

ФЕДЕРАЛИЗМ

Теория. Практика. История

1 (93) 2019

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич
главный редактор, д.э.н., профессор,
научный руководитель
Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова

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

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

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

ГРИШИН Виктор Иванович
д.э.н., профессор,
ректор Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова

ИЛЬИН Владимир Александрович
член-корреспондент РАН, профессор,
научный руководитель
Вологодского научного центра РАН

КУРБАНОВ Рашад Афатович
д.ю.н., профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации,
директор Института правовых исследований и
региональной интеграции,
заведующий кафедрой
гражданско-правовых дисциплин
Российского экономического университета
имени Г.В. Плеханова

ЛЫКОВА Людмила Никитична
д.э.н., профессор,
главный научный сотрудник
Института экономики РАН

МАЕВСКИЙ Владимир Иванович
академик РАН, заведующий Центром
эволюционной экономики
Института экономики РАН

МАКАРОВ Валерий Леонидович
академик РАН,
научный руководитель
Центрального экономико-математического
института РАН

МИНАКИР Павел Александрович
академик РАН,
научный руководитель
Института
экономических исследований
Дальневосточного отделения РАН

МИРОНОВ Сергей Михайлович
депутат Государственной Думы
Федерального Собрания РФ

СТРОЕВ Егор Семенович
академик РАН

ТИХОМИРОВ Юрий Александрович
д.ю.н., профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
член-корреспондент
Международной академии
сравнительного права,
Заместитель заведующего
Центром публично-правовых
исследований
Института законодательства
и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации

ШАПАХМЕТОВА Наталья Сергеевна
ответственный секретарь

Учредитель:

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

FEDERALISM

Theory. Practices. History

1 (93) 2019

EDITORIAL BOARD

ANDRICHENKO Lyudmila V.

Dr. Sc. (Law), Professor,
Honored lawyer of the Russian Federation,
Head of the center for public law studies of the
Institute of legislation and comparative law under
the Government of the Russian Federation

VALENTEI Sergey D.

Editor in chief, Dr. Sc. (Econ.), Professor,
Scientific Leader of the Russian
G.V. Plekhanov Economic University

BUKHVALD Eugeny M.

Deputy Editor in chief, Dr. Sc. (Econ.),
Professor, Head of the Centre of federal
relations and regional development,
Institute of Economics,
RAS

GOREGLIAD Valeriy P.

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

GRINBERG Ruslan Semenovich

Corresponding member of RAS;
Scientific Leader of the
Institute of Economics, RAS

GRISHIN Viktor I.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Rector of the Russian
G.V. Plekhanov Economic University

ILYIN Vladimir A.

Corresponding member of RAS;
Scientific Leader of the
Vologodskiy Scientific Center, RAS

KURBANOV Rashad A.

Dr. Sc. (Law), Professor, Honored lawyer of the
Russian Federation, Director of the Institute
of legal research and regional integration;
Head of the Chair of civil-law disciplines;
Plekhanov Russian University
of Economics

LYKOVA Lyudmila N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, chief researcher,
Institute of Economics of the RAS

MAEVSKIY Vladimir I.

Academician of RAS,
leader of the Centre of evolutionary
Economics the Institute of Economics, RAS

MAKAROV Valeriy L.

Academician of RAS, Scientific Leader of the
Central Economics and Mathematical
Institute, RAS

MARTYNOV Sergey A.

Ph. D. (Law), Chief of the Staff the Council of
Federation of the Federal
Assembly of the Russian Federation

MINAKIR Pavel A.

Academician, RAS,
Scientific Leader of the Economic Research
Institute, Far East Branch of RAS

MIRONOV Sergey M.

Deputy, State Duma,
Federal Assembly of the Russian Federation

STROEV Egor S.

Academician of RAS

TIKHOMIROV Yuri A.

Dr. Sc. (Law), Professor,
Honored worker of science of the Russian
Federation; member-correspondent of the
International Academy of comparative law;
Deputy head of the center for public law
studies of the Institute of legislation
and comparative law under the Government
of the Russian Federation

SHASHAKHMETOVA Natalya S.

Secretary of the Board

Founder:

Plekhanov Russian University of Economics

СОДЕРЖАНИЕ

○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

Никита СТЕПАНОВ

Арктика и развитие Северного морского пути в институциональной модернизации экономики России 5

Елена СИБИРСКАЯ, Лиля МИХЕЙКИНА

Оценка недоиспользования рабочей силы в регионах Российской Федерации 24

○ ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ЭКОНОМИКА

Евгений БУХВАЛЬД, Анастасия КОЛЬЧУГИНА

Поселенческий аспект стратегии пространственного развития для России 38

Александра ОДИНЦОВА

Инициативное бюджетирование в системе пространственного развития 56

○ БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Людмила ЛЫКОВА

Основные тенденции исполнения региональных бюджетов в 2018 г. 72

Ирина БУКИНА

Бюджетно-налоговая политика России в период замедления экономического роста и итоги 2018 г. 86

Вера ЛЕВИНА

Согласование интересов в бюджетной политике субъектов Российской Федерации 100

○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Ирина КАРАВАЕВА, Евгений ИВАНОВ

Стабильность или развитие: что сегодня сможет обеспечить экономическую безопасность России? 118

Анатолий НЕШИТОЙ

Роль высокотехнологичного сектора в возрождении России (макроезозуровневый подход к регулированию)..... 135

○ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Сергей ЛУКОНИН, Марина НОВИЧКОВА

Зачем Китаю «один пояс, один путь» и почему китайская инициатива наказуема? 147

○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

Лидия НИКИФОРОВА, Наталья ГУТОВА, Наталья ЗУБКОВА

Практика централизации функции по подготовке кадров в контрактной системе города Челябинска 161

Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА

Особенности развития моногородов на Дальнем Востоке 172

○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

Светлана МЕСРОПОВА

Новые инициативы в сфере модернизации федеративных отношений.... 183

CONTENTS

○ REGIONS AND CENTRE

Nikita STEPANOV

Arctic and the development of the Northern Sea Rout in the institutional modernization of Russian economy 5

Elena SIBIRSKAYA, Liliya MIKHEYKINA

The assessment of underutilization of labour force in the Russian Federation regions 24

○ SPATIAL ECONOMY

Evgeny BUKHVALD, Anastasiya KOL'CHUGINA

Settlements' aspect of the strategy of spatial development for Russia 38

Alexandra ODINTSOVA

Initiative budgeting in the system of spatial development 56

○ FISCAL FEDERALISM

Lyudmila LYKOVA

Main trends of the execution of regional budgets in 2018 72

Irina BUKINA

Fiscal policy of Russia in the period of economic growth slowdown and the results of 2018 86

Vera LEVINA

Coordination of interests in the budget policy of the Russian regions 100

○ RANGES OF SECURITY

Irina KARAVAEVA, Evgeniy IVANOV

Stability or development: what can ensure today the economic security of Russia? 118

Anatoly NESHITOV

The role of the high-technological sector in Russia's revival (macro-meso-level approach to the regulation) 135

○ FOREIGN EXPERIENCE

Sergey LUKONIN, Marina NOVICHKOVA

Why does China need «One Belt, One Road» and why chinese initiative can be punished? 147

○ ANALITICAL NOTES

Lidiya NIKIFOROVA, Natalia GUTOVA, Natalia ZUBKOVA

The practice of centralizing the functions of personnel training improvement in the contract system of the city of Chelyabinsk 161

Svetlana SHABEL'NIKOVA

Specific features of single-industry towns' development in the Russian Far East 172

○ YOUNG SCIENTISTS

Svetlana MESROPOVA

New initiatives in the sphere of modernization of federal relations 183

Никита СТЕПАНОВ**АРКТИКА И РАЗВИТИЕ СЕВЕРНОГО МОРСКОГО
ПУТИ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ
ЭКОНОМИКИ РОССИИ***

Интерес к территории Арктики объясняется ее огромными природными богатствами — водными, энергетическими, минеральными и с перспективами освоения этих ресурсов и развитием Северного морского пути (СМП), превращением этого инфраструктурного проекта в удобную глобальную транспортную артерию с конкурентным потенциалом. Хотя деление Арктики на секторы было принято мировым сообществом в 1926 г., последние открытия крупнейших месторождений нефти и газа изменили ситуацию коренным образом — началась ожесточенная борьба за признание законных прав отдельных, в частности циркумполярных, государств, в число которых входит и Россия, на эти запасы. Особую остроту приобретают экологические проблемы, так как природная среда является основой жизни для коренных народов Севера. Для защиты уникального природного ландшафта приарктической северной полярной зоны был создан ряд профильных международных организаций. Особое внимание уделяется истокам и настоящему ледокольного флота, организационно-правовым проблемам, сдерживающим транзиты и региональные перевозки по СМП, и его дальнейшей судьбе. В качестве положительного примера международного сотрудничества приводится ввод в строй завода по производству сжиженного газа «Ямал-СПГ» и строительство морского порта Сабетта. Сейчас узким местом инфраструктуры СМП является дефицит портов, способных принимать суда повышенной грузоподъемности и оснащенных крупными контейнерными терминалами.

Ключевые слова: Арктика, государственная поддержка, защита окружающей среды, Северный морской путь, ледокольный флот

JEL: H54, R13, R10, O13, L92

Российская Арктика является частью Крайнего Севера, включая сушу, акваторию и прибрежный шельф морей Северного Ледовитого океана. Ключевая роль этого географического региона связана прежде всего с перспективами освоения его полезных ископаемых.

Однако это возможно только в случае развития Северного морского пути — кратчайшего маршрута между Европой и Дальним Востоком.

* Статья разработана в рамках темы государственного задания: «Структурная модернизация российской экономики в контексте формирования новой модели развития».

Необходимо сосредоточиться на превращении этого масштабного инфраструктурного проекта в удобную глобальную транспортную артерию с конкурентным потенциалом. Переход Северного морского пути в состояние двигателя экономического роста России требует развития инфраструктуры и единой системы управления коммуникациями, создания международно-правовой базы для навигации в полярных морях, минимизации экологических угроз в экосистеме Арктики [1].

Физико-географическое положение Арктики и ее правовой статус

Арктика с физико-географической точки зрения — часть поверхности земного шара, примыкающая к Северному полюсу и включающая окраины материков Евразии и Северной Америки, Северный Ледовитый океан с островами, прилегающие части Атлантического и Тихого океанов. Существует два варианта определения южной границы этой территории.

Первый — по рубежу зоны тундры, т.е. по изотерме линии, ограничивающей область, где средняя температура июля не превышает +10 °С.

Второй — по северному полярному кругу (66 33' северной широты). В разных вариантах определения границы площади получаются разные — 27 млн и 21 млн кв. км [2].

Интерес к Арктике в первую очередь объясняется ее огромными природными богатствами — водными, энергетическими, минеральными. По некоторым оценкам, общая стоимость полезных ископаемых Арктики превышает 30 трлн долл. США, из которых 60% приходится на топливно-энергетические ресурсы [3].

В настоящее время не существует официального документа, закрепляющего юридически точные границы Арктики. Она поделена между циркумполярными¹ государствами на секторы. При таком подходе Северный полюс является их границей.

Еще в 1909 г. Канада, например, объявила суверенитет на территории между Северным полюсом и своим арктическим побережьем, а в 1925 г. официально закрепила свое право на это пространство. В 1926 г. вышло Постановление ЦИК СССР², давшее зеркальный ответ на этот шаг Канады. По этому документу вся территория от Северного полюса до материковой части объявлялась принадлежащей Советскому Союзу.

Сейчас Арктика поделена на 5 секторов ответственности между Россией, США, Норвегией, Канадой и Данией. Однако секторальный подход не определяет водную территорию владения. В связи с этим в 1982 г. была принята Конвенция о морском праве, по которой акватория государства распространяется лишь на арктический шельф, а внешельфовая зона признается международной. Россия присоеди-

¹ Циркумполярный — находящийся за полярным кругом.

² Постановление Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=8470/09265327505457603>

лась к этому соглашению в 1997 г. Территориальными водами считается 12-мильная зона, и 200 миль являются экономической зоной. В результате ратификации этого документа РФ утратила суверенитет на 1,7 млн кв. км своей акватории. Деление Арктики на секторы фактически признавали все страны мира с 1926 г., но *открытие крупнейших месторождений нефти и газа в корне изменило ситуацию*. Началась борьба за юридическое признание прав на эти ресурсы.

Как уже отмечалось, Арктика богата огромным количеством неразработанных энергозапасов, и интерес к этой территории вызван не ценностью научных исследований, а наличием шельфа, где и располагается большая часть этих ископаемых. По приблизительным подсчетам в Арктике сосредоточено более 30% мировых резервов природного газа и около 13% нефти [4]. За право ими обладать борются страны Северной Европы, США, Канада и Россия. Однако 90% российского арктического шельфа пока не используется [5]. По оценкам специалистов, запасы на шельфе и на суше составляют 90 млрд баррелей, чего может хватить при сегодняшнем уровне потребления на полтора столетия [4]. Конечно, в суровых и непредсказуемых климатических и погодных условиях освоение природных ресурсов Арктики — крайне сложная и опасная задача особенно с точки зрения экологии: многократно возрастает вероятность возникновения аварийных ситуаций и трудность ликвидации их последствий в обстановке, например, полярной ночи, высокобалльных штормов с многометровыми волнами и густейшими туманами, гигантскими льдинами.

Северный Ледовитый океан полностью лежит в Северном полушарии, занимая 4% площади мирового океана и омывая берега таких государств, как Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США. Общее пространство (площадь) морей самого неприветливого водоема достигает чуть меньше 15 млн кв. км. Они подразделяются на окраинные и внутреннее. Обе категории являются мелководными, а морей всего 11 [6].

Природные ископаемые Арктической зоны

Природные ископаемые Арктической зоны распределены по различным секторам.

Так, запасы нефти и газа США сосредоточены в американском секторе Чукотского моря и на Аляске. Месторождение Прадхо-Бей дает 20% от общенациональной добычи нефти страны. Всего на арктической территории Соединенных Штатов, по оценкам специалистов, залегает 15 млн баррелей нефти и 2 трлн куб. м природного газа [7]. В секторе Канады насчитывается 49 мест нахождения нефти и 15 — газа. В основном они расположены на островах [6]. Норвегия обладает самыми большими запасами нефти и природного газа в Западной Европе, и 98% экспорта этих продуктов приходится на соседей по этой части света. В первую пятерку в 2014 г. входили Великобритания — 41%, Нидерланды — 27%, Германия — 12%, Швеция — 5%, Дания — 3% [8]. Все нефтяные месторождения Норвегии размещаются на континентальном шельфе в Северном, Норвежском и Баренцевом морях.

В 2000 г. в западной части Баренцева моря на глубине 380 м было открыто месторождение Голиаф. На его обустройство понадобились годы, а начало эксплуатации неоднократно переносилось. Однако 13 марта 2016 г. норвежская государственная компания *Statoil* (доля 35%) и итальянская *ENI* (доля 65%) ввели в строй самую северную в мире нефтяную платформу «Голиаф». Запасы разрабатываемого объекта составляли, по некоторым подсчетам, 180 млн баррелей. Дневная добыча достигала 100 тыс. баррелей. Однако в 2017 г. добыча здесь была прекращена из-за многомиллионных поломок на платформе [9].

Что касается Дании, то недра принадлежащего ей острова Гренландия богаты полезными ископаемыми: здесь присутствуют и криолит, и графит, и торф, и самородное железо. Недавно выявлены значительные залежи урановых руд, а на шельфе обнаружены небольшие месторождения нефти и природного газа.

Народонаселение и хозяйственный уклад Арктики

Население Арктики из-за суровых климатических условий немногочисленно и составляет в циркумполярном мире 4,6 млн чел. Причем на Россию приходится 2,5 млн, а на остальные 7 стран — 2,1 млн чел., которые распределены следующим образом: США (в основном Аляска) — 710 тыс., Норвегия — 466 тыс., Швеция — 260 тыс., Финляндия (в основном Лапландия) — 184 тыс., Канада — 120 тыс., Дания (в основном Гренландия) — 58 тыс. чел. В Арктике имеется несколько относительно крупных городов, а коренное население живет во многих случаях общинами на больших расстояниях друг от друга. Самые многочисленные народы — эскимосы (инуиты), лапари (саамы), тунгусы, юкагиры, чукчи, алеуты [10]. Это наиболее однородные в этническом отношении группы. Когда-то многие из них вели кочевой образ жизни, а сейчас предпочитают полукочевой или оседлый образ жизни и занимаются охотой, рыболовством, оленеводством, ремеслами и другими традиционными видами деятельности.

Природная среда является основой жизни для коренных народов Севера, отчего *экологические проблемы приобретают особую остроту и важность*. Индустриальные методы ведения хозяйства возникли задолго до цивилизованного освоения пространства обитания. Как только в промысле морских животных или других имманентно присущих этим людям отраслях начали применяться промышленные способы ведения экономической деятельности, появились проблемы с нормальным воспроизводством природной среды в очень ломком и легко уязвимом арктическом ландшафте.

В 30-е гг. XX в. в СССР была проведена коллективизация оленеводческих хозяйств, которые в послевоенное время превратились в гигантские совхозы. Возник так называемый перевыпас, т.е. поголовье оленей стало превышать возобновляющиеся в прежних объемах возможности пастбищ.

Сегодня большое беспокойство вызывает браконьерство, которое приобрело масштабы, *угрожающие биологическому разнообразию Арктики*.

Международные организации, занимающиеся защитой окружающей среды и ведущие научные исследования в Арктике

Для защиты уникального природного ландшафта приарктической северной полярной зоны в 1996 г. по инициативе Финляндии был создан Арктический совет. Членами этого форума являются 8 государств: Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия, Швеция, США и Европейский парламент. В настоящее время здесь работают 6 подразделений коренных северных народов; международная ассоциация алеутов; арктический совет атабасков; международный совет гвичинов; приполярный совет инуитов; ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; совет саамов.

В 1990 г. 8 приполярных стран организовали Международный арктический научный комитет (*МАНК-IASC*). Это интернациональная негосударственная организация, занимающаяся научными исследованиями в области защиты окружающей среды, вопросами коренных народов Севера, которые финансируются в основном из национальных источников. Институт океанологии им. П.П. Ширшова РАН принимает участие в многопрофильной программе «Связи океана и материка в Российской Арктике» (*ZOIRA*) в рамках этого научного сообщества. Комитет предоставляет возможность ученым стать участниками рабочих групп по следующим направлениям: атмосфера, криосфера³, морское дело, социальные и гуманитарные науки, землеведение. Реализуется и стипендиальная программа.

МАНК-IASC является важным координирующим органом междисциплинарных исследований и имеет статус наблюдателя в Арктическом совете. В состав комитета входят государственные научно-исследовательские организации из 19 стран в качестве наблюдателей. Среди основных задач — предоставление рекомендаций по финансированию для поддержания научных изысканий. Нельзя не отметить и Университет Арктики (*UArctic*), представляющий собой единую сеть университетов, колледжей, научно-исследовательских институтов и других организаций, работающих в области высшего образования и занимающихся исследовательской деятельностью в Арктике. Главная цель университета — сделать высшее образование доступным для всех жителей Крайнего Севера. Университет Арктики сотрудничает с коренным населением и стремится усилить его тягу к образованию.

История освоения Северного морского пути

Северный морской путь (далее — СМП) пролегает вдоль берегов российской Арктики через 6 морей — Баренцево, Белое, Восточно-Сибирское, Карское, Лаптевых, Чукотское, заканчиваясь в Беринговом море, которое относится уже к акватории Тихого океана. Несмотря на то, что много-

³ Криосфера — одна из географических оболочек Земли, характеризующаяся наличием или возможностью образования льда и снежного покрова.

численные попытки определения правового статуса Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) предпринимаются с 1916 г., *до сих пор не принят легитимный рамочный закон о АЗРФ*, включающий не только территорию суши, но и акватории морей Северного морского пути, а также воздушное пространство.

Попытки преодолеть ледяной маршрут предпринимались издревле, однако первое сквозное плавание с зимовкой в районе полуострова Таймыр удалось совершить гидрографической экспедиции тогда еще царской России на ледокольных пароходах «Таймыр» и «Вайгач» лишь в 1914–1915 гг. Регулярное освоение Северного морского пути началось в 1932 г., когда группа советских специалистов под руководством О.Ю. Шмидта на ледокольном пароходе «Александр Сибиряков» впервые прошла этот путь за одну навигацию с запада на восток, и это событие ознаменовало начало активизации хозяйственной деятельности Крайнего Севера Советского Союза.

В 1934 г. было совершено сквозное плавание за одну навигацию с востока на запад по СМП на ледорезе «Федор Литке».

В 1935 г. из Ленинграда в Владивосток впервые осуществилась грузовая перевозка на лесовозах «Ванцетти» и «Искра», длившаяся с июля по октябрь.

В годы Второй мировой войны по СМП велась проводка боевых кораблей Тихоокеанского флота в Баренцево море. В течение 4 военных лет суда Севморпути через арктические порты Нарьян-Мар, Дудинка, Диксон, Тикси снабжались углем из Печорского бассейна и обеспечивали военную промышленность страны никелем, медью, лесом и т.д. Безопасность судоходства возлагалась на систему морских конвоев. Было проведено 170 кораблей и перевезено 4 млн т различных грузов.

Еще до Великой Отечественной войны начались поиски институциональных моделей управления развитием Крайнего Севера. В 1932 г. было создано Главное управление Северного морского пути (далее — ГУСМП). К 1934 г. ему стали подчиняться некоторые промышленные предприятия общесоюзного значения, речной и морской транспорт, полярная авиация, профильные учебные заведения, другие учреждения и организации. В пределы распространения ответственности и компетенции ГУСМП в европейской части СССР входили моря и острова Северного Ледовитого океана, а в азиатской — все территории к северу от 62-й параллели.

Это гигантское образование занималось не только организацией транспортных операций, но и строительством, обустройством портов, причалов, заводов, поселков, а также лесозаготовками, разведкой и разработкой месторождений полезных ископаемых. Вся хозяйственная и научно-исследовательская деятельность в Арктике велась под началом и руководством ГУСМП. До 1946 г. оно подчинялось Совнаркому СССР, с 1946 по 1953 г. — Совету Министров СССР, с 1953 по 1964 г. — Министерству морского транспорта СССР. Знаменитый полярный исследователь из Норвегии Фритьоф Нансен (1861–1930), доктор зоологии, основатель новой науки — физической океанографии, политический, общественный деятель, гуманист, филантроп, лауреат

Нобелевской премии мира 1922 г., друг Советского Союза, помогавший бороться с голодом в Поволжье, внесший огромный вклад в исследование Арктики, с оттенком пессимизма называл эту территорию «страной ледяного ужаса».

Больше оптимизма слышится в оценках О.Ю. Шмидта, бывшего с 1932 по 1939 г. начальником ГУСМП. Он отмечал, что «Север весь трактуется как единая проблема, имеющая в своей основе Северный морской путь, ...объединяющая хозяйство Севера... Мы боевой отряд для поднятия на Севере экономики на основе Северного морского пути» [11, с. 14].

В 1939 г. по результатам геологоразведывательной экспедиции ГУСМП была издана составленная на основе полученных данных, первая карта нефтеносности арктического сектора Западной и Средней Сибири с перспективными месторождениями в районе Тюмени. В военные 1941–1945 гг. поиски нефти не прекращались, и по некоторым признакам, например по наличию каолиновых глин, было сделано предположение о присутствии подземного хранилища газа, что позднее подтвердилось, и сейчас действуют Тазовское, Губкинское, Мессояхское, Ямбургское, Стамбургское месторождения газа [12, с. 21].

На сегодняшний день, по данным Минприроды, в АЗРФ сосредоточено значительное число месторождений углеводородов, а также найдены железные руды, цветные и редкие металлы — титан, медь, никель, кобальт, золото, серебро, платина и т.д. Обнаружены коксующиеся угли и алмазы на материковой и прибрежной частях территории.

На Россию приходится, по некоторым оценкам, 45% от общей площади Арктики. Континентальный шельф РФ составляет более 41 млн кв. км, или 41% от общей цифры [13, с. 163].

В 1991 г. после распада СССР СМП был открыт для иностранных судов, однако лишь через 15 лет он стал привлекать внимание зарубежных компаний.

В 1990-е гг. государство не проявляло должного внимания к проблемам Арктики и ее дальнейшему освоению, а ведь уже в конце 1940-х гг. пришло понимание значения этого региона не только с экономической, но и с геополитической точки зрения. После Второй мировой войны Советский Союз активно продолжал развивать такую институциональную структуру как СМП. Это мощнейшая инфраструктурная единица имела в своем распоряжении авиацию, ледоколы, морские и речные порты, полярные станции. В 1990-е г. все ранее созданное начало приходить в упадок. Трудоспособное население стало покидать обитаемые прежде рабочие поселки и города, число которых сократилось практически на 1/3. В 90-е г. XX в. и в начале двухтысячных сквозное плавание по СМП фактически прекратилось. С 1998 по 2003 г. в период навигации с запада на Дальний Восток прошло лишь одно судно.

В апреле 2014 г. вступило в силу Постановление Правительства РФ № 3666 о государственной программе «Социально-экономическое развитие АЗРФ на период до 2020 года».

В мае 2014 г. был подписан указ № 296 «О сухопутных территориях АЗРФ»⁴, куда вошли 4 субъекта РФ — Мурманская область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, а также 16 муниципальных образований, в т.ч. 5 городских (Воркута, Норильск, Архангельск, Северодвинск, Новодвинск) округов и 11 муниципальных образований на уровне районов [14].

Эти пространства представляют интерес не только с военно-политической и экономической точки зрения. На этих территориях живут люди, имеющие российское гражданство. Площадь земель Крайнего Севера России составляет 12 млн кв. км, и там проживает 11,5 млн чел. при очень низкой плотности населения (1 чел. на кв. км). Это 8% от общей численности населения в РФ [15]. Коренное население — народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также потомки русских переселенцев. Эти люди снабжаются товарами и жизненно необходимыми продуктами «северного завоза»⁵, значительная их часть поступает по СМП. Невысокая плотность населения не позволяет говорить о коммерческой окупаемости логистической линии, ориентированной только на внутренний спрос. По расчетам специалистов, выход СМП на безубыточный уровень возможен при грузообороте не менее 7–7,5 млн т в год. В конце 1980-х гг. удалось достичь отметки в 6,6 млн т. Это был максимальный показатель за весь советский период⁶.

Северный морской путь: современные проблемы освоения Арктики

Объем финансирования научных исследований РФ в Арктике в начале 2000-х гг. был более чем в 10 раз меньше, чем в США [16]. Тогда и пришло осознание трагичности ситуации и *необходимости возвращения интереса государства к проблемам этого региона*. В марте 2000 г. было принято постановление Правительства РФ № 198, где Северный морской путь провозглашался приоритетным объектом государственной поддержки⁷.

После возобновления эксплуатации СМП к 2014 г. грузооборот удалось довести до 3,9 млн т, в 2015 г. — до 5,4 млн т, в 2016 г. превзойти советский рекорд и перевезти 7,4 млн т, а в 2017 г. — 10,2 млн т [17]. Принимая во внимание острую потребность в инвестициях, которые необходимы для развития портового хозяйства и припортовой инфра-

⁴ Указ Президента РФ от 02.05.2014 г. № 296 (ред. от 27.06.2017 г.) «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38377>

⁵ Северный завоз — это ряд мероприятий, осуществляемых государственными структурами ежегодно с начала 1930-х гг., по снабжению территорий Крайнего Севера, в частности, жизненно необходимыми товарами (продовольствие, топливо и т.д.) в преддверии зимнего сезона. В 1992 г. эта система была децентрализована и восстановлена в 1995 г.

⁶ Указ Президента РФ от 02.05.2014 г. № 296 (ред. от 27.06.2017 г.) «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38377>

⁷ В 2009 г. 2 иностранных коммерческих корабля прошли этим маршрутом, а в 2011 г. — уже 34. Для сравнения приведем данные: через Суэцкий канал в год пропускается 18 тыс. судов из разных стран мира.

структуры, расширения корабельного и лодочного флота (особенно атомного), сложно ожидать заметного усиления эксплуатации СМП в ближайшей перспективе. Тем не менее в ноябре 2008 г. Совет министров утвердил Транспортную стратегию РФ до 2030 г.⁸. В мае 2014 г. в нее были внесены изменения (№ 1032-р), согласно которым объем перевалки по СМП должен составить в 2020 г. 80 млн т а в 2030 г. — 110 млн т. Изменения, внесенные в транспортную стратегию, связаны с тем, что накопились вопросы, в том числе в связи с необходимостью внедрения новых инновационных технологий и изменением объемов финансирования проектов, в частности стратегии развития Арктической зоны РФ. Цель новой редакции — формирование единого транспортного пространства России на базе сбалансированного опережающего развития эффективной транспортной инфраструктуры, что будет способствовать решению системных социально-экономических проблем. Для достижения поставленной цели придется приложить значительные усилия. В противном случае обустройством арктических территорий могут заняться другие стороны, преследующие свои интересы.

Рассматривая подробную перспективу, нельзя не упомянуть концепцию «глобального потепления», о чем сейчас говорится и пишется много. Речь идет о процессе постепенного роста средней годовой температуры поверхности слоя атмосферы Земли и Мирового океана.

Впервые эта тема была затронута в 60-е годы XX в., а на уровне ООН в 1980 г. С тех пор прекращаются дискуссии по этому поводу. Ученые остро спорят, подчас опровергая выдвинутые концепции и оглашая совершенно противоположную точку зрения, выдвигая разнообразные сценарии будущего развития планеты. Если всерьез воспринимать концепцию «глобального потепления», то нужно констатировать, что это явление в первую очередь коснулось Арктики. Повышение температуры воздуха приведет к отступлению ледников, морских льдов, вечной мерзлоты. Площадь поверхности арктических льдов с 1970 по 2002 г. сократилась на 25%, а их толщина уменьшилась на 1,3 м, или вдвое. Сохранение подобного вектора развития может привести к увеличению периода навигации по СМП [18].

В СССР, потом в РФ до 2010 г. под СМП понимался маршрут по акватории арктических морей от Баренцева до Берингова и впадающих в них судоходных рек России. Сейчас это трасса от Карского до Чукотского морей. Северный морской путь в статье № 14 Федерального закона РФ от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» определяется как «исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация России в Арктике». Его длина составляет 5600 км. Если добираться из Санкт-Петербурга до Владивостока водным транспортом, то нужно будет преодолеть расстояние в 14 тыс. км. Альтернативный маршрут через Суэцкий канал превысит 23 тыс. км [17].

⁸ Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года. URL: <http://government.ru/docs/10048/>

Акцент на характере СМП как национальной морской магистрали не отменяет его открытости для иностранных судов при условии соблюдения законов РФ.

Поскольку у России уже есть почти дюжина морских портов в Арктике — Анадырь, Архангельск, Варандей, Диксон, Дудинка, Мурманск, Певек, Провидение, Тикси, Эгвекинот, именно наша страна сможет контролировать прохождение судов под зарубежными флагами по СМП.

Арктические порты — самый проблемный элемент транспортной инфраструктуры. Эта система предполагает наличие действительно мощного ледокольного флота, оснащенного по последнему слову техники, ледокольных судов, предназначенных для проведения различных видов операций с целью обеспечения навигации в замерзающих водах. Имеются в виду проводка судов во льдах, преодоление ледовых перемычек, прокладка канала, буксировка, оковка, выполнение спасательных работ. Способы преодоления зависят от корпуса. Суда ледового плавания разделяют на ледоколы и ледорезы. Последний тип широко применялся во время освоения СМП в первой половине XX в. и был уже упомянут выше («Федор Литке»).

Из истории ледокольного флота

История ледокольного флота берет свое начало в 1837 г., когда был построен деревянный колесный пароход «*City Ice Boat № 1*», предназначенный для колки льда в гавани Филадельфии (США). В 1864 г. первым в мире ледокольным судном современного типа стал российский пароход «Пайлот», переделанный из буксира и ходивший по Балтийскому морю.

В 1898 г. приступил к работе арктический ледокол «Ермак», который эксплуатировался Балтийским флотом до 1964 г. Строился он в Англии, но по российской технической документации. Курировал проект адмирал Макаров⁹. Особое место в создании ледоколов в советское время занимал Балтийский завод (Ленинград). С 1921 по 1941 г. было выпущено 8 ледоколов, с 1956 по 1958 гг. завод построил 10 речных ледоколов. Первый в мире атомный ледокол «Ленин» был сдан в эксплуатацию в 1959 г. С 1974 г. Балтийский завод создал серию атомных ледоколов типа «Арктика».

В 1988 г. был выпущен лихтеровоз «Севморпуть». Это одно из крупнейших ледокольно-транспортных судов с ядерной установкой.

В июне 2016 г. был спущен на воду самый большой и мощный двухреакторный ледокол на земном шаре «Арктика», заложенный в 2013 г. на Балтийском заводе в Санкт-Петербурге.

Наша страна имеет первый по численности и силе ледокольный флот в мире — 37 судов (4 строятся, 8 планируется построить). Она устойчиво лидирует в этой сфере. Для сравнения: количество ледоко-

⁹ Макаров Степан Осипович (1849—1904) вице-адмирал, океанограф, полярный исследователь, кораблестроитель, пионер использования ледоколов, погиб близ Порт-Артура.

лов в Финляндии — 7, Швеции — 7, Канаде — 6 (еще один строится), США — 5 (один планируется), Дании — 4, Китае — 1 (один в плане), Австралии — 1, Чили — 1, Эстонии — 2, Германии — 1, Японии — 1, Южной Кореи — 1, ЮАР — 1, Латвии — 1, Норвегии — 1 (один планируется) [19].

В настоящее время Россия осуществляет навигацию в акватории СМП, используя 10 линейных, 6 атомных и 4 дизельных ледокола. Атомные — это «Россия», «Советский Союз», «50 лет Победы», «Таймыр», «Войгач», «Ямал».

Ледокольная проводка от Владивостока до Мурманска может стать прибыльным делом с точки зрения практической коммерческой эксплуатации СМП. Доставка грузов по этой трассе занимает меньше времени, чем транспортировка другими путями и на 70—90% дешевле, чем по железной дороге.

Важность ледокольного флота объясняется тем, что СМП в обычные годы освобождается ото льда на 2—4 месяца, а бывают годы, что он и вовсе не очищается. Поэтому для прохождения маршрута обязательно необходимо использовать 2 тяжелых ледокола типа «Арктика» и 2 мелкосидящих. Они часто выходят из строя, и поэтому 2 работают, а 2 ремонтируются. За услуги по обеспечению безопасности мореплавания в акватории СМП взимается арктический корабельный сбор, ставки которого определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях с учетом вместимости судна, его ледового класса, дальности проводки и сезона навигации.

Организационно-правовые проблемы развития СМП

Проблемы, сдерживающие транзитные и региональные перевозки по СМП, можно разделить на две группы:

- законодательные;
- организационные.

Изначально нормативная правовая база и форма управления арктическими морскими операциями была создана в период государственного монополизма в СССР и органично вписывалась в систему производственных отношений, действующих в тот период.

После распада Советского Союза ситуация кардинально изменилась. Это связано прежде всего с появлением частных судоходных компаний и грузовладельцев, с началом освоения шельфовых месторождений арктических морей, с увеличением научных исследований в Арктике, с повышением требований к судам, осуществляющим перевозку углеводородного сырья и опасных грузов; с усилением внимания иностранных, прежде всего приарктических, государств к развитию судоходства в Арктике.

«Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная 28 июля 2001 г. (№ Пр-1387)¹⁰, является основным целеобразующим документом развития институционального регу-

¹⁰ «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. Президентом РФ 27.07.2001 г.). URL: <http://legalacts.ru/doc/morskaja-doktrina-rossiiskoi-federatsii-na-period-do/>

лирования мореплавания в акватории СМП. В 2010 г. была принята «Стратегия развития морской деятельности РФ до 2030 г.»¹¹. Стратегия направлена на обеспечение интересов РФ в Мировом океане, предусмотренных в Морской доктрине до 2020 г. Она предполагает соблюдение национальных интересов РФ при централизованном государственном управлении этой транспортной системой. На самом деле СМП попадал в подчинение компаний, владеющих ледоколами на условиях доверительного управления или аренды.

До 2003 г. арктический ледокольный флот и обеспечивающие заправочную навигацию службы содержались за счет двух финансовых источников — федерального бюджета и поступлений от оплаты услуг ледокольного флота. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2002 г. № 1528-р¹² с 2003 г. было *прекращено субсидирование содержания ледокольного флота за счет средств федерального бюджета*.

С переходом финансирования содержания атомных ледоколов и судов атомно-технологического обслуживания на новую систему, тарифы оплаты пользователями услуг были существенно повышены и продолжали ежегодно расти в связи с инфляцией и быстрым ростом цен на ядерное топливо.

С организационной точки зрения СМП разделен на два сектора — западный от Мурманска до Дудинки, который обслуживается ледоколами «Атомфлота»¹³ и восточный — от Дудинки до Чукотки, который находится в зоне ответственности Дальневосточного морского пароходства¹⁴.

В июле 2012 г. Федеральным законом № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути»¹⁵ было дано юридическое закрепление понятия «акватория Северного морского пути». «Это водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону РФ и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с США и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар» [20]. Организация плавания судов

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 г. № 1734-р (ред. от 12.05.2018 г.) «О Транспортной стратегии Российской Федерации». URL: <http://government.ru/docs/22047/>

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2002 г. № 1528-р. URL: <https://www.mintrans.ru/documents/1/27>

¹³ ФГУП «Атомфлот» — предприятие, занимающееся эксплуатацией и обслуживанием атомного гражданского ледокольного флота РФ. Расположено в Мурманске. Организует также туристические круизы.

¹⁴ Полное название: Публичное акционерное общество «Дальневосточное морское пароходство» (далее — ДВМП) — крупнейшая российская судоходная компания. Штаб-квартира в Москве. Филиал во Владивостоке. ДВМП является крупнейшим оператором ледокольного флота и главным грузоперевозчиком в регионе российского Дальнего Востока.

¹⁵ Федеральный закон от 28.07.2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути». (принят ГД ФС РФ 03.07.2012 г.). URL: <https://duma.consultant.ru/page.aspx?1621547>

в акватории СМП осуществляется администрацией СМП, созданной в форме федерального государственного казенного учреждения и закреплённой Федеральным законом от 15 марта 2013 г. № 358-р¹⁶. На основании Приказа Минтранса России от 18 января 2018 г. № 16¹⁷ изменен тип казенного государственного учреждения на бюджетное.

Размер платы за ледокольную, ледовую лоцманскую проводку судна в акватории СМП определяется в настоящее время в соответствии с законодательством РФ о естественных монополиях с учетом вместимости судна, его ледового класса, расстояния проводки и периода сезона навигации.

Оплата осуществляется исходя из объема фактически оказанных услуг. Выгоды использования транзитных перевозок по СМП сводятся к экономии топлива; уменьшению продолжительности рейса, что ведет к сокращению оплаты труда персонала и стоимости фрахта; отсутствию платежа за проход (в отличие от Суэцкого канала); отсутствию очередей; отсутствию риска нападения пиратов.

Администрация Северного морского пути выполняет следующие задачи в его акватории:

- осуществляет организацию ледокольной проводки, ледовой лоцманской проводки судов и проводки по рекомендованным маршрутам;
- обеспечивает радиосвязь с судами;
- осуществляет руководство мероприятиями по предотвращению загрязнения отходами, сточными или нефтесодержащими водами и вредными для здоровья человека и(или) окружающей среды веществами;
- обеспечивает организацию поиска и спасения людей и судов;
- осуществляет контроль за навигационно-гидрографическим обеспечением;
- осуществляет оказание услуг по обеспечению безопасности мореплавания и предотвращению загрязнения арктической морской среды с судов, включая организацию проводки судов по рекомендованным маршрутам.

Дальнейшая судьба СМП зависит от разработки природных ресурсов в местности, связанной с его прохождением. Это касается Штокмановского месторождения нефти и газа (запасы последнего составляют около 3,9 трлн куб. м) [21], Тимано-Печорского нефтезалегаия, Северо-Онежских бокситов, полиметаллов и марганца на архипелаге Новая Земля и т.д.

В результате обнаружения очередных месторождений, имеющих общегосударственную значимость, новые промышленные объекты в Арктике зарождались не только в портовых городах. Например,

¹⁶ Распоряжение от 15 марта 2013 г. № 358-р «О создании федерального государственного казенного учреждения „Администрация Северного морского пути“». URL: <http://archive.government.ru/gov/results/23372/>

¹⁷ Приказ Минтранса России от 18 января 2018 г. № 16 «Об изменении типа федерального государственного казенного учреждения „Администрация Северного морского пути“ на федеральное государственное бюджетное учреждение». URL: www.morflot.ru/podvedomstvennyie_organizatsii/podvedomstvennyie_organizatsii_v_moscow/fgku_administratsiya_severnogo_morskogo_puti.html

еще в 1930-е гг. после открытия залежей полиметаллических руд на Таймыре начал создаваться индустриальный комплекс и город Норильск, а с 2006 г. ОАО «ГМК Норильский никель» уже использовал собственные суда ледового класса *ARC-7* круглогодично, обходясь без такой платной услуги, как ледовая проводка. Начиная с 2006 г. «Норникель» имеет свой флот, состоящий из 5 контейнеровозов, танкер «Енисей» (грузоподъемность 15 тыс. т). Грузооборот достигает 1,5 млн т в год [22]. Суда заходят в такие порты, как Архангельск, Мурманск, Дудинка. Социально значимые грузы предназначаются для жителей Норильского района, Красноярского края, а это примерно 200 тыс. чел.

В последние годы к эксплуатации арктических богатств и использованию логистических преимуществ Арктики по СМП пытаются подключиться и другие страны, не имеющие собственных арктических территорий, прежде всего Китай. Власти КНР в январе 2018 г. опубликовали «Белую книгу», чтобы разъяснить свою позицию по вопросам сотрудничества в Арктике, конкретизировать цели и основные принципы своей политики в регионе. Правительство КНР посредством публикации этого документа стремится *подтолкнуть заинтересованные стороны* активнее включиться в сотрудничество и деятельность, в этой части страны, «позиционируя себя как государство, расположенное вблизи Арктики» [17].

Прекрасный пример — «Ямал СПГ». Имеется в виду строительство завода по производству сжиженного природного газа на ресурсной базе Южно-Тамбейского месторождения, которым владеет российский «Новатэк» (50,1%), французский *Total* (20%) и два китайских субъекта — *CNPC* (20%) и «Фонд Шелкового пути» (9,9%). Предусматривается добыча природного газа и строительство завода по его сжижению мощностью 16,5 млн т СПГ и 1,2 млн т газового конденсата в год, поставляемых на рынки стран Азиатско-Тихоокеанского региона и Европы. Этот проект свидетельствует о большом потенциале российско-китайского и международного сотрудничества.

