	0,97
Лукойл	-211 580 443	54	34	0,85
Татнефть	+308 867 872	138	49	2,70
Новатэк	+387 491 240	201	46	3,35
Северсталь	-143 352 897	30	26	0,75
Россети	+63 418 436	214	46	1,10
Магнит	+22 790 249	3 659	13 962	1,37
Магнитогорский металлургический комбинат	+20 211 817	30	46	1,63

Источник: рассчитано автором по [11–20].

Результаты аналитических расчетов продемонстрировали, что состояние платежных возможностей у исследуемых корпораций сильно различается — от неплатежеспособности до избыточной платежеспособности. Данная характеристика определяется по минимальному условию платежеспособности, в котором соотносятся в виде разности дебиторская задолженность, денежные средства, финансовые вложения с текущими обязательствами. Положительное значение свидетельствует *об избыточном покрытии текущих обязательств* вышеперечисленными краткосрочными активами, отрицательное значение выявляет финансовые затруднения, связанные с неплатежеспособностью. Как показано в *таблице 4*, проблемы с платежеспособностью возникли у ПАО «Норникель», ПАО «Лукойл», ПАО «Северсталь».

Для показателей среднего срока погашения дебиторской и кредиторской задолженностей как такового нормативного значения не существует. Но как показывает хозяйственная практика, взаиморасчеты, как правило, имеют периодичность 30 дней. Этому критерию *соответствуют только две корпорации* — ПАО «Северсталь» и ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат». В остальных случаях сроки взаиморасчетов гораздо более продолжительны. Не поддаются какому-либо объяснению сроки взаиморасчетов у ПАО «Магнит» — по дебиторской задолженности 3 659 дней, по кредиторской задолженности — 13 962 дней.

Коэффициент текущей ликвидности также показал разноречивую картину. В положительном смысле отличился ПАО «Сургутнефтегаз», значение данного коэффициента в разы превышает нормативное ограничение. Тревожным является значение коэффициента, меньшее единицы. В таком случае *фактически речь идет о признаках неустранимой неплатежеспособности*, поскольку проблемы дефицита оборотных средств и нехватка денежных средств для осуществления взаиморасчетов возникают одновременно. В подобной ситуации оказались ПАО «Норникель» — 0,97, ПАО «Лукойл» — 0,85, ПАО «Северсталь» — 0,75.

У всех представленных к рассмотрению корпораций установлены те или иные проблемы финансового состояния, сопряженные с угрозами финансовой безопасности. Причинами могут быть внешние факторы, связанные с напряженной внешнеполитической обстановкой, санкциями западных стран, а также внутренние факторы, определяемые главным образом потерей управляемости материально-денежными потоками.

* * *

Главное условие финансовой безопасности хозяйствующих субъектов — способность и возможность противостоять действующим и потенциальным угрозам, которые могут нанести им финансовый ущерб, создающий угрозы экономической безопасности и предпосылки к банкротству. Кризисные процессы внесли негативный вклад в ухудшение финансового состояния коммерческих организаций нефинансового сектора, но микроуровень быстро восстанавливался после

18. Россети (RSTI): годовые финансовые отчеты РСБУ // Smart-lab. URL: <https://smart-lab.ru/q/RSTI/f/y/RSBU/>
19. Магнит (MGNT): годовые финансовые отчеты РСБУ // Smart-lab. URL: <https://smart-lab.ru/q/MGNT/f/y/RSBU/>
20. ММК (MAGN): годовые финансовые отчеты РСБУ // Smart-lab. URL: <https://smart-lab.ru/q/MAGN/f/y/RSBU/>
21. Никитская Е.Ф. Концепции и практика реализации потенциальных возможностей инновационного роста в России на национальном и региональном уровнях // Федерализм. 2018. № 4. С. 5–23.