В ноябре 2017 г. ОАО «Ямал СПГ» получило государственное разрешение на ввод в эксплуатацию основных технологических объектов первой очереди. В декабре 2017 г. сжиженный природный газ был закуплен компанией *Petronas* и направлен в Великобританию газовозом «Совкомфлота» «Кристоф де Маржери».

Параллельно с проектом «Ямал-СПГ» по поручению Правительства РФ ведется сооружение морского порта Сабетта.

Строительство вахтового поселка Сабетта в Ямальском районе Ямало-Ненецкого автономного округа началось еще в СССР, когда первый десант рабочих высадился в 1980 г. Населенный пункт расположен на восточном берегу полуострова Ямал у Обской губы Карского моря. В июле 2012 г. состоялась торжественная закладка морского порта, расположенного в 5 км к северо-востоку от упомянутого поселка. Первые газовые суда пришвартовались там в октябре 2013 г.

По переписи 2002 г. в поселке Сабетта постоянно проживало 19 чел. В 2011 г. началось расширение инфраструктуры вахтового поселка, рассчитанного на 3500 жителей. В 2016 г. в Сабетте работало, по разным

данным, от 15 до 22 тыс. чел., а к началу 2018 г. было создано более 30 тыс. рабочих мест. Был открыт аэропорт и достигнута договоренность о строительстве железной дороги Бованенково — Сабетта протяженностью 170 км, которое ожидается завершить к концу 2019 г. Стоимость объекта составит более 113 млрд руб. [23].

Морской порт Сабетта предназначен для перевалки углеводородного сырья Южно-Тамбейского газоконденсатного месторождения и поставок СПГ морским транспортом в страны Западной Европы, Северной и Южной Америки, государства Атлантического-Тихоокеанского региона.

Порт Сабетта можно рассматривать как *начало нового этапа развития СМП*. Это порт многопрофильной направленности для транспортировки СПГ. Больше возможности откроет и ввод в эксплуатацию железной дороги, которая обеспечит доступ к единой транспортной системе РФ, к арктической инфраструктуре, соединив ее с СМП. Будучи многофункциональным терминалом, порт Сабетта станет ключом к открытию ворот Северного морского пути для многих регионов России в зарубежный мир.

Для выполнения поставленных задач нужны высококвалифицированные специалисты. Поэтому в 2010 г. на базе Архангельского государственного технического университета был создан Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова (далее — САФУ). Его главное предназначение — воспитание кадров для реализации стратегии развития Крайнего Севера, Российской Арктики, Северного морского пути. В САФУ входит 7 высших школ, 2 института, 2 колледжа, 1 лицей. Филиалы располагаются в Северодвинске и Коряжме, а также готовятся к открытию в Котласе и Ненецком АО. Ведется подготовка кадров по самым разным направлениям и специальностям: нефтяники, строители, инженеры, психологи, педагоги, управленцы, юристы, экономисты, судостроители и т.д. Работает центр космического мониторинга, который анализирует данные дистанционного зондирования планеты, природных ресурсов, экологических проблем, чрезвычайных ситуаций, гидрологии, метеорологии, навигационной деятельности [24].

Все большего числа профессионалов требует и развитие ледокольного флота для обслуживания СМП. Таких специалистов готовила Государственная морская академия имени С.О. Макарова в г. Санкт-Петербурге, переименованная в 2012 г. в Государственный университет морского и речного флота имени адмирала С.О. Макарова. Имеются филиалы в Мурманске и в Архангельске. В 2016 г. очередной филиал был открыт в Великом Устюге (Вологодская область). Кроме командного состава атомных ледоколов эти высшие учебные заведения готовят метеорологов, океанологов, гидрографов, радиоинженеров и других квалифицированных специалистов.

Особую «касту» представляют собой капитаны ледоколов. Это элита морского флота. В 1995 г. было учреждено публичное акционерное общество «Современный коммерческий флот», по инициативе участников которого в 2001 г. была создана Лига ледокольных капитанов, состоявшая из 50 человек. Им предоставлен особый режим найма

и порядка работы. Отдельное условие — стаж ледового плавания должен быть не менее 3 лет. В связи с тем что объем перевозок по СМП возрастает, «Совкомфлот» взял на себя заботу по подготовке надежного кадрового резерва из молодого подрастающего поколения. Это будущие помощники капитанов, механики, электромеханики, матросы и т.д. Хочется отметить, что «Совкомфлот» на 100% является государственной организацией.

* * *

Продолжается изучение СМП с точки зрения практической коммерческой эксплуатации этой высокоширотной трассы для доставки грузов в Юго-Восточную Азию с месторождений, которые расположены на российском арктическом побережье. Здесь возникает ряд проблем: недостаточное гидрографическое обеспечение вследствие отсутствия достоверных навигационных карт, безопасность кораблевождения и необеспеченность связью на некоторых участках маршрута; организация аварийно-спасательного дежурства и службы ликвидации последствий непредвиденных разливов нефти. В будущем непременно нужно создавать береговые станции в портах Диксон, Тикси, Певек, Провидение, где необходимо размещать экипированные специальным оборудованием аварийно-спасательные группы для устранения незапланированных опасных происшествий.

Много вопросов возникает и по тарифной политике «Атомофлота». Атомные ледоколы — это не частный, а государственный флот, находящийся в хозяйственном подчинении ФГУП «Атомфлот», входящего в госкорпорацию «Росатом» с 2008 г. Это федеральное унитарное предприятие осуществляет использование и техническое обслуживание атомных ледоколов и вспомогательных судов, база которых расположена в Мурманске.

Для модернизации, развития инфраструктуры и совершенствования институциональной составляющей высокоширотной арктической транспортной системы, обеспечивающей функционирование СМП, с одной стороны, как единой национальной перевозочной магистрали Российской Федерации, с другой — как возможно в будущем международной транзитной судоходной трассы, которая будет служить альтернативой доставки грузов через Суэцкий канал, предстоит большая работа в регионах, освоение приполярного континентального шельфа в направлении диверсификации основных векторов снабжения отечественным углеводородным сырьем мировых рынков.

Модернизация должна коснуться морских портов и создания новых производственных комплексов Крайнего Севера с параллельным ведением дноуглубительных работ на основных реках региона. Дефицит современных гаваней, в том числе с крупными контейнерными терминалами, способных также принимать суда повышенной грузоподъемности, является узким местом инфраструктуры СМП. Необходимо также усилить государственную поддержку «северного завоза» и вывоза продукции по схеме «река — море».

К сожалению, *нет универсального рецепта* того, как с помощью институциональных средств устранить противоречия и достичь гармонии между инфраструктурным освоением Арктики и сохранением чрезвычайно нежной высокоширотной территории. Вероятно, необходимо разумное сочетание запретительных мер с применением природосберегающих технологий. Это относится не только к промышленному производству и добыче полезных ископаемых, но и к традиционным отраслям (оленоводство, рыболовство, охота и т.д.), жилищно-коммунальному хозяйству, гражданскому строительству, транспорта и рекреационной деятельности в целом.

Арктика — это уникальный биосферный резерват планеты в идеале призванный демонстрировать сбалансированное взаимодействие природы и человека, заботу об охране окружающей среды.

Список литературы

1. Кондратов Н.А. Территориальные особенности размещения и добычи минеральных ресурсов в российском секторе Арктики // Географический вестник. 2016. № 3 (38). С. 35—48.
2. Арктика // Большая советская энциклопедия. 3-е изд. / гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Советская Энциклопедия, 1970. С. 203—205.
3. Нефть и газ Западной Сибири: материалы международной научно-технической конференции. Тюмень, 2013. С. 32.
4. Малышева М. Запасы, которые трудно извлечь: Оценки углеводородных запасов Арктики. 26.05.2012. URL: https://www.gazeta.ru/science/2012/05/26_a_4602393.shtml
5. Горборукова Л. Бизнес во льдах: Арктика. 24.05.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3635071>
6. География-Земли.рф: географический интернет-портал. URL: <http://география-земли.рф/северный-ледовитый-океан-общая-инфор.html>
7. Афонцев С. Перспективы деятельности зарубежных энергетических компаний в Арктическом регионе / Российский совет по международным делам. 13.03.2012. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/perspektivy-deyatelnosti-zarubezhnykh-energeticheskikh-kompa/>
8. Никитина А. ЕИА: Нефть и газ Норвегии. 24.11.2015. URL: http://www.ngv.ru/analytics/eia_neft_i_gaz_norvegii/
9. Паничкин И. Разработка морских нефтегазовых ресурсов Арктики // Ридер РСМД. URL: <http://russiancouncil.ru/arcticoil/>
10. Лукин Ю. Арктическая энциклопедия: население Арктики: *arctic encyclopedia: arctic population*. 14.01.2014. URL: <https://narfu.ru/university/library/books/1400.pdf>
11. Изучение и освоение Арктической зоны России в XVIII — начале XXI вв. Сб. документов и материалов / Сост.: С.И. Боякова, Е.В. Комлева и др. Новосибирск: Сибирское научное издательство, 2011. 329 с. ISBN 978-5-91124-044-8
12. От Березово до Ямбурга: 45 лет газовой промышленности Западной Сибири. Тюмень, 2011. С. 21.
13. Никулин А.А. «Полезные ископаемые Арктической зоны России: потенциал и перспективы освоения // Проблемы национальной стратегии. 2017. № 1 (40). С. 163.
14. Лукин Ю. «Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ) // Политобразование. 29.10.2016.

15. Трейвиш А. Россия: население и пространство. Слишком много севера // Демоскоп Weekly. 2003. 1–19 января. № 95–96.
16. Агранат Г.А. Жаркие проблемы Севера // ЭКО. 2004. № 1. С. 33.
17. Хейфец Б. Северный морской путь — новый транзитный маршрут «Одного пояса — одного пути» // Международная жизнь. 2018. № 7. С. 68–87.
18. Цатуров Ю.С., Клепиков А.В. Современное изменение климата Арктики: результаты нового оценочного доклада Арктического совета // Арктика: экология и экономика. 2012. № 4 (8).
19. Ледокольный флот России: смена поколений. URL: https://news.rambler.ru/other/35771061/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink
20. Боброва Ю.В. Северный морской путь: национальный правовой режим в меняющемся международном контексте // РСМД. 2016. № 9. Ноябрь. URL: <http://russiancouncil.ru/upload/NorthernSeaRoute-Policybrief9-ru.pdf>
21. Штокмановское месторождение / Газпром. URL: <http://www.gazprom.ru/projects/shtokmanovskoye/>
22. Перевозки танкера «Енисей». URL: https://ar2017.nornickel.ru/pdf/ar/ru/business-group_transport.pdf
23. Фролова Ю. Власти Ямала определились с партнером стройки Бованенково — Сабетта // Ура.ру. 01.04.2016. URL: <https://ura.news/news/1052235890>
24. Северный (Арктический) федеральный университет // Большая российская энциклопедия. 2015. 633 с.

ARCTIC AND THE DEVELOPMENT OF THE NORTHERN SEA ROUT IN THE INSTITUTIONAL MODERNIZATION OF RUSSIAN ECONOMY

Interest to the territory of the Arctic can be explained due to its great natural resources — water, energy, mineral and the prospects for the mastering of these resources and the development of the Northern Sea Route (NSR), the transformation of this infrastructure project into a convenient global transport artery with a competitive potential. Although the division of the Arctic into sectors was accepted by the world community in 1926, the latest discoveries of the largest oil and gas fields radically changed the situation — a fierce struggle began for the recognition of the legal rights of certain individual circumpolar states, including Russia, over these stocks. Environmental problems are particularly acute, since the natural environment is the basis of life for the indigenous peoples of the North. A number of specialized international organizations were created with the aim to protect the unique natural landscape of the arctic northern polar zone. Special attention is paid to the origins and the present situation with the icebreaker fleet, organizational and legal problems, constraining transits and regional transportation along the Northern Sea Route and its subsequent fate. As a positive example of international cooperation, the paper indicates to the commissioning of the «Yamal SPG» liquefied gas production plant and to the construction of the Sabetta seaport. Now the bottleneck of the infrastructure of the NSR is the shortage of ports, capable of accept high-capacity vessels and equipped with large container terminals.

Keywords: Arctic, state support, environmental protection, Northern Sea Route, icebreaking fleet

JEL: H54, R13, R10, O13, L92

Дата поступления — 06.02.2019 г.

СТЕПАНОВ Никита Сергеевич

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

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

e-mail: nikitosstepanov@gmail.ru

STEPANOV Nikita S.

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

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

e-mail: nikitosstepanov@gmail.ru

Для цитирования:

Степанов Н. Арктика и развитие Северного морского пути в институциональной модернизации экономики России // Федерализм. 2019, № 1. С. 5–23.

Елена СИБИРСКАЯ, Лилия МИХЕЙКИНА

ОЦЕНКА НЕДОИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАБОЧЕЙ СИЛЫ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

За последние годы перемены, происходящие в области политики занятости населения на рынках труда, а также постепенное внедрение в практики разных стран сбора информации в разрезе форм трудовой деятельности, привели к необходимости пересмотра ранее принятых международных стандартов. Это связано с тем, что в нормативных документах представлено определение безработицы без критерия «поиска работы», приняты новые показатели измерения потенциальной рабочей силы и неполной занятости. В статье проанализирована ситуация недоиспользования рабочей силы, что важно для характеристики региона по показателю неудовлетворенной потребности в занятости. Предложенную информацию можно использовать для более широкого мониторинга рынка труда, для исследований объема и тенденций в области безработицы, для оценки как проблем интеграции на рынке труда, так и связи между занятостью и нищетой, для прогнозирования тенденций.

Ключевые слова: недоиспользование, рабочая сила, регион, рынок труда, субъект Российской Федерации, трудовая деятельность

JEL: J21, J23

В октябре 2013 г. 19-я Международная конференция статистиков труда (далее — МКСТ) приняла новые стандарты, касающиеся статистики трудовой деятельности (они соответствуют общей границе производственной деятельности, сформулированной в Системе национальных счетов 2008 г.), занятости и недоиспользования рабочей силы (Резолюция I). Положения принятой Резолюции основаны на национальном и международном опыте и открывают возможности для национальных статистических служб в целях постепенного внедрения в практику их деятельности новых концепций, определений и терминов. Все это будет способствовать лучшей международной сопоставимости показателей статистики труда разных стран [1]. В названной Резолюции введено понятие «трудовая деятельность», которое включает все виды производительной деятельности (оплачиваемые и неоплачиваемые), а также определения форм трудовой деятельности, характеризующих труд человека. Было выделено пять взаимоисключающих форм трудовой деятельности:

- занятость (дано уточненное определение занятости как «работы за оплату или прибыль»);
- трудовая деятельность по производству товаров и услуг для собственного использования;
- трудовая деятельность волонтеров;
- неоплачиваемая работа стажеров/лиц, проходящих профессионально-техническую подготовку;
- другие виды трудовой деятельности (не определяемые в настоящей Резолюции) [1].

Предполагается, что индивиды могут быть субъектами одной или нескольких форм трудовой деятельности одновременно или последовательно и в любой комбинации.

Также было введено понятие «недоиспользование рабочей силы», которое означает несоответствие между предложением рабочей силы и спросом на нее, в результате чего возникает неудовлетворенная потребность населения в рабочих местах. Недоиспользование рабочей силы характеризуется такими показателями, как неполная занятость с точки зрения продолжительности рабочего времени, безработица и потенциальная рабочая сила (кандидаты на выход на рынок труда) [1].

При помощи изучения показателей недоиспользования рабочей силы можно проанализировать результаты социально-экономической политики государства, выявить слабые стороны и внести корректировки в уже имеющиеся стратегии социально-экономического развития как отдельных регионов, так и страны в целом. Основной задачей изучения недоиспользования рабочей силы является количественное измерение ее показателей и анализ существующих тенденций. Недоиспользование рабочей силы — это ситуация на рынке труда, когда предложение рабочей силы превышает спрос на нее, в результате чего возникает неудовлетворенная потребность населения в рабочих местах (см. рис. 1).

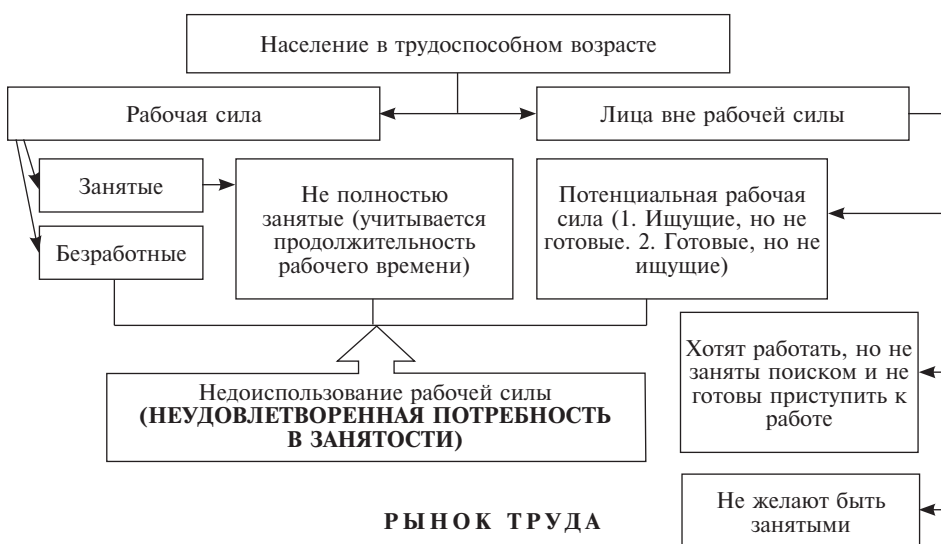


Рис. 1. Составляющие недоиспользования рабочей силы

Для проведения анализа по недоиспользованию рабочей силы сформируем систему показателей в соответствии с методологией Росстата (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Система показателей для анализа недоиспользования рабочей силы

Показатели	Характеристика	Источник
Численность безработных и связанные с ним показатели (т.е. уровень безработицы, средняя продолжительность безработицы, уровень длительной безработицы, численность лиц, не входящих в состав рабочей силы)	К численности безработных относятся лица старше 16 лет, которые за изучаемый период: не имели работу, находились в поиске работы, т.е. обращались в службы занятости, непосредственно к работодателям, использовали личные связи для поиска работы и т.д., или были готовы приступить к выполнению работы	Росстат
	Уровень безработицы определяется как отношение числа безработных к общей численности рабочей силы, выраженное в процентах	
	Показатель средней продолжительности безработицы, т.е. среднее время поиска работы	
	Уровень длительной безработицы, который рассчитывается в процентах и представляет собой отношение численности безработных, находящихся в поиске работы 12 и более месяцев, к численности рабочей силы	
	Численность лиц, не входящих в состав рабочей силы, т.е. занятых и безработных, — это экономически неактивное население	
Численность потенциальной рабочей силы	К потенциальной рабочей силе относят не занятое население, которое заинтересовано в занятости, но по тем или иным причинам не может активно искать работу или приступить к ней	Росстат
Совокупный показатель безработицы и потенциальной рабочей силы	Совокупный показатель безработицы и потенциальной рабочей силы рассчитывается в процентах и представляет собой отношение суммы численности безработных и потенциальной рабочей силы к сумме численности занятых, безработных и потенциальной рабочей силы	Росстат
Суммарный показатель недоиспользования рабочей силы	Суммарный показатель недоиспользования рабочей силы рассчитывается в процентах и может быть представлен как отношение суммы численности лиц, находящихся в неполной занятости, численности безработных и численности потенциальной рабочей силы к сумме численности занятых, безработных и потенциальной рабочей силы	Росстат

Источник: Составлено на основании данных Официальной статистической методологии формирования системы показателей трудовой деятельности, занятости и недоиспользования рабочей силы.

Все показатели, представленные в таблице, могут быть рассмотрены в нескольких разрезах:

- по гендерной принадлежности населения;
- по типу населения (городское/сельское);
- по возрастным группам, по уровню образования и т.д.

Такой перечень показателей, дополняющий и характеризующий ситуацию на рынке труда, позволяет использовать данные Росстата [2] для ведения оперативного мониторинга региональных рынков труда и оценки недоиспользования рабочей силы, включая безработицу, с целью разработки, реализации и оценки экономической и социальной политики и программ, касающихся создания рабочих мест, образования доходов и развития профессиональных навыков и квалификаций, в том числе профессионально-технического обучения и подготовки, и связанной с ними политики обеспечения достойного труда [3–8].

Общая информация «недоиспользования рабочей силы» в Российской Федерации за 2016 г. представлена совокупным показателем безработицы и потенциальной рабочей силы и составляет 7,2%¹. Данный показатель рассчитан на основании следующих данных:

- официально зарегистрированные безработные — 4,2 млн чел. (уровень безработицы — 5,5%);
- потенциальная рабочая сила — 1,2 млн чел. (в разрезе — искали работу, но не готовы приступить к ней + были готовы приступить к работе, но не искали ее).

Мы детализировали общую информацию данных о недоиспользовании рабочей силы по 79 субъектам Российской Федерации² и выполнили анализ показателей с помощью многомерного ранжирования, индексным (2-я способами) и графическим методами.

После проведения группировки *первым способом индексного метода* регионы РФ были разделены на 4 группы: *первая группа* — группа субъектов с наименьшим значением индекса, а значит с наименее существенным недоиспользованием рабочей силы, в которую вошли Чукотский автономный округ, Магаданская область и Камчатский край. В данных субъектах значение индекса составило 1,365, 1,382 и 1,415 соответственно.

Во *вторую группу* вошло наибольшее количество субъектов — 54 субъекта, значение индекса которых находится в диапазоне от 1,473 до 2,185. Данные регионы обладают средним уровнем недоиспользования рабочей силы. В *третью группу* вошло 19 субъектов РФ, значение индекса составило 2,234–2,688. *Четвертая группа* состоит из трех субъектов — Краснодарского края, Республики Ингушетии и Республики Дагестан. Регионы данной группы обладают самым высоким значением индекса: 2,868, 3,307 и 3,349 соответственно, это означает, что недоиспользование рабочей силы в данных субъектах является наиболее значительным (см. табл. 2).

При группировке регионов *вторым способом индексного метода* было получено пять групп. В *первую группу* вошли те же субъекты, что и при группировке *первым способом*: Чукотский автономный округ, значение индекса для данного региона составило 0,495, Магаданская область, значение индекса равно 0,512, и Камчатский край, значение индекса — 0,545.

¹ Совокупный показатель безработицы и потенциальной рабочей силы — отношение суммы численности безработных и потенциальной рабочей силы к расширенной концепции рабочей силы, рассчитанное в процентах. Расширенная концепция рабочей силы включает в себя занятых, безработных и потенциальную рабочую силу.

² За исследуемый период представлены данные только по 79 из 85 субъектов РФ.

Т а б л и ц а 2

Группировка регионов 1-м способом индексного метода

Группы	Интервалы	Регионы
<i>Первая группа</i>	1,365—1,415	Чукотский автономный округ, Магаданская область и Камчатский край
<i>Вторая группа</i>	1,473—2,185	<i>Область:</i> Костромская, Новгородская, Калужская, Архангельская, Сахалинская, Мурманская, Ивановская, Белгородская, Калининградская, Ярославская, Кировская, Орловская, Ленинградская, Смоленская, Тульская, Рязанская, Курская, Вологодская, Астраханская, Псковская, Владимирская, Тверская, Еврейская автономная, Пензенская, Томская, Липецкая, Ульяновская, Амурская, Курганская, Тамбовская, Брянская, Оренбургская, Омская, Нижегородская, Воронежская, Самарская, Саратовская. <i>Республика:</i> Мордовия, Коми, Карелия, Хакасия, Марий Эл, Чувашская, Саха (Якутия), Удмуртская, Алтай, Адыгея, Северная Осетия — Алания, Калмыкия, Бурятия. <i>Город федерального значения:</i> Санкт-Петербург. <i>Край:</i> Хабаровский, Забайкальский, Приморский
<i>Третья группа</i>	2,234—2,688	<i>Республика:</i> Татарстан, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Тыва, Башкортостан. <i>Край:</i> Красноярский, Пермский, Ставропольский, Алтайский. <i>Область:</i> Волгоградская, Новосибирская, Челябинская, Кемеровская, Иркутская, Тюменская, Свердловская, Московская, Ростовская. <i>Город федерального значения:</i> Москва
<i>Четвертая группа</i>	2,868—3,349	Краснодарский край, Республика Ингушетия, Республика Дагестан

Источник: [2].

Во *вторую группу* вошло 42 региона, для которых диапазон значений индекса составил 0,603—1,018. В *третью группу* вошло 27 субъектов РФ со значением индекса от 1,077 до 1,574. В *четвертую группу* вошло только четыре региона: Свердловская, Московская, Ростовская области и Республика Башкортостан. В данных субъектах значение индекса равно 1,704, 1,753, 1,798 и 1,818 соответственно. И лидерами по показателям недоиспользования рабочей силы стали те же самые три региона — Краснодарский край, Республика Ингушетия и Республика Дагестан, значения индекса в данных субъектах составили 1,998, 2,437 и 2,479 соответственно (см. табл. 3).

Далее группировка субъектов РФ была проведена при помощи *метода многомерного ранжирования*. Чем меньше значение суммарного ранга, тем недоиспользование рабочей силы в регионе меньше. При помощи данного метода группировки регионы были разделены на четыре группы. И в данном случае был выделен один нетипичный субъект.

В *первую группу* субъектов с наименьшим уровнем недоиспользования рабочей силы были включены шесть субъектов: Магаданская область, Чукотский автономный округ, Новгородская область, Костромская область, Калужская область и Камчатский край. Суммарный ранг для данных регионов составил 45, 48, 58, 59, 65 и 70 соответственно.

Т а б л и ц а 3

Группировка регионов 2-м способом индексного метода [2]

Группы	Интервалы	Регионы
<i>Первая группа</i>	0,495—0,545	Магаданская область и Камчатский край. Чукотский автономный округ.
<i>Вторая группа</i>	0,603—1,018	Город федерального значения: Санкт-Петербург. Область: Костромская, Новгородская, Калужская, Архангельская, Сахалинская, Мурманская, Ивановская, Белгородская, Калининградская, Ярославская, Кировская, Орловская, Ленинградская, Смоленская, Тульская, Рязанская, Курская, Вологодская, Астраханская, Псковская, Владимирская, Тверская, Еврейская автономная, Пензенская, Томская, Липецкая, Ульяновская, Амурская, Курганская, Тамбовская, Брянская, Оренбургская, Омская, Нижегородская, Воронежская, Самарская, Саратовская. Республика: Мордовия, Коми, Карелия, Хакасия, Марий Эл, Чувашская, Саха (Якутия), Удмуртская, Алтай, Адыгея, Северная Осетия — Алания, Калмыкия, Бурятия. Край: Хабаровский, Забайкальский, Приморский
<i>Третья группа</i>	1,077—1,574	Город федерального значения: Москва. Область: Волгоградская, Новосибирская, Челябинская, Кемеровская, Иркутская, Тюменская. Республика: Татарстан, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Тыва. Край: Красноярский, Пермский, Ставропольский, Алтайский
<i>Четвертая группа</i>	1,704—1,818	Свердловская, Московская, Ростовская области и Республика Башкортостан
<i>Пятая группа</i>	1,998—2,479	Республика: Ингушетия; Дагестан. Краснодарский край.

Источник: [2].

Во вторую группу со средним уровнем недоиспользования рабочей силы вошел 61 субъект, суммарный ранг которых находится в диапазоне от 84 до 213. В третью группу вошли 8 регионов с суммарным рангом от 225 до 232. В четвертую группу субъектов с наиболее высоким уровнем недоиспользования рабочей силы вошло 3 региона: Кабардино-Балкарская Республика, Иркутская область и Алтайский край, суммарный ранг которых равен 248, 252 и 304 соответственно. Нетипичным субъектом, не вошедшим ни в одну из четырех групп, оказалась Республика Дагестан. Данная республика обладает наивысшим уровнем недоиспользования рабочей силы — суммарный ранг для данного региона равен 304 (см. табл. 4).

Для определения того, какой метод группировки лучше, также был рассчитан коэффициент вариации. Коэффициент вариации показывает степень разброса данных: данные считаются неоднородными, если коэффициент вариации больше 0,33. По полученным коэффициентам вариации можно сказать, что для выбранных данных оба метода не могут достичь однородности всех показателей и по результатам являются почти идентичными: однородность во всех выделенных группах достигается только по одному показателю — среднее время поиска работы.

Т а б л и ц а 4

Группировка регионов методом многомерного ранжирования [2]

Группы	Ранг	Регионы
Первая группа	45—70	Область: Магаданская, Новгородская, Костромская, Калужская. Камчатский край. Чукотский автономный округ.
Вторая группа	84—213	Город федерального значения: Москва, Санкт-Петербург. Область: Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Еврейская автономная, Ивановская, Калининградская, Кировская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская. Республика: Адыгея, Алтай, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Татарстан, Тыва, Удмуртская, Хакасия, Чувашская. Край: Краснодарский, Красноярский, Хабаровский
Третья группа	225—232	Область: Кемеровская. Республика: Бурятия, Ингушетия, Башкортостан. Край: Забайкальский, Приморский, Пермский, Ставропольский
Четвертая группа	244—252	Иркутская область. Кабардино-Балкарская Республика. Алтайский край
Пятая группа	304	Республика Дагестан

Источник: [2].

Альтернативный метод группировки — *графический метод*. Для данного метода был выбран показатель — численность экономически неактивного населения. При помощи данного метода субъекты были разделены на три группы, и также был выделен один нетипичный регион — г. Москва, численность экономически неактивного населения в котором намного выше, чем в остальных регионах РФ. Это можно объяснить тем, что в г. Москве численность населения сильно превышает численность населения в других субъектах (см. рис. 2).

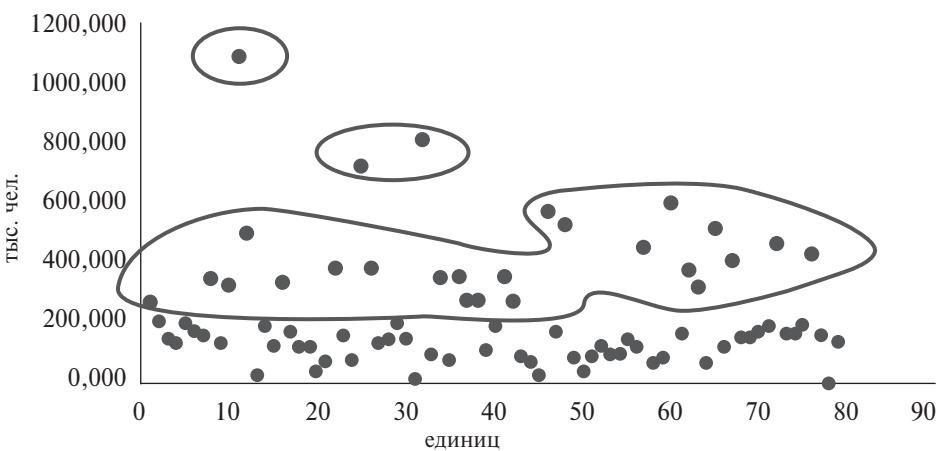


Рис. 2. Группировка регионов графическим методом

Источник: [2].

Группировка различными методами показала, что некоторые субъекты РФ сильно выделяются среди других регионов, что говорит о *неравномерности экономического развития страны*. Также можно сделать вывод о том, что большинство субъектов не имеет серьезных проблем, связанных с недоиспользованием рабочей силы, т.к. наибольшее количество регионов находится в группе со средними значениями изучаемых показателей.

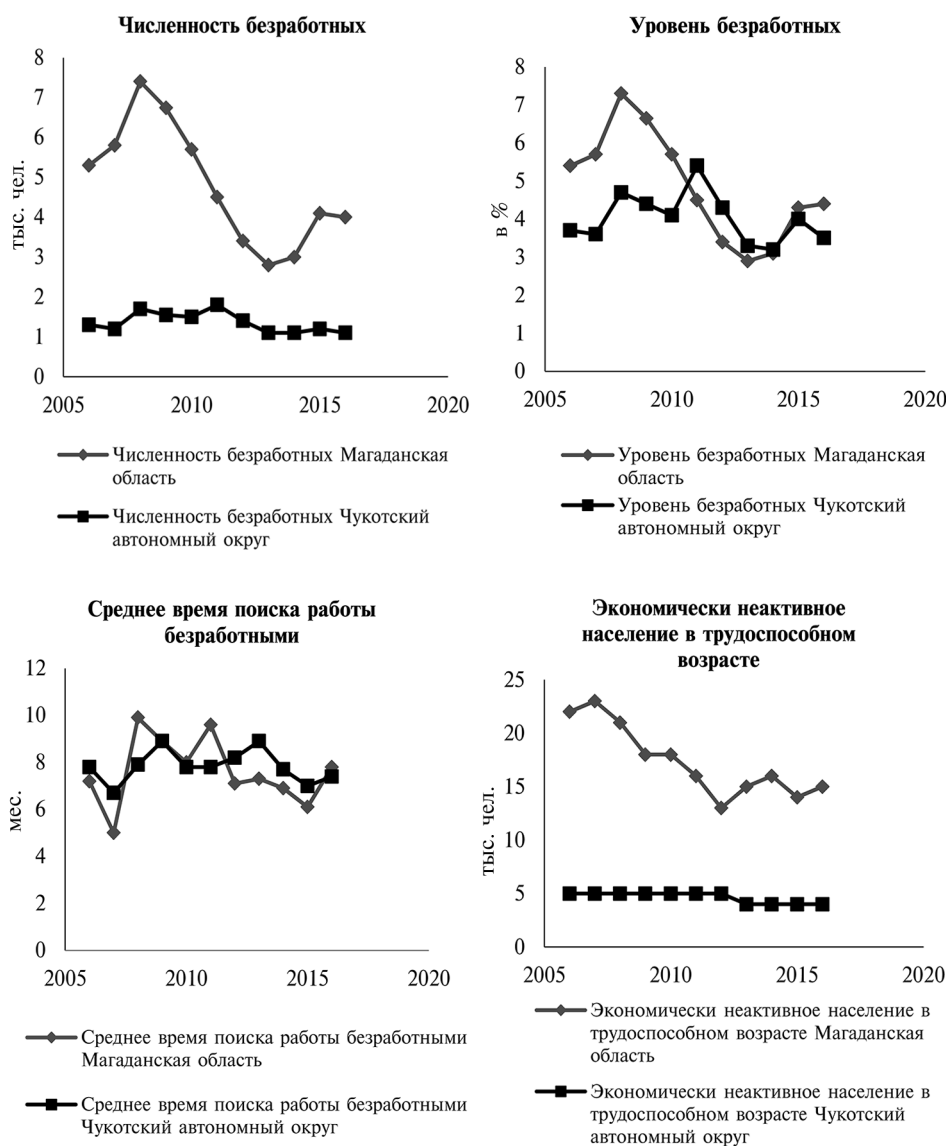


Рис. 3. Динамика показателей в Магаданской области и Чукотском автономном округе в 2006–2016 гг.

Источник: составлено на основании данных Министерства труда и социальной защиты. URL: <http://rosmintrud.ru/> и данных по уровню безработицы. URL: http://www.banki.ru/wikibank/uoven_bezrabotitsyi/

Далее также была рассмотрена динамика изучаемых показателей по субъектам РФ. Для анализа динамики были взяты представители каждой группы субъектов.

Лидерами во всех группировках являлись Магаданская область и Чукотский автономный округ (см. рис. 3).

За изучаемый период наиболее существенный рост численности занятых в Магаданской области был зафиксирован в 2008 г. — на 1,6 тыс. чел. (на 28,4%), что можно объяснить кризисом 2008 г. В 2009 г. данный показатель начал сокращаться, и к 2013 г. численность безработных в регионе составила 2,8 тыс. чел. После кризиса 2014 г. данный показатель опять начал расти и к 2016 г. приравнялся к 4 тыс. чел. За 10 лет численность безработных в Магаданской области сократилась на 1,3 тыс. чел. (на 25%). Уровень безработицы в данном регионе повторяет тенденцию численности занятых: в 2008 г. зафиксирован наиболее существенный рост данного показателя — на 1,6% (на 28,1%), с 2009 г. по 2013 г. уровень безработных сокращался и в 2013 г. составил 2,9%, после чего начал расти и в 2016 г. составил к 4,4% безработных. За весь изучаемый период уровень безработицы сократился на 6,7% (на 30,8%). У остальных изучаемых показателей четкой тенденции роста или сокращения не наблюдается. Среднее время поиска работы безработными увеличилось за изучаемый период на 0,6 месяца (на 8,3%) и в 2016 г. составило 7,8 месяца. Численность экономически неактивного населения в данном регионе за десять лет сократилась на 6,7 тыс. чел. (на 30,8%) и составила 15 тыс. чел.

Численность безработных в Чукотском автономном округе за изучаемый период сократилась на 0,2 тыс. чел. (на 11,9%) и в 2016 г. приравнялась к 1,1 тыс. Наибольший рост данного показателя был зафиксирован в 2008 г.: по сравнению с 2007 г. он возрос на 0,5 тыс. чел. (на 40%), а самое значительное сокращение наблюдалось в 2012 г. — на 0,4 тыс. чел. (на 23,1%). Уровень безработицы в данном регионе за изучаемый период сократился: в 2016 г. — на 0,2% и составил 3,5%. Наиболее значительно данный показатель увеличился в 2011 г. — на 1,3%. Как и численность безработных, уровень занятости очень сильно сократился в 2012 г. — на 1,1% и приравнялся к 4,3%. Среднее время поиска работы в Чукотском автономном округе в наибольшей степени уменьшилось в 2014 г. — на 1,2 мес. (на 13,5%), а наиболее существенный рост данного показателя был зафиксирован в 2008 г. — на 1,2 мес. (на 17,9%). Среднее время поиска работы безработными в Чукотском автономном округе за изучаемый период сократилось на 0,4 месяца (на 5,1%) и в 2016 г. составило 7,4 месяца. Численность экономически неактивного населения в данном регионе за 10 лет уменьшилась на 1,1 тыс. чел. (на 21,4%) и приравнялась к 4 тыс. чел. (см. рис. 4).

К субъектам со средним уровнем недоиспользования рабочей силы можно отнести г. Санкт-Петербург и Тверскую область (см. рис. 4).

За изучаемый период в Санкт-Петербурге численность безработных сократилась на 14,6 тыс. чел. (на 22,7%) и в 2016 г. составила 49,8 тыс. чел. Рост данного показателя наблюдается в 2009 и 2015 гг., что можно объяснить кризисами 2008 и 2014 гг. В 2009 г. численность безработных в данном регионе возросла на 59,1 тыс. чел. (на 102,9%), а в 2015 г. — на 22,9 тыс. чел. (на 58,7%). Уровень безработицы в Санкт-Петербурге

за десять лет сократился на 0,8% (на 33,3%) и в 2016 г. составил 1,6%. Среднее время поиска работы в регионе в 2016 г. по сравнению с 2006 г. сократилось на 1,2 мес. (на 20,7%) и приравнялось к 4,6 месяца. В 2011 г. наблюдается существенный рост данного показателя: по сравнению с 2010 г. среднее время поиска работы в Санкт-Петербурге возросло на 1,8 мес. (на 29%). Численность экономически неактивного населения в регионе за изучаемый период возросла на 43,1 тыс. чел. (на 9%) и в 2016 г. составила 521 тыс. Максимальный рост данного показателя был зафиксирован в 2012 г. — 62,1 тыс. чел. (12,9%), а наибольшее сокращение — в 2014 г. на 32,9 тыс. чел. (на 5,9%).

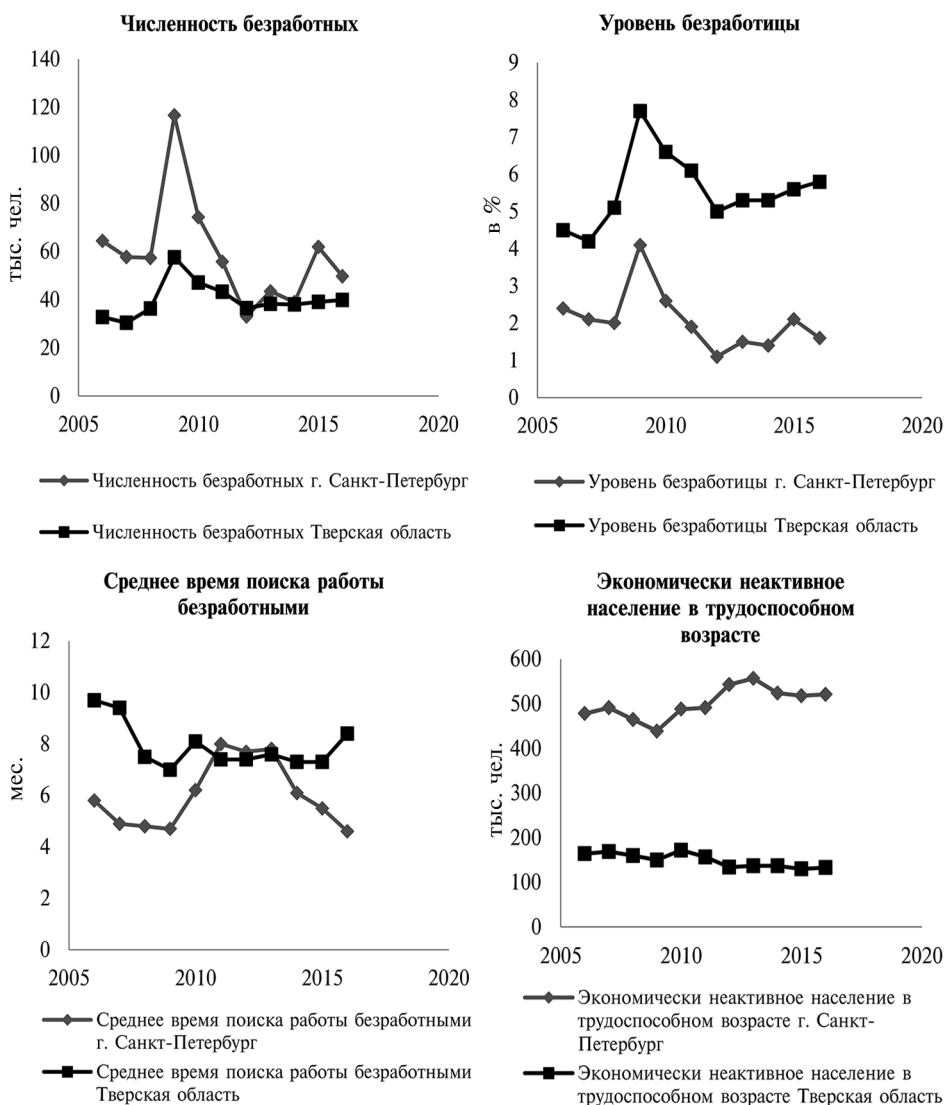


Рис. 4. Динамика показателей в г. Санкт-Петербург и Тверской области за 2006–2016 г.

Источник: составлено на основании данных Министерства труда и социальной защиты. URL: <http://rosmintrud.ru/> и данных по уровню безработицы. URL: http://www.banki.ru/wikibank/uroven_bezrabotitsyi/

В Тверской области численность безработных за десять лет увеличилась на 7,2 тыс. чел. (на 21,8%). Наибольший рост данного показателя наблюдался в 2009 г. как результат кризиса 2008 г.: численность безработных возросла на 21,3 тыс. чел. (на 58,4%). В 2010 г. в Тверской области было зафиксировано самое существенное сокращение численности безработных — на 10,6 тыс. чел. (на 18,3%). Следующий показатель — уровень безработицы, который за изучаемый период также возрос на 1,3%. Тенденция роста уровня безработных в Тверской области наблюдается с 2012 г., и к 2016 г. данный показатель составил 5,8%. Среднее время поиска работы в данном регионе за десять лет сократилось на 1,3 мес. (на 13,4%) и в 2016 г. приравнялось к 8,4 месяца. Дольше всего безработные искали работу в 2006 г. — среднее время поиска работы составляло 9,7 месяца, а быстрее всего находили работу в 2009 г. — за 7 месяцев. Численность экономически неактивного населения в Тверской области за изучаемый период сократилась на 31 тыс. чел. (на 18,9%). Наибольшее сокращение данного показателя зафиксировано в 2012 г. — на 23,2 тыс. чел. (на 14,7%).

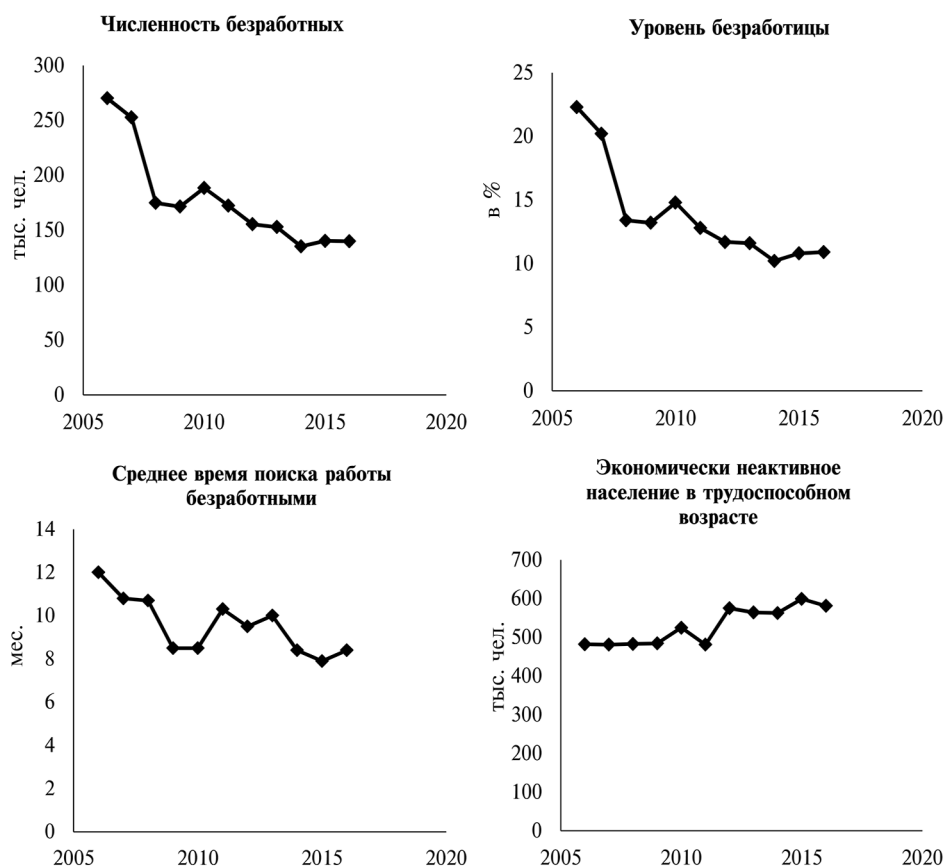


Рис. 5. Динамика изучаемых показателей в Республике Дагестан в 2006–2016 г.

Источник: Составлено на основании данных Министерства труда и социальной защиты. URL: <http://rosmintrud.ru/> и данных по уровню безработицы. URL: http://www.banki.ru/wikibank/uroven_bezrabotitsyi/

Состав группы субъектов с наиболее высоким уровнем недоиспользования рабочей силы меняется в зависимости от метода группировки, только один регион всегда остается неизменным — Республика Дагестан. В группировке методом многомерного ранжирования данный субъект был выделен отдельно от всех групп, что *подчеркивает его особенность*.

За изучаемый период в Республике Дагестан наблюдается тенденция сокращения численности безработных: за десять лет данный показатель сократился на 123,9 тыс. чел. (на 45,9%) и в 2016 г. составил 146,2 тыс. чел. Наиболее существенное сокращение численности безработных зафиксировано в 2008 г. — на 77,8 тыс. чел. (на 30,8%). Уровень безработицы в 2016 г. по сравнению с 2006 г. также сократился — на 11,4% и составил 10,9%. За изучаемый период среднее время поиска работы сократилось на 3,6 месяца (на 30%) и составило 8,4 месяца. Экономически неактивное население Республики Дагестан за изучаемый период времени возросло на 99,2 тыс. чел. (на 20,6%) и в 2016 г. составило 581 тыс. чел. Наибольший прирост данного показателя наблюдается в 2012 г. — на 93,8 тыс. чел. (см. рис. 5).

По полученным результатам можно сделать вывод о том, что существуют серьезные различия в значениях изучаемых показателей в субъектах РФ, что говорит о *неоднородности развития регионов*. Также необходимо отметить *тенденцию сокращения показателей недоиспользования рабочей силы*, что может быть следствием проведения более эффективной социально-экономической политики.

* * *

Рассмотренные выше показатели могут, должны и используются для формирования *индикаторов мониторинга рынка труда*. Для составления более полных оценок они могут использоваться с другими показателями, относящимися к рынку труда, в частности, с показателями неадекватной занятости, связанной с профессиональными навыками [10], и с показателями неадекватной занятости, связанными с уровнем доходов, согласно соответствующим международным статистическим стандартам [9, 11] и др.

Если говорить о динамике изученных показателей, то можно сделать вывод о том, что *недоиспользование рабочей силы в субъектах Российской Федерации сокращается*. При изучении выбранных показателей было отмечено, что различия между значениями в разных субъектах РФ достаточно сильные, что говорит о том, что *неравномерность развития регионов — существенная проблема для России*. При проведении социально-экономической политики необходимо уделить особое внимание субъектам, которые являются дотационными и имеют большие проблемы с безработицей.

Список литературы

1. Резолюция о статистике трудовой деятельности, занятости и недоиспользовании рабочей силы. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-stat/documents/normativeinstrument/wcms_235603.pdf (дата обращения: 25.01. 2019).
2. Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_costs/ (дата обращения: 25.01.2019)
3. Mikheikina L.A., Sibirskaya E.V., Oveshnikova L.V., Lyapina I.R., Lebedinskaya O.G. Social-economic statistics // М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2018. 159 с.
4. Белов С.Д., Валентей С.Д., Зрелов П.В., Кадочников И.С., Кореньков В.В. Мониторинг соответствия профессионального образования потребностям рынка труда // Общественные науки и современность. 2018. № 3. С. 5–16.
5. Ботоева В.Э. Особенности отраслевой структуры занятости в регионах России // Общественные и экономические науки. 2016. № 10. С. 154–158.
6. Евдокимов С.Ю. Влияние трудовых отношений на состояние экономической безопасности государства // Экономические науки. 2007. № 36. С. 243–245.
7. Зайнуллина З.Ж. О внедрении в статистическую практику обновленных стандартов МОТ в соответствии с Резолюцией о статистике трудовой деятельности, занятости и недоиспользовании рабочей силы // Вопросы статистики. 2017. № 3. С. 9–12.
8. Зайцев А.Г., Ляпина И.Р. Оценка реакций региональных социально-экономических систем на изменение национальных макроэкономических параметров // Управленческий учет. 2018. № 6. С. 42–48.
9. Строева О.А. Анализ процесса управления региональными экономическими системами // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 15. С. 11–18.
10. Проблемы и стратегические направления реиндустриализации экономики России // Под ред. В.И. Гришина, С.Д. Валентея. Вып. 1. М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2014. (Научные доклады РЭУ).
11. Международная организация труда. URL: <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm> (дата обращения: 25.01.2019).

THE ASSESSMENT OF UNDERUTILIZATION OF LABOUR FORCE
IN THE RUSSIAN FEDERATION REGIONS

During recent years the changes, occurring in the sphere of employment policy in the labour markets, as well as gradual introduction into practice of various countries of gathering information in the context of labour activity forms resulted in the need of the revision of earlier adopted international standards. It's connected with the fact that in normative documents is presented the definition of unemployment without the criterion of «job search»; were adopted new indicators for the measurement of potential labour force, incomplete employment and underutilization of labour force. In article analyses the situation of underutilization of labour force since it's important for the characteristic of the region in the context of the unsatisfied need in employment. The information, offered in the paper, can be used for the wider monitoring of labour market, for the researches of volume and trends in the sphere of unemployment, for the assessment of integration problems at the labour market and the interaction between employment and poverty, for forecasting of trends of regions' socio-economic development.

Keywords: underutilization, labour force, region, labour market, subject of the Russian Federation, labour activity

JEL: J21, J23

Дата поступления — 04.02.2019 г.

СИБИРСКАЯ Елена Викторовна

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник
Ситуационного центра социально-экономического развития регионов
Российской Федерации;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Российский экономический университет имени
Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.
e-mail: sibirskaya.ev@rea.ru

МИХЕЙКИНА Лилия Анатольевна

кандидат экономических наук, директор Ситуационного центра социально-экономического развития регионов Российского Федерации;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Российский экономический университет имени
Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.
e-mail: mikheykina.la@rea.ru

SIBIRSKAYA Elena V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief researcher, Situation Centre of socio-economic
development of Russian Federation regions;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian
University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997
e-mail: sibirskaya.ev@rea.ru

MIKHEYKINA Liliya A.

Cand. Sc. (Econ.), Director of the Situation Centre of socio-economic development of Russian Federation regions;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian
University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997
e-mail: mikheykina.la@rea.ru

Для цитирования:

Сибирская Е., Михейкина Л. Оценка недоиспользования рабочей силы в регионах Российской Федерации // Федерализм. 2019. № 1. С. 24–37.

Евгений БУХВАЛЬД, Анастасия КОЛЬЧУГИНА

ПОСЕЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ДЛЯ РОССИИ

Стратегирование пространственного развития Российской Федерации представляет собой чрезвычайно сложную, многоплановую задачу, затрагивающую не только традиционную проблему размещения производительных сил, но и широкий круг вопросов соотношения различных типов поселений, агломерационных процессов, определения роли каждого типа поселений и агломерационных образований в обеспечении устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов. Активно развернувшаяся в процессе обсуждения проекта стратегии пространственного развития дискуссия вокруг дилеммы «мегаполисы и/или малые и средние города» не привела к формированию общей позиции по данному вопросу. Формально принятый документ отдает должное лидирующей роли мегаполисов и крупных агломераций в развитии экономики страны и ее модернизации на инновационной основе. Но при этом исходит и из того, что реализация данного тренда социально-экономического развития не должна привести к запустению основной массы малых поселений. Это говорит о том, что пока многие вопросы пространственного развития российской экономики еще не получили адекватного ответа. Это, в частности, касается и поселенческого аспекта пространственного стратегирования. Кроме того, не вполне ясно, каким должен быть программно-целевой инструментарий поселенческого «среза» стратегии пространственного развития Российской Федерации и какую роль здесь могут сыграть национальные проекты.

Ключевые слова: государственные программы, малые города, мегаполисы, стратегическое планирование, национальные проекты, стратегия пространственного развития, поселения, субъекты Федерации, федеральная политика регионального развития

JEL: R11, R12, R58

В годы реформ малые города страны столкнулись с серьезными экономическими и социальными трудностями, многие из которых не преодолены до настоящего времени. Практика государственной поддержки этих городов длительное время не давала устойчивого результата и сегодня *нуждается в существенном обновлении*. Переход к системе стратегического планирования также требует качественно нового инструментария, ее правового и методического обеспечения

в отношении малых городов. Необходимо согласовать эту политику с единой системой приоритетов пространственного стратегирования для российской экономики, а также с использованием имеющихся институтов и инструментов политики регионального развития. Это требует координации программ поддержки малых городов с документами стратегического планирования как федерального, так и регионального уровня. Полагаем, что государственная политика в отношении малых городов должна ориентироваться не просто на восстановление хозяйственной деятельности на этих территориях, а на утверждение малых городов в роли «точек» устойчивого развития российской экономики и ее регионального звена.

***Малые города в лабиринтах концепций
пространственного стратегирования***

Официальное утверждение Стратегии пространственного развития¹ еще не дает достаточных оснований полагать, что этот документ обеспечит существенную корректировку целей и инструментов региональной политики государства. В настоящее время насущно востребована определенная ревизия всей системы институтов и инструментов этой политики, в т.ч. и «территориального» блока государственных программ (блока «Сбалансированное региональное развитие»), формирование которого пока не имеет достаточно четкой мотивации. В этом программном блоке «не закрыты» многие актуальные проблемы пространственного развития российской экономики, в т.ч. и круг вопросов, относящихся к перспективам и проблемам малых городов страны. Пока *не вполне ясно*, каким должен быть программно-целевой инструментарий поселенческого «среза» стратегии пространственного развития Российской Федерации. Однако очевидно, что в любом случае пространственное стратегирование и государственная региональная политика лишь тогда смогут обеспечить позитивный эффект для экономики страны, когда будут продвигаться в направлении гибкости и четкого целеполагания, учитывая огромное разнообразие России как социально-экономического пространства.

В этом смысле одной из новаций нынешнего этапа разработки и реализации государственной политики регионального развития выступает акцент на использование дифференцированного (адресного) подхода к отдельным регионам и муниципальным образованиям. Подобный подход представляет собой *качественное продвижение* по сравнению с ситуацией предшествующих десятилетий, когда такая политика считалась неприемлемой как противоречащая п. 4 ст. 5 Конституции Российской Федерации, утверждающему, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Близкое по содержанию правило в отношении российских муниципалитетов

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. URL: <http://www.http://government.ru/docs/35733/>

никогда не формализовалось, но де-факто всегда преобладало и в системе внутрирегиональных экономических взаимодействий. Конечно, на деле дифференциация в системе экономических взаимоотношений федерального центра, регионов и муниципалитетов России существовала всегда.

Так, субъекты Федерации неизменно делились на регионы-доноры и дотационные регионы, которые также существенно различались между собой по величине и структуре направляемых им межбюджетных трансфертов. Достаточно неравномерным было и остаётся территориальное распределение средств государственных программ и инвестиционных проектов, а также локализация различных видов федеральных «институтов развития». Во всех субъектах Федерации существенные различия характеризуют их муниципальные образования (в частности, по видам и масштабам получаемого экономического содействия). Некоторые виды муниципалитетов получают финансовую помощь с федерального уровня (например, наукограды; муниципалитеты, где локализуются ТОСЭР), но абсолютное большинство муниципалитетов такой прямой федеральной поддержки не имеет.

Однако до последнего времени вся эта дифференциация носила как бы «стихийный» характер. Она *не опиралась в достаточной мере* на четкое представление о том, какие именно регионы и поселения в силу специфики располагаемого потенциала могут выступить значимыми «точками роста» экономики, а какие нуждаются в различных формах государственной поддержки и какие именно формы такой поддержки могут оказаться в каждом случае наиболее действенными. Именно эта негативная сторона государственной политики регионального развития во многом предопределила то, что, несмотря на многократные декларации, такая принципиальная задача данной политики, как сокращение межрегиональной экономической дифференциации, убедительного решения не получила.

Что касается преодоления внутрирегиональной дифференциации муниципальных образований, то подобная задача столь же явно вообще не декларировалась, и в большинстве субъектов Федерации эта дифференциация устойчиво нарастает [1, с. 341–350; 2, с. 305–310; 3, с. 57–72], в т.ч. и за счет постепенной деградации малых городских поселений. Как показывает зарубежный опыт, сокращение числа малых городов происходит и за счет «умирания» малых моногородов, изначально возникших вследствие преимущественно добывающей ориентации экономики данной территории, преобладания производств «первичного передела» и пр. [4, с. 629–653].

Иногда высказывается мнение, что в современных условиях малые города утрачивают свою роль, *оказывая заметно меньшее влияние* на социально-экономическую жизнь страны, чем большие города, тем более, чем крупные мегаполисы. Это не совсем так. Россия — во многом страна малых городов. Их примерно две трети от общего числа поселений городского типа. В соответствии со Сводом правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских

поселений»², к малым в Российской Федерации относятся города с численностью населения до 50 тыс. чел. В малых городах живут почти 16 млн россиян. Это 11–12% населения нашей страны. При этом в зоне прямого административного регулирования и социально-экономического влияния малых городов³ проживают до 30 млн чел. (примерно 20% населения страны).

Малые города — исторически устойчивый поселенческий феномен, даже на фоне очевидного центростремительного расселения городской среды (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

*Сдвиги в структуре расселения по видам населенных пунктов в РФ
(в % к итогу городского населения)*

Годы	Крупнейшие города (свыше 1 млн чел.)	Очень крупные города (от 500 тыс. до 1 млн чел.)	Крупные города (от 100 тыс. до 500 тыс. чел. населения)	Средние города (от 50 тыс. до 100 тыс. чел.)	Малые города (до 50 тыс. чел.)
2002	28,58	12,93	29,60	11,56	17,33
2010	28,94	16,15	26,91	11,14	16,86
2018	33,08	13,26	27,73	10,35	15,58

Источники: Итоги переписи населения 2002 г. и 2010 г. / Официальный сайт Росстата. URL: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=9>; URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm; Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.». Табл. 16. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

Практически все будущие большие города в процессе своего развития проходили стадию малого города. И напротив, имеет место тенденция перехода некоторых средних городов в категорию малых⁴. Причиной этого чаще всего являлась полная или частичная утрата сосредоточенных в них видов экономической деятельности и, соответственно, большой доли населения. Иногда проявляла себя необходимость разделения больших городов на малые с целью осуществить качественно управление территорией за счет более эффективного функционирования управленческого звена малого города. В целом, в последние годы (2012–2017 гг.) в Российской Федерации отмечается некоторое снижение количества малых городов. Это, помимо утраты

² СП 42.13330.2011 (утвержден Приказом Министерства регионального развития РФ от 28 декабря 2010 г. № 820 и введен в действие с 20 мая 2011 г.); СП 42.13330.2016 (утвержден Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1034).

³ Около 70% малых городов являются центрами муниципальных районов, что означает сосредоточение в них базовой административной, социальной и иной инфраструктуры для окружающих поселений и сел.

⁴ Так, к 2017 г. по сравнению с 2010 г. из категории средних городов перешли в категорию малых Балахна (Нижегородская область); Лесной (Свердловская область); Донецк (Ростовская область); Ливны (Орловская область); Вышний Волочек (Тверская область).

населения и статуса города (поселения городского типа), связано с включением этих городов в более крупные агломерации⁵. Как показывает *таблица 2*, на начало 2018 г. в России насчитывалось 777 малых городов против 783 в 2012 г.

Т а б л и ц а 2

**Группировка городов РФ по численности проживающего в них населения
(на 1 января 2018 г.)**

Группировка числа городов по численности населения	Всего городов	В т.ч., с числом жителей (чел.):					
		до 49 999	50 000—99 999	100 000—249 999	250 000—499 999	500 000—999 999	1 000 000 и более
Российская Федерация	1095	777	151	91	39	22	15
Центральный федеральный округ	303	224	33	26	15	3	2
Северо-Западный федеральный округ	146	121	14	4	6	—	1
Южный федеральный округ	96	45	16	10	3	2	2
Северо-Кавказский федеральный округ	57	32	11	10	3	1	—
Приволжский федеральный округ	200	133	35	15	4	8	5
Уральский федеральный округ	115	82	17	8	5	1	2
Сибирский федеральный округ	130	90	19	11	2	5	3
Дальневосточный федеральный округ	66	50	6	7	1	2	—

Источник: Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.» / Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

Примечание: Не включая 3 города в границах г. Москвы: Московский (53 417 чел.), Щербинка (51 036 чел.) и Троицк (60 924 чел.). Не включая 16 городов Республики Крым (из них 12 городов с численностью населения до 50 тыс. чел., 2 городов с численностью от 50 до 100 тыс. чел., 2 городов с численностью от 100 до 250 тыс. чел., 1 города с численностью от 250 до 500 тыс. чел.) и г. Севастополя (численность населения — 430 тыс. чел.).

Как уже отмечалось выше, малые города достаточно неравномерно распределены по субъектам Российской Федерации (*см. табл. 3—5*), что говорит о необходимости строить государственную политику в отношении этого типа поселений с учетом особенностей конкретных типов регионов страны.

⁵ Например: г. Юбилейный вошел в состав г. Королева; г. Ожерелье вошел в состав г. Каширы (Московская область); г. Московский и г. Щербинка вошли в состав г. Москвы.

Т а б л и ц а 3

Группировка субъектов РФ по числу малых городов (на 1 января 2018 г.)

Количество малых городов в субъекте РФ	Число субъектов РФ
Малые города отсутствуют	1
От 1 до 5 малых городов	23
От 6 до 10 малых городов	22
От 11 до 15 малых городов	23
Свыше 16 малых городов	12

Источник: Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.». Табл. 16. Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

Т а б л и ц а 4

Группировка субъектов РФ по числу малых городов (на 1 января 2018 г.)

Субъекты РФ с наибольшим числом малых городов	Число малых городов	Субъекты РФ с наименьшим числом малых городов	Число малых городов
1. Московская область	36	1. Ненецкий автономный округ	1
2. Свердловская область	35	2. Республика Адыгея	1
3. Ленинградская область	24	3. Чеченская Республика	1
4. Челябинская область	22	4. Магаданская область	1
5. Калининградская область	21	5. Еврейская автономная область	1

Источник: Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.». Табл. 16. Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

Т а б л и ц а 5

Группировка субъектов РФ по доле населения, проживающего в малых городах (на 1 января 2018 г.)

Субъекты РФ с наибольшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах, %	Субъекты РФ с наименьшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах, %
1. Чукотский автономный округ	100,0	1. Магаданская область	4,9
2. Ненецкий автономный округ	100,0	2. Удмуртская Республика	6,0
3. Ленинградская область	50,07	3. Самарская область	6,4
4. Ямало-Ненецкий автономный округ	47,63	4. Тюменская область (без автономных округов)	6,6
5. Сахалинская область	44,82	5. Ульяновская область	6,8

Источник: Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.». Табл. 17. Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

В настоящее время малые города России *теряют население*. Особенно это касается трудоспособного сегмента трудовых ресурсов. Наиболее активная часть населения малых городов переезжает в областные центры, в другие регионы страны на постоянное жительство или работает в них по принципу «челночной миграции». В ряде областных центров России сосредоточено уже более 50% населения региона, и этот центростремительный процесс продолжается [5, с. 11–14; 6, с. 219–236]. В целом за период с последней переписи населения в 2010 г. до конца 2017 г. население малых городов сократилось почти на 500 000 чел. Сделанные оценки не показывают прямой зависимости между числом малых городов и долей проживающего в них населения с динамикой численности населения соответствующего региона.

Так, среди регионов со значительным количеством малых городов есть как теряющие, так и увеличивающие свое население. Аналогичная ситуация и среди регионов с минимальной значимостью малых городов. Видимо, иные факторы расселения, в т.ч. миграционные, оказываются в данном случае более влиятельными.

Основная проблема в том, что в силу своей географической и социально-экономической специфики в период реформ 1990-х гг. *малые города понесли значительно больший ущерб, нежели города крупные*. Это коснулось не только объемов производства и инвестиций в этих поселениях, но также утраты рабочих мест, резкого сокращения числа и доступности учреждений социальной инфраструктуры, учреждений культуры и пр. В упадке малых городов сыграли свою роль не только издержки экономических реформ, но и общая негативная социально-демографическая ситуация в стране. Ее смысл состоит в возрастающей — по мере эволюции человеческого менталитета и жизненных ценностей — притягательной силе мегаполисов, которая последовательно «откачивала» трудовые ресурсы со всех иных территорий, включая малые города. Эта проблема имеет и четкий межрегиональный аспект. Учитывая названную выше неравномерность распределения малых городов по субъектам Федерации, можно утверждать, что активная политика подъема малых городов — дополнительный импульс к решению проблемы позитивного экономического выравнивания регионов России в целом.

Действительно, деградация малых городов ведет к неоправданной поляризации экономического и социально обустроенного пространства страны. Утрачиваются ее важные исторические и культурные центры, центры ремесел и народного творчества. Возникает пространственный и экономический разрыв между еще сохраняющимися «точками» аграрного производства и расселения и центрами переработки и потребления сельскохозяйственной продукции [7, с. 29–35].

***Помощь государства малым городам: на что можно
и нужно рассчитывать?***

Нельзя сказать, что сложная ситуация с малыми городами не была замечена на уровне руководства страны. Однако ситуация с государственной политикой в отношении малых городов неизменно выглядит

весьма двойственно. С одной стороны, официально государство никогда не отрещивалось от социально-экономических проблем малых городов и отдельных мер по их решению. С другой — все попытки осуществить в этом направлении серьезные шаги *так и не увенчались успехом*. По крайней мере, два раза за последние десятилетия практически ставился вопрос о целевой государственной программе поддержки малых городов России. Однако эти начинания неизменно терпели неудачу.

Например, Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы⁶, принятая в 1996 г. и рассчитанная до 2005 г., *практически не финансировалась* и окончательно была приостановлена в 2001 г. Еще одна неудачная попытка запуска подобной программы имела место в 2013 г. при подготовке Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения»⁷. Однако в итоге подпрограмма по поддержке малых городов в указанный документ не вошла, а в 2014 г. в связи с ликвидацией оператора — Минрегиона РФ и сама государственная программа была приостановлена⁸.

В отношении малых городов и сегодня нет полной ясности в контексте того, сохраняют ли они приоритетность в региональной политике государства или нет.

Так, в названном выше Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 по основам государственной политики регионального развития специфические проблемы малых городов и задачи их поддержки особым образом вообще не упоминаются. В документе отмечается неравномерное размещение производительных сил и расселение населения на территории страны, хотя без уточнения того, о какой неравномерности идет речь: то ли в территориальном смысле, например, между регионами и федеральными округами, то ли о неравномерности по видам поселений [8, с. 23–29; 9, с. 9–13].

Не вполне четко понимаема задача относительно сдерживания оттока населения с важных в геополитическом отношении территорий, не имеющих в обозримом будущем перспектив динамичного экономического развития, путем создания на местах благоприятных социальных условий. Здесь также не ясно, какие именно территории следует считать важными в геополитическом отношении; приемлем ли отток населения с территорий, не важных в геополитическом отношении; как, по каким критериям можно выделить территории, «не имеющие в обозримом будущем перспектив динамичного экономического развития», и можно ли сформировать эти перспективы только за счет «создания благоприятных социальных условий».

Документ содержит установку на стимулирование развития крупных городских агломераций, способных успешно выдерживать

⁶ Программа была утверждена Указом Президента РФ Б.Н. Ельцина от 24 мая 1996 г. № 775.

⁷ Программа была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435.

⁸ Программа была исключена из перечня государственных программ Российской Федерации Распоряжением Правительства России от 15 ноября 2014 г. № 2301-р.

конкуренцию на мировых рынках, путем создания благоприятных условий для привлечения высококвалифицированной рабочей силы, в т.ч. иностранной. Этот тезис вообще звучит как-то странно, архаично: всей мировой практикой уже доказано, что достижение высокой конкурентоспособности никак не обусловлено только обязательным развитием крупных городских агломераций и сосредоточением именно в них квалифицированной рабочей силы [10, с. 211–213; 11, с. 22–32].

В принятой Стратегии пространственного развития декларируется задача «содействия развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг», однако никаких конкретных мер или программ реализации этой задачи в документе не содержится. В этой связи в настоящее время вновь высказываются аргументы в пользу возобновления государственной целевой программы поддержки малых городов. Надежды на такую программу в основном генерировались тем предположением, что принятие Стратегии пространственного развития Российской Федерации даст импульс пересмотру всей системы государственных программ территориальной направленности («Сбалансированное региональное развитие»), *и таким образом найдется место для системы мер по поддержке и развитию малых городов страны.*

Действительно, в современных условиях экономическое и социальное возрождение малых городов России возможно только в рамках общегосударственных стратегических решений, на основе методов программно-целевого управления, согласующих меры поддержки малых городов с другими ключевыми направлениями экономической политики государства — инвестиционной, промышленной, инновационной, поддержки малого и среднего предпринимательства (далее — МСП). В конце концов, переход к стратегическому планированию — это не только система долговременного целеполагания, но и преобладающее значение программно-целевых методов достижения этих целей. Это верно, как и то, что ни одна программа не может вместить всего круга условий возрождения малых городов, но сама по себе подобная программа может обосновать и инициировать дополнительные важные инициативы в этом направлении, а именно законодательные, налогово-бюджетные, институциональные и иные новации.

Однако одновременно звучат и иные мнения, в частности, опасения, что при неизбежно ограниченных объемах финансирования реализация такой целевой программы (далее — ФЦП) в отношении сотен малых городов будет подобна «дробине для слона». Да, простое «размазывание» средств серьезного эффекта не даст. Однако все дело в методической проработке такой программы, в ее инструментальном совершенстве, в сбалансированном сочетании факторов государственной поддержки с запуском там, где это возможно, механизмов «саморазвития» малых городов. Помогать малым городам «вообще» — дело, заведомо бесперспективное. Здесь следует учесть, что разнообразие социально-экономической ситуации и обусловивших ее причин в ма-

лых городах (не монопрофильных) значительно больше, чем это характерно для моногородов.

Прежде всего, необходимо определиться с тем, *как следует позиционировать систему программно-целевых мер* развития и поддержки малых городов. Для этого в современных условиях имеется несколько возможностей. Наиболее желательный, но маловероятный вариант — разработка государственной программы «Развитие малых городов Российской Федерации» в рамках блока программ «Сбалансированное региональное развитие»⁹. В эту программу можно было бы включить ряд целевых программ (подпрограмм), таких как инфраструктурное развитие малых городов; социальное развитие; коммуникации и транспорт для малых городов; поддержка МСП и пр. Более «скромным» вариантом могло бы стать принятие целевой программы (подпрограммы) с аналогичным названием в рамках уже действующей государственной программы или какой-то иной новой государственной программы в рамках блока «Сбалансированное региональное развитие».

Вместе с тем, сейчас параллельно с «традиционным» программно-целевым подходом к решению ключевых задач хозяйственного и социального развития страны вновь формируется альтернатива в виде системы так называемых «национальных проектов». Этот новый транш из 12 национальных проектов был предложен в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204¹⁰. Формально, ни один из этих проектов не нацелен на решение тех или иных задач в сфере пространственного развития российской экономики. На роль известного регулятора тенденций пространственного развития российской экономики может претендовать лишь добавленный к 12 национальным проектам «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.»¹¹. В этот план включены 11 федеральных проектов, 9 из которых направлены на модернизацию и расширение транспортной инфраструктуры страны и ее регионов. Но при всей важности этого документа *он не способен исчерпать весь круг вопросов* пространственного стратегирования российской экономики. А содержащиеся в этом комплексном плане проекты имеют именно «магистральный» характер и не увязываются с решением инфраструктурных проблем именно для малых городов страны. На улучшение транспортной доступности малых и средних городов указывает и Стратегия пространственного развития. Это существенно, но достаточным условием для экономического возрождения этих поселений не является.

⁹ В таковом сейчас представлены 7 государственных программ, из которых только 2 действуют как общегосударственные по своему масштабу. Остальные 5 нацелены на развитие отдельных макрорегионов страны. Такой «набор» государственных программ абсолютно неадекватен реализации Стратегии пространственного развития с учетом всей совокупности поставленных в ней задач.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/.

¹¹ Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/MUNhgWFddP3UfF9RJASDW9VxP8zwcB4Y.pdf>.

Главная задача, которая при этом неизбежно возникнет, — это необходимость привязать систему мер поддержки малых городов во всех ее составляющих к тем новым экономическим, институциональным и правовым реалиям, которые сложились в системе государственного управления за последние несколько лет. Прежде всего, это касается встраивания государственной политики в отношении малых городов в систему стратегического планирования. Причем и «по вертикали», и «по горизонтали». Это означает, что соответствующий целевой блок задач и инструментов по решению проблем малых городов должен наличествовать в документах стратегического планирования федерального и регионального уровня, а на федеральном уровне присутствовать в документах, отражающих как пространственный, так и отраслевой «срез» стратегического планирования (отраслевые стратегии). Другими словами, все стратегии, в т.ч. отраслевые, национальные проекты, а также инвестиционные программы и проекты, реализуемые государственными корпорациями, государственными компаниями и акционерными обществами с государственным участием, должны нести определенную нагрузку по регулированию пространственной структуры экономики, включая и решение проблем малых городов. Возможности для этого должны быть созданы путем соответствующих дополнений к ряду важных федеральных законов, таких как закон о стратегическом планировании, закон о промышленной политике в Российской Федерации¹², закон о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве¹³, закон о малом и среднем предпринимательстве¹⁴ и др. [12, с. 32–36; 13, с. 9–17].

Так, в 172-ФЗ должна быть закреплена обязательность муниципального стратегирования в малых городах, получающих или претендующих на получение тех или иных форм государственной поддержки (в настоящее время идея муниципального стратегирования представлена в данном законе в виде некоего опциона). Закон о промышленной политике должен содержать положения, касающиеся стимулирования для субъектов хозяйствования в сфере промышленности к созданию филиалов и/или расширению кооперационных взаимодействий с малыми и средними предприятиями, действующими в малых городах. Корреспондирующие поправки должны быть и в законе о развитии МСП в экономике Российской Федерации.

Существуют также значительные возможности расширения инструментария политики развития и поддержки малых городов государства за счет все большего круга так называемых «институтов развития». Таковые независимо от своей функциональной направленности, также

¹² Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/.

¹³ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/.

¹⁴ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/.

должны нести определенную нагрузку по регулированию пространственной структуры экономики и подъему ее отдельных территориальных звеньев. Это касается не только территориально-локализованных институтов развития (ОЭЗ, ТОСЭР), но общефедеральных институтов развития. В их числе, например, Фонд развития промышленности, который сейчас акцентирует внимание на том, что будет ориентироваться на средний бизнес, перспективный для оживления экономической активности в малых городах страны. Адресацию средств этих и иных аналогичных финансирующих структур на решение проблем малых городов можно было бы обеспечить за счет механизма квотирования.

Для повышения результативности государственной политики развития и поддержки малых городов необходимы определенные институциональные предпосылки, касающиеся собственного территориального звена управления. В настоящее время складывается все большее понимание того, что многие положения, заложенные в муниципальную реформу, начатую Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.¹⁵, нуждаются в корректировке и дополнении. На повестке дня многие существенные новации в этой сфере, которые могли бы создать условия для решения специфических социально-экономических задач, характерных для конкретных типов муниципальных образований.

Например, для того чтобы на законной основе предоставить те или иные налоговые льготы хозяйствующим субъектам (инвесторам), действующим в малых городах, надо их неким образом выделить из общей массы налогоплательщиков. Малые города — не особые субъекты налогово-бюджетных отношений, это — муниципалитеты, городские округа или городские поселения. Выделить для них особый налогово-бюджетный режим именно как малых городов и их хозяйствующих субъектов невозможно. Но это будет возможно в случае образования в таком поселении особого «института развития», резиденты которого по закону имели бы право на подобные льготы.

Другой вариант — законодательное оформление института «поселения в кризисной социально-экономической ситуации» с отдельным регулированием норм налогообложения хозяйствующих субъектов таких поселений в Налоговом кодексе РФ (разумеется, не по факту формальной регистрации, а по факту реального ведения хозяйственной деятельности на данной территории). С этой целью можно было бы использовать различные налоговые льготы, в т.ч. льготы по так называемым социальным налогам. Такая практика широко используется за рубежом с целью стимулирования инвесторов и предпринимателей создавать рабочие места не в мегаполисах, а в малых городах. Кроме того, в случаях получения тем или иным поселением статуса «поселения в кризисной ситуации» будет возможно поддержать местный бюджет дополнительными налоговыми отчислениями, например, допустив возможность зачисления в местный бюджет всех налогов, уплачиваемых субъектами МСП.

¹⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.

На каких принципах должна строиться концепция того или иного программно-стратегического документа, формирующего основы государственной политики в отношении малых городов?

Во-первых, акцент должен делаться не на факторы все более масштабного вспомоществования со стороны государства, а на экономические и финансовые механизмы саморазвития малых городов, прежде всего, за счет малых и средних форм хозяйствования [14, с. 32–45].

Во-вторых, обязательно сочетание адресных мер поддержки в отношении малых городов с единой политикой пространственного регулирования в экономике, предотвращающей центростремительные тенденции в размещении производительных сил в стране. Если такую политику официально не утвердить и практически не реализовывать, все точечные меры поддержки собственно малых городов неизбежно будут иметь только частичный эффект.

В-третьих, понятия «государственная политика в отношении малых городов» и «федеральная политика в отношении малых городов» неравнозначны. По сути, эта политика должна строиться на разграничении полномочий и балансе ответственности Федерации и ее субъектов, причем в отношении последних эта ответственность должна «взвешиваться» как по демографическому «весу» малых городов в конкретном регионе, так и по объему тех экономических ресурсов, которые он может выделить для их поддержки. Механизм такого взаимодействия должен формироваться на основе согласования федеральной стратегии пространственного развития со стратегиями и планами территориального развития субъектов Российской Федерации.

В-четвертых, государственная политика в отношении малых городов на принципах адресности, основанной на типизации малых городов как реципиентов тех или иных форм поддержки. В принципе с этой целью можно разработать схему, близкую к той, которая была использована в правительственной группировке моногородов¹⁶, а именно: города с наиболее сложным социально-экономическим положением; города, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, и города со стабильной социально-экономической ситуацией. Однако подобная типизация малопродуктивна для модели целевой поддержки малых городов, т.к. последняя предполагает идентификацию ключевых причин сложной ситуации, сложившейся в том или ином малом поселении. В этом смысле большое значение имеет *типологическая характеристика малых городов*, поскольку при наличии общих проблем, задач и способов их решения существуют специфические проблемы, особенности и свои «точки роста» в каждой типологической группе малых городов.

В нашей экономической литературе было предпринято немало попыток типизации малых городов. В частности, по возможностям дальнейшего развития эти города разбивались на III группы.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения».

Первая. Инвестиционно привлекательные и обладающие благоприятными предпосылками для устойчивого развития на имеющейся экономической базе.

Вторая. Нуждающиеся в реструктуризации экономической базы и/или в ее диверсификации.

Третья. Депрессивные, инвестиционно малопривлекательные и объективно не имеющие благоприятных предпосылок для устойчивого развития.

По функциональным типам малые города делились на следующие основные типы:

- города традиционного промышленного профиля;
- города, функционирующие как административные, социально-культурные и производственно-экономические центры сельских территорий;
- города научного и научно-производственного профиля, в т.ч. наукограды¹⁷;
- города — порты и транспортные узлы;
- исторические города, центры туризма и отдыха;
- города, расположенные в регионах добычи полезных ископаемых;
- города — закрытые административно-территориальные образования (далее — ЗАТО);
- города — спутники больших городов, полностью находящиеся в ареале их экономического и социального влияния.

Малые города можно дифференцировать и по степени их удаленности от регионального центра.

Так, четверть малых городов находятся на расстоянии до 80 км от региональных центров, а 10% — даже на расстоянии свыше 500 км. Отдаленные малые города имеют больше шансов на сохранение своей значимости как центров экономической активности. Близлежащие к центрам регионов малые города чаще всего «обречены» на статус «спальных районов» по отношению к этим центрам, на развитие преимущественно как коттеджно-дачной территории и пр. Кроме того, предлагалось типизировать малые города по таким признакам, как агломерационные и неагломерационные города; имеющие связь и не имеющие связи с аграрно-промышленным комплексом; располагающие и не располагающие собственным социально-культурным комплексом и пр. Это говорит о том, что разработка программы поддержки малых городов потребует большого научно-методического обоснования.

Скорее всего, типизацию, практически пригодную для разработки мер государственной политики, можно представить в виде ряда последовательных итераций на основе экспертного анализа:

¹⁷ В настоящее время статус федерального наукограда имеет 14 городов (городские округа, в которых не менее 15% всех занятых в экономике работает в научно-производственных комплексах и не менее 50% от объема производства составляет научно-техническая продукция (см. Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ). Кроме того, более 70 городов и иных поселений России имеют статус, подобный наукограду, на основе решения органов власти субъектов Федерации («региональные наукограды»).

1. Малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность за счет действий в обычных условиях хозяйствования и налогово-бюджетных отношений.

2. Малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность за счет использования только косвенных методов поддержки (налоговые льготы, информационная и маркетинговая поддержка и пр.).

3. Малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность только при условии оказания прямых форм поддержки (финансирование объектов производственной, транспортной и социальной инфраструктуры, инфраструктуры поддержки МСП и пр.).

4. Малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность только за счет оказания им широкого круга мер чрезвычайной помощи в рамках статуса «поселения в кризисе», включая, помимо названного выше, прямую социальную поддержку населения.

5. Малые города, экономические и социальные проблемы которых могут быть решены за счет агломерационных процессов с созданием единых муниципальных образований и их органов управления.

6. Малые города, не имеющие реальных экономических и социальных перспектив и попытка «реанимации» которых была бы заведомо безрезультатной (малые города, подлежащие расселению) [15, с. 38–53].

Практика показывает, что для всех без исключения малых городов (вне зависимости от их функциональных и территориальных характеристик) основным направлением укрепления их экономической и финансово-бюджетной базы, а также решения основных социальных проблем (безработица, бедность) *является развитие малых форм хозяйствования*. Такое предпринимательство, удовлетворяя запросы местного населения и населения близлежащих сельских населенных мест, развивая на сельских территориях профильные для них, а также несельскохозяйственные виды деятельности, создает новые рабочие места, снижает социальную напряженность. Для городов — центров сельскохозяйственных территорий характерно развитие предприятий по переработке продукции сельхозпроизводителей и по обслуживанию последних, а также создание различных объектов вертикальных агропромышленных холдингов.

Для исторических городов и городов-центров традиционных ремесел и художественных промыслов точкой роста является развитие предпринимательства в области туризма и его инфраструктуры. Для рекреационных малых и средних городов (включая санаторно-курортные) — это МСП в области индустрии восстановления здоровья, организации отдыха и развлечений. Для научно-производственных городов и ЗАТО потенциальными «точками прорыва» являются развитие малых научных и промышленно-инновационных предприятий и инновационной инфраструктуры; укрепление и развитие градо- и бюджетообразующих предприятий посредством их реструктуризации и диверсификации. Для малых городов — портов и транспортных узлов перспективным является развитие складского хозяйства, оказание логистических услуг,

технологическое совершенствование портового и железнодорожного хозяйства.