References

1. Altsybeeveva I.G. Obespechenie ekonomicheskoi bezopasnosti organizatsii na osnove formirovaniia strategii ee razvitiia. Avtoref. diss. kan. ekon. nauk [Ensuring the Economic Security of the Organization on the Basis of the Formation of a Strategy for Its Development. PhD econ. sci. abstract diss.], Nizhnii Novgorod, 2021, 24 p. (In Russ.).
2. Krokhicheva G.E., Arkhipov E.L., Zentsova K.S., Novikova E.I. Finansovaia bezopasnost' v sisteme ekonomicheskoi bezopasnosti [Financial Security in the System of Economic Security], *Ekonomicheskie nauki* [Economic Sciences], 2016, No. 3 (20), pp. 108–111. (In Russ.).
3. Kazakova N.A., Ivanova A.N. Finansovaia bezopasnost' kompanii: analiticheskii aspekt [Financial Security of the Company: an Analytical Aspect], *Ekonomicheskii analiz: teoriia i praktika* [Economic Analysis: Theory and Practice], 2016, No. 10, pp. 93–105. (In Russ.).
4. Abelova L.A., Zakharkina R.A., Kataikina N.N. Otsenka finansovoi bezopasnosti kreditnoi organizatsii [Assessment of the Financial Security of a Credit Institution], *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava* [Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law], 2021, No. 5-1, pp. 5–12. (In Russ.).
5. Davydova E.Iu., Briakina A.V. Finansovaia bezopasnost' predpriiatiia v sovremennykh ekonomicheskikh usloviakh [Financial Security of the Enterprise in Modern Economic Conditions], *Territoriia nauki* [Territory of Science], 2016, No. 2, pp. 66–70. (In Russ.).
6. Semenov A.A. Obespechenie finansovoi bezopasnosti v upravlenii obiazatel'stvami organizatsii khimicheskoi promyshlennosti. Avtoref. diss. kand. ekon. Nauk. [Ensuring Financial Security in Managing the Obligations of Chemical Industry Organizations. PhD econ. sci. abstract diss.], Ioshkar-Ola, 2019, 26 p. (In Russ.).
7. Finansy. Finansy organizatsii [Finance. Finances of Organizations], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/statistics/finance>
8. Dokhody i raskhody federal'nogo biudzheta Rossii [Income and Expenses of the Federal Budget of Russia], *SVSPB.NET* [SVSPB.NET]. (In Russ.). Available at: <https://svspb.net/rossija/federalnyj-bjudzhet.php>
9. Prekrativshie sushchestvovanie kreditnye organizatsii [Ceased to Exist Credit Organizations], *Banki.ru* [Banki.ru]. (In Russ.). Available at: <https://www.banki.ru/banks/memory/>
10. 25 servisov dlia proverki kontragenta bukhgalterom: plusy i minusy [25 Services for Checking a Counterparty by an Accountant: Pros and Cons], *Klerk.ru* [Klerk.ru]. (In Russ.). Available at: <https://www.klerk.ru/buh/articles/475433/>

11. Surgutneftegaz (SNGS): godovye finansovye otchety RSBU [Surgutneftegaz (SNGS): RAS Annual Financial Reports], *Smart-lab* [Smart-lab]. (In Russ.). Available at: <https://smart-lab.ru/q/SNGS/f/y/RSBU/>
12. GMK Nornikel' (GMKN): godovye finansovye otchety RSBU [GMK Norilsk Nickel (GMKN): RAS Annual Financial Reports], *Smart-lab* [Smart-lab]. (In Russ.). Available at: <https://smart-lab.ru/q/GMKN/f/y/RSBU/Rosneft>
13. Rosneft' (ROSN): godovye finansovye otchety RSBU [Rosneft (ROSN): RAS Annual Financial Reports], *Smart-lab* [Smart-lab]. (In Russ.). Available at: <https://smart-lab.ru/q/ROSN%20%20%20%20%20%20%20%20/f/y/RSBU/>
14. Lukoil (LKOH): godovye finansovye otchety RSBU [Lukoil (LKOH): RAS Annual Financial Reports], *Smart-lab* [Smart-lab]. (In Russ.). Available at: <https://smart-lab.ru/q/LKOH/f/y/RSBU/>
15. Tatneft' (TATN): godovye finansovye otchety RSBU [Tatneft (TATN): RAS Annual Financial Reports], *Smart-lab* [Smart-lab]. (In Russ.). Available at: <https://smart-lab.ru/q/TATN/f/y/RSBU/>
16. NOVATEK (NVTK): godovye finansovye otchety RSBU [NOVATEK (NVTK): RAS Annual Financial Reports], *Smart-lab* [Smart-lab]. (In Russ.). Available at: <https://smart-lab.ru/q/NVTK/f/y/RSBU/>
17. Severstal' (CHMF): godovye finansovye otchety RSBU [Severstal (CHMF): RAS Annual Financial Reports], *Smart-lab* [Smart-lab]. (In Russ.). Available at: <https://smart-lab.ru/q/CHMF/f/y/RSBU/>
18. Rosseti (RSTI): godovye finansovye otchety RSBU [Rosseti (RSTI): RAS Annual Financial Reports], *Smart-lab* [Smart-lab]. (In Russ.). Available at: <https://smart-lab.ru/q/RSTI/f/y/RSBU/>
19. Magnit (MGNT): godovye finansovye otchety RSBU [Magnit (MGNT): RAS Annual Financial Reports], *Smart-lab* [Smart-lab]. (In Russ.). Available at: <https://smart-lab.ru/q/MGNT/f/y/RSBU/>
20. MMK (MAGN): godovye finansovye otchety RSBU [MMK (MAGN): RAS Annual Financial Reports], *Smart-lab* [Smart-lab]. (In Russ.). Available at: <https://smart-lab.ru/q/MAGN/f/y/RSBU/>
21. Nikitskaia E.F. Kontseptsii i praktika realizatsii potentsial'nykh vozmozhnostei innovatsionnogo rosta v Rossii na natsional'nom i regional'nom urovniakh [Concepts and Practice of Realizing the Potential of Innovative Growth in Russia at the National and Regional Levels], *Federalizm* [Federalism], 2018, No. 4, pp. 5–23. (In Russ.).