Таким образом, меры поддержки малых городов должны иметь *стро-го адресный характер*, который может быть обеспечен только путем подбора инструментов поддержки на основе типизации малых городов как объектов такой поддержки без возможности ее дублирования по различным каналам. В этой связи за рамки программы должны быть выведены малые города, где располагаются действующие федеральные и региональные «институты развития» (наукограды; особые экономические зоны; территории опережающего развития; разного рода индустриальные округа и технопарки, в т.ч. софинансируемые федеральным центром и/или субъектами Российской Федерации, и пр.). По-видимому, это должно касаться и тех малых городов, которые вошли в утвержденный Правительством РФ перечень моногородов, для которых уже действуют специальные институты государственной поддержки. Подобные меры обеспечат концентрацию мер содействия малым городам на реально востребуемых направлениях и повысят их практическую результативность.

* * *

Малые города сегодня во многом олицетворяют собой исторические корни российской государственности, сохранение материальной и духовной культуры и, может быть, ту самую «национальную идею», которая еще совсем недавно была обозначена как одна из главных предпосылок общественного единства в стране. Гибкая, целевая поддержка малых городов, строго соответствующая истокам возникших у них проблем и наиболее эффективным средствам их решения, должна сформировать самостоятельное направление в стратегировании пространственного развития и политике регионального развития в стране.

Список литературы

1. Булкина А.М. Статистический анализ дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник Новосибирского гос. у-та экономики и управления. 2016. № 1.
2. Глинский В.В., Серга Л.К., Булкина А.М. Дифференциация муниципальных образований как фактор экономического развития территории // Вопросы статистики. 2016. № 8.
3. Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены. 2018. Т. 11. № 6.
4. Коваленко С.Г. Советская экономическая модернизация на Дальнем Востоке в эпоху перестройки: замысел и результаты // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. Т. 11. № 37 (322).
5. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Большие проблемы малых городов России // Самоуправление. 2014. № 10.
6. Кольчугина А.В. Типология субъектов РФ по характеру и интенсивности межрегиональной миграции населения // Федерализм. 2006. № 2.

7. Говоров С.В., Петрова З.К. Функциональная роль малых и средних городов в национальной системе расселения и размещения производительных сил Российской Федерации // Градостроительство. № 4 (56).
8. Колясников В.А. О пространственном развитии городов и систем расселения России // Архитектура, градостроительство, дизайн. 2016. № 10.
9. Лебединская Г.А. О специализированном содержании стратегии пространственного развития Российской Федерации // Градостроительство. 2018. № 3 (55).
10. Рамзанов А.М. Основные подходы к повышению эффективности пространственной экономики в регионах РФ // Экономика и предпринимательство. 2017. № 12-2 (89).
11. Чабдаров М.М. Развитие национальной системы расселения и размещения производительных сил в стратегии пространственного развития РФ // Градостроительство. 2017. № 1 (47).
12. Орлов С.Л., Давыдова А.С. Современные приоритеты пространственного развития России // Вестник экономики, права и социологии. 2017. № 2.
13. Юсин Г.С. Некоторые методические подходы к формированию альтернатив и выбору целевой модели пространственной организации системы расселения России // Градостроительство. 2017. № 5 (51).
14. Бухвальд Е.М. «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // Федерализм. 2018. № 2. С. 32–45.
15. Кубецкая Л.И., Кудрявцева Н.О. Малые города России в Стратегии пространственного развития Российской Федерации // Градостроительство. 2018. № 5 (57).
16. Chapman R., Plummer P., Tonts M. The Resource Boom and Socio-economic Well-being in Australian Resource Towns: a Temporal and Spatial Analysis // Urban Geography. 2015. Т. 36. № 5.

SETTLEMENTS' ASPECT OF THE STRATEGY OF SPATIAL DEVELOPMENT FOR RUSSIA

Strategizing the spatial development of the Russian Federation is an extremely complex, multifaceted task, which affects not only the traditional problem of the location of productive forces, but also a wide range of issues, concerning the ratio of different types of settlements, agglomeration processes, strengthening the role of each type of settlements and agglomerations in ensuring sustainable socio-economic development of the country and its regions. The active discussion around the dilemma “mega-cities and/or small and medium-sized cities”, which actively unfolded during the discussion of the draft of the spatial development Strategy, naturally didn't lead to the formation of a mono polar position on this issue. Formally, newly adopted document paid tribute to the leading role of mega cities and large agglomerations in the development of the country's economy and its modernization on the innovative basis, but also proceeds from the fact that the implementation of this trend of socio-economic development should not lead to the launch of the bulk of small settlements. This situation gives the reason to presume that many questions of the spatial development of the Russian economy haven't yet received an adequate answer. This, in particular, concerns the settlement aspect of spatial Strategy. In addition, it is not clear what should be the program-target tools of the Spatial development strategy of the Russian Federation and what role national projects can play in this sphere.

Keywords: strategic planning, strategy of spatial development, settlements, mega-cities, small towns, subjects of the Federation, Federal policy of regional development, state programs, national projects

JEL: R11, R12, R58

Дата поступления — 10.02.2019 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

КОЛЬЧУГИНА Анастасия Владимировна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития;

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

e-mail: vostokza@mail.ru

BUKHVALD Evgeny M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor; 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

KOL'CHUGINA Anastasiya V.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher of the Center for Federal Relations and Regional Development;

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

e-mail: vostokza@mail.ru

Для цитирования:

Бухвальд Е., Кольчугина А. Поселенческий аспект стратегии пространственного развития для России // Федерализм. 2019. № 1. С. 38–55.

Александра ОДИНЦОВА

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Институт инициативного или партисипаторного бюджетирования рассматривается сегодня в качестве важнейшей предпосылки повышения участия населения и бизнеса в определении направлений расходования бюджетных ресурсов, а значит, и развития местного самоуправления. На сегодняшний день накоплен значительный опыт инициативного и партисипаторного бюджетирования как в России, так и в зарубежных странах. С учетом исторических особенностей, специфики стоящих перед конкретной территорией задач применяются различные механизмы этого института. В статье рассматриваются специфика этой формы бюджетирования, проблемы, которые она позволяет решать. На основе анализа российского и зарубежного опыта делается вывод о необходимости дальнейшего развития этого института на основе формирования необходимой законодательной базы.

Ключевые слова: бюджетные расходы, инициативное бюджетирование, инициативы населения, местное сообщество, партисипаторное бюджетирование, стратегическое планирование

JEL: H72, H73, O18, O57

Анализ зарубежного и отечественного опыта территориально-го развития показывает, что важнейшим фактором его эффективности и результативности является привлечение различных слоев населения, а также всех заинтересованных субъектов к решению локальных проблем. Установление действенных механизмов взаимодействия в рамках треугольника «государство — бизнес — население» является и важным фактором эффективной институционализации стратегического планирования. Однако в действующем Федеральном законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, носящем в целом достаточно универсальный характер, лишь формально говорится о необходимости создания условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования.

Если обратиться к зарубежному опыту и к работам иностранных исследователей, то там проблематика вовлечения населения, предста-

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: <https://fzrf.su/zakon/o-strategicheskome-planirovanii-172-fz/>

вителей бизнеса и всех заинтересованных сторон в бюджетный процесс и практику стратегического планирования является одной из центральных в рассматриваемом вопросе. Именно степень и формы вовлеченности всех т.н. стейкхолдеров (как физических, так и юридических лиц, заинтересованных и причастных к локальному развитию) становятся показателем эффективности территориального развития, перехода от традиционного планирования развития муниципальных образований, основанного на разрабатываемых по преимуществу местными властями программам, к планированию стратегическому, требующему не только разработки долгосрочных стратегий, но и вовлечения большого числа субъектов в процесс их разработки и реализации.

Анализ же проведенных на местах обследований показал, что характерными чертами российского местного самоуправления по-прежнему остается *дефицит форм гражданского участия* в развитии территорий; препятствия со стороны властей к реализации социального потенциала местных сообществ; неосведомленность граждан об имеющихся практиках «прямой демократии» и пр.

А ведь вовлечение различных субъектов в процесс определения основных направлений территориального развития важно не только с точки зрения обеспечения демократических принципов. Оно позволяет выявлять и аргументированно продвигать интересы населения при разработке стратегий и формировании бюджета, консолидировать местное сообщество, и, что не менее важно, вовлекать подрастающее поколение в процессы осознания своего места в мире.

В Указе Президента РФ об основах государственной политики регионального развития от 16 января 2017 г. прямо говорится о том, что одной из целей этой политики является *максимальное привлечение населения к решению региональных и местных задач*. Здесь же говорится о необходимости дополнительных механизмов привлечения граждан Российской Федерации к участию в государственном и муниципальном управлении, повышения их гражданской ответственности при решении вопросов социально-экономического и политического развития территорий.

Одной из таких форм привлечения населения к решению социально-экономических проблем территорий стало инициативное бюджетирование (далее — ИБ), которое сегодня в русле общемировых тенденций получило развитие во многих регионах Российской Федерации².

В некоторых субъектах Федерации на повестке дня уже стоит принятие законов, регулирующих основные механизмы и направления инициативного бюджетирования. Примером может служить Кировская область, где соответствующий региональный законопроект находится на стадии общественного обсуждения. Следует особо сказать о том, что работа над законопроектом велась не депутатами и не привлеченными со стороны экспертами, а рабочей группой граждан области, он получил поддержку Общественной палаты Кировской области. Безусловно, принятие закона об инициативном бюджетировании по-

² По оценке НИФИ Минфина России, в 2018 г. в процесс развития инициативного бюджетирования было вовлечено уже более 50 субъектов Российской Федерации (в 2017 г. — 43, в 2016 г. — 27) [1, с. 4].

зволит задействовать все потенциальные возможности этого важного как с точки зрения развития местного самоуправления, так и с позиций становления целостной системы стратегирования института.

Прежде чем обратиться к анализу опыта распространения практики ИБ в России и других странах, рассмотрим некоторые общие вопросы, касающиеся особенностей ИБ, его отличительных черт, истории, возможностей и ограничений.

Истоки и сущность партисипаторного бюджетирования

Партисипаторный — от английского «*participate*» — принимать участие. Партисипаторный бюджет (ПБ) — бюджет, созданный с участием граждан. Это означает распределение части бюджета муниципального образования при помощи комиссии, состоящей из горожан и представителей администрации. Горожане получают возможность решить, как именно будет потрачена определенная часть средств. Основная идея — привлечь жителей к обсуждению и решению городских проблем. Возможность повлиять на ряд решений мэрии в рабочем порядке получает каждый горожанин. Главной целью является вовлечение граждан в реализацию проектов, направленных на решение задач местного значения. В одном случае это выбор приоритетов расходования бюджетных средств, в другом — софинансирование населением, бизнесом, местным бюджетом работ по реализации всенародно отобранных проектов [2].

ИБ представляет собой совокупность разнообразных практик по решению вопросов местного значения. Отличительными особенностями всех этих практик являются, во-первых, инициатива населения, которая и определяет направления расходования бюджетных средств; во-вторых, участие населения, бизнеса и организаций в софинансировании принимаемых по инициативе граждан проектов; в-третьих, контроль со стороны граждан за расходованием бюджетных или привлеченных средств.

Подобные механизмы сегодня используются под различными названиями во всем мире³. По данным Всемирного банка, с 2000 г. в мире запущено более 1500 проектов партисипаторного бюджетирования [3]. И в России на сегодняшний день подобный опыт имеют более 50 регионов.

Впервые о партисипаторном бюджетировании заговорили в начале 1990-х гг. под влиянием опыта города Порту-Алегри в Бразилии, который был нацелен на использование практики публичного обсуждения городских проблем и повышение степени активности граждан. Изначально практика ПБ рассматривалась в качестве институциональной инновации, направленной на привлечение граждан в публичную политику. Опыт Бразилии сразу же был отнесен Всемирным банком в разряд лучших демократических практик. Бразилия быстро преврати-

³ Так, во многих странах в данном случае используется термин «партисипаторный бюджет». В России практика ИБ реализуется в многочисленных формах: «Народный бюджет», «Твой бюджет», «Я планирую бюджет», «Мы планируем бюджет вместе», «Решаем вместе», «Народные инициативы» и др.

лась в мирового лидера по количеству муниципалитетов, использующих ИБ. Впоследствии этот опыт стал использоваться и в других странах Латинской Америки, а затем и Европы, и США.

Примечательно, что изначально многие рассматривали практику ПБ лишь как способ углубления демократии, включение традиционно исключенных из политического процесса субъектов в определение направлений развития территории и тем самым как предпосылку проведения инновационной и более справедливой политики. Именно это отличало практику Порту-Алегри. Сегодня под категорию партисипаторного (или инициативного) бюджетирования попадает множество самых разнообразных практик — от простых квартальных фондов до механизмов, близких к опыту Порту-Алегри.

Проблемы, которые решаются посредством института ПБ, различны. И в целом они, безусловно, зависят от конкретных исторических и социально-экономических условий, в которых находится та или иная страна. Но общим является то, что сюда попадают, как правило, наиболее острые для населения проблемы. Так, для Бразилии важным было обеспечение первичных потребностей населения, борьба с коррупцией, обеспечение прозрачности бюджетного процесса. Именно тогда появился и сам термин, характеризующий саму специфику ПБ в Бразилии. Речь шла об изменении приоритетов в расходовании бюджетных средств. Для западных стран на первом месте изначально были вопросы, связанные с благоустройством городского и сельского пространства, парки, экология и т.п.

Общим для стран, следовавших за опытом Бразилии, является достаточно *незначительная часть бюджета, распределяемая на основе принципа ПБ*. Например, в Порту-Алегри речь шла о 20% бюджета, направления расходования которых определялись населением. В других странах в большинстве случаев речь идет о 5–7%, а иногда и о 1–2% расходов бюджета.

В Европе первые партисипаторные бюджеты появились в конце 1990-х гг. А начиная с 2001 г., после Всемирного социального форума, данная практика начинает распространяться с неимоверной скоростью в Западной Европе (в частности, в Италии, Испании, Франции и Германии).

Если во Франции, Бельгии, Португалии практика ПБ достаточно неформальна, то в Испании, Италии и Германии она более формализована (количество предусмотренных собраний, использование процедуры голосования и т.п.). Различаются и механизмы ПБ в плане участия в процессах обсуждения депутатского корпуса.

Так, в большинстве случаев во Франции решения принимаются с помощью консенсуса, в присутствии местных депутатов, которые играют важную роль в обсуждении, а значит, и в принятии окончательного решения. В Испании и Италии, напротив, решения принимаются посредством голосования граждан, и выборные депутаты не принимают участия в этих собраниях, что обеспечивает большую самостоятельность и независимость принимаемых решений.

Таким образом, за последние годы во многих городах и столицах мира (Мадрид, Сеул, Дели, Тайбэй, Богота, Нью-Йорк, Париж) ак-

тивно развивается практика ПБ в экономике. ПБ создает благоприятные условия для реализации не только обычных проектов благоустройства, но и для более радикальных проектов, таких как городское сельское хозяйство, развиваемое иногда на крышах домов, проекты в области искусства и культуры, а также социальных проектов, предоставляющих пристойное жилье нуждающимся [4, р. 12].

Обращает на себя внимание, что в зарубежных странах использование механизмов ПБ изначально было связано с политической ориентацией тех или иных коммунал. Выдвинутую бразильской партией трудящихся, идею партисипаторного бюджета взяли на вооружение антиглобалистские движения. И долгое время этот опыт использовался главным образом левыми, социалистическими и коммунистическими партиями. Именно в коммунах, где у власти оказывалось явно левое руководство, этот инструмент стал использоваться более последовательно [5]. Вместе с тем этот политический маркер постепенно размывается⁴.

В целом доля населения, участвующая в проектах ПБ, ежегодно растет. В 2018 г. в столице Франции, например, эта доля выросла в сравнении с предыдущим годом на 25,5%, составив 210 793 жителя столицы [7].

Исследователи отмечают парадоксальный факт: сегодня выборы привлекают все меньше голосующих. Граждане, в частности молодежь, все чаще игнорируют традиционные механизмы участия. Механизмы же ПБ дают населению новые возможности определения направлений развития территорий, тем самым создавая основу для новых форм демократии [8].

Анализ динамики показателей доли населения, участвующей в голосовании за проекты ПБ, показывает, что эта доля сегодня во многих случаях превышает долю граждан, участвующих в муниципальных выборах. Особенно это касается населения с низкими доходами.

Так, в США в 2013 г. 39% голосов было отдано за проекты ПБ лицами с низкими доходами (ниже 35 тыс. долл. в год), в то время как в тот же год в местных выборах участвовало лишь 21% этой категории населения. Та же закономерность наблюдается и среди молодежи моложе 24 лет: здесь доля участвующих составила соответственно 4 и 7%. Прослеживается и тенденция роста доли участвующих в голосовании за ПБ среди иностранцев, молодежи и маргинальных слоев населения [9].

Примеры партисипаторного бюджетирования в зарубежных странах

Одним из лидеров в распространении практики ПБ является Франция. Первый партисипаторный бюджет здесь был принят в 1998 г. в г. Морсан-сюр-Орж. В 2001 г. первые опыты ПБ появляются в Сен-Дени, а в 2002 г. уже и в Париже. В некоторых городах так называемые «квартальные конверты» существуют более 30 лет, но они не выходят за рамки отдельных кварталов. Многие проекты не были завершены

⁴ Во Франции в 2016 г. ПБ использовалось в 84% населенных пунктов, где победили левые (социалистическая партия, коммунистическая партия Франции, Экологическая партия зеленых, Радикальная партия и т.д.), но уже в 2017 г. эта доля снизилась до 65,5%, а в 2018 г. — до 60% [6].

по политическим причинам. Как уже было отмечено, в большинстве стран наблюдается зависимость распространения ПБ от электро-рального фактора.

С 2014 г. система партисипативного бюджетирования действует в Париже. Это позволяет жителям столицы самостоятельно принимать решение об использовании части городского бюджета. Ключевыми вопросами, являются экология и климат. Ежегодно в Париже через этот механизм проходит 100 млн евро, или 40 евро на человека.

В целом инициативное бюджетирование используется в различных сферах (культура, уборка мусора, экология, образ жизни, здравоохранение, солидарность, транспорт, мобильность, спорт). Однако вопросы экологии занимают привилегированное место.

Так, среди общегородских проектов, реализованных в 2018 г., 3 касаются проблем климата [7].

Первый. «Париж — чемпион климата». За этот проект проголосовало 29 988 тыс. жителей, он получил 4 500 000 евро. Основными целями проекта является установка солнечных батарей на домах османовской архитектуры (кирпичные 6—9-этажные дома, построенные в 1960-х гг. XIX в.) с учетом особенностей архитектуры и обновление энергетических систем общественных зданий.

Второй. «За лучшее качество питьевой воды» (4 000 000 евро, 20 891 голос). Речь в данном случае идет об оценке состояния и очистке воды в условиях климатических изменений (сбор дождевой воды, очистка речной воды посредством установки вдоль реки Сены специальных плотов с зелеными насаждениями, установка увлажнителей и т.п.).

Третий. «Дороги для любых способов передвижения» (6 500 000 евро, 23 056 голосов). Проект направлен на приспособление дорог для любых форм и средств передвижения, в частности альтернативных автомобилям (реновация тротуаров, велодорожек, установка ограничителей для безопасной езды на велосипедах).

Весьма амбициозным стал проект «Продовольствие: от расточительства к помощи нуждающимся», запущенный в 2015 г. Парижане проголосовали за развитие помощи лицам, находящимся в стесненных обстоятельствах. В рамках реализации проекта были выделены финансовые средства для продовольственной помощи беспомощным в связи с борьбой с расточительством. Речь шла о создании условий, облегчающих связь и логистику между точками, где скапливаются продовольственные излишки (рестораны, продовольственные магазины, частный сектор) и структурами, способными перераспределить эти излишки или переработать их для облегчения потребления. В итоге были открыты социальные рестораны, предлагающие по свободным ценам блюда, изготовленные из непроданных продуктов, где парижане любых социальных слоев и любого культурного происхождения смогли бы встретиться. Подобные механизмы, с одной стороны, ограничивают расточительность, с другой — создают условия для формирования новых социальных контактов.

О том, что экологические проекты находятся сегодня в приоритете, говорит, например, опыт Гренобля. Здесь в 2018 г. победил проект, по покраске крыш в белый цвет. Белые крыши домов, как стало известно,

лучше отражают солнечные лучи, снижая интенсивность работы кондиционеров. А не так давно американские физики пришли к выводу, что белый цвет крыш способствует замедлению процесса глобального потепления⁵. Инициатива населения Гренобля представляет особый интерес для зданий, в которых располагаются особо нуждающиеся слои населения (госпитали, школы, ясли и т.п.). Ведь в данном случае качество воздуха внутри зданий становится более здоровым.

Сравнительный анализ существующих моделей ИБ в нескольких десятках городов мира позволил выделить несколько аспектов, важность которых необходимо учитывать при выборе того или иного конкретного его варианта. Каждый из аспектов предполагает использование специфических инструментов, форму организации или специфическое пространство и может касаться одних акторов больше, нежели других.

Управленческий, административный аспект. В данном случае партисипаторный бюджет рассматривается в качестве способа *повышения эффективности публичного управления* и социально-экономической политики в целом. В той или иной форме целью являются рационализация расходов, экономия и гарантия полезных для населения инвестиций, их результативного использования. В данном случае часто речь идет об использовании новых технологий для сбора информации у населения относительно выбранных проектов, их реализации и использования выделенных средств. Этот аспект был в свое время доведен до крайности в нескольких муниципалитетах Германии: здесь в приоритете стало привлечение населения к принятию решений относительно экономии бюджетных средств. В результате население привлекалось к принятию решений не относительно желаемых инвестиций, а к определению направлений урезания бюджетных расходов, по которым последствия были бы минимальными.

Социальный аспект. Здесь использование партисипаторного бюджета направлено на поиск получения *социального результата*. Эти результаты могут касаться разных показателей: пересмотр приоритетов в Бразилии в той мере, в какой ПБ позволяет отказаться от одних приоритетов пользу других; формирование социальных связей между социальными субъектами, в частности в Европе, где ПБ часто стимулирует осуществление общих действий, развитие межтерриториальных связей. К тому же в данном случае речь идет о возможности пересечения интересов различных слоев населения, которые в обычных условиях редко пересекаются и обмениваются мнениями. Вполне реальны встречи автомехаников с молодыми матерями и врачами соседней клиники.

Политический аспект. В этом случае ПБ «демократизирует демократию». Оно позволяет как бы переосмыслить основы политической системы, ставя вопрос о *новых формах и механизмах принятия полити-*

⁵ По словам лидеров проведенного исследования физиков Х. Акбари и А. Розенфельда, в ближайшее время они намерены убедить ООН в необходимости проведения перекраски крыш домов и замены дорожного покрытия. «Я называю это тройной победой, — сказал Х. Акбари. Во-первых, более прохладная окружающая среда не только сохраняет энергию, но и делает нашу жизнь комфортней. Во-вторых, понижение в городах температуры на несколько градусов значительно уменьшает смог. И третье преимущество состоит в снижении темпов глобального потепления» [10].

ческих решений. Именно эта логика стала путеводной звездой в Порту-Алегри.

Перераспределительный аспект. ПБ рассматривается в качестве средства *пересмотра направлений использования публичных ресурсов*, в целях прежде всего уравнивания социальных и территориальных диспропорций. Речь идет о пересмотре способа распределения ресурсов в зависимости от специфических проблем и потребностей населения конкретных территорий. ПБ, предполагающее несколько этапов диалога между гражданами, живущими в различных районах города и принадлежащими к различным социально-профессиональным категориям, стимулирует пересечение интересов. А значит, создаются условия для того, чтобы в бюджете были учтены интересы групп и территорий, находящихся в наименее благоприятных условиях. Именно этот аспект первенствовал в модели г. Котакачи в Эквадоре. Здесь речь шла о поиске сбалансированной модели распределения бюджетных средств между сельскими районами и урбанистическим центром. Одновременно необходимо было создать условия для доступа к публичным ресурсам тем слоям населения, которые находились от них в отдалении.

Что касается отраслевого распределения проектов ПБ, то практически по всем странам лидируют проекты, связанные с обустройством пространства жизнедеятельности; на втором месте экологические проекты, затем идут транспорт, культура и образование и молодежные проблемы [11].

Как же можно оценить на этом фоне опыт развития ПБ в России?

Инициативное бюджетирование в России

Начнем с того, что в России при описании практики участия населения в определении расходования бюджетных средств чаще всего используется термин инициативное бюджетирование. Несмотря на терминологические различия, в обоих случаях речь идет о возможностях участия населения в выборе приоритетных проектов финансирования.

Основные этапы развития ИБ в Российской Федерации:

2015 г. — создан Центр инициативного бюджетирования в структуре НИФИ Минфина России.

2016 г. — начата реализация проекта по развитию инициативного бюджетирования в РФ при участии Всемирного банка.

2017 г. — разработана программа развития ИБ в РФ на среднесрочный период.

2019 г. — ИБ включено в госпрограмму Минфина России «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»⁶.

Названная госпрограмма содержит следующие основные мероприятия:

- создание нормативной правовой базы регулирования практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации;

⁶ Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2018 г. № 340.

- создание институциональной инфраструктуры для развития инициативного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях;
- сопровождение, регулирование и обеспечение информационной поддержки процесса развития инициативного бюджетирования;
- мониторинг и оценку развития программ и практик инициативного бюджетирования.

К основным результатам отнесено повышение информированности населения о возможностях участия в определении и выборе направлений расходования бюджетных средств, в последующем контроле за реализацией отобранных проектов; повышение востребованности информации о формировании и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Определен и основной показатель, отражающий степень развития ИБ, — доля субъектов Федерации, утвердивших программу (мероприятия) по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъекта Федерации, в общем количестве регионов (в процентах).

Несмотря на столь непродолжительную историю развития практики ИБ в России, оно уже заняло достаточно прочное место в институциональной системе нашей страны.

Надо сказать, что опыт Российской Федерации в сфере ИБ был высоко оценен на международном уровне.

Так, в 2018 г. впервые опыт России был представлен в качестве лучшей практики в составе международной публикации «Надежда на демократию. 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире», опыт Республики Саха (Якутия) по поддержке местных инициатив вышел в финал международного конкурса проектов партисипаторного бюджетирования среди 95 стран мира, проводимого международной организацией «*International Observatory on Participatory Democracy*» (IOPD).

В 2017 г. в 57 субъектах Федерации на проекты, отобранные с участием граждан или с учетом их мнения, было направлено в общей сложности 14,5 млрд руб. При этом расходы бюджетов регионов составили 7,7 млрд руб. (2016 г. — 5,1 млрд руб.), софинансирование населением и бизнесом — 1,1 млрд руб. (2016 г. — 0,7 млрд руб.). Общее количество проектов (включая те, реализация которых была продолжена в 2018 г.) достигло 15 942 единиц [1, с. 5].

Остановимся коротко на лучших практиках ИБ по выделенным критериям Минфина России.

Приоритетный проект Ярославской области «Решаем вместе!» — самый высокий показатель финансирования проектов инициативного бюджетирования из регионального бюджета среди регионов РФ, реализовавших программы ИБ в 2017 г. Общий объем расходов бюджета региона на проекты ИБ составил 1,04% при общей стоимости всех реализованных в 2017 г. проектов 718,2 млн руб.

Проект по поддержке местных инициатив Кировской области. Здесь зафиксирована самая высокая доля благополучателей проектов инициативного бюджетирования в 2017 г. — 65,4% от общего количества граждан, проживающих в регионе.

Инициативное бюджетирование в Республике Башкортостан — *наибольшее количество реализуемых практик и управленческих механизмов* на региональном уровне. При всем многообразии конкретных форм ИБ закреплены схожие пропорции бюджетного и внебюджетного финансирования проектов (75/15/10). Помимо общераспространенных вопросов, решаемых с помощью ИБ, в республике планируется внедрение новых специализированных практик, связанных с поддержкой проектов, которые в будущем могли бы приносить прибыль. Речь идет, например, о кооперативах, которые могли бы получать деньги на покупку оборудования. Целью является закрепление экономически активного населения на селе, повышение инвестиционной привлекательности территории, а значит, в результате и поступление дополнительных доходов в бюджеты поселений.

Программа поддержки местных инициатив Республики Саха (Якутия) — республика выделяется на фоне других регионов России *степенью массового участия граждан* в мероприятиях по выявлению проблем, заслуживающих приоритетного решения, а также высокой степенью участия граждан в софинансировании проектов, и это с учетом географических особенностей региона.

Проект «Твой бюджет» в Санкт-Петербурге — его особенностью стало встраивание в практику инициативного бюджетирования образовательного модуля об особенностях бюджетного процесса, т.е. практика ИБ *сопровождается повышением уровня общей грамотности населения* в отношении бюджетного процесса.

«Народный бюджет» Тульской области — предоставил возможность использования *разнообразных каналов коммуникации* в целях максимально широкого вовлечения граждан в практику ИБ.

Конкурс «Берег Енисея» Красноярского края — отмечена *практика проектного офиса инициативного бюджетирования* по организации конкурса проектов «Берег Енисея». В 2016 г. Красноярский край вошел в число участников проекта Минфина России и Всемирного банка по развитию ИБ. В том же году был создан проектный центр, деятельность которого финансируется из краевого бюджета. Здесь же с 2003 г. функционирует Институт муниципального развития, предоставляющий комплексную поддержку органам местного самоуправления в области правового консультирования, образовательных программ и т.п.

Программа инициативного бюджетирования Алтайского края была отмечена за профессиональный и системный подход к разработке *визуальной айдентики* «Алтай предлагай!». Край имеет значительную протяженность и удаленность населенных пунктов друг от друга, что осложняло работу по популяризации практики ИБ. Так как регион занимает 3-е место в РФ по числу муниципальных образований поселенческого уровня, то было решено сосредоточиться на поддержке сельских территорий края. Интернет-портал, помимо информационной составляющей, предусматривал возможность дистанционной работы представителей муниципалитетов. Через личный кабинет можно было подать и редактировать заявку, контролировать этапы ее прохождения, вести подсчет баллов и т.п.

«Народный бюджет» Республики Коми был выделен как пример по реализации *доходогенерирующих проектов* в социально значимых сферах малого и среднего предпринимательства, а также проектах в сфере агропромышленного комплекса.

Проект «Я Планирую Бюджет» на территории Соснового Бора Ленинградской области — этот проект был отмечен за выбор *лучшего решения ИБ на муниципальном уровне* (мероприятия ИБ финансируются из бюджета ЛО).

Программа поддержки местных инициатив Ставропольского края отличается *масштабной информационной кампанией по вовлечению населения в проекты ИБ*. Об этом хотелось бы сказать отдельно. Если жителям восточных районов ППМИ была уже известна с 2007 г., то для жителей новых территорий она была малоизвестна. Бросается в глаза и интерес молодежи к этой новой форме участия.

В целом за прошедшее время здесь реализован 591 проект. Анализ отраслевой принадлежности реализуемых проектов позволяет выделить 3 направления-лидера. На первом месте стоят проекты, связанные с благоустройством территории, создания комфортных условий жизни населения (40% от всех проектов). На втором месте — развитие культуры. На третьем — физическая культура и спорт.

О внимании, уделяемом развитию практики ИБ, говорит количество победивших проектов.

Так, из 256 представленных на конкурс проектов реализовано 174, что составляет около 70%. Был увеличен и объем участия края в финансировании проектов с 200 млн в 2017 г. до 300 млн в 2018 г. Показательным является и то, что данную практику начинают использовать не только мелкие поселения, но и крупные города и городские округа.

Практика ИБ, как было указано выше, рассматривается не только как форма увеличения инвестиций в важные с точки зрения местного населения проекты, но и как способ привлечения к местному самоуправлению, демократическому процессу молодежи, женщин, пенсионеров, т.е. тех слоев населения, которые традиционно оторваны от возможности реализовать свои права на самоуправление.

Например, в Ставропольском крае в 2018 г. был реализован новый, оригинальный проект, основанный на инициативе молодежи. Речь идет о создании на базе Ставропольского Дворца культуры и спорта молодежного пространства *LOFT* куда молодежь может прийти со своими инициативами, студии звукозаписи, организации мастер-классов. Это сотни квадратных метров для творческих инициатив, где есть все необходимое для реализации новых проектов, проведения досуга с единомышленниками и т.п.

В финансировании проекта принимали участие бюджет города Ставрополя, бюджет Ставропольского края, средства федерального бюджета, средства физических лиц⁷.

⁷ О внесении изменений в муниципальную программу «Культура города Ставрополя», утвержденную постановлением администрации города Ставрополя от 24.11.2016 г. № 2662 «Об утверждении муниципальной программы «Культура города Ставрополя». URL: <http://www.education-26.ru/files/...11.../1.%2008.11.18%20проект%20Постановления.doc>.

Типология проектов, реализованных за 8 лет работы ППМИ в России, позволяет выделить те направления, которые население чаще всего выбирает в качестве направлений ИБ. Первое место во всех регионах стабильно занимают проекты ремонта дорог и организации водоснабжения. Вместе они составляют 51% от общего числа всех реализованных инициатив. Следующий крупный блок образуют проекты ремонта объектов культурной инфраструктуры (14%) и благоустройства территории поселений (10%). Далее следуют проекты обустройства мест отдыха и детских площадок (7%) и объектов спортивной инфраструктуры (6%). В конце списка идут проекты организации освещения, противопожарных мероприятий, благоустройства мест захоронений и отдельные проекты, не вписывающиеся в общую типологию [12].

По мере развития ППМИ и решения базовых проблем поселений граждане начинают формулировать инициативы другого уровня. Средний показатель софинансирования проектов населением, являющийся важнейшим элементом ППМИ, составляет 10%. При этом максимальные значения совокупного местного софинансирования, под которым понимается финансовый вклад муниципалитета, местного бизнеса и населения, в некоторых регионах находятся в диапазоне от 31 до 46%. Таким образом, с 2007 г. в бюджетную систему России вовлечено более 500 млн руб. от населения и местного бизнеса [13].

Побочные эффекты развития практики инициативного бюджетирования

Развитие практики инициативного (партисипаторного) бюджетирования, как показывает опыт России и зарубежных стран, помимо непосредственной цели привлечения населения к управлению и реализации локальных проектов, имеет и ряд своеобразных побочных результатов, которые важны с точки зрения укрепления социально-экономических основ гражданского общества.

Первый. Развитие практики инициативного и партисипаторного бюджетирования возвращает доверие к институтам, в т.ч. к системе налогообложения.

Речь идет о формировании своеобразной налоговой «цивилизованности», когда население понимает, на что идут налоги, которые они платят. Именно на реализацию этой идеи было направлено формирование системы партисипаторного бюджетирования в Гвадалахаре и Мексике. Голосование за проекты ПБ здесь происходит параллельно с уплатой налогов: население платит налоги и одновременно решает, на что пойдут собранные средства.

Второй. Инициативный (партисипаторный) бюджет может стать и миротворческим фактором.

Так, в Колумбии первые бюджетные инициативы появились в зонах вооруженных конфликтов. Целью было не только обеспечить демократию, но и достичь мирного урегулирования конфликта.

Третий. Рассматриваемый институт может способствовать и решению образовательных вопросов⁸.

Четвертый. ПБ дает возможность приобщиться к управлению маргинальным слоям населения.

В среднем последние голосуют за партисипаторные бюджеты в два раза больше, чем на классических выборах.

Пятый. Важным косвенным результатом развития практики ИБ является повышение бюджетной грамотности населения и, в частности, участников проектов инициативного бюджетирования.

Это аспект часто выделяется исследователями, притом не только российскими. Так, в России проекты повышения бюджетной грамотности старшеклассников реализуются в Республике Башкортостан, Алтайском и Пермском крае. Показательно, что в этих регионах высокими являются и показатели развития ИБ.

Таким образом, партисипаторное бюджетирование является важным механизмом, обеспечивающим решение наиболее злободневных и острых проблем конкретной территории. Оно создает предпосылки для привлечения к местному самоуправлению новых групп населения — молодых, женщин, детей, и даже людей, живущих за чертой бедности. Принципы ПБ распространяются на лиц, которые обычно занимают маргинальные позиции в политической жизни. Опыт показывает, что зачастую, решая посредством ИБ общие вопросы благоустройства, затрагиваются и более специфичные проблемы: например, здравоохранение и жилищные вопросы, отношения с мигрантами, установление равновесия между центром города и его периферией [14].

* * *

Расширение практики участия населения в определении направлений расходования бюджетных ресурсов, контроль за их использованием — общемировая тенденция. Различные формы этого участия используются на различных уровнях территориального управления: как в крупных городах, так и в небольших городских и сельских поселениях.

Вместе с тем отсутствие законодательного регулирования практики инициативного бюджетирования, более того, — определения в нормативно-законодательных актах самого понятия ИБ, несомненно, не только ограничивает распространение этого института, но и создает сложности в оценке эффективности различных проектов и их реализации. Существующий проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», подготовленный Минфином России, находится пока на доработке.

В отсутствие федерального закона об инициативном бюджетировании регионы взяли на себя инициативу в нормативно-правовом ре-

⁸ Например, в Колумбии жители г. Медельина решили для борьбы с нарконаследием города потратить партисипаторный бюджет на образование самых обездоленных слоев населения.

гулировании этого вопроса. Так, специальные региональные законы, регулирующие практику инициативного бюджетирования, приняты в Пермском крае (2016 г.), в Кемеровской области (2018 г.).

Полагаем, что необходимо внести изменения в федеральные законы № 131-ФЗ и № 184-ФЗ, включив в них определения понятия и основных форм инициативного бюджетирования, а также в БК РФ в части дополнения принципов бюджетной системы РФ принципами участия населения, сотрудничества со всеми заинтересованными субъектами и т.д. Следует подумать и о методической помощи региональным органам власти и органам местного самоуправления в разработке и реализации государственных и муниципальных проектов ИБ.

Как было отмечено, первые шаги в направлении институционализации инициативного бюджетирования в России уже делаются. Речь прежде всего идет о принятой Программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Следует упомянуть и о подготовленной НИФИ Минфина России Программе развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на среднесрочный период. Этот документ должен стать основой для дальнейшего развития ИБ в составе региональных госпрограмм.

Сегодня много говорят о необходимости интегрирования механизмов ИБ, с одной стороны и развития ТОС — с другой. Несомненно, это важное направление. Однако не менее важным, по нашему мнению, является нахождение точек соприкосновения и сочленения механизмов ИБ и практики территориального стратегического планирования. На сегодняшний день эти два процесса развиваются полностью обособленно друг от друга. Показателем этого является то, что, например, на сайте стратегического планирования сложно найти публикации, где бы так или иначе упоминались, оценивались или учитывались новые формы участия населения в определении бюджетных расходов. Интеграция механизмов стратегического планирования и инициативного бюджетирования способна, на наш взгляд, стать дополнительным фактором, обеспечивающим устойчивое развитие пространственной экономики. Возможно, это создаст предпосылки и для увеличения доли региональных и муниципальных средств, распределяемых через механизм инициативного бюджетирования. Ведь, как показывает мировой опыт, доля участия территориальных бюджетов в финансировании партисипаторных проектов может достигать 20–25% (в среднем 5%). В России же, как мы видели, эта доля гораздо ниже.

Список литературы

1. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Министерство финансов Российской Федерации. 2018.
2. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование: российская практика // Сайт комитета гражданских инициатив.

3. *Hidalgo A.* Le budget participatif, nouvelle tendance des villes du monde // *Le monde* 2014 03 juillet. URL: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/07/03/donner-les-cles-du-budget-aux-citoyens-nouvelle-tendance-des-villes-du-monde_4449464_4355770.html
4. Le Budget participative: le pouvoir aux parisiens // P. Dossier de presse. 2018. 2 octobre. URL: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/BP2018-DossierDePresse.pdf>
5. *Arcé P.* Budget participatif pour projets citoyens // *La Depeche.fr*. 25/09/2018
6. *Durand A.-A.* Les budgets participatifs en plein essor: 80 villes et six millions de Français concernés // *Le Monde*. 2018. 2 octobre.
7. *Jeudy P.* Les Parisiens renforcent l'action pour le climat à travers le Budget Participatif // *Parisienne du climat*. URL: <https://www.apc-paris.com/actualite/parisiennes-renforcent-laction-pour-climat-a-travers-budget-participatif>
8. Budget participative en France en 2017: bilan. 2017. 25 octobre. URL: <https://lesbudgetsparticipatifs.fr/budgets-participatifs-en-france-en-2017-bilan/>
9. A New-York, le budget participative renouvelle la participation démocratique. URL: <http://lesbudgetsparticipatifs.fr/a-new-york-le-budget-participatif-renouvelle-la-participation-democratique/>
10. Ученые: белые крыши помогут в борьбе с глобальным потеплением. URL: <https://www.rbc.ru/society/18/09/2008/5703cf079a79473dc814908f>
11. Budget participatif de Paris: qui sont les parisiens qui y participent? // *Apur*. 2018. Février, note 123. URL: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/le-budget-participatif.html>
12. *Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г.* Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха. Брошюра / Всемирный банк. 2015. 42 с.
13. *Вагин В., Гаврилова Н., Шаповалова Н.* Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // *Власть*. 2015. № 12. С. 42–46.
14. Un budget public réellement participatif, est-ce possible en Belgique? Concepts et expériences pour y voir clair. Bruxelles. 2014. P. 21.

INITIATIVE BUDGETING IN THE SYSTEM OF SPATIAL DEVELOPMENT

The institution of initiative or participatory budgeting is considered today as the most important prerequisite for increasing the participation of population and business in determining the directions of budgetary resources' spending and hence in the development of local self-government. To day considerable experience in initiative and participatory budgeting has been accumulated both in Russia and in foreign countries. Taking into account historical features and specific problems, facing a particular territory, various mechanisms of this institution are used. The article deals with the specifics of this form of budgeting and the problems it allows to solve. Basing on the analysis of Russian and foreign experience, the author comes to the conclusion concerning the need of further development of this institution on the basis of the formation of the necessary legislative framework.

Keywords: budget expenditures, initiative budgeting, population initiatives, local community, participatory budgeting, strategic planning

JEL: H72, H73, O18, O57

Дата поступления — 04.03.2019 г.

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

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

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

ODINTSOVA Alexandra V.

Dr. Sc. (Econ.), Leading Scientific Researcher, Center of Federal Relations
and Regional Development;

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

Для цитирования:

Одинцова А. Инициативное бюджетирование в системе пространствен-
ного развития // Федерализм. 2019. № 1. С. 56–71.

Людмила ЛЫКОВА

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В 2018 г.*

В 2018 г. в рамках консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации наблюдались такие позитивные в целом явления, как выраженный рост доходов, существенные показатели профицита в большинстве регионов, общее снижение долговой нагрузки. Однако все это не привело к выраженному росту реальных доходов населения. Наиболее значительно в истекшем году росли поступления налога на прибыль организаций вследствие повышения цен на энергоносители. Существенно увеличились трансферты из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации. При этом наблюдается смещение акцентов в модели федеральной финансовой поддержки с целевых видов помощи (субсидии, субвенции и иные трансферты) на нецелевые (дотации), а в рамках последних — с формализованных инструментов на неформализованные. В 2018 г. регионам удалось сохранить тенденцию к росту расходов социального блока. Вызывают серьезную озабоченность значительные показатели профицита консолидированных бюджетов целого ряда регионов, в т.ч. и тех, где имеет место существенное снижение уровня реальных доходов населения.

Ключевые слова: государственный и муниципальный долг, консолидированный бюджет, налоги, региональные бюджеты, субъект Российской Федерации

JEL: H20, H50, H60, H77

По оценкам Министерства финансов, за последнее десятилетие 2018 г. стал наиболее благополучным для бюджетов субъектов РФ [1]. Рост доходов региональных бюджетов, итоговые значения профицита консолидированных бюджетов субъектов РФ, снижение долговой нагрузки на регионы — эти и другие факты в целом отражают позитивные процессы в экономике. Однако динамика реальных доходов населения по итогам 2018 г. на уровне +0,3% на фоне темпов прироста ВВП в размере 2,3% [2] не вселяет оптимизма. Рассмотрим более подробно итоги года для консолидированных бюджетов субъектов РФ и одного из российских регионов.

*Статья написана с использованием материала бюллетеня РЭУ им. Г.В. Плеханова «Анализ трендов в бюджетно-налоговой системе России». 2019. № 14.

Доходы региональных бюджетов

По итогам 2018 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации составили 12 392,45 млрд руб. (или 12,0% ВВП). По сравнению с итогами предшествующего года они увеличились на 15,2%, или на 1634,29 млрд руб., что с поправкой на темпы инфляции означает рост на 11,9%. Как и в предшествующие годы в 2018 г. в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ доминировали налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций. За счет этих двух налогов формируется 29,5% и 25,1% всех доходов (см. табл. 1). По сравнению с 2017 г. поступления НДС увеличались на 12,4%, а налога на прибыль — на 22,8%, что существенно превышает темпы инфляции. Если рост поступлений НДС в значительной мере отражает повышение номинальной начисленной заработной платы (109,9%), то рост поступлений налога на прибыль в значительной мере связан с повышением доходов экономических агентов (главным образом крупного и среднего бизнеса) вследствие повышения мировых цен на нефть.

Т а б л и ц а 1

Поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ, 2018 г.

	2016	2017	2018		
	млрд руб.	млрд руб.	млрд руб.	в % к 2017 г.	в % к итогу
Доходы — всего	9923,83	10 758,16	12 392,45	115,2	
В т.ч.:					
Налог на прибыль организаций	2279,30	2527,73	3104,65	122,8	25,1
Налог на доходы физических лиц	3018,51	3252,32	3654,20	112,4	29,5
Акцизы	661,72	611,70	632,44	103,4	5,1
Налоги на совокупный доход	388,46	446,91	520,48	116,5	4,2
Налоги на имущество	1117,13	1250,49	1397,02	111,7	11,3
Налог на добычу полезных ископаемых	65,91	69,06	67,02	97,0	0,5
Государственная пошлина	39,39	43,26	47,65	110,1	0,4
Доходы от использования госимущества	379,74	401,10	404,62	100,9	3,3
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	1578,10	1703,02	2085,24	122,4	16,8
Прочие доходы	395,59	452,56	479,14	105,9	3,9

Источник: рассчитано по [3, 4, 5].

За счет поступления трансфертов всех видов (дотации, субсидии, субвенции и иные трансферты) из федерального бюджета в 2018 г. формировалось 16,8% общей суммы доходов. По сравнению с прошлым годом эти поступления увеличились на 22,4% (на 19,0% в реальном исчислении).

Значимым источником доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ являются *налоги на имущество*, на долю которых в общей сумме приходится 11,3% всех поступлений. По сравнению с прошлогодними показателями их поступления увеличились на 11,7% (на 8,7% в реальном исчислении). В структуре налогов на имущество преобладают налоги с организаций (налог на имущество организаций, транспортный налог с организаций, земельный налог с организаций и налог на игорный бизнес), на долю которых по итогам 2018 г. приходится 82,8% общей суммы налогов на имущество, или 9,4% доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. По сравнению с показателями 2017 г. поимущественные налоги с организаций росли более быстрыми темпами, чем налоги данной группы, уплачиваемые физическими лицами. Первые увеличились на 12,9%, а вторые — на 5,9%. В т.ч. поступления земельного налога, уплачиваемого физическими лицами, составили только 99,4% прошлогодних значений, а поступление транспортного налога с физических лиц возросло на 3,5%. Наиболее быстрыми темпами растут поступления налога на имущество физических лиц, которые в 2018 г. превысили показатели 2017 г. на 17,4%, или на 9,1 млрд руб., — сказывается поэтапный переход уплаты налога исходя из кадастровой оценки недвижимости для целей налогообложения.

Наблюдается *оживление активности малого бизнеса*. Поступления налогов на совокупный доход по итогам 2018 г. превысили прошлогодние показатели на 16,5% (на 13,2% в реальном исчислении). Доля этой группы налогов в структуре доходов субфедеральных бюджетов составляет 4,2%.

Обращает на себя внимание крайне незначительный рост доходов от акцизов (103,4%) по сравнению с прошлогодними показателями. Так, поступления акцизов на пиво, на долю которых приходится 24,0% всех доходов данной категории налогов, увеличились на 1,2% (составили 98,5% прошлогодних сумм в реальном исчислении), а поступления акцизов на автомобильный бензин выросли на 6,7% (на 3,9% в реальном исчислении). Поступления последних составляют 37,0% общей суммы акцизов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов РФ (направляются на финансирование дорожных фондов).

Поступления налога на добычу полезных ископаемых по итогам 2018 г. сократились на 3,0%. Но поскольку доля этого налога в структуре доходов невелика (0,5%), это не оказало существенного влияния на итоговые значения доходов консолидированных бюджетов.

Обращает на себя внимание существенный рост поступлений из федерального бюджета. Так, по итогам 2018 г. общая сумма федеральных трансфертов увеличилась на 382,2 млрд руб., или на 22,4% (прирост этой категории поступлений в прошлом году был существенно меньше — 124,9 млрд руб., или 7,9%).

Основную роль в структуре федеральных трансфертов бюджетам субъектов РФ играют дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. На их долю приходится более 30% общей суммы безвозмездных поступлений из федерального бюджета. По сравнению с прошлогодними показателями поступления дотаций на финансовое выравнивание увеличились на 4,9% (на 2,1% в реальном исчислении),

или на 30,0 млрд руб. (см. рис. 1). В то же время дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов увеличились более чем в 5 раз, или на 135,8 млрд руб. В целом же вся сумма дотаций возросла на 36,4%, или на 276,5 млрд руб. Обращает на себя внимание сокращение объемов субсидий, предоставленных бюджетам субъектов РФ, на 37,1 млрд руб., или на 8,8%, и крайне незначительный рост субвенций (на 5,5 млрд руб., или на 1,7%). Поскольку субвенции представляют собой форму финансирования передаваемых полномочий, столь низкий рост (ниже темпов инфляции) объемов их финансирования означает, что либо речь идет об уменьшении числа переданных полномочий, либо об удешевлении их исполнения. И то, и другое весьма проблематично.

В целом же просматривается перенос акцентов в модели федеральной финансовой поддержки субъектов РФ с целевых видов помощи (субсидии, субвенции и иные трансферты) на нецелевые (дотации). Такое смещение акцентов имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Рост объемов нецелевых видов финансовой помощи расширяет для субъектов РФ возможности финансирования собственных приоритетов, специфичных для конкретного субъекта РФ. В то же время в рамках ныне действующей модели субъекты Федерации должны выполнять требования майских указов Президента и укладываться в иные нормативные требования. А будет ли это достигнуто с помощью целевых видов помощи или нецелевых трансфертов, особого значения не имеет.

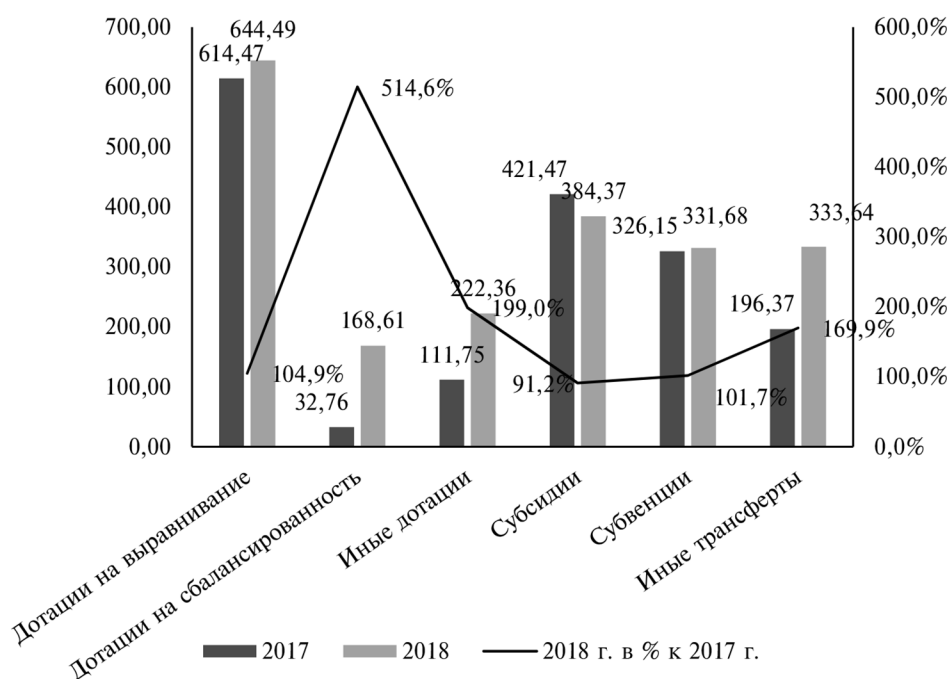


Рис. 1. Безвозмездные поступления в консолидированные бюджеты субъектов РФ из федерального бюджета, млрд руб., 2018 г.

Источник: рассчитано по [3, 4].

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 2018 г. составили 11 882,2 млрд руб. (11,5% ВВП) и увеличились по сравнению с итоговыми показателями 2017 г. на 1072,1 млрд руб., или на 9,9% (на 7,0% в реальном исчислении). В целом по всем субъектам РФ объем финансирования расходов в 2018 г. составил 95,4% утвержденных законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами муниципальных образований о бюджетах годовых показателей. Таким образом, также, как и в случае с федеральным бюджетом, имеет место *выраженное отставание темпов роста расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации от темпов роста их доходов* (на 5,3 п.п.).

Основную роль в расходах субфедеральных бюджетов играют *расходы на образование*, на долю которых приходится 25,4% всех расходов (см. табл. 2). По итогам года эти расходы были профинансированы на 97,4% от утвержденных значений и превысили объем финансирования предшествующего года на 12,1% (на 9,2% в реальном исчислении).

Т а б л и ц а 2

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2018 г.

Разделы бюджетной классификации	Млрд руб.	Темпы роста в % к 2017 г.	В % к итогу
Расходы — всего	11 882,17	109,9	100,0
Общегосударственные вопросы	749,75	114,1	6,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	139,56	119,1	1,2
Национальная экономика	2468,36	107,9	20,8
ЖКХ	1213,47	107,6	10,2
Образование	3015,63	112,1	25,4
Культура и кинематография	389,64	107,6	3,3
Здравоохранение	950,79	112,2	8,0
Социальная политика	2415,16	109,4	20,3
Физическая культура и спорт	282,84	111,5	2,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	111,38	83,2	0,9
Прочие расходы	145,59	177,3	1,2%

Источник: рассчитано по [3].

Вторым по значимости разделом расходов бюджетов субъектов Федерации являются расходы на *национальную экономику* (20,8%). По сравнению с 2017 г. эти расходы увеличились на 7,9% (на 5,0% с поправкой на темпы инфляции). Объем финансирования расходов на национальную экономику по итогам года оказался меньше утвержденных

законами о бюджетах субъектов Федерации сумм на 186,4 млрд руб. или на 7,1%. Основную роль в структуре расходов на национальную экономику играют расходы на дорожное хозяйство (дорожные фонды), на их долю приходится 42,6% всего объема финансирования данного раздела. По итогам года эти расходы были профинансированы на 86,6% годовых назначений и выросли по сравнению с прошлогодними показателями на 11,1%, или на 105,3 млрд руб. В 2018 г. расходы на дорожное хозяйство консолидированных бюджетов субъектов РФ на 15,3% покрывались поступлениями транспортного налога, еще на 37,5% — акцизами на дизельное топливо и автомобильный бензин.

Расходы на социальную политику в 2018 г. составили 20,3% всех расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и увеличились по сравнению с 2017 г. на 9,4% (на 6,5% в реальном исчислении), или на 207,5 млрд руб. При этом бюджетные назначения в целом по всем субъектам РФ были выполнены на 97,6% от утвержденных на год значений. Основным объемом финансирования в рамках данного раздела приходится на социальное обеспечение, которое увеличилось по сравнению с прошлым годом на 5,8% (на 3,1% в реальном исчислении).

Финансирование здравоохранения (без учета расходов территориальных фондов медицинского страхования) составило 8,0% от общей суммы расходов и увеличилось, по сравнению с 2017 г., на 103,5 млрд руб., или 12,2%. Как и на протяжении всего 2018 г., наиболее значительно по относительным показателям увеличилось финансирование скорой медицинской помощи (на 67,8%). Однако доля этого подраздела относительно невелика и составляет всего 2,4% всей суммы расходов раздела. Основными подразделами по объемам финансирования являются «Стационарная медицинская помощь» (36,1% расходов раздела) и «Амбулаторная медицинская помощь» (22,4% расходов раздела), которые увеличились по сравнению с прошлогодними показателями на 12,4 и 27,1% соответственно. Высокие показатели прироста объема расходов по разделу «Здравоохранение» в значительной мере являются следствием эффекта «низкой базы» — провала финансирования этих расходов в 2017 г.

Таким образом, в отличие от федерального бюджета *субфедеральная составляющая бюджетной системы сохранила и в 2018 г. тенденцию к росту расходов социального блока.*

По итогам 2018 г. регионам удалось существенно *снизить расходы на обслуживание государственного долга* (главным образом за счет ограничения роста долга и его реструктуризации), соответственно, сократилась и их доля в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Так, если в 2017 г. доля расходов на обслуживание государственного и муниципального долга составляла 1,2%, то по итогам 2018 г. — только 0,9%. Общий объем этой категории расходов сократился на 22,5 млрд руб.

Консолидированные бюджеты субъектов РФ по итогам 2018 г. исполнены с профицитом в размере 510,3 млрд руб. (притом что в соответствии с утвержденными бюджетами планировалось отрицательное бюджетное сальдо в размере 586,6 млрд руб.).

Таким образом, в целом по всем субъектам РФ существенный рост доходов (на 15,2%, или на 1634,29 млрд руб.) при ограниченном росте расходов (на 9,9%, или на 1072,1 млрд руб.) привел к тому, что *более 30% прироста доходов не были использованы в течение года*. Отчасти такой значительный профицит может быть связан с тем, что 22,7% годовой суммы трансфертов всех видов из федерального бюджета субъекты Федерации получили в декабре 2018 г.

В то же время ситуация с финансированием расходов и бюджетным профицитом в регионах существенно различалась.

По итогам 2018 г. в пятнадцати субъектах РФ консолидированные бюджеты были исполнены с дефицитом. Наибольшие абсолютные показатели дефицита консолидированного бюджета имели место в Московской области (31,7 млрд руб.), Хабаровском крае (10,3 млрд руб.) и Сахалинской области (8,5 млрд руб.). Общая же сумма дефицитов всех консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 2018 г. составила 64,9 млрд руб.

С положительным бюджетным сальдо были исполнены консолидированные бюджеты 70 субъектов РФ. Это, в частности, Москва (61,5 млрд руб.), Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа (45,8 и 41,3 млрд руб.), Республика Башкортостан (24,6 млрд руб.) и другие. Более половины общей суммы профицита консолидированных бюджетов субъектов РФ приходится на 9 субъектов РФ.

Высокие показатели положительного бюджетного сальдо сложно однозначно оценивать как позитивное явление. Так, если по абсолютным показателям наибольший профицит бюджета имеет г. Москва, то относительные его показатели весьма умеренны. Бюджетный профицит бюджета г. Москвы составляет 2,6% полученных доходов города.

Наиболее значительные относительные показатели профицита бюджета имеют место в Ямало-Ненецком автономном округе, где они превышают 24,2% расходов, Кемеровской области (21,2%), Тюменской области (19,2%). По сути, речь идет о том, что существенные ресурсы регионов остаются на бюджетных счетах вместо того, чтобы быть направленными на финансирование необходимых регионам проектов (социальных, производственных, инфраструктурных). К таким регионам, где профицит по итогам 2018 г. превысил 10% бюджетных расходов, кроме перечисленных выше относятся также Приморский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Башкортостан, Астраханская область, Вологодская область, Республика Коми и Калужская область. Из этих регионов только в Тюменской области и Приморском крае в прошедшем году имело место некоторое повышение реальных доходов населения. При этом, если в Тюменской области этот рост составил довольно внушительные 102,5%, то в Приморском крае — 100,3%. Во всех остальных регионах с высокими относительными показателями бюджетного профицита имело место снижение реальных доходов населения, а Ямало-Ненецкий автономный округ стал лидером по этому показателю — реальные доходы его жителей упали на 8,6%. Таким образом, номинально благополучные показатели исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ ничего не говорят о динамике уровня жизни населения этих регионов.

Консолидированный бюджет Хабаровского края

Рассмотрим итоги исполнения бюджета 2018 г. в одном из субъектов РФ со значительными объемами дефицитного финансирования расходов – Хабаровском крае. На протяжении последних лет государственный и муниципальный долг Хабаровского края устойчиво рос в среднем на 6 млрд руб. в год, или на 17,0%, при этом в 2018 г. госдолг увеличился на 8,0 млрд руб., или на 19,4%.

Доходы консолидированного бюджета Хабаровского края по итогам 2018 г. составили 122,2 млрд руб. В т.ч. собственные доходы (налоговые и неналоговые) составили 97,6 млрд руб. Таким образом, собственные доходы края составляют 77,4% общей суммы поступлений. На протяжении последних лет доля собственных доходов (налоговых и неналоговых) в структуре доходов снижалась с 83,4% по итогам 2016 г. и 81,7% по итогам 2017 г. и замещалась федеральными трансфертами.

Наиболее значительными источниками доходов консолидированного бюджета края (см. рис. 2) являются поступления налога на доходы физических лиц (31,9%) и безвозмездные поступления из федерального бюджета (22,6%). Доля налога на прибыль организаций, который в большинстве субъектов РФ является вторым (а иногда и первым) по значимости доходным источником, в крае составляет только 12,1% общей суммы поступлений и отстает от налогов на имущество. Доля последних в общем объеме доходов консолидированного бюджета составляет 14,3%.



Рис. 2. Структура доходов консолидированного бюджета Хабаровского края, 2018 г.

Источник: рассчитано по [3].

По сравнению с показателями 2017 г. общая сумма доходов консолидированного бюджета края увеличилась на 11,2% (на 12,3 млрд руб.), при этом налоговые и неналоговые (собственные) доходы увеличились на 5,3% (в 2017 г. этот показатель составлял 5,8%), а поступления федеральных трансфертов – на 37,3% (в 2017 г. – 19,4%). В последние годы рост поступлений трансфертов из федерального бюджета опережает рост поступлений налоговых и неналоговых (собственных) доходов консолидированного бюджета края, соответственно, падает доля собственных доходов в общей структуре поступлений в бюджет региона.

Из числа собственных доходов консолидированного бюджета наиболее существенно по относительным значениям увеличились поступления налогов на имущество – на 16,7% (на 2,5 млрд руб.). При этом основной прирост поступлений обеспечили поимущественные налоги с организаций (+2,6 млрд руб.). В то же время по налогам с населения наблюдалось сокращение поступлений. Наиболее значительно сократились поступления налога на имущество физических лиц (на 61,1 млн руб., или на 11,7%), в отличие от общей тенденции по всем регионам РФ. Незначительно снизились поступления земельного налога (на 4,0%), а поступления транспортного налога, уплачиваемого физическими лицами, незначительно возросли (на 0,5%).

Поступления НДФЛ – основного доходного источника консолидированного бюджета Хабаровского края – увеличились на 14,8% (что выше прироста поступлений в среднем по РФ), или на 3,6 млрд руб. Поступления налога на прибыль организаций по итогам 2018 г. сократились на 5,5%, или на 860,2 млн руб., при этом поступления налога от организаций, не являющихся членами консолидированных групп налогоплательщиков, сократились на 1,9 млрд руб. Таким образом, при том, что в целом по РФ поступления налога на прибыль росли опережающими темпами (см. выше), ситуация в Хабаровском крае была иной. Так, если в целом по РФ доля прибыльных организаций в 2018 г. составляла 72,6%¹, то в Хабаровском крае она была всего 60,4% (сократилась за год на 7,2 п.п.). Притом что прибыль прибыльных организаций увеличилась на 15,4% (что существенно ниже средних для страны темпов прироста прибыли субъектов хозяйствования), убытки увеличились в 1,5 раза.

Обращает на себя внимание выраженный рост поступлений налогов на совокупный доход. По сравнению с 2017 г. их поступления увеличились на 10,1% (на 552,1 млн руб.). Основной вклад в рост поступлений этой группы налогов вносит налог, уплачиваемый при упрощенной системе налогообложения, поступления которого увеличились на 17,9% (или на 649,7 млн руб.). Увеличились и поступления налога, уплачиваемого в виде патента (на 13,2%). При этом сократились поступления единого налога на вмененный доход (возможно, отчасти в связи с переходом налогоплательщиков на иные режимы налогообложения). Судя по этим данным, ситуация с доходами малого бизнеса (налоги, уплачиваемые при спецрежимах) существенно лучше, чем с доходами среднего и крупного бизнеса.

¹ Рассчитано по [6, 7].

Поступления акцизов в консолидированный бюджет Хабаровского края сократились на 3,4% (на 0,3 млрд руб.). При этом поступления ключевых для края видов акцизов сохранили повышательную динамику. Так, по итогам года наблюдается рост поступлений акцизов на дизельное топливо (на 18,3%) и акцизов на бензин (на 6,7%).

Как уже отмечалось выше, в 2018 г. по сравнению с предшествующим годом имело место существенное увеличение поступлений трансфертов из федерального бюджета (на 7,5 млрд руб.). Фактически прирост именно этой категории поступлений обеспечил более 60% всего прироста доходов. Наиболее существенно (в 2,5 раза) увеличились поступления иных трансфертов из федерального бюджета, на долю которых приходится 77,4% общей суммы прироста федеральной помощи. Возросли и поступления общей суммы дотаций (на 2,0 млрд руб.), при этом дотации на финансовое выравнивание сократились (на 0,4 млрд руб.). А весь прирост поступлений дотаций, по сути, обеспечили дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, которые край не получал в 2017 г. Сократились также поступления субсидий (на 0,6 млрд руб.) и относительно незначительно увеличились поступления субвенций (на 0,3 млрд руб.). В целом в крае по итогам года наблюдается *сокращение тех видов федеральной помощи, которые предоставляются на основе формализованных механизмов*, при существенном росте иных видов трансфертов.

Расходы консолидированного бюджета Хабаровского края по итогам 2018 г. составили 132,51 млрд руб. и увеличились по сравнению с предшествующим годом на 13,9%, или на 16,2 млрд руб. (см. табл. 3). Таким образом, расходы бюджета края в 2018 г. росли быстрее роста доходов.

Т а б л и ц а 3

Расходы консолидированного бюджета Хабаровского края, 2018 г.

Разделы бюджетной классификации	2017 млрд руб.	2018 млрд руб.	2018 в % к 2017 г.	2018 г. в % к итогу
Расходы бюджета — всего	116,31	132,51	113,9	100,0
В т.ч.:				
общегосударственные вопросы	10,69	12,85	120,2	9,7
национальная безопасность и право- охранительная деятельность	2,38	2,76	116,2	2,1
национальная экономика	17,79	22,46	126,3	16,9
В т.ч.:				
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	10,87	14,81	136,3	11,2
образование	31,05	34,21	110,2	25,8
здравоохранение	7,26	9,27	127,8	7,0
В т.ч.:				
стационарная медицинская помощь	3,64	4,81	132,0	3,6
амбулаторная помощь	2,11	2,57	121,7	1,9

О к о н ч а н и е т а б л. 3

культура, кинематография	4,39	4,84	110,2	3,7
жилищно-коммунальное хозяйство	9,01	9,75	108,2	7,4
социальная политика	26,63	27,92	104,9	21,1
обслуживание государственного и муниципального долга	2,26	2,65	117,2	2,0
Дефицит	-6,34	-10,26	161,9	-7,7%

Источник: рассчитано по [3, 4].

В расходах консолидированного бюджета края, как и в большинстве субъектов РФ, доминируют *расходы на образование* (25,8%). По сравнению с показателями прошлого года они увеличились на 10,2%, или на 3,2 млрд руб. Вторым по значимости направлением расходования средств является *социальная политика*. На ее долю приходится 21,1% общего объема расходов. По сравнению с 2017 г. расходы на социальную политику увеличились на 1,3 млрд руб., или на 4,9%, что незначительно выше темпов инфляции.

Наиболее существенно и по абсолютным, и по относительным показателям увеличились расходы на национальную экономику — на 26,%, или на 4,7 млрд руб. Основным направлением финансирования в данном разделе является дорожное хозяйство, расходы на которое возросли по сравнению с 2017 г. на 36,3%, или на 3,9 млрд руб. Финансирование дорожного хозяйства в 2018 г. только на 23% покрывалось поступлениями транспортного налога и акцизами на горюче-смазочные материалы.

Существенно, по сравнению с показателями 2017 г., увеличились *расходы на здравоохранение* (без учета расходов территориального фонда обязательного медицинского страхования). Прирост объемов финансирования данного раздела составил 27,8%, или 2,0 млрд руб., в т.ч. расходы на стационарную медицинскую помощь увеличились на 32,0%, а расходы на амбулаторную, — на 21,7%.

Таким образом, общий прирост финансирования расходов социального блока в 2018 г. по сравнению с прошлогодними показателями составил 6,93 млрд руб., или 42,8% от общей суммы прироста расходов. Повышение средней заработной платы работников социальной сферы в Хабаровском крае в целом незначительно отличалось от динамики по стране в целом. Так, отставание от средних показателей роста оплаты труда варьировалось в интервале от -5 до -1 п.п. Наиболее существенно средние значения заработной платы в 2018 г. были повышены для врачей и младшего медицинского персонала (что, впрочем, также укладывается в общую картину по стране в целом)². Таким образом, не просматривается выраженной связи роста расходов консолидированного бюджета края с повышением уровня оплаты труда в социальной сфере, этот фактор лишь один из целого ряда.

² Рассчитано по данным [8, 9].

Дефицит консолидированного бюджета Края по итогам года составил 10,26 млрд руб., или 7,7% фактически осуществленных расходов. По сравнению с прошлогодними показателями дефицит консолидированного бюджета края увеличился на 61,9%, или на 3,9 млрд руб. Рост дефицита консолидированного бюджета связан с опережающим ростом расходов по сравнению с динамикой доходов. Так, если доходы по сравнению с прошлогодними показателями увеличились на 12,3 млрд руб., то расходы увеличились на 16,2 млрд руб. По итогам 2018 г. Хабаровский край при существенных значениях дефицита бюджета имеет достаточно *позитивную динамику реальных доходов населения на фоне их общего падения по большинству регионов в 2018 г.* (один из 23 субъектов РФ, где не наблюдалось падения реальных доходов [1, 2]).

По состоянию на конец 2018 г. сумма государственного долга Края составляла 49,1 млрд руб. (40,1% общей суммы полученных доходов), за год госдолг увеличился на 19,5%. Государственный долг края профинансирован преимущественно за счет банковских кредитов (71,3%) и бюджетных кредитов Минфина РФ (20,2%).

* * *

Подводя итоги сказанному, отметим основные тенденции, проявившиеся по итогам исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2018 г.

В 2018 г. такие позитивные в целом в рамках исполнения консолидированных бюджетов субъектов Федерации явления, как: выраженный рост доходов, существенные показатели профицита в большинстве регионов, общее снижение долговой нагрузки, *не выразились в позитивной динамике реальных доходов населения.* Наиболее значительно в истекшем году росли поступления налога на прибыль организаций, отражая в целом повышательную динамику цен на нефть на мировых рынках. Однако в различных регионах динамика поступлений этого налога существенно различалась.

Существенно увеличились трансферты из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ. При этом наблюдается *смещение акцентов в модели федеральной финансовой поддержки* с целевых видов помощи (субсидии, субвенции и иные трансферты) на нецелевые (дотации), а в рамках последней с формализованных инструментов — на неформализованные (или менее формализованные).

В 2018 г., в отличие от федерального бюджета, регионам удалось сохранить тенденцию к росту расходов социального блока практически по всем позициям — образование, здравоохранение, культура и социальная политика.

Вызывают серьезную озабоченность чрезвычайно значительные показатели профицита консолидированных бюджетов целого ряда регионов, в т.ч. и тех, где имеет место существенное снижение уровня реальных доходов населения.

Список литературы

1. Выступление А.Г. Силуанова на панельной сессии «Национальные проекты и регионы: главные вопросы в начале пути». URL: <https://www.minfin.ru/ru/press-center/> Дата обращения: 5.03.2019.
2. Социально-экономическое положение России. Январь — декабрь 2018 г. / Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125 (дата обращения: 04.03.2019).
3. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). Январь — декабрь 2018 г. / Федеральное казначейство. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 04.03.2019).
4. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). Январь — декабрь 2017 г. / Федеральное казначейство. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 04.03.2019).
5. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). Январь — декабрь 2016 г. / Федеральное казначейство. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 04.03.2019).
6. Социально-экономическое положение России. Январь 2019 г. / Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125 (дата обращения: 04.03.2019).
7. Социально-экономическое положение России. Москва. Январь 2018 г. / Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125 (дата обращения: 04.03.2019).
8. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за 2017 г. / Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_monitor/itog-monitor4-17.html (дата обращения: 04.03.2019).
9. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за январь — декабрь 2018 г. / Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_monitor/itog-monitor06-18.html (дата обращения: 04.03.2019).

MAIN TRENDS OF THE EXECUTION OF REGIONAL BUDGETS IN 2018

In the process of the execution of consolidated budgets of the subjects of Federation in 2018 there were such positive events as strong revenues' growth, significant budget surplus indicators in the most of the regions and the total reduction of the debt burden. But all these events did not lead to the evident growth of real incomes of the population. Profit tax revenues grew most significantly in the past year due to the increasing energy prices. Federal grants to the budgets of subjects of the Russian Federation increased considerably. The latter took place together with the shift from the goal-oriented kinds of support to regions (subsidies, subventions and other transfers) to the non-conditional kinds of grants. In the same time these is a shift from formalized to non-formalized categories of grants. In 2018 Russian regions succeeded to preserve the tendency towards the increase of the social expenditures.

Significant volumes of consolidated budget surplus of several regions are a matter of grave concern because the high level of budget surplus exists in these regions together with serious decrease of real incomes of the population.

Keywords: state and municipal debt, consolidated budget, taxes, regional budgets, subject of the Russian Federation

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления — 02.03.2019 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 Scientific 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. Основные тенденции исполнения региональных бюджетов
в 2018 г. // Федерализм. 2019. № 1. С. 72–85.

Ирина БУКИНА

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ПЕРИОД ЗАМЕДЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И ИТОГИ 2018 г.

Традиционно одной из задач бюджетно-налоговой политики является сглаживание последствий колебаний деловой активности. В связи с чем, в периоды спада последней должна проводиться стимулирующая политика, а в периоды подъема — сдерживающая. Бюджетно-налоговая политика в России, как показано в статье, носит преимущественно проциклический характер. В период спада 2015 г. по расчетам с использованием мультипликаторов государственные расходы скорее способствовали сокращению ВВП, чем поддержанию его роста. В дальнейшем, несмотря на значительное увеличение доходов бюджета расширенного правительства и смещение приоритетов с финансирования обороны и безопасности на социальную сферу, эффект от увеличения расходов бюджета оказался отрицательным. Автором рассматривается состояние бюджетной сферы по итогам 2018 г., который показал возобновление экономического роста.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, консолидированный бюджет РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, мультипликатор, федеральный бюджет, экономическая политика, экономический рост, экономический цикл

JEL: E62, E64, H50, H60

Бюджетно-налоговая политика в развивающихся странах часто носит проциклический характер [1]. В периоды подъема деловой активности появляются средства для увеличения государственных расходов, в периоды спада — рост процентных ставок вынуждает их правительства сдерживать дефицит, поэтому расходы бюджета сокращаются. В России бюджетно-налоговая политика также является проциклической, в связи с чем сокращение бюджетных расходов на фоне спада деловой активности в 2015—2016 гг. служит яркой иллюстрацией данному утверждению. Однако судить о характере проводимой бюджетно-налоговой политики исключительно по динамике расходов некорректно. Ниже проводится как анализ динамики и структуры консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, так и оценка влияния изменения бюджетных расходов на ВВП с использованием фискальных мультипликаторов.

Бюджетно-налоговая политика в 2015–2018 гг.

Замедление экономического роста в России наблюдалось уже с 2013 г. Однако в 2015 г. политические события и спад на сырьевых рынках спровоцировали рецессию в российской экономике: ВВП снизился на 2,5% по сравнению с 2014 г. В 2016 г. темпы роста оставались близки к нулю. В 2017–2018 гг. — около двух процентов. Таким образом, за 4 года российская экономика выросла лишь на 1,6%¹.

Колебания цен на нефть за последние четыре года характеризовались очень высоким разбросом значений. Из *рисунка 1* видно, что изменение цены нефти сорта «Юралс» относительно показателя за аналогичный квартал предыдущего года составило от -60,0 до +60,0%. Тем не менее шоки такой силы не оказывали разрушительного воздействия на динамику выпуска.

На *рисунке 1* представлена динамика показателя, который можно назвать производительностью труда. Это отношение ВВП к численности занятых за соответствующий квартал года. Колебания данного показателя в целом повторяют динамику цены нефти, однако его изменчивость невелика. На *рисунке 1* темпы прироста производительности труда отмечены по правой оси, поскольку в некоторые периоды времени они на порядок отличались от темпов прироста цен на нефть.

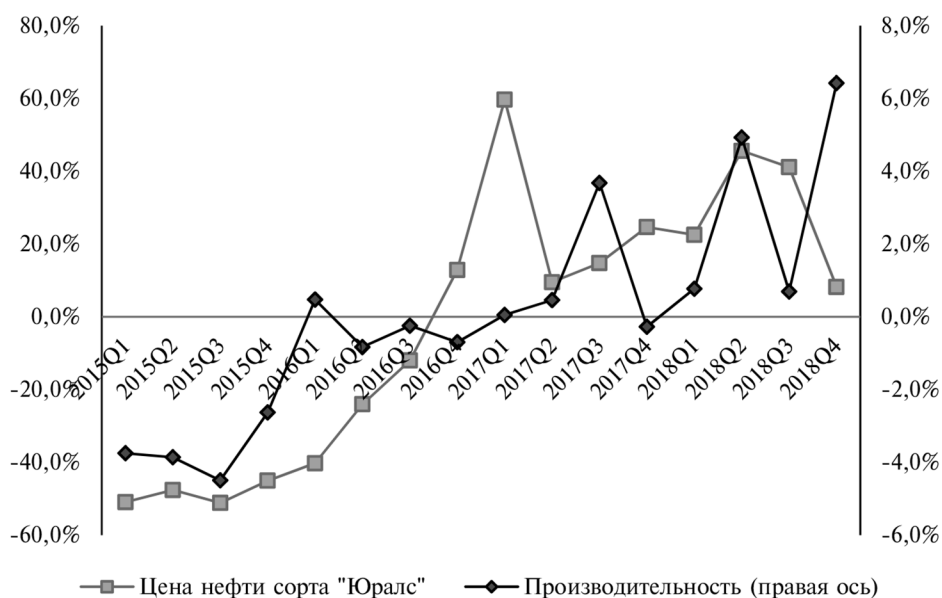


Рис. 1. Динамика цены нефти сорта «Юралс» и производительности труда (в тыс. руб./чел.), в % к аналогичному кварталу предыдущего года

Источник: URL: <http://www.gks.ru>; Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата: справочная информация / СПС «КонсультантПлюс»; расчеты автора.

¹ URL: <http://www.gks.ru>; расчеты автора.

В I–IV кварталах 2015–2018 гг. динамика производительности труда изменялась почти всегда в том же направлении, что и цена нефти. Однако строгой пропорциональности между динамикой этих показателей не наблюдается. Так, с III квартала 2015 г. по I квартал 2016 г. динамика производительности труда уже вышла на положительные значения, в то время как цена нефти сорта «Юралс» еще не достигла значений соответствующего квартала предыдущего года. В 2017 г., напротив, цена нефти росла быстрее, чем производительность труда.

Таким образом, за счет труда как фактора производства динамика ВВП остается более устойчивой к внешним шокам в краткосрочном периоде. Можно предположить, что данный фактор также обеспечивает большую стабильность доходных поступлений консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов (бюджет расширенного правительства).

Т а б л и ц а 1

Доходы расширенного бюджета в 2015–2018 гг.

	2015	2016	2017	2018
<i>Млрд руб.</i>				
Доходы — всего	26 494,09	27 746,72	30 640,02	36 916,90
Нефтегазовые доходы	5862,65	4844,03	5971,90	9017,77
<i>Темпы прироста (год к году), в %</i>				
Доходы — всего	-4,01	-0,64	6,49	17,09
Нефтегазовые доходы	-24,65	-21,61	18,89	46,75
<i>Справочно:</i>				
Прирост нефтегазовых доходов к приросту ВВП	0,81	0,78	1,17	1,43
Доля нефтегазовых доходов к доходам — всего, в %	22,1	17,5	19,5	24,4
Доходы — всего к ВВП, в %	31,8	32,2	33,3	35,6
Нефтегазовые доходы к ВВП, в %	7,0	5,6	6,5	8,7

Источник: URL: <http://www.gks.ru>; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2015–2018 гг. URL: <http://www.roskazna.ru>; расчеты автора.

Таблица 1 содержит данные о доходах расширенного бюджета, включая нефтегазовые доходы, которые в полной сумме поступают в федеральный бюджет. В 2015 г. отмечается наибольшее падение доходов. Причем нефтегазовые доходы сократились почти на четверть, в то время как общая сумма доходов бюджета расширенного правительства сократилась лишь на 4%. В 2016 г. нефтегазовые доходы вновь сократились (на 21,6%), однако общая величина доходов расширенного бюджета практически не менялась в сравнении с 2015 г. Номинально объем доходов даже несколько вырос, а с поправкой на потребительскую инфляцию (по ИПЦ) сократился менее, чем на 1%.

В 2017–2018 гг. картина зеркально поменялась: рост нефтегазовых доходов опережал рост общей суммы доходов бюджета расширенного правительства. Более того, к 2018 г. отношение нефтегазовых доходов к ВВП превышало аналогичный показатель 2015 г. и составило 8,7%. При этом отношение доходов бюджета расширенного правительства к ВВП стабильноросло с 2015 г.

Сопоставляя данные *таблицы 1* и *рисунка 1*, можно видеть, что колебания цен нефти в основном сказываются на динамике нефтегазовых доходов. Таким образом, федеральный бюджет *позволяет частично абсорбировать влияние внешних шоков на состояние бюджетной системы РФ*. Бюджет расширенного правительства в большей степени определяется динамикой производительности труда, нежели колебаниями цен нефти.

В целом сформированная система изъятия рентных доходов позволяет сохранять стабильность доходов бюджетной системы РФ, обеспечивая субъекты Федерации и внебюджетные фонды необходимыми средствами. Однако высокий уровень дифференциации доходов бюджетов субъектов РФ и зависимость от средств федерального правительства во многом нивелируют это преимущество.

Расходная часть бюджета расширенного правительства формируется, скорее, с учетом последнего замечания, а не в соответствии с закономерностями, описанными с помощью данных *рисунка 1* и *таблицы 1*.

Из данных, представленных в *таблице 2*, следует, что расходы бюджета расширенного правительства в целом менялись незначительно. В 2016 и 2017 гг. они сокращались в реальном выражении, но менее, чем на 1%. В 2018 г. расходы выросли почти на 3% в сопоставимых ценах 2017 г., притом что доходы бюджета расширенного правительства выросли на 17,1%, обеспечив значительный профицит.

В *таблице 2* расходы бюджета расширенного правительства сгруппированы не в соответствии с бюджетной классификацией, а с учетом их экономической роли. В строку «Общегосударственные расходы» включены также расходы по обслуживанию государственного и муниципального долга. Все расходы на «силовой блок» объединены в раздел «Национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Расходы на финансирование инфраструктуры и мер промышленной политики содержатся в разделе «Национальная экономика, ЖКХ, охрана окружающей среды». В разделе «Культура и социальная политика» сведены расходы, которые можно отнести к инвестициям в человеческий капитал. Это расходы на образование, здравоохранение, культуру, а также пенсионное обеспечение и прочие выплаты социального характера.

Общий секвестр был произведен в 2016 г., когда расходы сократились по всем категориям, за исключением расходов «силового блока». При этом в 2015 г., когда наблюдалось основное снижение ВВП и деловой активности в целом, расходы продолжали наращиваться (кроме расходов на национальную экономику и инфраструктуру).

В 2017–2018 гг. приоритеты сменились: росли расходы на социальную сферу и человеческий капитал, финансирование национальной экономики. Напротив, расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность резко сократились.

Т а б л и ц а 2

Структура и динамика расходов бюджета расширенного правительства в 2015–2018 гг.

	2015	2016	2017	2018
<i>В млрд руб.</i>				
Расходы — всего	28 646,9	30 117,0	31 147,4	32 964,6
Общегосударственные вопросы	2499,7	2621,7	2794,4	2131,5
Национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность	5254,9	5789	4888,3	4938,9
Национальная экономика, ЖКХ, охрана окружающей среды	4826,1	4966,4	5658,2	5915,2
Культура и социальная сфера	16 066,2	16 739,9	17 806,5	19 978,9
Прирост в % к предыдущему году (с поправкой на ИПЦ)				
Расходы — всего	2,55	-0,25	-0,27	2,85
Общегосударственные вопросы	10,33	-0,49	2,78	5,99
Национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность	7,43	4,52	-18,57	-1,81
Национальная экономика, ЖКХ, охрана окружающей среды	-17,93	-2,37	9,86	1,60
Культура и социальная сфера	7,84	-1,14	2,58	4,04

Источник: URL: <http://www.gks.ru>; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2015–2018 гг. URL: <http://www.goskazna.ru>; расчеты автора.