FINANCIAL SECURITY OF ECONOMIC ENTITIES: MACROECONOMIC ASPECTS

Throughout the post-reform period, the Russian economy was influenced by crisis processes, which significantly caused threats to the economic security of economic entities and its financial component. At the same time, financial difficulties of commercial organizations can be associated not only with the effects of periodic crises and systematic risks, but also with the effectiveness of business process management. This article examines the trends in changing the financial parameters of the activities of organizations in the non-financial sector of the economy, identifies the causes and consequences of negative changes in their financial condition that threaten economic security. The author considers the problem of the imbalance arising in the relations between banks and commercial organizations - potential and existing borrowers. The control of banking structures by the Central Bank has led to a reduction in commercial banks that implement high-risk operations. Inefficient activities of

enterprises and organizations are virtually uncontrolled and regulated only by the institution of bankruptcy. A new trend in the activities of large corporations has been identified, which consists in diverting non-current assets into long-term financial investments, while allowing strategic miscalculations related to the possibility of innovative development.

Keywords: economic security, financial security, financial condition, creditworthiness, prerequisites for bankruptcy, bank control, express assessment.

JEL: G30, G32, G28, G39

Дата поступления — 07.02.2023 г.

НИКИТСКАЯ Елена Федоровна

доктор экономических наук, профессор 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: elena-nikitskaya@yandex.ru

NIKITSKAYA Elena F.

Dr. Sc. (Econ.), Professor of 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: elena-nikitskaya@yandex.ru

Для цитирования

Никитская Е.Ф. Финансовая безопасность хозяйствующих субъектов: макроэкономические аспекты // Федерализм. 2023. Т. 28. № 1 (109). С. 153–171. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-1-153-171>

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»). Оригинальность текста должна быть не менее 80%.

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.

Научный журнал
«Федерализм»
ISSN 2073-1051

2023
Том 28
№ 1
(109)

Scientific Journal
«Federalism»
ISSN 2073-1051

Учредитель
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Российский экономический университет
имени Г.В. Плеханова»
(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»)

Основан в 1996 г.
Издание перерегистрировано
в Федеральной службе по надзору в сфере
связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций:
ПИ № ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 г.

Журнал включен в Перечень российских
рецензируемых научных журналов,
в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты диссертаций
на соискание ученых степеней доктора
и кандидата наук

Журнал включен в систему
Российского индекса научного
цитирования

Подписка по каталогу
Агентства «Урал-Пресс».
Подписной индекс 72005

При перепечатке материалов ссылка на
журнал «Федерализм» обязательна.
Рукописи, не принятые к публикации, не
возвращаются.
Мнение редакции и членов редколлегии
может не совпадать с точкой зрения 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 21.03.2023.
Формат 70x108 1/16
Печ. л. 11. Усл. печ. л. 15,4.
Уч.-изд. л. 13,73.
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»,
2023

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 21.03.2023.
Format 70x108 1/16
Printed sheets 11. Conv. sheets 15.4.
Publ. sheets 13.73.
Circulation 1,000. Order № .
Free price.

Printed in Plekhanov Russian University
of Economics,
36 Stremyanny Lane, 117997, Moscow.

© Russian University of Economics,
2023