Воздействие расходов бюджета расширенного правительства на экономику можно оценить посредством *мультипликаторов государственных расходов*. Оценки мультипликаторов, как правило, осуществляются с помощью моделей авторегрессий. Особый интерес к использованию мультипликаторов бюджетно-налоговой политики возник после мирового финансового кризиса 2007–2009 гг. Так, одним из основных выводов стал эмпирический факт о том, что значения мультипликаторов увеличиваются в периоды спада деловой активности, что повышает эффективность инструментов бюджетно-налоговой политики в этот период [2].

Некоторые оценки мультипликаторов государственных расходов для России после 2008 г. свидетельствуют о том, что бюджетно-налоговая политика влияет на экономику в соответствии с теоретическими предположениями кейнсианской теории. Однако степень этого влияния, как правило, невелика. Так, по оценкам Центра макроэкономических исследований Сбербанка России, мультипликатор совокупных непроцентных расходов бюджета расширенного правительства составлял лишь 0,13 (для 2010 г.) [3].

Также оценки Центра макроэкономических исследований Сбербанка России показали, что для отдельных видов государственных расходов мультипликаторы могут быть больше, чем в целом по всей сумме. В частности, наибольший мультипликатор (0,55) характерен для расходов на национальную экономику, ЖКХ и окружающую среду.

На основе оценок Центра макроэкономических исследований Сбербанка России в настоящей работе было рассчитано влияние фактического изменения расходов бюджета расширенного правительства на ВВП России. Результаты этого расчета проиллюстрированы на *рисунке 2*.

Расчет учитывал изменение расходов относительно ВВП за 2015–2018 гг. и значение мультипликаторов госрасходов по состоянию на 2010 г.

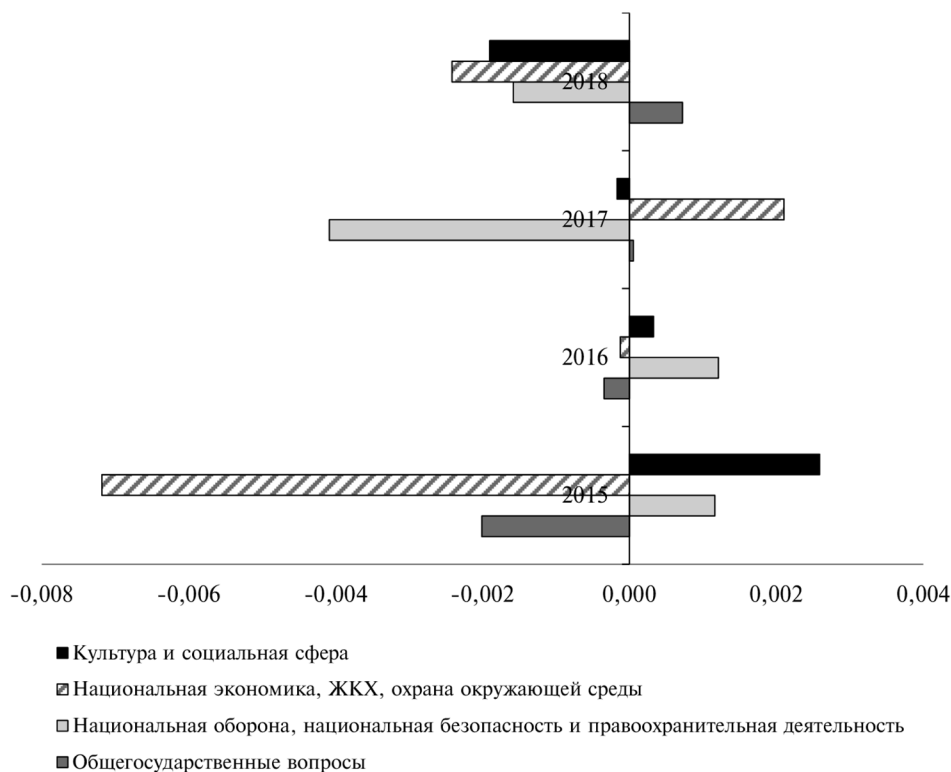


Рис. 2. Вклад изменения расходов бюджета расширенного правительства в прирост ВВП, в процентных пунктах

Источник: Эффективность госрасходов в России / Центр макроэкономических исследований Сбербанка России. 13.01.2011; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2015–2018 гг. URL: <http://www.goskazna.ru>; расчеты автора.

Согласно *рисунку 2*, изменения в расходах бюджета расширенного правительства в основном вносили негативный вклад в прирост валового выпуска. В 2015 г., несмотря на положительное влияние роста расходов на социальную сферу и национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, сокращение расходов на национальную экономику, по сути, способствовало сокращению валового выпуска.

В 2016 г. происходило сокращение расходов относительно предыдущего года, однако относительно ВВП бюджетные расходы несколько возросли, поэтому мультипликативный эффект оказался в целом положительным, хотя и незначительным.

В 2017 и 2018 г. опережающий рост ВВП привел к тому, что отношение расходов бюджета к выпуску сокращалось, поэтому влияние оказалось в основном отрицательным. В 2017 г. положительный вклад вносил рост расходов на национальную экономику, а в 2018 г. — рост расходов на общегосударственные вопросы.

Таким образом, наблюдаемый рост расходов, в том числе на цели развития человеческого капитала, может не вносить значимого вклада в рост ВВП, если последний происходит вследствие влияния благоприятной конъюнктуры. Проциклический характер бюджетно-налоговой политики России усиливает асимметричность действия мультипликаторов: усиливая их влияние в периоды замедления деловой активности и ослабляя, — в периоды ее оживления.

Итоги 2018 г.

Итоги 2018 г. оказались несколько выше скромных прогнозов Минэкономразвития. ВВП, по предварительной оценке, вырос на 2,3% относительно 2017 г. Основной вклад в прирост валовой добавленной стоимости внесли добывающая промышленность, строительство, финансовая и страховая деятельность, сектор государственного управления. Рост совокупного спроса вновь поддерживался ростом цен на нефть: экспорт товаров по итогам 2018 г. почти на треть превысил аналогичный показатель за 2017 г. Рост инвестиций в основной капитал в январе — сентябре 2018 г. составил 4,1% в сравнении с аналогичным периодом 2017 г. При этом реальные располагаемые доходы населения выросли лишь на 0,3% относительно 2017 г. Учитывая, что с 2014 г. реальные располагаемые доходы населения ежегодно снижались, слабый рост 2018 г. практически не повлиял на их уровень. К началу 2019 г. реальные располагаемые доходы населения составили лишь 90% от уровня 2013 г.

В свою очередь доходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов по итогам 2018 г. показали рост на 17,1% (с поправкой на потребительскую инфляцию). Всего в бюджеты бюджетной системы РФ и государственных внебюджетных фондов поступило 36 916,9 млрд руб. (см. табл. 3), что оценивается в 35,6% к ВВП.

Структура доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2018 г. изменилась — вновь за счет нефтегазовых поступлений. Увеличились доли налоговых доходов и неналоговых и прочих доходов в ущерб страховым взносам на обязательное социальное страхование. Удельный вес последних сократился с 21,3 до 19,5%, хотя номинально поступления выросли до 7195,0 млрд руб. С поправкой на инфляцию прирост страховых взносов на обязательное социальное страхование составил 7,2% в сравнении с предыдущим годом. Тем не менее это значительный рост, особенно в сравнении со скромными макроэкономическими показателями. Причина заключается в росте номинальной заработной платы, который по итогам 2018 г. оценивается в 109,9%. Вновь наблюдается разрыв между стагнацией реальных располагаемых доходов населения и ростом реальной заработной платы (на 6,8%), превышающем темпы экономического роста.

Т а б л и ц а 3

Доходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2017–2018 гг.

	2018		2017		2018 г. к 2017 г.
	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу	в %
Доходы бюджета	36 916,9	100,0	30 640,0	100,0	117,1
В т.ч.					
налоговые доходы	23 602,0	63,9	19 277,6	62,9	119,0
страховые взносы на обязательное социальное страхование	7195,0	19,5	6523,9	21,3	107,2
неналоговые и прочие доходы	6119,9	16,6	4838,5	15,8	122,9

Источник: URL: <http://www.gks.ru>; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2017–2018 гг. URL: <http://www.roskazna.ru>; расчеты автора.

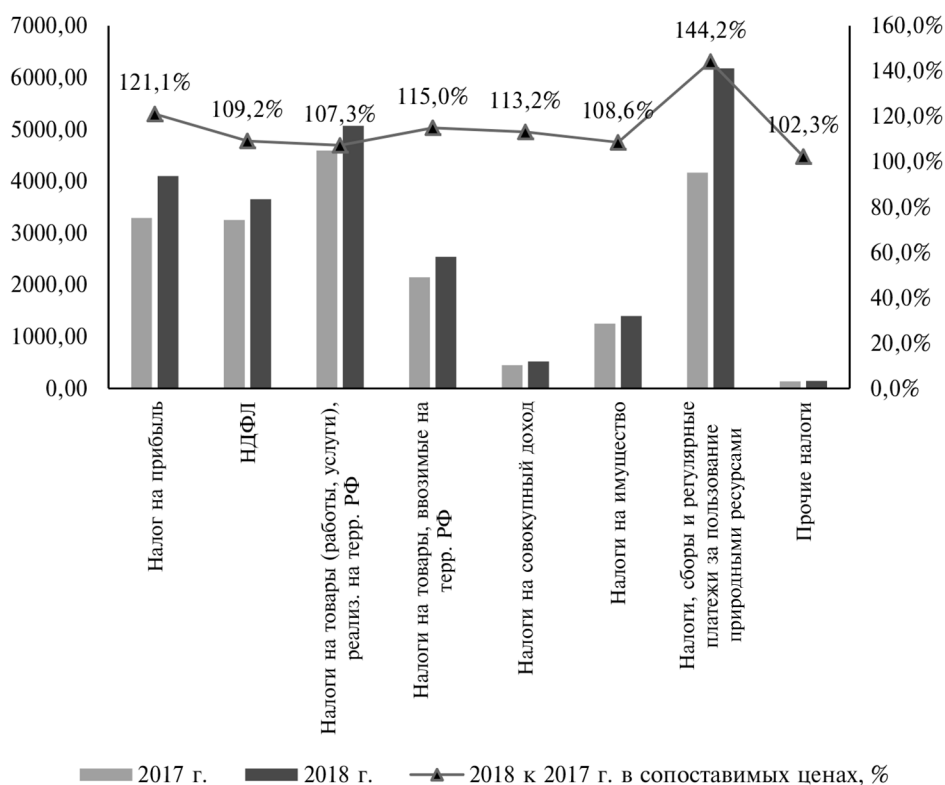


Рис. 3. Динамика налоговых доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2017–2018 гг.

Источник: URL: <http://www.gks.ru>; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2017–2018 гг. URL: <http://www.roskazna.ru>; расчеты автора.

В структуре налоговых доходов также произошло некоторое перераспределение удельных весов. Впрочем, ожидаемое, поскольку, как видно из рисунка 3, благоприятная конъюнктура на рынке нефти обусловила опережающий рост поступлений от налогов за пользование природными ресурсами (на 44,2%) и налога на прибыль организаций (на 21,1%). В результате удельный вес налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами в общей сумме доходов расширенного бюджета РФ вырос с 21 до 26%. Безусловно, практически весь этот прирост был обеспечен поступлениями от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, т.е. *основной выгрыш получил федеральный бюджет*.

Вместе с тем отмечается и рост тех налогов, которые составляют основу бюджетов субъектов РФ. Помимо налога на прибыль речь идет о налоге на доходы физических лиц (далее — НДФЛ), поступления от которого выросли на 9,2%, налогах на имущество (+8,6%) и налогах на совокупный доход (+13,2%).

В 2018 г. возобновился рост расходов бюджетов бюджетной системы РФ после периода экономии в условиях рецессии, снижения цен на нефть и политических санкций. Увеличение расходов было связано с выполнением «майских указов» 2012 г. в преддверии президентских выборов 2018 г. и проведения чемпионата мира по футболу.

Расходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2018 г. составили 33 880,7 млрд руб. и выросли на 2,9% в сопоставимых ценах 2017 г. (по ИПЦ).

В 2018 г., в отличие от предыдущих лет, расходы на социальную политику практически не росли. Их удельный вес снизился с 36,3% в 2017 г. до 35,4% в 2018 г. (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

**Структура и динамика расходов консолидированного бюджета РФ
и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2018 г.**

Статьи расходов	Млрд руб.	%	2018 г. к 2017 г. в сопоставимых ценах, в %
Расходы — итого	33 880,7	100,0	102,9
Общегосударственные вопросы	2131,5	6,3	106,1
Национальная оборона	2828,4	8,3	96,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2110,5	6,2	100,8
Национальная экономика	4442,9	13,1	99,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	1324,1	3,9	106,4
Охрана окружающей среды	148,3	0,4	123,9
Образование	3668,6	10,8	109,2
Культура, кинематография	528,2	1,6	104,1

О к о н ч а н и е т а б л . 4

Здравоохранение	3315,9	9,8	114,2
Социальная политика	11 998,2	35,4	100,4
Физическая культура и спорт	331,5	1,0	98,5
Средства массовой информации	136,5	0,4	104,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	916,1	2,7	105,8
<i>Справочно:</i> Профицит/дефицит	3036,2		

Источник: URL: <http://www.gks.ru>; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2017–2018 гг. URL: <http://www.roskazna.ru>; расчеты автора.

Значительно выросли расходы на образование, доля которых составила более 10%. Если в 2017 г. расходы на образование оценивались в 3 264,2 млрд руб., то по итогам 2018 г. они составили 3 668,6 млрд руб., или 109,2% от уровня 2017 г. в сопоставимых ценах. Доля расходов на здравоохранение также выросла с 8,8 до 9,8% благодаря увеличению финансирования по данному направлению на 14,2% в реальном выражении. Траты на национальную оборону и национальную экономику снижались, а расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность почти не изменились. Таким образом, в 2018 г. была продемонстрирована *смена приоритетов бюджетной политики*, заявленная Президентом и утвержденная Законом «О федеральном бюджете...» на очередной трехлетний период.

Незапланированный рост доходов обеспечил профицит консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в размере более 3 трлн руб., т.е. почти 3,0% ВВП. Около 90% профицита традиционно приходится на долю федерального бюджета.

Существенный рост цен нефти при осторожном бюджетном планировании вновь способствовал значительному улучшению показателей федерального бюджета РФ. Доходы федерального бюджета выросли на четверть в реальном выражении: с 15 088,9 млрд до 19 454,9 млрд руб., из которых 46% пришлось на долю нефтегазовых доходов. Объем расходов при этом практически не изменился, а в сопоставимых ценах оказался на 1,1% ниже уровня 2017 г. Вновь образовался значительный профицит федерального бюджета, что позволило возобновить пополнение Фонда национального благосостояния в соответствии с новым бюджетным правилом.

Рисунок 4 демонстрирует резкий рост нефтегазовых доходов в 2018 г. — почти в два раза. Основная компонента — поступления от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья — выросла на 45,2% в сопоставимых ценах 2017 г.

Вывозные таможенные пошлины на сырую нефть и товары, выработанные из нефти, выросли более чем на 50% в реальном выражении. Это увеличение произошло не только за счет роста цен на нефть (хотя он остается основным фактором), но и благодаря увеличению добычи нефти и газа на 1,7%, а также — экспорта на 2,9% (в натуральных величинах).

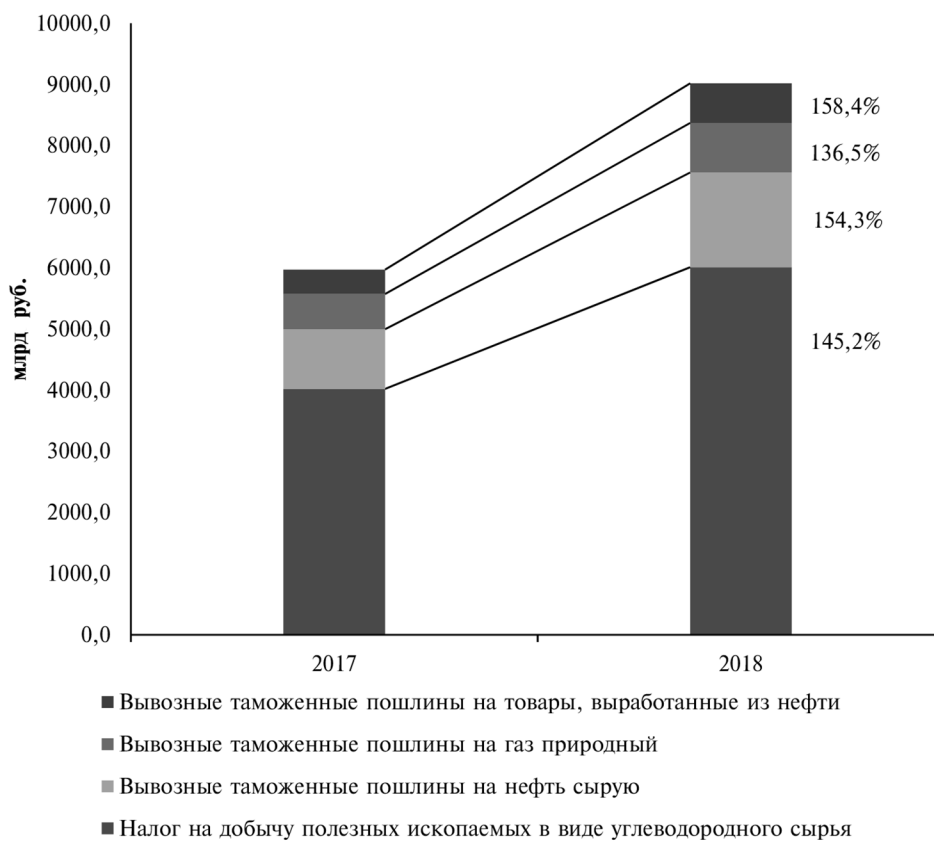


Рис. 4. Динамика и структура нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2017–2018 гг., млрд руб., в % (в сопоставимых ценах 2017 г.)

Увеличение объемов добычи, реализации (прежде всего на экспорт) и переработки нефти в стоимостном выражении также обеспечило федеральному бюджету заметный прирост поступлений по налогу на прибыль организаций (в части, зачисляемой в федеральный бюджет). Сумма поступлений выросла почти на 30,0% в сопоставимых ценах 2017 г. При этом доходы в виде налога на прибыль организаций консолидированных групп налогоплательщиков выросли в 1,6 раза.

Расходы федерального бюджета остались практически на том же уровне, что и в 2017 г. В сопоставимых ценах 2017 г. их объем даже сократился на 1,1% (табл. 5).

Т а б л и ц а 5

Структура и динамика расходов федерального бюджета в 2018 г.

Статьи расходов	Млрд руб.	В %	2018 г. к 2017 г. в сопоставимых ценах, в %
Расходы	16 712,9	100,0	98,9
Общегосударственные вопросы	1257,0	7,5	105,1
Национальная оборона	2827,0	16,9	96,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1971,6	11,8	99,9
Национальная экономика	2402,1	14,4	94,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	148,8	0,9	121,0
Охрана окружающей среды	116,0	0,7	122,0
Образование	722,6	4,3	114,2
Культура, кинематография	94,9	0,6	102,8
Здравоохранение	537,3	3,2	118,7
Социальная политика	4581,8	27,4	89,2
Физическая культура и спорт	64,0	0,4	64,7
Средства массовой информации	88,4	0,5	103,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	806,0	4,8	110,4
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	1095,4	6,6	134,6
<i>Справочно:</i> Профицит (+) / Дефицит (-)	2742,0		

Номинально сократились расходы на национальную оборону, национальную экономику, социальную политику и физическую культуру. Расходы на национальную безопасность номинально выросли, но в сопоставимых ценах 2017 г. оказались на 0,1% меньше, чем в предыдущем периоде. *Наиболее заметным стало снижение социальных расходов.* Год от года они увеличивались, несмотря на общий секвестр, обусловленный спадом в российской экономике 2015–2016 гг. В 2018 г. расходы на социальную политику сократились с 4 992,0 до 4 581,8 млрд руб., в сопоставимых ценах 2017 г. это снижение оценивается в 10,8%. В результате такого падения доля расходов на социальную политику в общей сумме расходов федерального бюджета сократилась с 30,4 до 27,4%. Снижение данных расходов в сравнении с предыдущим периодом обусловлено тем, что в 2017 г. производилась единовременная выплата пенсионерам, которая не осуществлялась в 2018 г. Таким образом, объем расходов на социальную политику номинально сопоставим

с аналогичным показателем 2016 г., хотя в реальном выражении (с учетом инфляции за 2017–2018 гг.) он меньше на 6,4%.

Если бы не произошло сокращения расходов на социальную политику, то увеличение финансирования по статьям «Образование» и «Здравоохранение» в общей сложности обеспечило бы целый процентный пункт прироста итоговой суммы расходов федерального бюджета. В целом доля расходов на образование и здравоохранение в структуре федерального бюджета выросла с 6,4 до 7,5%.

Целых 34,6% роста (в сопоставимых ценах 2017 г.) отмечается по статье «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации». Удельный вес этих расходов вырос с 4,8 до 6,6%. Представляется, что такое увеличение связано с задачей выполнения указов Президента от 2012 г.

Также в 2018 г. значительные темпы прироста (более 20%) показали статьи расходов, удельный вес которых невелик, поэтому значимого эффекта на результат не произошло. К ним относятся расходы на жилищно-коммунальное хозяйство и охрану окружающей среды.

Еще в 2017 г. федеральный бюджет был сведен с дефицитом в раз-
мере более 1 трлн руб. Однако по итогам 2018 г. профицит федерально-
го бюджета составил 2,7 трлн руб. (2,6% ВВП).

* * *

Бюджетно-налоговая политика в России носит преимущественно *проциклический характер*. При этом достаточных обоснований для проведения сдерживающей политики в периоды спада деловой активности не отмечается. По крайней мере в 2015–2018 гг. спад и медленный выход из рецессии не столь значительно влияли на доходы бюджета расширенного правительства, поскольку основной удар принял на себя федеральный бюджет.

Основной вклад в стимулирование ВВП, по оценкам, вносят расходы на национальную экономику. Их снижение (относительно выпуска) в пользу увеличения расходов на социальную сферу отрицательно влияет на экономический рост. Это подтверждают данные за 2018 г.

Список литературы

1. *Vegh C.A.* Fiscal Policy in Emerging Markets: Procyclicality and Graduation // NBER Reporter. 2015. Iss. 4. P. 8–12.
2. *Batini N., Eyraud L., Weber A.* A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers / IMF. 2014. WP/14/93, P. 1–33.
3. Эффективность госрасходов в России / Центр макроэкономических исследований Сбербанка России. 13.01.2011. — 18 с.

FISCAL POLICY OF RUSSIA IN THE PERIOD OF ECONOMIC GROWTH SLOWDOWN AND THE RESULTS OF 2018

Traditionally, one of the objectives of fiscal policy is smoothing the effects of fluctuations in business activity. In this connection, in the periods of recession, there should be a stimulating policy, and in the periods of recovery – restraining policy. Fiscal policy in Russia, as it's shown in the article, is primarily procyclical. During the 2015 recession, according to the calculations using multipliers, government spending contributed to the reduction of GDP rather than to the support of its growth. Later, despite a significant increase in the revenues of the expanded government budget and the shift in priorities from defense and security financing to social sphere, the effect of the increase in budget expenditures turned out to be negative. The article also discusses the state of the budget sphere following the results of 2018, which showed the restoration of economic growth.

Keywords: fiscal policy, consolidated budget of the Russian Federation and budgets of state extra-budgetary funds, multiplier, federal budget, economic policy, economic growth, economic cycle

JEL: E62, E64, H50, H60

Дата поступления — 06.03.2019 г.

БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научный 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 Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.com

Для цитирования:

Букина И. Бюджетно-налоговая политика России в период замедления экономического роста и итоги 2018 г. // Федерализм. 2019. № 1. С. 86–99.

Вера ЛЕВИНА

СОГЛАСОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современная региональная и муниципальная бюджетная политика характеризуется высоким уровнем централизации бюджетной системы. Для поиска внутренних резервов совершенствования бюджетной политики на территориальном уровне интересно рассмотреть ее в контексте выявления и согласования интересов территориальных органов власти, населения и бизнеса. Рассматриваются возможности согласования интересов территориальных властей и населения в рамках таких финансовых механизмов взаимодействия, как самообложение граждан и инициативное бюджетирование, а также анализируется использование «бюджетов для граждан» как возможного инструмента информационного воздействия на интересы жителей. Характеризуются субъективные факторы, воздействующие на содержание интересов. Анализируются отдельные аспекты концепции поведенческих финансов как основы для изучения данных интересов. Проведенный анализ позволил выявить противоречия в интересах территориальных властей, населения и бизнес-структур и наметить пути их согласования.

Ключевые слова: бюджет для граждан, бюджетная политика, муниципальные образования, поведенческие финансы, самообложение, экономические интересы

JEL: H39, H70, H71

Необходимость анализа интересов в современной бюджетной политике территорий

В бюджетной политике субъектов Российской Федерации в последние годы сохраняются проблемы, связанные со значительной нагрузкой на бюджеты по обслуживанию долга, наличием просроченной кредиторской задолженности.

Так, 43 региона в 2017 г. тратили на обслуживание долга без учета бюджетных кредитов более 10% бюджетных средств, а в 10 были нарушены соглашения о предоставлении бюджетных кредитов. Несмотря на некоторый рост общей величины консолидированных доходов региональных бюджетов [1, с. 21], в области межбюджетных отношений субъектов Федерации и муниципальных образований также наблюдаются многочисленные проблемы. В частности, в 28 субъектах Федерации

в 2017 г. было нарушено ограничение по предельной доле иных трансфертов местным бюджетам. При этом анализ динамики местных бюджетных показателей говорит о том, что существенные изменения экономической ситуации, происходящие в российской экономике, не оказали принципиального влияния на структуру доходов бюджетов (см. рис. 1).

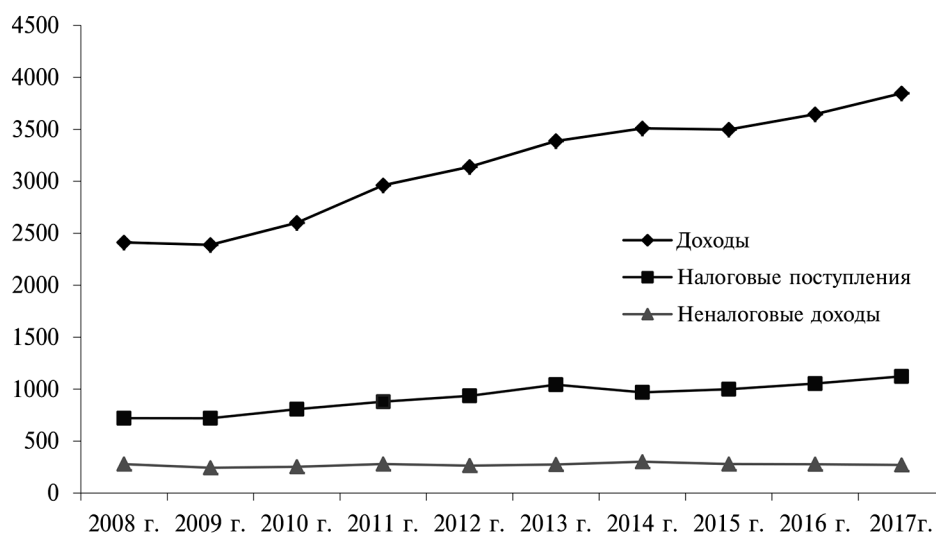


Рис. 1. Доходы местных бюджетов в 2008–2017 гг., млрд руб.

Это связано не с их устойчивостью к переменам, происходящим во внешней среде, а со сложившимся подходом к обеспечению сбалансированности бюджетов на территориальном уровне. Он предполагает регламентацию финансовых процессов со стороны федеральных властей, поддержание минимального уровня доходов в большинстве территориальных бюджетов, необходимого для финансирования текущих расходов и выполнения первоочередных обязательств.

В такой ситуации становится очевидно, что ни положительные внешние экономические тенденции, ни тем более отрицательные тренды не создают предпосылок для принципиальных изменений в бюджетной политике территорий. Возникает справедливый вопрос о поиске внутренних возможностей преобразований в сложившейся ситуации. Для его решения предлагается *рассматривать бюджетную политику территорий через призму интересов участников бюджетного процесса*. Думается, что как на региональном, так и на муниципальном уровне, чем более адекватно оценены интересы участников бюджетного процесса и выявлены пути их согласования и причины конфликтов, тем более полно используется потенциал механизмов бюджетной политики.

Нужно учитывать, что «в современном планировании будущие ориентиры определяются не единоличным решением планирующего субъекта (органа власти), обладающего монопольным правом на такие решения, находящегося как бы вне планируемой реальности (планирование действий других), но при этом полностью контролирующего

ее, а представляют собой результат взаимодействия многих субъектов, движимых их собственными интересами, непосредственно участвующих в планировании и имеющих возможность частично контролировать (в пределах своей доли участия) планируемую реальность» [2, с. 5]. Экономические интересы в бюджетной политике многочисленны, разнообразны и динамичны, что обуславливает сложность их идентификации и трудности согласования.

Как справедливо отмечал В.М. Полтерович, «проблема согласования разнородных интересов является одной из важнейших в экономической теории и в социальных науках вообще» [3, с. 53]. Несмотря на достаточно большое число работ российских и зарубежных авторов, посвященных анализу взаимодействия интересов сторон в социальных и экономических системах, вопросам согласования интересов в области территориальной бюджетной политики уделено недостаточное внимание.

При анализе региональных и местных экономических интересов, по нашему мнению, могут быть использованы два основных подхода. *Первый подход* более результативен при анализе бюджетной политики непосредственно на региональном или местном уровне, без учета межбюджетных взаимодействий. Он предполагает выделение групп носителей различных экономических интересов на территориальном уровне, оценку изменчивости или стабильности интересов и поиск причин конфликтов интересов и путей их согласования в рамках конкретного публично-правового образования. Существенное внимание в рамках данного подхода нужно уделить возможным искажениям интересов, их деформации при взаимодействии местных властей, населения, представителей крупного и малого бизнеса. Нужно учитывать и значимость региональной специфики, что обеспечивает рост эффективности управления [4, с. 182].

Второй подход связан с выделением агрегированных региональных и муниципальных экономических интересов. При этом носителем интересов является местное сообщество, а их выразителем выступают на региональном уровне — органы власти субъектов РФ, а на муниципальном — органы местного самоуправления [5, с. 12]. При реализации данного подхода используется допущение, что органы власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления не только отражают агрегированные интересы населения, проживающего на соответствующей территории, но и имеют собственные интересы, обусловленные стремлением эффективно реализовывать возложенные на них полномочия [6, с. 153].

Оба подхода применимы на практике. Первый подход имеет преимущество при разработке мероприятий по совершенствованию территориальной бюджетной политики. Второй подход, на наш взгляд, целесообразен при анализе взаимодействия региональных и местных властей в рамках реализации ими финансовой политики, в особенности при регулировании межбюджетных отношений. В данной статье мы рассматриваем только первый подход к согласованию интересов в бюджетной политике территорий.

Интересы территориальных властей, населения и бизнеса

Основные носители интересов, их содержание и механизмы согласования в целом сходны на уровне субъекта РФ и муниципального образования. Для упрощения мы рассматриваем содержание интересов участников бюджетного процесса на примере местных сообществ и органов местного самоуправления.

Анализируя интересы местной власти, населения и бизнес-структур, следует уделить внимание оценке степени их *осознанности и консолидированности*. Осознанность интересов определяет их динамическую составляющую, то, насколько имеющиеся у субъектов интереса мотивы реально направляют их деятельность. Проблема консолидации интересов проявляется, когда объединение интересов конкретных индивидов в единый интерес группы затрудняется из-за воздействия субъективных факторов. В большей степени они затрагивают содержание и динамику интересов населения, в меньшей — интересы местной власти и бизнеса. Тем не менее в отношении всех носителей интересов можно говорить о *значимости индивидуальных субъективных факторов*. Исходя из этого, по нашему мнению, целесообразно учитывать возможность применения концепции поведенческих финансов к анализу согласования интересов в территориальной бюджетной политике.

Разработки Д. Канемана и А. Тверски, заложившие основу поведенческой экономики, базируются на предпосылке о преимущественно нерациональном поведении экономических субъектов. Они вводят понятие «функция ценности», которое является альтернативным традиционному понятию «функция полезности» и в общем виде представляет собой меру психологического удовлетворения субъекта от различных экономических исходов [7]. В трудах Р. Талера поведенческая экономика получила свое дальнейшее развитие [8]. Им были сформулированы основы поведенческих финансов как направления научной мысли. На наш взгляд, отдельные положения поведенческой экономики следует принять во внимание при выявлении интересов в территориальной бюджетной политике, оценке их изменчивости и поиске эффективных механизмов согласования.

Интересы населения в бюджетной политике в общем виде могут быть обозначены как получение необходимого объема качественных бюджетных услуг и минимизация налогов, сборов и иных платежей, вносимых индивидами в бюджетную систему. Очевидно, что две указанные группы интересов противоречивы по своей сути. Однако на практике иногда возможно определить соотношение указанных интересов населения. С позиции поведенческих финансов можно выделить даже ситуации, когда оба противоположно направленных интереса присущи одному и тому же индивиду и тогда можно рассматривать конфликт «быстрого мышления» и «медленного мышления» («система 1» и «система 2», по Канеману [7]). «Система 1» выбирает быстро, не анализируя «лишней» информации, и, вероятно, выберет избежать дополнительных платежей, «система 2», напротив, вероятно, остановит свой выбор на необходимости решения вопросов местного значения, нацеленных на повышение

качества жизни индивида в будущем. Следовательно, при оценке агрегированного интереса группы жителей, например, в участии в проектах инициативного бюджетирования или самообложения можно исходить из того, что большинство жителей изначально имеют интерес и участвовать, и не участвовать в подобных инициативах, но степень подобной заинтересованности у различных жителей неодинакова.

Укрупненно *интересы местных властей* можно определить как развитие в соответствии с приоритетами муниципального образования, повышение объема доходов бюджета муниципального образования, эффективную реализацию функций местного самоуправления. Интересы властей следует рассматривать с учетом возможных искажений, обусловленных наличием у чиновников собственных интересов, связанных с преследованием личных целей, а не решением возложенных на них задач. Противоречия подобных индивидуальных задач и возложенных на управленцев полномочий в значительной мере соответствуют конфликтам интересов в паре «принципиал — агент», более изученной на примере взаимодействия акционеров и менеджеров в крупном бизнесе. Наемным менеджерам (как и чиновникам-управленцам местного и регионального уровней) присущи интересы, связанные с ростом оплаты труда, получением различных бонусов и атрибутов престижа. Известно, что менеджеры могут быть заинтересованы менее, чем собственники, в экономном использовании средств; в случае с муниципальным образованием чиновники могут быть недостаточно заинтересованы в экономии бюджетных средств. Более того, представители органов местного самоуправления могут попадать в двойные и даже более сложные цепочки агентских отношений, связанные с взаимодействием исполнительной и представительной властей на местном уровне, осуществляемым одновременно с формальной подотчетностью жителям. Данные аспекты проблемы согласования интересов рассмотрены в ряде исследований преимущественно политологической направленности, в которых сами органы местного самоуправления рассматриваются в рамках отношений «принципиал — агент» [7]. Мы не ставим своей задачей рассмотрение агентских отношений и конфликтов «ветвей власти» и рассматриваем органы местного самоуправления агрегированно. Исходя из этого, можно выделить интерес местных властей к сохранению собственных полномочий, что предполагает поддержку со стороны населения на очередных выборах.

В контексте проблемы согласования интересов справедливо и понимание роли властей как субъекта, согласующего интересы различных групп населения и бизнеса. Как отмечал Е. Пендлтон Херринг, «на плечи чиновника возложено бремя согласования различий между группами и достижение эффективных и приемлемых экономических и социальных компромиссов» [8, с. 99]. Используя художественное сравнение, он отмечает, что «чиновник окружен паутиной интересов, паутиной, где властвует непредсказуемый паук. В качестве последней инстанции принятия решения могут выступать суды, законодательные органы, руководящие органы или мощный экономический интерес» [8, с. 104].

Интересы бизнес-структур могут быть рассмотрены в общем или разделены в зависимости от размера предприятий (малый и крупный бизнес) или с учетом отраслевой принадлежности. Интересами бизнеса является минимизация налоговых изъятий, включая получение льгот по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты, снижение организационных барьеров и минимизация соответствующих издержек. Для некоторых субъектов бизнеса экономический интерес связан с получением заказов от местных властей. Однако нужно принять во внимание, что при осуществлении государственных и муниципальных закупок используются жестко регламентированные конкурсные процедуры. Согласование интересов в данной сфере базируется на соблюдении требований законодательства, ориентированных на экономное и эффективное использование бюджетных средств. Иногда экономические интересы согласуются и реализуются при прямом или опосредованном вовлечении собственников бизнеса в управленческие процессы на территориальном уровне.

Согласование интересов власти и бизнеса происходит в рамках установленных законодательно норм и правил. При предоставлении налоговых льгот субъектам бизнеса необходимым является использование методик оценки социальной и экономической эффективности льгот. Кроме того, выделяют бюджетную эффективность льготы, которая представляет собой оценку соотношения потерь бюджета от недополученного налога и дополнительных поступлений в бюджет, связанных, например, с расширением производства, созданием новых рабочих мест и т.п. Масштабы налоговых льгот в различных субъектах РФ существенно отличаются (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Соотношение недополученных доходов по региональным налогам и по налогу на прибыль организаций в результате действия региональных налоговых льгот к общему объему поступивших по данным источникам средств, 2017 г.

Субъекты РФ	Доля недополученных из-за льгот налоговых поступлений
Калужская область, Орловская область, Ленинградская область, Псковская область, г. Санкт-Петербург, Республика Калмыкия, Краснодарский край, Чеченская Республика, Республика Мордовия, Пермский край, Кировская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО	10–25%
Брянская область, Костромская область, Рязанская область, Тамбовская область, Ярославская область, г. Москва, Республика Карелия, Мурманская область, Волгоградская область, Республика Ингушетия, Ставропольский край, Нижегородская область, Оренбургская область, Самарская область, Ульяновская область, Тюменская область, Республика Алтай, Красноярский край, Иркутская область, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Магаданская область, Еврейская автономная область	5–10%

О к о н ч а н и е т а б л . 1

Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Липецкая область, Московская область, Смоленская область, Тверская область, Тульская область, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Новгородская область, Республика Адыгея, Астраханская область, Ростовская область, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Чувашия, Пензенская область, Саратовская область, Курганская область, Республика Хакасия, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Амурская область	1–5%
Белгородская область, Курская область, Ненецкий автономный округ, Республика Крым, Севастополь, Республика Кабардино-Балкария, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Тыва, Алтайский край, Забайкальский край, Сахалинская область, Чукотский автономный округ, Калининградская область	Менее 1%

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России.

Применение налоговых льгот в субъектах РФ не связано с их экономическим потенциалом или географическим расположением, а является *субъективным политическим выбором региональных властей*. Это можно проиллюстрировать тем, что наибольшее распространение региональные налоговые льготы получили как в финансово благополучных ХМАО, ЯМАО и Калужской области, так и дотационных Чеченской Республике, Орловской области и Республике Мордовии.

Таким образом, согласование интересов власти и бизнеса при предоставлении налоговых льгот базируется на соблюдении *принципа эффективности использования бюджетных средств*.

**Финансовые способы согласования интересов населения
и территориальных властей**

К финансовым способам согласования интересов местных властей и населения, популярность которых существенно возрастает, относится *самообложение граждан и инициативное бюджетирование*. Определенную роль в данном случае играют и интересы региональных властей.

По данным Минфина России, в 2017 г. практика самообложения применялась в 36 регионах и распространилась на 1687 муниципальных образований. Объем средств, полученных местными бюджетами в результате использования данного механизма, в 2017 г. составил 240 млн руб., за 5 лет сумма поступлений возросла почти в 10 раз. Сейчас самообложение применяется преимущественно в сельских поселениях.

Объемы средств, используемых в рамках инициативного бюджетирования, в последние годы существенно возросли, например, в 2016 г. сумма, направленная на реализацию проектов с использованием инициативного бюджетирования, в целом по регионам России выросла в 3 раза

по сравнению с 2015 г. и превысила 7 млрд руб., а в 2017 г. возросла еще на 40%. Инициативное бюджетирование в отличие от самообложения является более гибким инструментом финансового взаимодействия с жителями, так как не предполагает проведения референдума, может охватывать различные группы населения, объединенные общими интересами (например, многоквартирный дом), допускает существенную дифференциацию в платежах участников [11, с. 97]. При реализации инициативного бюджетирования можно выделять и структуру интересов различных групп жителей. В этом случае данный подход следует применять к группам, имеющим общее содержание интересов, присущее им в связи с какими-либо индивидуальными характеристиками: жители конкретного микрорайона, пенсионеры, семьи с детьми-дошкольниками и т.д.

В целом распространение практик финансового взаимодействия с жителями происходит в поселениях современной России неоднородно (см. табл. 2). По данным Минфина России, в 2017 г. только в семи субъектах Федерации данные практики применялись более чем в 40% поселений региона. Нужно учесть, что те субъекты РФ, где проекты инициативного бюджетирования реализуются не на поселенческом уровне, а среди муниципальных районов и городских округов, в таблице 2 не рассматривались.

Т а б л и ц а 2

Субъекты РФ, на территории которых в 2017 г. в поселениях было введено самообложение граждан и (или) инициативное бюджетирование

Субъект РФ	Доля поселений, использующих самообложение и (или) инициативное бюджетирование, в общем количестве поселений
Республика Тыва, Республика Татарстан, Брянская область, Липецкая область, Республика Карелия, Кировская область, Забайкальский край	40–95%
Пермский край, Республика Северная Осетия — Алания, Нижегородская область, Оренбургская область, Республика Бурятия, Свердловская область, Амурская область, Республика Алтай, Хабаровский край, Алтайский край, Саратовская область, Республика Хакасия	10–39%
Красноярский край, Ростовская область, Республика Башкортостан, Самарская область, Омская область, Тверская область, Астраханская область, Воронежская область, Курганская область, Кабардино-Балкарская Республика, Новосибирская область, Ярославская область, Республика Коми, Ленинградская область, Ставропольский край, Иркутская область, Томская область, Республика Саха (Якутия), Республика Крым, Челябинская область	Менее 10%

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России.

Рассмотрим особенности самообложения граждан и инициативного бюджетирования как альтернативных способов согласования интересов в территориальной бюджетной политике (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Сравнительный анализ особенностей самообложения граждан
и инициативного бюджетирования**

Критерий сравнения	Самообложение граждан	Инициативное бюджетирование
Принятие решения о привлечении средств	Референдум	Индивидуально
Охват населения	Все жители муниципального образования	Только желающие, количество участников не ограничено
Размер платежей	Устанавливается равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей	Может быть различным для каждого из благотворителей
Отражение в бюджете	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления
Правовое регулирование	Ст. 56 ФЗ № 131	Специальных норм нет. Отдельные положения ГК РФ, БК РФ и Федерального закона от 11.08.95 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»
Проблемы	Расходы на привлечение средств (организация референдума по стоимости соизмерима с величиной собранных средств); низкая явка на референдумы, искажающая реальную заинтересованность жителей; недостаток средств как следствие массовых неплатежей	Использование схем «пожертвования в обмен на лояльность органов власти» в отношении предпринимателей; давление на граждан в целях сбора необходимого минимума пожертвований; недоверие жителей в связи с отражением средств как «благотворительных взносов» в бюджет.

Источник: составлено автором.

Таким образом, два указанных подхода имеют существенные отличия. Каждый из них имеет свои преимущества и недостатки. Основной задачей при использовании указанных технологий является *вовлечение жителей в принятие решений о распределении бюджета*, проявление ими гражданской активности.

Особое внимание нужно уделить причинам принятия решений об участии жителей в самообложении и инициативном бюджетировании, балансу субъективных и объективных факторов в указанном процессе.

Можно выделить воздействие отдельных аспектов теории поведенческих финансов при принятии решений о самообложении или иници-

ативном бюджетировании, в частности принципа ментальных счетов. Для жителей, которые формально в равной степени заинтересованы в решении конкретного вопроса (например, ремонт системы водоснабжения, ремонт подъезда, создание парка-сквера), «ценность» отремонтированного подъезда, повышения качества воды, наличия парка-сквера в непосредственной близости к дому может существенно отличаться. Данные отличия связаны не только с уровнем доходов, возрастом, семейным положением, но и с индивидуальными особенностями и иррациональными предпочтениями, которые невозможно предварительно измерить и оценить вне контакта с индивидом. Однако они существенно влияют на итоги референдума о введении самообложения граждан или решения собраний жильцов дома об участии в проектах инициативного бюджетирования. В этом случае распространенный подход к оценке количества благополучателей как одной из базовых характеристик проекта, на основе которой прогнозируется заинтересованность и участие граждан в проектах, характеризуется неизбежными недостатками, связанными с *разной степенью заинтересованности потенциальных благополучателей*. Более того, некоторые из находящихся в группе потенциальных благополучателей жители могут голосовать против проекта в связи с их предпочтениями, лежащими в другой плоскости. Данный вывод необходимо принимать во внимание при планировании и реализации механизмов финансирования проектов с использованием инициативного бюджетирования и самообложения граждан.

Таким образом, интересы жителей могут быть адекватно оценены только после осуществления ими определенных действий, в случае с самообложением спустя год после проведения референдума, когда уже будут внесены соответствующие платежи. Если часть жителей пришла на подобный референдум, проголосовала «за» и затем внесла установленные платежи, то очевидно, что они имеют индивидуальные предпочтения по решению данного вопроса местного значения, а не экономии денежных средств в размере платежа по самообложению. Верно и обратное: те граждане, которые не вносят платежей по самообложению, имеют иную структуру интересов и обратные предпочтения. В данном случае важно прохождение «всей цепочки», т.е. не только положительное голосование, но и дальнейшее внесение платежей.

Наибольший объем поступлений от самообложения приходился на такие субъекты Федерации, как Республика Татарстан, Кировская и Калужская области и Пермский край. В указанных субъектах Федерации для активизации самообложения применялось *софинансирование из региональных бюджетов*. Таким образом, происходило не только согласование интересов жителей и местных властей, но и органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Как показывает российская практика, если референдумы о самообложении проходят, то в большинстве случаев обеспечивает положительный результат голосования. Например, в 2017 г. в Республике Татарстан референдумы прошли в 43 районах (на территории 872 сельских и городских поселений Республики). В итоге в 858 из них референдумы признаны состоявшимися, в 856 поселениях были

приняты положительные решения. Сумма самообложения граждан на планируемых референдумах составит от 100 до 2000 руб. Объем средств самообложения в республике вырос от 3,7 млн в 2013 г. до 203,5 млн в 2017 г., в 2018 г. запланировано удвоение результата 2017 г. [12]. Все это связано с активной поддержкой самообложения региональными властями, в т.ч. в виде субсидий из регионального бюджета. Именно они формируют столь проявленный интерес местных властей к введению самообложения. Однако жители, не заинтересованные в дополнительных сборах, препятствуют реализации самообложения, не внося своевременно установленные платежи. Статистика показывает, что средства от самообложения, которые должны пополнять муниципальные бюджеты, поступают далеко не в полном объеме.

Так, в Татарстане по итогам 2016 г. удавалось собрать от 17 до 62% от запланированной суммы. Власти работают над механизмами административной ответственности в отношении неплательщиков. Подобный опыт, когда применяются штрафы, существует в ряде субъектов РФ. Так, неисполнение решений референдума считается административным правонарушением в республиках Ингушетии, Коми, Марий Эл, Хакасии, в Волгоградской, Кировской, Нижегородской, Оренбургской, Псковской, Сахалинской, Тверской, Орловской, Челябинской областях и Красноярском крае.

Нужно учитывать, что принятие решения о самообложении не означает единогласной поддержки со стороны населения. Однако в случае введения штрафов механизмы согласования интересов существенно искажаются, что приводит к дискредитации самих механизмов проявления инициативы.

Проблемы, связанные с незаинтересованностью жителей, возникают и при использовании инициативного бюджетирования, когда значимая часть жителей не приходит на собрания по решению соответствующих вопросов, не принимает участия в электронных голосованиях, не вносит в срок платежи. Причины неучастия и неплатежей могут быть различными. В частности, это может быть принципиальное несогласие индивида с необходимостью участия в решении того или иного вопроса местного значения, а может быть недостаточная информированность и вовлеченность. Во втором случае возможно использование схем вовлечения граждан в решение вопросов местного значения с применением инструментов теории подталкивания. Положительно влияет и наличие качественного информационного сопровождения инициативного бюджетирования. Например, в Тульской области на сайте «Народный бюджет» в наглядной форме представлена информация по реализованным и планируемым проектам, проводится голосование, содержится актуальная инфографика — все это способствует более активному вовлечению жителей в процедуры инициативного бюджетирования за счет воздействия на «субъективную составляющую» принятия решений об участии. Схема инициирования подобных проектов следующая: жители совместно с администрацией муниципального образования проводят общее собрание, на котором определяют наиболее приоритетную местную проблему и формы своего участия в ее решении, в т.ч. софинансирование, а также

формируют группу по разработке проекта и определяют способ сбора средств. Таким образом, региональные власти могут активизировать инициативу населения и местных властей, что приводит к трехстороннему согласованию интересов (органы власти субъекта РФ, местные власти, жители).

В теории поведенческих финансов подобный подход может оцениваться как попытка воздействия на систему «быстрого мышления» и подталкивание ее к принятию решений о вовлечении в практики софинансирования.

Таким образом, в целях согласования интересов населения и органов власти следует *учитывать значимость субъективных факторов*, детально анализировать интересы жителей на основе опыта использования технологий вовлечения в прошлых периодах и корректно использовать основные положения и выводы теории подталкивания там, где это возможно. В бюджетной политике территорий использование финансовых инструментов взаимодействия с жителями в большей степени ориентировано на удовлетворение интересов территориальных властей, а не населения. Для повышения значимости решений в области финансовой политики для самих жителей используют технологии, связанные с бюджетной открытостью.

Информационное взаимодействие как способ согласования интересов в территориальной бюджетной политике

Реализация механизмов открытости бюджетной политики региональных и местных властей для населения предполагает проведение публичных слушаний по соответствующим вопросам для принятия согласованных решений, а также подготовку бюджетов в понятной для граждан форме.

Учитывая, что в *публичных слушаниях* участвует крайне мало жителей, а реальная возможность их влияния на содержание проектов решений в области региональной и местной бюджетной политики также невелика, данный инструмент не может рассматриваться как действенный способ согласования интересов территориальных властей и населения. Намного более распространена ситуация, когда публичные слушания носят чисто формальный характер; и именно так указанный институт и воспринимается сторонами.

В представлении региональных и местных *бюджетов в доступной для граждан форме* заложен определенный потенциал согласования интересов субфедеральных (или местных) властей и населения. Интерес властей в данном случае достаточно структурирован и осознан. Он состоит в сохранении собственных властных полномочий и получении репутационных выгод. Интересы населения менее осознаны, но в общем случае могут быть обозначены как информированность о положении дел в области территориальной бюджетной политики.

Вопросы бюджетной открытости в последние годы достаточно активно обсуждаются, и предпринимаются результативные попытки повышения уровня прозрачности бюджетов на всех уровнях. Несмотря

на дифференциацию значений показателей субъектов Федерации по открытости бюджетной информации (см. табл. 4), такие требования, как ежемесячное размещение на сайте отчетов об исполнении бюджета субъекта Федерации, своевременное предоставление и размещение бюджетной информации, выполнялись всеми регионами. Различия в уровне открытости бюджетной информации прямо не связаны со степенью экономического развития конкретных субъектов Федерации. Аналогично и на муниципальном уровне местные власти все более массово публикуют отчетность об исполнении бюджета в разрезе по кварталам и месяцам, а полнота раскрытия бюджетной информации не обусловлена масштабом или финансовой стабильностью конкретного муниципального образования.

Т а б л и ц а 4

Степень достижения субъектом РФ максимально возможного количества баллов в рейтинге субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных

Субъекты РФ	Относительный уровень открытости по оценке Минфина России
Республика Ингушетия, Чукотский автономный округ, Республика Тыва, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Дагестан, Республика Марий Эл, Курганская область, Смоленская область, Еврейская автономная область, Орловская область, Республика Хакасия, Республика Крым, Кировская область, Камчатский край, Кемеровская область, Липецкая область, Республика Мордовия, Самарская область, Республика Татарстан	14–40%
Республика Саха (Якутия), Псковская область, Чеченская Республика, Пермский край, Челябинская область, Магаданская область, Республика Карелия, Республика Калмыкия, Республика Коми, Забайкальский край, Томская область, Ростовская область, Костромская область, Ярославская область, г.Москва, Ненецкий автономный округ, Астраханская область, Архангельская область, Алтайский край, г. Севастополь, Свердловская область, Хабаровский край, Рязанская область, Калининградская область, Белгородская область, Брянская область, Ленинградская область, Ульяновская область, Тюменская область, Республика Бурятия, Волгоградская область, Приморский край, Тверская область, Вологодская область, Республика Алтай, Курская область, Карачаево-Черкесская Республика, Тамбовская область, Удмуртская Республика, Пензенская область	41–75%
Тульская область, Калужская область, г. Санкт-Петербург, Воронежская область, Республика Башкортостан, Саратовская область, Ивановская область, Иркутская область, Новосибирская область, Амурская область, Владимирская область, Новгородская область, Нижегородская область, Ставропольский край, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Омская область, Мурманская область, Кабардино-Балкарская Республика, Чувашская Республика, Республика Адыгея, Оренбургская область, Краснодарский край, Красноярский край, Сахалинская область, Московская область	Более 75%

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России.

Несмотря на то, что открытость бюджетной информации за последние годы сильно возросла, вопросам влияния инструментов бюджетной открытости на согласование интересов региональных или местных властей и населения в бюджетной политике не уделяется должного внимания.

В данном случае согласование интересов происходит не со всеми жителями региона или муниципального образования, являющимися потенциальными избирателями, а лишь с той частью населения, которая интересуется подобной информацией. Практика показывает, что для большинства жителей информация о региональном и местном бюджете неинтересна, т.е. какие-либо осознанные интересы в данной сфере отсутствуют. Проведенный опрос среди студентов университета (возраст опрошиваемых 18–22 года) в г. Тула показал, что более 80% не видели данный документ и не знают о его существовании. Непроявленные и неосознанные экономические интересы есть у всех жителей, в частности, это заинтересованность в получении бюджетных услуг, связанных с решением вопросов местного значения в области коммунального хозяйства, дорожного хозяйства. Однако подобные «латентные» интересы, по нашему мнению, не могут рассматриваться как объект согласования.

Таким образом, согласование интересов с применением бюджетов для граждан происходит между органами власти субъекта РФ (для региональных бюджетов) или органами местного самоуправления (для местных бюджетов) и той частью населения, которая как минимум видела данный документ. Дополнительно следует отметить, что интерес властей в данном случае состоит преимущественно в сохранении собственных властных полномочий и получении репетиционных выгод, поэтому согласование происходит в конечном счете через механизм выборов (на уровне субъекта Федерации или муниципального образования). Проведенный опрос показал, что, несмотря на относительно малочисленность группы студентов, заинтересованных в информации, представленной в бюджетах для граждан, именно они, будучи наиболее социально активными, участвуют в выборах на государственном и муниципальном уровне. Среди остальных участников доля участвующих в выборах в разы ниже. Кроме того, в «активной» группе существенно выше процент тех, кто осведомлен о проектах инициативного бюджетирования в регионе и участвует в них. Все это позволяет сделать обоснованный вывод о применении процедуры согласования интересов в рамках подготовки бюджетов для граждан только в отношении социально активной части населения субъекта РФ (или муниципального образования).

Учитывая неизбежность проблемы «принципиала — агента» во взаимоотношениях органов власти и жителей, следует уделить внимание проявлениям *информационной асимметрии*, сильнее она проявляется на местном уровне. Ее степень в данном случае достаточно существенна, что связано с отсутствием у большинства жителей профессионального образования в области финансов и права, а также опыта составления и «чтения» бюджетной документации. Ситуация

по сути тождественна той, когда управленцы крупных акционерных компаний взаимодействуют с акционерами, стремясь донести до них информацию таким образом, чтобы создать позитивное представление о положении дел в компании. Например, в дотационных муниципальных районах Тульской области, бюджеты которых формируются в значительной мере за счет трансфертов, что является одной из основных проблем местной бюджетной политики, в бюджете, составленном в доступной для граждан форме, не представлена диаграмма, которая отражала бы долю трансфертов и долю налоговых доходов в общем объеме бюджетных поступлений. Использован иной подход: отдельно дана структура налоговых доходов, отдельно — безвозмездных поступлений, а между собой данные виды доходов не соотнесены. В бюджетах для граждан первой обычно приводится структура налоговых доходов бюджета муниципального образования. Все это формирует ошибочное мнение о преобладающей роли налоговых доходов или хотя бы их равной по сравнению с трансфертами значимости для формирования доходов местного бюджета. Проблема дотационности обычно не фигурирует в бюджетах для граждан, составленных на местном уровне, что очевидно является проявлением асимметричности бюджетной информации.

При подготовке бюджетов в доступной для граждан форме иногда используется *«размывание» восприятия бюджетной информации*. Например, бюджеты для граждан могут быть достаточно объемными (50—70 слайдов), но первая половина слайдов представляет собой инфографику лекционного курса по финансам, и только к середине документа пользователь может ознакомиться с параметрами доходной и расходной частей бюджета. «Лекционная» часть настолько перенасыщена информацией, что создает информационную «перегрузку», т.е. перегружает «быстрое мышление» и делает его неспособным к критическому анализу материала. Очевидно, что большая часть пользователей-непрофессионалов будет существенно менее внимательна к представленным во второй половине документа данным, если доберется до них вообще.

При этом нужно отметить, что в восприятии бюджета для граждан неизбежно возникает ситуация, когда жители воспринимают ту информацию, которая содержится в бюджетах, составленных в доступной для граждан форме, на основе «быстрого мышления» (в поведенческой экономике — «система 1») и не настроены в большинстве своем разбираться в реальной динамике бюджетных показателей, проводить сравнительный анализ с другими территориями, выявлять проблемные аспекты бюджетной политики. На это у большинства из них нет ни времени, ни квалификации.

Практически во всех региональных и местных бюджетах для граждан внимание целенаправленно привлекается к позитивным трендам. В качестве таковых может использоваться, например, положительная динамика ожидаемого роста налоговых доходов, социальных расходов или снижение дефицита бюджета в трехлетней перспективе. Хотя, как известно, трехлетние бюджеты (в большей степени на местном уровне, но зачастую и на уровне субъекта РФ) носят формальный характер, когда фактическая

информация сосредоточена только в плане на год вперед, а планы на два последующих года существенно и разнонаправленно пересматриваются через год, когда приходит время принятия очередного бюджета. Таким образом, графики и диаграммы, отражающие устойчивый рост всех необходимых показателей на три года вперед, формируют положительное впечатление о бюджетном процессе, но *не несут реальной смысловой нагрузки*. Намного более информативно было бы сравнивать фактические бюджетные показатели за несколько истекших лет и на предстоящий год, но такое сравнение не даст в большинстве случаев выраженных положительных трендов и используется реже.

Таким образом, составление «бюджетов для граждан» создает возможности для определенного манипулирования данными, когда в презентационных материалах подробно излагаются те вопросы, где наблюдаются положительные тренды, и замалчиваются отрицательные тенденции. Информационная асимметрия неизбежна на всех уровнях управления при составлении «бюджетов в доступной форме». Однако на местном уровне проблема «принципиала — агента» проявляется наиболее ярко, так как взаимодействие жителей и местных властей в большей степени соответствует отношениям менеджеров и акционеров в связи с возможностью рассмотрения муниципалитета как корпорации, предоставляющей социальные услуги, большей «доступностью» местных властей и заинтересованностью жителей в решении «локальных» проблем.

* * *

Итак, на территориальном уровне можно выделить два вида согласования интересов: взаимодействие региональных (или местных) властей и населения; бизнес-структур и органов власти субъекта РФ (или органов местного самоуправления). В обоих случаях интересы часто противоречат друг другу, а для их объединения используются механизмы, ориентированные в большей степени на реализацию интересов властей, так как они более осознанны, консолидированы, а для их реализации имеются значительные властно-управленческие полномочия.

Для смягчения данного противоречия можно рекомендовать органам власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления изначально уделять внимание выявлению интересов участников бюджетной политики, рассматривать ее именно в контексте согласования интересов, что позитивно повлияет на качество управления финансами территорий. Данный методологический подход рекомендуется использовать как при подготовке решений о непосредственном финансовом взаимодействии с населением, т.е. при подготовке проектов с использованием самообложения или инициативного бюджетирования, так и при использовании механизмов бюджетной открытости, а также при планировании региональных и местных налоговых льгот.

Список литературы

1. Лыкова Л. Состояние консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017 г.: возможности формирования новой модели развития // Федерализм. 2018. № 1 (89). С. 21–41.
2. Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 3–7.
3. Полтерович В.М. Кризис экономической теории // Экономическая наука современной России. 1998. № 1. С. 46–66.
4. Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Валентик О.Н., Кольчугина А.В., Лыкова Л.Н. Тренды развития экономик субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2013. № 3 (71). С. 167–188.
5. Левина В.В. Оценка приоритетов региональной бюджетной политики // Финансы и кредит. 2012. № 30. С. 10–17.
6. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений // Экономическая политика. 2006. № 3. С. 148–181.
7. Канеман Д. Думай медленно... решай быстро. М.: АСТ, 2013. 625 с.
8. Талер Р. Новая поведенческая экономика. Почему люди нарушают правила традиционной экономики и как на этом заработать. М.: Эксмо, 2017. 368 с.
9. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51.
10. Херринг Е.П. Государственное управление и общественные интересы // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 99–105.
11. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 94–103.
12. ЦИК РТ подвела итоги референдумов по самообложению граждан [Электронный ресурс]. URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/364360>.

COORDINATION OF INTERESTS IN THE BUDGET POLICY
OF THE RUSSIAN REGIONS

Modern regional and municipal budgetary policy is characterized with the high level of centralization of the budgetary system. In order to search the internal reserves to improve budgetary policy at the territorial level, it's interesting to consider it in the context of identifying and harmonizing the interests of territorial authorities, population and business. The paper considers the opportunities of coordinating the interests of territorial authorities and the population in the framework of such financial interaction mechanisms as self-taxation of citizens and initiative budgeting and also analyzes the use of "budgets for citizens" as a possible tool of information impact on the interests of residents. The author characterizes subjective factors, affecting the content of interests and analyzes certain aspects of the behavior finance concept as the basis for the investigation of these interests. The analysis made it possible to identify the contradictions in the interests of the territorial authorities, population and business structures and outline the ways for their harmonization.

Keywords: budget for citizens, fiscal policy, municipal units, behavioral finance, self-taxation, economic interests

JEL: H39, H70, H71

Дата поступления — 18.01.2019 г.

ЛЕВИНА Вера Владимировна

доктор экономических наук, доцент, доцент кафедры «Финансы и менеджмент»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тульский государственный университет» / проспект Ленина, 92, г. Тула, 300012

e-mail: vvl2004@mail.ru

LEVINA Vera V.

Dr. Sc. (Econ.), Docent, Associate Professor, Department «Finance and management», Tula State University / 92, Lenin avenue, Tula, 300012.

e-mail: vvl2004@mail.ru

Для цитирования:

Левина В. Согласование интересов в бюджетной политике субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2019. № 1. С. 100–117.

Ирина КАРАБАЕВА, Евгений ИВАНОВ

СТАБИЛЬНОСТЬ ИЛИ РАЗВИТИЕ: ЧТО СЕГОДНЯ СМОЖЕТ ОБЕСПЕЧИТЬ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ?*

Сегодня в России пенсионные, налоговые, кредитные и другие финансовые инициативы правительства существенно меняют хозяйственные и социальные нормы для населения. Формируются противоречия и риски действующей финансовой политики правительства, сдерживающие решение задачи «достижения темпов роста выше мировых» и обеспечение политической стабильности в обществе. Это требует тщательного изучения направлений финансовой политики, в рамках которых сформировался ряд значительных препятствий для решения социальных, экономических, инновационных и других стратегических задач развития нашей страны и ее регионов. На основе статистического анализа в статье обосновывается, почему современная бюджетная концепция не ориентирована на создание необходимых условий для развития «прорывных» темпов роста российской экономики. Показано, какие недоработки и противоречия действующей системы бюджетного регулирования препятствуют реализации задач обеспечения экономической и национальной безопасности страны. Представлены базовые направления реформирования действующей бюджетной концепции Правительства РФ.

Ключевые слова: финансовая политика государства, национальная безопасность, экономическая безопасность, риски инновационного развития, риски социального развития, система государственного управления, субъекты Федерации, экономический рост

JEL: H60, H12, H77, H131

Ощущение успешного поступательного развития российской экономики, стабильности ее финансовой системы, достижение национальной безопасности и социальной защищенности граждан позиционировались как главные направления и последовательно воспроизводимые достижения деятельности российского правительства в течение последних шести лет.

*Статья подготовлена в рамках Программы ФНИ государственных академий наук на 2017–2019 гг. в соответствии с темой ГЗ № госрегистрации АААА-А17-117021750046-0 УДК 33:005 «Проблемы обеспечения социально-экономической безопасности в ходе развития государственного стратегического планирования».

Что же произошло? Почему сегодня после шестилетнего периода стабильности (2012–2018 гг.) с небольшими, но неизменными темпами роста, с низкой инфляцией, последовательным (пусть ограниченным) повышением уровня пенсий, минимальной заработной платы, социальных пособий наблюдается резкий разворот. Разворот в сторону асоциальной пенсионной реформы, последовательного ужесточения ценовой и налоговой политики? Почему возобновился рост уровня бедности в стране?

А ведь экономические и социальные успехи в повышении жизненных стандартов российского общества были не так давно вполне реальными. Численность «бедных» за период 2002–2012 гг. снизилась более чем в 2 раза, однако затем по каким-то причинам вновь начала расти. Стоит также вспомнить, что темпы экономического роста в России сравнительно недавно были выше среднемировых. Так, в 2010 г. темпы прироста ВВП составили 4,5%, в 2011 г. — 4,3%, в 2012 г. — 3,5%. А потом они резко снизились до 1,3% в 2013 г., когда и цены на нефть были 100 долл./барр., и о санкциях еще никто не задумывался [1].

Т а б л и ц а 1

***Параметры социально-экономического развития Российской Федерации
в 2010–2015 гг. (в % к предыдущему году)***

Показатели	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Темпы роста ВВП	104,5	104,3	103,5	101,3	100,7	97,2
Инвестиции в основной капитал	106,3	110,8	106,8	100,8	98,5	89,9
Реальные денежные доходы населения	105,9	100,5	104,6	104,0	99,3	96,8
Инфляция	108,8	106,1	106,6	106,5	111,4	112,9
Дефицит (-) профицит (+) консолидированного бюджета, в % к ВВП	-3,4	+1,4	+0,4	-1,2	-1,1	-3,4

Источники: [1, с. 37–39, 470]; [2, с. 37–39, 475].

Почему же наша страна еще до введения внешних санкций и снижения цен на нефть растеряла экономические успехи? Почему мы перестали ощущать безусловность экономической и социальной безопасности для страны и ее населения в целом? В чем причины этого крайне негативного явления? Попробуем найти для него объективные основания.

«Успехи» бюджетной политики 2012–2018 гг.

Отправной точкой обеспечения как оборонной, так и экономической безопасности является достаточное финансирование. Обеспечение такого финансирования напрямую зависит от функциональной направленности системы государственного управления и определяемой ей денежно-финансовой политики. Конечно, помимо бюджетных средств в экономику значительные средства вкладываются бизнесом. Однако нельзя забывать, что предпринимательский сектор очень чутко реагиру-

ет на бюджетную политику государства. И темпы роста или снижения вложений бизнеса напрямую коррелируются с направленностью бюджетных расходов.

Напомним, что после кризиса 2008–2009 гг. наступил период борьбы за профицитность бюджета. И в 2011–2012 гг. эта цель была достигнута: стоит вспомнить как звучали тогда победные фанфары. Но настораживало, что темпы роста ВВП стали неуклонно затухать (см. табл. 1). Попытка выправить положение за счет некоторого увеличения в 2012–2015 гг. расходов бюджета практически не дала результатов (см. табл. 2). *Механизм торможения экономического роста был уже запущен*, и темпы прироста ВВП начали быстро снижаться.

Т а б л и ц а 2

Основные параметры консолидированного бюджета за период 2011–2017 гг.

Показатели	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы, трлн руб.	20,8	23,5	24,4	26,8	26,9	28,2	30,6
В % к предыдущему году	130	113	103,8	103,8	100,4	104,8	108,5
Расходы, трлн руб.	20,0	23,2	25,2	27,6	29,7	31,3	32,4
В % к предыдущему году	113,6	116,0	108,6	109,5	107,6	105,4	103,5
Профицит (+) дефицит (-) трлн руб.	+0,8	+0,3	-0,8	-0,8	-2,8	-3,1	-1,3
В % к ВВП	+1,4	+0,4	-4,2	-1,1	-3,4	-3,8	-1,5

Источники: [1, с. 34–35]; [2, с. 34–35]; [3, с. 34–35].

Следует отметить, что в таблице 2 приведены темпы роста расходов бюджета в номинальном выражении, но ведь была и инфляция: 2012 г. — 6,6%; 2013 г. — 6,5%; 2014 г. — 11,4%; 2015 г. — 12,9%; 2016 г. — 5,4%; 2017 г. — 2,5%. Это означает, что практически, начиная с 2014 г. расходы бюджета в реальном измерении постоянно снижались, что *усиливало отрицательное воздействие бюджетной политики на экономический рост*.

В итоге бюджет вновь стал дефицитным, и потребовался новый цикл борьбы за преодоление этой тенденции. В этих целях начиная с 2013 г. последовательно снижались темпы роста бюджетных расходов, и к 2017 г. цель была почти достигнута: дефицит бюджета к 2017 г. резко сократился, а в первом полугодии 2018 г. наконец наступил новый период его профицитности. Доходы бюджета за январь–июнь 2018 г. были сформированы на 56,6% против ожидаемых 50%, и получено дополнительных доходов в сумме 1 трлн руб. Но эти деньги не были израсходованы на развитие экономики. Расходы федерального бюджета выполнены всего на 46,9%, что означает уменьшение финансирования экономического роста на 500 млрд руб. Таким образом, за январь–июнь 2018 г. из экономики было изъято порядка 1,5 трлн руб. Соответственно, вместо предусмотренного бюджетом дефицита в размере 1,3 трлн руб. был получен профицит в сумме 0,9 трлн руб. Следует отметить,

что Минэкономразвития России прогнозирует дальнейшее ограничение расходов и пролонгирование профицита бюджета еще как минимум на 2 года [4].

Т а б л и ц а 3

**Параметры федерального бюджета Российской Федерации на 2019 г.
и на плановый период 2020–2021 гг.**

Показатели	2019	2020	2021
Доходы, трлн руб.	20,0	20,2	21,0
В % к предыдущему году с поправкой на инфляцию	102,6	97,3	100,0
В % к ВВП	18,9	18,3	17,7
В том числе нефтегазовые, трлн руб.	8,3	7,9	8,0
В % к предыдущему году с поправкой на инфляцию	91,5	91,7	97,4
В % к ВВП	7,8	7,2	6,8
В % ко всем доходам	41,5	39,1	38,1
Расходы, трлн руб.	18,1	19,0	20,0
В % к предыдущему году с поправкой на инфляцию	99,7	101,1	101,2
Профицит (+) дефицит (-), трлн руб.	+1,9	+1,3	+1,0

Источник: [5, с. 7–8].

Но финансовым властям России таких успехов показалось недостаточно. На рубеже 2018–2019 гг. было *допущено и простимулировано существенное падение курса рубля*, что выразилось в увеличении доходов предприятий-экспортеров и появлении предложений о методах изъятия этих доходов в бюджет. При этом Правительство проявило лояльность и отказалось от насильственного изъятия полученных на разности валютных курсов дополнительных доходов бизнеса, но пошло по пути договоренности с предпринимательским сектором о переориентации части этих доходов в проекты, соответствующие приоритетам майского (2018 г.) Указа Президента РФ.

Следует обратить особое внимание на причину падения курса рубля на рубеже 2018–2019 гг. Сегодня часто можно услышать, что оно было вызвано намерением США ввести новые экономические санкции. Но рубль упал по другой причине. Дело в том, что в этот период Минфин с помощью Центробанка проводил очень крупные закупки иностранной валюты в рамках бюджетного правила, требующего изымать в пользу бюджета или резервов дополнительные доходы от превышения фактической мировой цены на нефть, заложенной в бюджете (более 70 долл./барр. вместо 40 долл./барр.). На валютный рынок была выброшена огромная рублевая денежная масса для закупки долларов. Тем самым был искусственно создан дефицит долларов на валютном рынке и избыток рублевой денежной массы. А в конце 2018 г. Центробанк заявил, что он прекращает покупать доллары, и падение рубля затормозилось. Выиграл от этой финансовой операции только Минфин, экономика же страны пострадала.

Базовые направления политики Центробанка РФ в 2012–2018 гг.

Важной составляющей финансовой политики страны является кредитная политика Центробанка. Ключевая ставка была заявлена как основной инструмент денежно-кредитной политики в сентябре 2013 г. и составляла до конца 2013 г. 5,5% годовых. Инфляция по итогу 2013 г. составила 6,45%. В 2014 г. ключевая ставка менялась 6 раз исключительно в сторону повышения и была увеличена к концу 2014 г. до 17%. Совет директоров Банка России отметил, что данное решение было обусловлено необходимостью ограничить существенно возросшие в последнее время девальвационные и инфляционные риски. Инфляция по итогу 2014 г. составила 11,36%. 2015 г., начавшийся со ставки 17% годовых, продолжился постепенным ее снижением до 11%. Инфляция по итогу 2015 г. составила 12,9%. В течение января-июня 2016 г. Банк России периодически принимал решение сохранить действовавшую с 2015 г. ключевую ставку на уровне 11% годовых, с 14 июня — снизил ее до 10,5%, а с 19.09.2016 г. снизил до 10%. На конец 2016 г. ключевая ставка сохранена на уровне 10%. Инфляция в 2016 г. составила 5,4%. С начала же 2017 г. началось методичное понижение ключевой ставки с 10% до 7,75% к концу года. Инфляция в России за 2017 г. составила 2,5%. В течение 2018 г. ключевая ставка Банка России дважды снижалась с 7,75% до 7,25%, а с 17.09.2018 г. повышена до 7,5%. С 17.12.2018 г. ставка вновь повышена до 7,75% [6].

Принятое решение носит упреждающий характер и направлено на ограничение инфляционных рисков, которые остаются, по мнению финансистов, на повышенном уровне: сохраняется неопределенность относительно дальнейшего развития внешних условий, а также реакции цен и инфляционных ожиданий на повышение НДС. Аналитики ЦБ полагают, что повышение ключевой ставки позволит предотвратить устойчивое закрепление инфляции на новом уровне. В 2018 г. Росстат предварительно оценил инфляцию на уровне 4,2%. По прогнозу же ЦБ в 2019 г. инфляция составит 5–5,5%, при этом на пике она может подниматься и до 6%, а в 2020 г. она вернется к цели регулятора на уровне 4% [6].

Т а б л и ц а 4**Динамика ключевой ставки Банка России с момента ее введения**

Период действия ставки	Ключевая ставка Банка России, в %
с 17 декабря 2018 г. по 08 февраля 2019 г. (дата может уточняться)	7,75
с 17 сентября 2018 г. по 16 декабря 2018 г.	7,50
с 26 марта 2018 г. по 16 сентября 2018 г.	7,25
с 12 февраля 2018 г. по 25 марта 2018 г.	7,50
с 18 декабря 2017 г. по 11 февраля 2018 г.	7,75
с 30 октября 2017 г. по 17 декабря 2017 г.	8,25
с 18 сентября 2017 г. по 29 октября 2017 г.	8,50

О к о н ч а н и е т а б л . 4

с 19 июня 2017 г. по 17 сентября 2017 г.	9,00
с 02 мая 2017 г. по 18 июня 2017 г.	9,25
с 27 марта 2017 г. по 01 мая 2017 г.	9,75
с 19 сентября 2016 г. по 26 марта 2017 г.	10,00
с 14 июня 2016 г. по 18 сентября 2016 г.	10,50
с 03 августа 2015 г. по 13 июня 2016 г.	11,00
с 16 июня 2015 г. по 02 августа 2015 г.	11,50
с 05 мая 2015 г. по 15 июня 2015 г.	12,50
с 16 марта 2015 г. по 04 мая 2015 г.	14,00
с 02 февраля 2015 г. по 15 марта 2015 г.	15,00
с 16 декабря 2014 г. по 01 февраля 2015 г.	17,00
с 12 декабря 2014 г. по 15 декабря 2014 г.	10,50
с 05 ноября 2014 г. по 11 декабря 2014 г.	9,50
с 28 июля 2014 г. по 04 ноября 2014 г.	8,00
с 28 апреля 2014 г. по 27 июля 2014 г.	7,50
с 03 марта 2014 г. по 27 апреля 2014 г.	7,00
с 13 сентября 2013 г. по 02 марта 2014 г.	5,50

Источник: [6, с. 3].

Приведенные в *таблице 4* цифры наглядно показывают *антисистимулирующий характер политики ЦБ по развитию кредитования реального сектора экономики*, проводимой с начала 2014 г. Стоит вспомнить, что в 2013 г. против 2006 г. кредиты, предоставляемые банками организациям, увеличились в 4,6 раза, а в 2017 г. против 2013 г. всего в 1,6 раза. Кредитование реального сектора экономики явно шло на спад.

Первоочередной заботой Центробанка остается не развитие кредитной политики, а прежде всего *снижение уровня инфляции*. Так, в августе 2018 г., при еще спокойной тогда инфляционной ситуации Центробанк подготовил аналитическую записку «Отраслевые особенности долгового финансирования в России и уязвимость к финансовым шокам» [7], в которой отмечалось, что многие отрасли производства, в первую очередь обрабатывающие и сельскохозяйственные, существенно увеличили объемы кредитования, а значит они ставят себя в зависимость от возможных шоков, что требует создания условий для сокращения кредитования этих отраслей.

Как видим, политика ЦБ фактически ориентирована на сдерживание экономического роста за счет слабого стимулирования объемов кредитования.

Другим важным направлением политики ЦБ является накопление золотовалютных резервов. Международная практика исходит из того,

что размер золотовалютных резервов не должен превышать трехмесячный размер импорта национальной экономики. В нашей стране за последние годы импорт составлял в 2014 г. — 307,9 млрд долл., в 2015 г. — 193 млрд долл. и в 2016 г. — 191,4 млрд долл., т.е. около 700 млрд долл. за три года или более 230 в среднем за год и около 60 млрд долл. за 3 месяца. Вот примерно таким должен быть и объем золотовалютных резервов.

В реальности на начало 2018 г. объем золотовалютных резервов составил 432,7 млрд долл. [6]. Таким образом лишних денег здесь оказалось порядка 370 млрд долл., или согласно обменному курсу (66 руб. за долл. на то время) 24 трлн руб. Это колоссальные финансовые ресурсы, которые могли быть использованы на обеспечение ускорения роста нашей экономики, но эти ресурсы не используются и вряд ли будут использованы в ближайшее время. За последние годы растет доля золота в золотовалютных резервах, хотя эта доля пока еще невелика (18%). И это правильно, т.к. защищает нас от нестабильной ситуации на мировом валютном рынке. Однако активная политика необоснованного роста золотовалютных резервов неизбежно выводит значительные объемы денежной массы из оборота и опосредованно направлена на торможение экономического развития нашей страны.

Таким образом, бюджетная политика государства и кредитная политика ЦБ слаженно действовали в одном направлении — *сдерживать насыщение хозяйственного оборота деньгами.*

Сдерживающие инвестиционные факторы в сферах экономического и социального развития страны в 2012–2018 гг.

Достаточность или недостаточность финансовых ресурсов, направленных на развитие экономики, в первую очередь проявляется в темпах роста (или снижения) инвестиций в основной капитал.

Т а б л и ц а 5

Инвестиции в основной капитал в РФ за 2012–2017 гг.

Показатели	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Инвестиции в основной капитал в % к предыдущему году в реальном выражении	106,8	100,8	98,5	89,9	99,1	104,4
<i>В том числе по основным видам экономической деятельности (в % к предыдущему году в реальном выражении)</i>						
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство	106,6	108,4	98,8	99,1	120,8	67,5
Добыча полезных ископаемых	121,1	107,8	107,0	111,2	118,7	106,9
Обрабатывающие производства	119,0	115,2	107,2	104,2	97,7	90,5
Оборудование	107,6	107,3	106,0	99,3	87,4	101,9
Здравоохранение	118,3	87,1	88,9	92,0	99,9	107,1
Жилье	109,9	109,6	119,8	107,9	103,8	101,3

Источники: рассчитано по [1, с. 445, 450–453]; [2, с. 423, 428–430, 433]; [3, с. 186, 191–193].

Здесь мы видим, что параллельно с уменьшением финансовых ресурсов, поступающих в хозяйственный оборот из бюджетной системы, происходит и *снижение инвестиций в основной капитал*, и только после очевидно рецессивной ситуации 2014–2017 гг. с перспективой войти в длительную стагнацию начинается процесс некоторого увеличения инвестиционных вложений. Обращает на себя внимание распределение инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности. Наиболее значимые инвестиционные вложения мы наблюдаем в добывающих экспорто ориентированных отраслях, а вот в обрабатывающую промышленность инвестиции весьма заметно снижались даже в номинальном измерении, переходя в итоге в минусовую зону.

Увеличение инвестиционных вложений в основной капитал в 2017 г., казалось бы, противоречит динамике расходов консолидированного бюджета, которые в этом году не показали роста в реальном измерении. Видимо, проблема инвестиционной активности действительно резко обострилась, и экономить пришлось уже на денежных доходах населения, а не на инвестиционных вложениях. Соответственно, рост инвестиций в 2017 г. в наибольшей степени проявился в отраслях социальной сферы, которые по этому показателю решительно вышли из отрицательной зоны. Продолжился рост инвестиций и в добывающих отраслях, а в обрабатывающих резко снизился.

Долговременное снижение инвестиций в целом по стране, в обрабатывающих отраслях и в социальной сфере соответственно сказалось на вводе в действие основных производственных фондов и базовых социальных объектов.

Т а б л и ц а 6

Индексы физического объема основных фондов и ввод в действие производственных мощностей и социальных объектов в 2012–2017 гг.

Наименование	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Индексы физического объема основных фондов, в % к предыдущему году	104,3	104,1	103,7	103,2	103,0	103,9
Все основные фонды	105,7	106,1	105,2	105,9	106,3	108,5
Из них:						
добыча полезных ископаемых	105,7	106,1	105,2	105,9	106,3	108,5
обрабатывающие производства	105,8	106,2	106,7	103,8	103,0	104,4
образование	103,8	103,8	103,0	102,2	101,6	102,0
здравоохранение	105,4	104,8	103,0	101,9	101,5	101,8
Ввод в действие:						
общеобразовательных организаций, тыс. ученических мест	48,8	70,0	55,7	66,3	90,3	108,4
дошкольных организаций, тыс. мест	53,9	90,3	128,9	143,3	63,3	40,8
больничных организаций, тыс. коек	9,5	8,6	9,7	4,3	6,1	3,9
жилых домов, млн кв. м	65,7	70,5	84,2	85,3	80,2	79,2

Источники: [2, с. 65, 278, 281]; [3, с. 64, 284, 287].

Наиболее четко тенденции в наращивании производственного потенциала и развития социальной сферы видны по цифрам индексов физического объема основных фондов. Даже по всем основным фондам эти индексы пусть не очень сильно, но на протяжении 2012–2016 гг. неуклонно снижаются. Однако эта тенденция различным образом проявляется по добывающим и обрабатывающим группам отраслей. Выше при анализе динамики индексаций в основной капитал отмечалось, что в экспортные добывающие отрасли охотно вкладывались и государство, и бизнес. Теперь это сказалось и на динамике основных фондов. По добывающим видам экономической деятельности темпы роста основных фондов практически не снижались, а к концу рассматриваемого периода росли. Что касается обрабатывающих отраслей, то здесь наблюдается явное и довольно сильное снижение.

Весьма показательны данные по вводу в действие объектов социальной сферы. Здесь достаточно быстро обнаружилась пагубность так называемой оптимизации общеобразовательных и медицинских организаций, особенно в сельских местностях. Поэтому после сильного спада ввода их в действие в 2014 г. пришлось спешно наращивать число объектов социальной сферы. Весьма острой социальной проблемой для экономики было обеспечение потребности в детских дошкольных учреждениях: их строительство постоянно вплоть до 2015 г. наращивалось. Поэтому представляется преждевременным резкое (в 2,3 раза) снижение их ввода в действие в 2016 г., особенно в связи с объявленной Президентом России программой стимулирования рождаемости. Характерна также динамика ввода в действие больничных коек, отражающая одно из направлений оптимизации медицины — перевод значительной части больных на амбулаторное долечивание. Однако, как мы знаем, амбулатории оказались не подготовлены к этому.

Наиболее проблемным традиционно остается один из определяющих вопросов формирования условий политической стабильности гражданского общества — вопрос обеспечения населения жильем. Как видно из *таблицы 6*, ввод в действие жилья довольно быстро возрастал до 2014 г., в 2015 г. практически стабилизировался (рост всего на 1,3%), в 2016 г. резко снизился и продолжал снижаться в 2017 г. В первом полугодии 2018 г. ввод в действие жилья вновь несколько возрос — на 1 млн кв.м против первого полугодия 2017 г. Но этого недостаточно, чтобы в 2024 г. достичь ввода в действие 120 млн кв. м жилья, как это намечено в послании Президента Федеральному Собранию от 01.03.2018 г. Для этого надо ежегодно обеспечить прирост ввода в действие жилья в объеме около 6 млн кв. м [8, с. 5]. Это очень трудная задача, требующая прорывного увеличения финансирования, в том числе и бюджетного.

При формировании жилищной программы руководством страны не учитывается также важный психологический фактор — государственная минимизация жилищных стандартов. Необходимо сказать, что в странах Европы жилищные условия считаются нормальными, а не тесными при условии, что число комнат (жилых помещений) в квартире(доме) как минимум на одну больше, чем число членов семьи. Это принятый всеми странами Европы минимальный стандарт жилищ-

ного обеспечения. Большинство же наших граждан об этом и не мечтают ни при ожидании в очереди социального жилья, ни при приобретении ипотечных займов.

К сожалению, в настоящее время происходит подмена задачи обеспечения людей качественным жильем задачей развития рынка ипотечного кредитования с сопутствующей схемой социальных льгот. Но при этом не учитывается серьезная проблема возможности, а по сути *неизбежности кризиса ипотечного кредитования*, без создания соответствующих государственных страховых фондов. Не стоит забывать и о том, что у нас еще существует сильный жилищный голод. Позорным является очередь на бесплатное жилье в 5% от всех семей в стране. Это те, кто никогда ни при каких льготных схемах ипотеки не сможет купить жилье.

Итак, мы видим, что и с позиций развития инвестиционной активности в производственной и социальной сферах результаты, ориентирующие на экономический рост, не слишком обнадеживают.

Динамика реальных денежных доходов населения в 2012–2018 гг.

Рассмотрим влияние на общую ситуацию в стране динамики реальных денежных доходов населения.

Т а б л и ц а 7

Реальные денежные доходы населения и розничный товарооборот в РФ, 2012–2017 гг. (в % к предыдущему году)

Показатели	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Реальные располагаемые денежные доходы населения	105	104	99	97	94	98
Реальная начисленная зарплата	108	105	101	91	101	103
Реальный размер назначенных пенсий	105	103	101	96	97	104
Доля численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в % ко всему населению)	10,7	10,8	11,2	13,3	13,3	13,2
Розничный товарооборот	106,3	103,9	102,7	90	95,4	101,3

Источники: [2, с. 37, 117–119]; [3, с. 38, 117].

Особые опасения вызывают *провальные показатели по динамике реальных денежных доходов населения*. Снижение этого показателя на 12% за четыре года означает и снижение или стагнационный прирост экономики в целом (снижение ВВП за 2013–2016 гг. на 2% и прирост в 2017 г. на 1,5%). Не может экономика расти при снижении или стагнационном росте доходов населения, как и доходы населения не могут расти на фоне низкого роста экономики. Это тесно взаимосвязанные величины. Обращает на себя внимание, что реальные денежные доходы населения снижаются в ряде случаев при росте заработной платы и пенсий. Это означает, что в данные периоды происходит существенное

снижение доходов от разного рода предпринимательской деятельности у значительной части инициативного населения.

Казалось бы, что выход из рецессии в 2017 г. дает некоторую надежду на дальнейший рост реальных денежных доходов населения. Однако это не так. В качестве положительных результатов Минэкономразвития прогнозирует снижение к 2020 г. доли населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума до 11,2%. И если по сравнению с 2016 г., когда этот показатель составлял 13,5%, данную перспективу можно рассматривать как достижение, то стоит вспомнить что в 2012 г. доля малообеспеченного населения составляла лишь 10,7%.

Как видим, ни объемы государственных расходов, ни инвестиционная политика в реальном и социальном секторах экономики, ни динамика реальных денежных доходов населения, т.е. ни один из базовых факторов экономической политики государства *не способствовал росту национальной экономики за прошедшие шесть лет.*

О возможности эффективного использования финансовых регуляторов экономической безопасности в 2019–2024 гг.

Сложности современного периода развития отечественной экономики, стоящие перед страной задачи выхода на «прорывные темпы роста», изменение качественной структуры человеческого капитала, выстраивание новой парадигмы внешнеэкономических связей со всей очевидностью требуют новых *многофакторных подходов* при формировании и реализации стратегии экономической и социальной безопасности нашей страны.

Приоритетной задачей властных структур является сейчас как можно быстрее дополнить оборонную безопасность как фактор доверия народа к власти фактором усиления социально-экономической безопасности во всех ее жизненно необходимых характеристиках: увеличении реальных доходов населения, повышении доступности для граждан высококачественной медицины и образования, резком повышении жилищной обеспеченности. И растягивать решение этих задач на шестилетний период крайне опасно. Кризис доверия может наступить гораздо раньше.

Какие же задачи в первую очередь необходимо решить Правительству?

В основном экономическом документе страны, федеральном бюджете на 2019–2021 гг., предполагается реализовать в рамках наступившего крайне ответственного периода развития российской экономики двукратную задачу — минимизацию инфляции и переход к ускоренным темпам экономического роста [9]. Поставленная задача по своей сути противоречива. Материалы статьи убедительно показывают, что достижение профицитности бюджета не является еще признаком успешного развития экономики и не обеспечивает автоматически достойные темпы ее роста. Однако в условиях остающейся достаточно неблагоприятной для российской экономики внешнеэкономической ситуации бюджетная концепция продолжает сохранять ориентированность на *проведение ограничительной политики, сокращение как социально значимых, так и инвестиционных расходов федерального бюджета.*

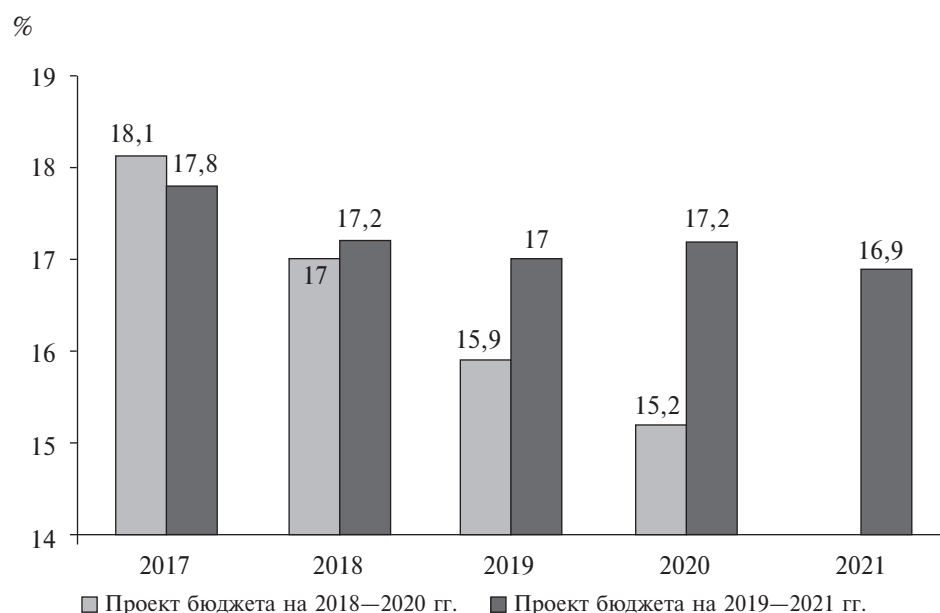


Рис. 1. Отношение объема расходов федерального бюджета (с учетом условно утвержденных) к объему ВВП в 2017–2021 гг., в %

Источник: данные Пояснительных записок к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [10, с. 11–12] и к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [11, Приложение № 6, с. 2–3].

Отчасти необходимость увеличения объемов финансирования реального и социального секторов экономики страны на фоне возрастания внешних и внутренних угроз сегодня понимается и Правительством. Именно поэтому разработчики Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [9] заложили в него более высокие, чем предполагалось в предыдущем трехлетнем бюджете, темпы роста расходов и, соответственно, повысили величину их отношения к валовому внутреннему продукту (см. рис. 1).

Однако мы наблюдаем не «прорывной» рост расходов бюджета, но лишь сохранение их общего объема по отношению к ВВП практически на нижнем уровне показателя 2017 г.

Стоит сказать несколько слов о предварительных подсчетах Росстатом темпов прироста ВВП за 2018 г. в объеме 2,3%. Если принять эту предлагаемую Росстатом оценку роста экономики в 2018 г. на уровне 2,3% как справедливую, то для ее объяснения можно отметить определенные тенденции в динамике производства.

Это, во-первых, устойчивый рост в горнодобывающем секторе за счет увеличения производства энергоносителей из-за временного пересмотра соглашения ОПЕК. Во-вторых, расширение строительства на основе крупных государственных и региональных проектов; в-третьих, положительная динамика в оптовой и розничной торговле

вместе с возросшей прибыльностью в сфере отельного и ресторанного бизнеса на волне проведения чемпионата мира по футболу летом 2018 г. Вместе с тем Росстат очевидно не учитывает или не хочет учитывать значительную инфляционную составляющую и в росте цен на товары и услуги летом 2018 г. за счет массового увеличения валютного потребительского спроса, а также в декабре 2018 г. за счет спекулятивной политики ЦБ.

Но и даже такой «гигантский» прирост ВВП по итогам 2018 г. не способен сформировать базу для необходимого роста реального производства и снятия значительной социальной напряженности. Параметры темпов прироста ВВП на ближайшее трехлетие прогнозируются МЭР в диапазоне от 1,3 до 3,1%. В дальнейшем на следующее за периодом 2019–2021 гг. трехлетие намечены темпы прироста ВВП на 3,2% в 2022 гг., на 3,3% — в 2023 и 2024 гг. [12]. Все это означает, что после первой трехлетки *прогнозируется замораживание экономического роста*. И это наиболее оптимистичный прогноз — остальные эксперты (МВФ, Центр развития НИУ ВШЭ, Институт ВЭБ и др.) ожидают более скромную динамику: от 1,2 до 2,4% в год [13]. Весьма проблематичен и выход на темпы выше среднемировых, поскольку все международные организации продолжают прогнозировать рост мировой экономики на 3,7–3,8% в год.

Представляется опасным успокаивать себя тем, что мировая экономика будет развиваться медленнее, в результате чего мы выполним поставленную задачу. Надо изменить в корне бюджетную политику, тормозящую экономический рост. При этом в сложившейся ситуации речь должна идти не о корректировке отдельных параметров и пропорций трехлетнего бюджета и шестилетнего прогноза социально-экономического развития, а *об изменении как бюджетной, так и в целом экономической ограничительной направленности развития российской экономики*.

Что же необходимо сделать для выполнения этих задач?

Первое. Seriously скорректировать решения финансового блока Правительства, которые вопреки программе, провозглашенной Президентом в его послании Федеральному Собранию и майском (2018 г.) Указе, направлены не на ускорение темпов роста экономики и денежных доходов населения, а на приоритет достижения профицита бюджета. В этих целях необходимо в ходе исполнения бюджета в 2019 г. и в последующие годы резко скорректировать в сторону увеличения расходы бюджета, не боясь его дефицитности.

Второе. Центробанку и Минфину осуществить мероприятия по снижению ставки рефинансирования до размеров, способных обеспечить рост инвестиционной предпринимательской активности в объемах, способных обеспечить темпы роста ВВП на уровне 3–4% в год.

Третье. Существенно скорректировать налоговую политику Правительства. Вместо лихорадочных метаний в поиске источников пополнения бюджета за счет роста ставок косвенных налогов необходимо провести комплексную налоговую реформу, направленную на форми-

рование адаптивной к инновационной экономике системы социально ориентированного налогообложения, которое в течение уже нескольких десятилетий рассматривается в мире в качестве одного из основных экономических инструментов обеспечения стабильности в демократическом обществе.

Четвертое. Существенно скорректировать политику роста денежных доходов населения с целью обеспечения роста потребительского спроса и покупательной способности граждан. Отменить решение о не индексации пенсий работающим пенсионерам, которые занимают, как правило, очень низкие должности с низкой зарплатой, на полставки и неполный год; пересмотреть вопрос о повышении пенсионного возраста, который очевидно идет вразрез с современной мировой практикой; увеличить оплату труда государственным служащим, пенсий и пособий для социально незащищенных граждан и пр. Принятие таких решений позволит укрепить внутреннюю политическую стабильность, сформирует доверие у подавляющего большинства населения к руководству страны.

Пятое. Важным экономическим инструментом формирования факторов экономического роста и социальной стабильности должна стать отмена так называемого «бюджетного правила», главная задача которого не допустить использование дополнительных доходов бюджета, полученных в результате повышения мировых цен на нефть и по другим причинам, на развитие экономики.

И все это должно стать только началом кардинального изменения финансовой политики правительства.

Характерно, что деловая американская газета *The Wall Street*, никогда не отличавшаяся любовью к России, вдруг 20 августа 2018 г. разразилась бурными похвалами экономической и прежде всего денежно-кредитной политике В.В. Путина и особенно его ближайшего помощника в этом деле И. Набиуллиной [14]. Вот и МВФ похвалил правительство и Банк России за достигнутую макроэкономическую стабильность, хотя и согласился с недостаточностью низких темпов экономического роста. Отчего же возникли такие характеристики вопреки мощной волны русофобии? Кстати США, основатель МВФ, не использует его рекомендаций: на 2019 г. принят бюджет с дефицитом в 5% к ВВП. За период с 1975 по 2017 гг. (42 года) бюджет США был и остается дефицитным, Великобритании — 28 лет, Японии — 39 лет. Мировая практика убедительно показала, что успех при профицитном бюджете очень недолгий и иллюзорный, за ним неизменно следует торможение экономического роста.

Следует осознавать, что перед руководством страны стоит задача формирования и реализации *обновленной финансовой политики*. Это трудная задача. До сих пор правительство мечется между признанием достаточности чисто рыночных методов воздействия на экономику и необходимостью применения административных методов. Пора определиться. Для этого необходимо:

- Правительству РФ официально признать необходимость выработки новой модели государственного управления экономикой;
- создать государственную комиссию по выработке такой модели;

- дать оплачиваемый заказ крупным экономическим исследовательским структурам на подготовку соответствующих предложений;
- организовать всенародное обсуждение этих предложений.

Только ряд таких серьезных шагов сможет предотвратить существенное ухудшение, а по сути — наметившуюся потерю внутрисполитической стабильности российского общества в ближайшие годы.

Список литературы

1. Россия в цифрах. 2016. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2017.
2. Россия в цифрах. 2017. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2018.
3. Россия в цифрах. 2018. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2019.
4. Независимая газета. 20.08.2018. URL: www.ng.ru/gazeta/a
5. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/
6. Ключевая процентная ставка Банка России, таргетирование инфляции. [Электронный ресурс]. URL: <https://bankirsha.com/klyuchevaya-stavka-banka-rossii-na-tekushchiy-period.html>
7. Аналитическая записка департамента исследований и прогнозирования Банка России от 01.08.2018 г. «Отраслевые особенности долгового финансирования в России и уязвимость к финансовым шокам» [Электронный ресурс]. URL: www.cbr.ru/content/document/file/47472/analytic_note_180829_dip.pdf
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 01.03.2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://informpskov.ru/news/265032.html> (дата обращения: 27.03.2018).
9. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.zakonrf.info/doc-35524211/>
10. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/
11. Приложение № 6 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» «Информация о бюджетных ассигнованиях на финансовое обеспечение реализации национальных проектов в 2019—2021 гг.». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/
12. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г. [Электронный ресурс]. URL: economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/201801101
13. ВЭБ РФ «Прогноз экономического развития России на 2018—2024 гг.». URL: www.inveb.ru/attachments/article/57/Prognoz_2018-12-10.pdf
14. Российская газета. 22.08.2018. URL: <https://rg.ru/gazeta/rg/2018/08/22.html>
15. Бухвальд Е.М. Федерализм как основа национальной безопасности для России // Вестник института экономики РАН. 2018. № 1. С. 87—103.
17. Валентей С.Д. Формирование «модельных бюджетов»: что оценивается и для чего // Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации го-

сударственной региональной политики / Аналитическое управление СФ ФС РФ. М., 2018. С. 74–83.

18. Валентей С.Д. Дешево хорошо не бывает // Беседы об экономике. 2018. Т. III. С. 312–313.

19. Караваева И.В. Бюджетная политика как фактор формирования рисков социально-экономического развития России // Федерализм. 2018. № 3 (91). С. 47–62.

20. Караваева И.В., Иванов Е.А. Противоречия и риски российской системы управления // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2018. № 3. С. 49–66.

STABILITY OR DEVELOPMENT: WHAT CAN ENSURE TODAY THE ECONOMIC SECURITY OF RUSSIA?

Today in Russia pension, tax, credit and other financial initiatives of the government significantly change economic and social norms for the population. The latter forms contradictions and risks of the current financial policy of the government, which constrain the solution of the problem of «achieving growth rates above those of the world» and reduce the level of political stability in the society. This requires a thorough study of the directions of financial policy, within which has formed a number of significant obstacles to the solution of social, economic, innovative and other strategic objectives of the development of our country and its regions. On the basis of statistical analysis, the article substantiates why modern budget concept is not focused on the creation of the necessary conditions for the development of “breakthrough” growth rates of Russian economy. The paper shows what defects and contradictions of the current system of budget regulation hinder the implementation of the tasks of ensuring economic and national security of the country. The authors prove the basic directions of reforming the current budget concept of the RF Government.

Keywords: financial policy of the state, national security, economic security, risks of innovative development, risks of social development, public administration system, subjects of the Federation, economic growth

JEL: H60, H12, H77, H131

Дата поступления — 01.02.2019 г.

КАРАВАЕВА Ирина Владимировна

доктор экономических наук, профессор, руководитель сектора экономической безопасности, главный научный сотрудник, заведующая кафедрой экономической теории;

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

e-mail: ikaravaeva30@inecon.ru

ИВАНОВ Евгений Александрович

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник сектора экономической безопасности;

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

e-mail: ikaravaeva@yandex.ru

KARAVAEVA Irina V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of the Sector of Economic Security, Chief Researcher, Head of the Chair of Economic theory;
Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: ikaravaeva30@inecon.ru

IVANOV Evgeniy A.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Researcher of the Sector of Economic Security, Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: ikaravaeva@yandex.ru

Для цитирования:

Караваяева И., Иванов Е. Стабильность или развитие: что сегодня сможет обеспечить экономическую безопасность России? // Федерализм. 2019. № 1. С. 118–134.

Анатолий НЕШИТОЙ

**РОЛЬ ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНОГО СЕКТОРА
В ВОЗРОЖДЕНИИ РОССИИ
(МАКРОМЕЗОУРОВНЕВЫЙ ПОДХОД
К РЕГУЛИРОВАНИЮ)**

Результаты экономической деятельности России за годы ее реформирования, показатели экономического развития регионов позволяют сделать вывод о том, что либерально-рыночный подход к управлению экономикой полностью дискредитировал себя. Современное состояние российской экономики требует пересмотра ранее сложившейся модели ее реформирования. Новая модель должна быть в первую очередь ориентирована на новую индустриализацию, первоочередное возрождение высокотехнологичного сектора экономики как основной цели промышленной политики. Автор доказывает, что возрождение промышленного потенциала страны должно обеспечиваться на основе научно-обоснованной стратегии инновационного развития и системно-диалектического подхода к управлению экономикой, в основе которого — усиление экономических и социальных функций государства, использование планово-экономических механизмов государственного регулирования.

Ключевые слова: Вашингтонский консенсус, либерально-рыночный подход, неиндустриализация, промышленная политика, промышленный потенциал, системно-диалектический подход

JEL: O100, I40, L230, P170

Возрождение экономики России и ее регионов (мезоуровень) немыслимо без принципиального изменения подходов к регулированию развития ее высокотехнологичного сектора. Игнорирование этого факта как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов может привести к непреодолимым последствиям. А потому разработка программ по технико-технологическому переоснащению промышленного производства сегодня стоит в ряду важнейших задач всех регионов Российской Федерации. Очевидно, что важнейшим фактором динамичного развития экономики является технико-технологическое оснащение промышленного производства, которое в свою очередь определяет место в его структуре высокотехнологичного сектора (к которому относятся такие виды экономической деятельности макромезоуровня как авиационная, радиотехнологическая, электроника, средства связи, ракетно-космическая, оборонная).

Неизбежность неоиндустриализации

Либерально-рыночная модель развития экономики в российском исполнении (по экономическим принципам и рецептам Вашингтонского консенсуса) полностью себя дискредитировала. Об этом свидетельствуют результаты экономической деятельности России за годы ее реформирования.

Уже восьмилетний (1991–1998 гг.) период затянувшегося переходного периода по формированию либерально-рыночной модели, завершившийся дефолтом 1998 г., показал ее непригодность. Промышленность и сельхозпроизводство сократились вдвое, инвестиции в основной капитал — в 5 раз, реальные располагаемые доходы — в 3 раза. Очередной же кризис 2008–2009 гг. уже наглядно подтвердил бесперспективность выбранного пути. Известно, что если в 2000–2008 гг., называемых либералами «тучными», в связи с высоким уровнем цен на нефтепродукты на мировом рынке рост российской экономики происходил на нефтегазовой основе, то уже накануне кризиса 2008–2009 гг. и в посткризисный период ситуация кардинально изменилась. Нефтегазовый фактор перестал действовать. Дальнейшее следование курсом рыночного саморегулирования на принципах Вашингтонского консенсуса, как было предложено разработчиками Стратегии-2020 (низкий уровень бюджетного дефицита, снижение инфляции, свободный обменный курс валюты, свободное движение капитала и поощрение прямых иностранных инвестиций, дерегулирование экономики, снижение вмешательства государства в экономику), обрекало Россию к сползанию на обочину мирового экономического развития [1].

С учетом этого курс на неоиндустриализацию и переход на инновационно-инвестиционную модель развития, провозглашенный руководством страны, является экономически оправданным. Однако пока остается лишь на словах [2].

Ныне экономика России находится в стагнации, не востребованы наука и научно-технические достижения, деградированы высокотехнологический сектор экономики и бюджетообразующие виды производств — сельскохозяйственное производство, легкая и пищевая промышленность.

В структуре промышленного производства России выхолощен высокотехнологический сектор как движущая сила экономического развития, усилились социально-экономические различия и неравномерность развития регионов страны. Из приведенной выше *таблицы 1* видно, что доля машиностроения и металлообработки, представляющих инвестиционно-инновационный сектор, последние 25 лет неуклонно снижается и составляет сегодня лишь 13,1%, что в 3–4 раза меньше, чем в развитых странах.

По данным Минэкономразвития, импорт в потреблении составляет в станкостроении — 90%; в электронике — 80–90%; в тяжелом машиностроении — 80–90%, в легкой, фармацевтической и медицинской промышленности — до 80%. 95% авиаперевозок осуществляется сегодня на иностранных самолетах [3].

Т а б л и ц а 1

Структура промышленного производства России (в % к итогу)

Отрасли промышленности	1990	1995	2000	2005	2015	2016
Объем промышленного производства, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Электроэнергетика и топливная промышленность	10,4	25,6	25,4	26,8	21,0	20,0
Черная и цветная металлургия	10,3	13,9	15,8	13,9	10,7	10,2
Химическая и нефтехимическая промышленность	6,9	7,1	6,2	6,4	6,8	7,0
Машиностроение и металлообработка	28,0	16,0	16,4	13,0	12,5	13,1
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	5,2	4,6	4,0	3,4	2,8	2,9
Промышленность строительных материалов	3,4	4,3	2,4	3,1	2,4	2,3
Легкая промышленность	11,0	2,2	1,4	0,8	0,7	0,8
Пищевая промышленность	12,1	10,6	11,1	10,9	12,0	12,4

Источник: рассчитано автором совместно с д-ром экон. наук О.С. Сухаревым по данным: Российский статистический ежегодник. 2003. С. 341, 344, 356–369, 373, 376, 379, 384, 394; Россия в цифрах. 2013. С. 240–242; Россия в цифрах. 2017. С. 207–209.

При этом до 80% экспорта в 2016 г. — это минеральные ресурсы, металл и древесина. Нефтегазовые доходы в структуре доходов федерального бюджета ежегодно составляют более 45%. Подробно о состоянии экономического развития страны и промышленном потенциале сказано в ряде публикаций автора [4].

Инвестиции во все времена являются питательным источником двигательной силы экономического развития. Однако сегодня они не выполняют своей функции. Инвестиционная деятельность в стране неуправляема, структура инвестиций деформирована, что закрепляет сырьевую направленность развития экономики.

Структура инвестиций существенно деформирована по формам собственности, по источникам финансирования и по видам экономической деятельности (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Структура инвестиций по формам собственности, источникам финансирования и видам экономической деятельности, в %

	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Инвестиции, всего	100	100	100	100	100	100
В том числе						
государственная собственность	31,3	23,9	18,8	17,2	14,8	15,1
частная собственность	13,4	29,9	44,9	57,0	56,8	56,3
госбюджетные средства	21,8	22,0	20,4	19,5	18,3	16,0

О к о н ч а н и е т а б л . 2

кредиты банков	—	2,9	8,1	9,0	8,1	10,5
собственные средства организаций	49,0	47,5	44,5	41,0	50,2	51,8
Доля бюджетных средств в финансировании инвестиций в консолидированном бюджете	12,0	11,8	8,6	7,4	6,5	5,6
Инвестиции в обрабатывающие виды производств	14,8	16,3	16,4	13,2	15,6	14,6
в том числе в виды производств высокотехнологического сектора	3,0	2,8	2,3	2,2	3,1	2,7
Инвестиции в сырьевой сектор производства	14,1	18,1	13,9	13,8	17,1	19,4

Источник: рассчитано автором совместно с д-ром экон. наук О.С. Сухаревым по данным: Россия в цифрах. 2017. С.34—36, 423—433; Россия в цифрах. 2012. С. 34—36, С. 477—489.

Из приведенных в *таблице 2* данных следует, что основной объем инвестиций в 2016 г. был сосредоточен в частном секторе (56,3% против 13,4% в 1995 г.), а в государственном секторе — всего лишь 15,1%, или вдвое меньше, чем было в 1995 г. Основным источником финансирования инвестиций выступают собственные средства организаций. На бюджетные средства приходится лишь 16% и на кредиты банков — 10,5%. Бюджетные средства, направляемые на инвестиции в основной капитал в 2016 г., составляли лишь 5,6% консолидированного бюджета. В обрабатывающие виды производств, объемы производства которых втрое выше объемов промышленного производства сырьевого сектора, направлялось инвестиций от общих объемов в 2016 г. 14,6%, а в высокотехнологические отрасли — менее 3% (2,7%). При этом в сырьевой сектор направлено 19,4% всех инвестиций. В результате такой деформации инвестиционной деятельности существенно *подорван промышленный потенциал в стране и резко ухудшена структура промышленного производства.*

Беспрецедентное падение объемов инвестиций в основной капитал, составивших в 2017 г. лишь 68% от уровня 1990 г., привело к их физическому и моральному старению, особенно активной их части (см. *табл. 3*). Страна тем самым *утратила конкурентоспособность на мировом рынке* в области технологий и высокотехнологичной продукции. Доля России на мировом рынке наукоемкой продукции составляет ныне по имеющимся экспертным оценкам менее 1% (для сравнения: США — 36%, Япония — 30%).

Как свидетельствуют данные, приведенные в *таблице 3*, если за период 1981—1990 гг. доля производственного оборудования в промышленности со сроком службы свыше 20 лет возросла в 1,4 раза, то в следующее десятилетие — более, чем в 2,5 раза, и в период «экономического роста» 2000—2004 гг. — более, чем в 1,3 раза, что сопоставимо с десятилетием 1981—1990 гг. Средний возраст оборудования в промышленности ныне достигает четверти века. Нелишне отметить, что с 2005 г. перестают публиковаться в общедоступных справочниках Росстата данные о возрастной структуре производственного оборудования.

Т а б л и ц а 3

Динамика возрастной структуры производственного оборудования в промышленности

Годы	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004
В % оборудования на конец года в возрасте:							
до 5 лет	35,5	29,4	4,7	5,7	6,7	7,8	8,6
свыше 20 лет	10,7	15,0	38,2	41,6	44,9	48,2	51,5
Средний возраст оборудования, лет	9,5	10,8	18,7	19,4	20,1	20,7	21,2

Источник: Российский статистический ежегодник. 2005. С. 392.

Между тем в научно-либеральном сообществе и правительственных кругах России по-прежнему продолжают упрямо цепляться за старые, неадекватные сегодняшним реалиям подходы к оценке экономической политики. Как известно, еще 2010 г. был объявлен (безо всяких на то оснований) годом выхода из кризиса. В январе 2014 г. в период активной стагнации, в докладе премьер-министра Д. Медведева было отмечено, что ныне наша страна занимает стабильное место в глобальном мире, экономика, пусть и невысокими темпами, но растет. Наблюдаемое торможение роста обусловлено внутренними проблемами развития и не является результатом ошибок прошлого. «Напротив, это следствие успешной реализации экономической политики последних лет» [5, 6]. На этом фоне остались практически незамеченными предложения Московского экономического форума (март 2013 г.) и заседания «Меркурий-клуба» (январь 2014 г.), в документах которых глубоко и убедительно было раскрыто реальное положение в экономике, а главное — обосновано различие между идеями либерализма и проводимой в России неолиберальной экономической политикой [7].

Неадекватные оценки и самоуспокоенность в правительственных кругах продолжают. В частности, вновь лишь только были обозначены по месячным результатам 1 квартала 2017 г. некие признаки подъема, уже поспешно был сделан вывод о завершении адаптации экономики к негативным условиям, связанным с двухкратным падением цен на нефть и с санкциями Запада, ограничившими доступ к капиталам и товарам на международных рынках. Уже 13 апреля 2017 г. Правительством был утвержден новый прогноз социально-экономического развития, в котором предусмотрен в рамках целевого сценария ускоренный рост до 3,1% в 2020 г. и тем самым Правительством объявлено, что наказ Президента России в послании Федеральному Собранию о доведении темпов роста ВВП к началу 2020 г. до уровня выше среднемирового выполнен [8]. Однако спустя 5 дней после принятого прогноза МВФ в своем докладе довел показатель роста мировой экономики в 2020 г. до 3,6%, осложнив тем самым задачу Правительству России.

2017 г. был завершен, как известно, с крайне низкими экономическими показателями: ВВП с приростом 1,5%, промышленное производство — 1%, реальные располагаемые денежные доходы продолжали 4-й год подряд снижаться и составили 98,9%. Не с лучшими результатами завершился и 2018 г.

Судя по прогнозу Минэкономразвития и принятому Государственной Думой федеральному бюджету на 2018–2020 гг., какого-либо существенного улучшения экономических показателей страны не предвидится, т.е. речь идет о продолжении перманентного кризиса. В 2020 г. объем промышленного производства составит 95,5% к уровню 1990 г.; инвестиции — лишь 79,8%, реальные располагаемые денежные доходы населения — 92,3%.

И, как видно по прогнозу до 2020 г., экономика будет находиться в стагнации.

Нельзя в связи с вышеуказанным не обратить внимание на опубликованный авторитетным центром макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (далее — ЦМАКП) еще в сентябре 2016 г. доклад об экономических угрозах для страны. Речь идет об интенсивном развитии страны в качестве необходимого фактора стабилизации экономики. Отмечается, что долгосрочная стабильность требует темпов прироста ВВП 3,5–4,0% в год. Нельзя не согласиться с выводами ЦМАКП о том, что «угнездившаяся» стагнация в головах официальных лиц и переход их к логике консервативных прогнозов мешают стабилизировать экономическое развитие [9].

Нельзя при этом не отметить, что в выступлениях нового Правительства на состоявшемся в Санкт-Петербурге 24–26 мая 2018 г. Международном экономическом форуме перспективы экономического развития России выглядели слишком туманно. В выступлениях отмечалась необходимость продолжения не раз провозглашавшихся т.н. структурных реформ, правда, со ссылками на формирование инфраструктурного фонда с предельным размером 3 трлн руб., обеспечения стабилизации макроэкономического развития и обещания предоставления к осени мероприятий правительства по выполнению майского Указа Президента России.

Правительством так и не представлена новая Стратегия экономического развития, разработка которой широко рекламировалась в ходе предвыборной кампании президента страны. Ничего нового, по сути, не предложено и на Гайдаровском форуме, состоявшемся в январе 2019 г. с участием председателя и основных членов правительства страны. Страна же продолжает оставаться, по справедливому выражению самого известного либерала-рыночника бывшего министра финансов А. Кудрина, «в серьезной застойной яме» уже более 10 лет (сказано им в выступлении на Международном форуме в Финансовом университете при Правительстве РФ, состоявшемся в ноябре 2018 г.).

***Возрождение высокотехнологичного сектора экономики —
основная цель промышленной политики***

Высокотехнологичный сектор экономики, ядром которого является машиностроение, выступает системообразующим видом экономической деятельности любого экономически развитого государства. От него зависит производственный потенциал страны, уровень обороноспособности и социальная устойчивость общества. Провозглашенная

в правительственных кругах модернизация экономики, перспективы промышленной политики в целом зависят от возрождения отечественного машиностроения. Его развитие непосредственно связано с увеличением масштабов НИОКР и ростом объемов производства в таких наукоемких видах производств, как приборостроение, *IT*-технологии, радиоэлектроника, средства связи, промышленные роботы, авиакосмические комплексы и в настоящее время — нанотехнологии.

Мировой опыт и экономические расчеты показывают, что сбалансированное развитие экономики может обеспечиваться при условии, когда в структуре промышленного производства на долю машиностроения приходится не менее 25—30%. Расходы на наиболее перспективные инновации должны преобладать, а на разработку и использование принципиально новых производственных технологий должно приходиться не менее 50—60% (в развитых странах даже 60—80%). В России эта доля составляет 10—15%.

Изменение сложившейся ситуации требует создания стимулирующих условий. В организациях, создающих и реализующих инновационные проекты, 60—70% выручки должно направляться на оплату творческого труда и освобождаться от налогообложения. Затраты, связанные с поисковыми исследованиями, разработкой и внедрением передовых технологий, должны быть отнесены на стоимость товаров. Средства из прибыли, направляемые на инновации и инвестиции, должны быть исключены из налогообложения.

В системе налогообложения необходимо предусмотреть ряд преференций для машиностроительного комплекса, способствующих активизации научных исследований и разработок, но и, с одной стороны, стимулирующих освоение (внедрение) передовых технологий и увеличение выпуска наукоемкой продукции, подготовку высококвалифицированных кадров; с другой — рост занятости и повышение оплаты труда работников машиностроения. На сегодняшний же день в организациях, выпускающих машины и оборудование, среднемесячная зарплата, начисленная в 2016 г., была на уровне 96,0% от средней по стране и в 2,2 раза ниже, чем в финансовой и топливно-энергетической деятельности [10].

К другим преференциям, кроме названных выше, следовало бы отнести предоставление кредитов на льготных условиях (возможно беспроцентных) на разработку и реализацию инновационных проектов, стимулирование ускоренной амортизации при жестком порядке, как отмечалось, целевого использования амортизационных отчислений.

Возрождение машиностроения должно опираться в первую очередь на сохранившийся еще с советского времени потенциал оборонного комплекса. Так, в России продолжается производство новых ракетносителей типа «Ангара» и космического корабля «Русь»; разрабатываются новые виды орбитальных станций и искусственных спутников Земли; идет подготовка к полетам на Луну, Марс и другие планеты Солнечной системы. Создаются ракеты для Ракетных войск стратегического назначения с разделяющимися, маневрирующими гиперзвуковыми боеголовками, ракеты для универсальных систем ПРО и ПВО. Проходят летные испытания истребителя пятого поколения Т-50; разрабатыва-

ются стратегические бомбардировщики нового поколения; планируется радикально перевооружить ВМФ, в частности, за счет строительства атомных авианосцев и стратегических подводных лодок. Завершена работа по созданию новой ракеты «Булава». Россия занимает 20% мирового рынка строительства ядерных реакторов, только в нашей стране есть атомные ледоколы и создаются плавучие атомные станции. Лишь 3 страны мира (США, Китай, Россия) обладают уникальными суперкомпьютерами. Первые положительные сдвиги наблюдаются в области нанотехнологий. В России, таким образом, *имеются предпосылки для технологического прорыва.*

Модернизацию и дальнейшее развитие машиностроения можно обеспечить совместными усилиями стран СНГ, используя и сохранившиеся еще с советского времени производственные связи, в частности с союзной Беларусью. В Беларуси, кстати, доля машиностроения в общем объеме промышленного производства составляет 30%, что минимум в 2 с лишним раза превышает соответствующие показатели России, не говоря уже о других странах СНГ. Именно машиностроение позволило Беларуси при неблагоприятных внешних условиях поддерживать устойчивость экономики.

В современной экономике, по сути, ни один вид экономической деятельности не способен влиять на обороноспособность страны, ее конкурентоспособность и уровень жизни так, как микроэлектроника. По оценкам глобальной ассоциации *SEMI*, примерно 90% инноваций совершаются благодаря достижениям микро- и нанoeлектроники. Основу производственной цепочки любого инновационного вида деятельности составляет микроэлектроника (микрочипы). Высокоразвитыми государствами осознано значение микроэлектроники, и они поддерживают собственных производителей через налоговое и тарифное регулирование, развитие рынков сбыта, преференции в госзакупках, подготовку кадров и др. В России, к сожалению, «рыночные реформы» привели к тому, что, находясь некогда на третьем месте в мире после США и Японии, мы ныне из всего потребления микроэлектроники лишь не более 10% производим внутри страны. В основном техника завозится в готовом виде: технологии, оборудование, рабочие места и добавленная стоимость — все это остается за пределами страны. Государство не выполняет своих функций по защите собственных производителей, отсутствует система экономического регулирования развития электроники, разработки и реализации государственных проектов.

Государство должно принять решительные меры по развитию электроники. Речь идет о государственном регулировании, стимулировании спроса, предоставлении экономических стимулов, аналогично с действующими в мировых технопарках, а также о государственно-частном партнерстве в области создания центров проектирования, лабораторий и производственных площадок с технологическим уровнем 65 нм. Без государственного регулирования и государственной поддержки микроэлектроники успешное развитие экономики невозможно.

Все современные технологии, как известно, ориентированы на высокотехнологичное станкостроение, в частности металлообрабатывающее

оборудование (далее — МОО). Страны, производящие МОО, — Германия, Япония, Швейцария и некоторые др. — контролируют их использование иностранными заказчиками по конкретному назначению. Существуют национальные регламенты, ограничивающие продажу МОО для нужд ВПК других стран. Поэтому наличие передового станкостроительного производства выступает гарантией технологической независимости (безопасности) государств. К сожалению, в самом тяжелом положении в нашей стране оказалось станкостроение. В целом, зависимость России от импорта МОО, по оценкам, достигает 90%. По данным «Станкоимпорта», ежегодный объем продаж МОО в России составляет 1,0–1,5 млрд долл., при этом доля отечественного МОО — не более 1% [11]. Ведущие станкостроительные компании вместо специализированных станков на современном этапе начинают производить многофункциональные, сочетающие большое число операций, гибкие программно-управляющие обрабатывающие центры с возможностью последующего встраивания в автоматизированные линии и производства. При этом достигается высокая производительность труда при гарантированной высокой точности.

В сложившихся в России условиях возможна и необходима *государственная поддержка станкостроительного производства*. Сохранившимся 286 станкостроительным заводам и проектно-конструкторским бюро следует создать все вышеуказанные преференции и стимулы. Необходимы и другие меры, важнейшими среди которых являются: защита отечественного рынка МОО от иностранных производителей, развитие станкостроительной науки, создание системы подготовки кадров для станкостроения.

Системно-диалектический подход к управлению экономическим развитием

Возрождение промышленного потенциала страны должно обеспечиваться на основе научно-обоснованной Стратегии инновационного развития и системно-диалектического подхода к управлению экономикой.

В современной России за многочисленными дискуссиями в экспертно-научных сообществах и правительственных кругах о дальнейшем развитии экономики забывается системно-целостный, диалектический подход к обоснованию предложений, не используются разработанные экономической наукой положения эволюционно-институциональной теории о необратимости развития в сфере научно-технического прогресса, об усложнении функций и структуры экономики, востребованности внедрения совершенных технологий, о системообразующем характере общенациональных (общегосударственных) интересов в развитии экономики, об основе (ядре) экономического развития — человеческого фактора.

Для превращения программных призывов в реальность требуется, в первую очередь, определиться с материально-финансовым и трудовым обеспечением приоритетных видов производств в экономическом развитии — это касается высокотехнологичных видов производств с максимальным использованием для этого доходов от топливно-энергетического комплекса и подготовки соответствующих кадров.

Системно-диалектический подход к управлению экономической системой требует от государства усиления своих экономических и социальных функций. При разработке социально-экономических индикаторов (регуляторов) и механизмов следует учитывать органическую связь между ростом потребностей и инвестиций, как и необходимость обеспечения устойчивого баланса между финансовой, производственной и ресурсной сферами.

Ключевыми элементами при этом выступают повышение эффективности управления собственностью, в первую очередь со стороны государства, создание финансово-кредитной и инвестиционной инфраструктуры, обеспечение технической модернизации с опорой на собственные ресурсные источники.

Институциональные структуры взаимосвязанных производств и хозяйствующих субъектов, образующих системную целостность и обладающих как мощным потенциалом роста, так и «критической массой» для качественных преобразований, должны стать в «локомотивных» отраслях экономики движущими силами подъема экономики страны в целом.

Локомотивом развития должно выступить отечественное машиностроение. На основе использования инновационного потенциала ВПК представляется реальным выработать механизм ускоренного развития машиностроительного комплекса, производства продукции двойного назначения, диверсификации чисто военного производства, создания банка данных новейших технологий для использования на коммерческих началах в предпринимательской среде.

Необходима целенаправленная стратегия промышленного развития с механизмом реализации в приоритетном порядке новейших технологий и производств, имеются в виду такие прорывные направления, как нанотехнологии, электроника, достижения в области использования атома в мирных целях, авиа- и судостроение, морские буровые платформы и пр.

При этом требуется принятие и изменение законоположений, способствующих стимулированию развития наукоемкого бизнеса, НИОКР, экспорта высоких технологий, в частности, речь идет о формировании патентной базы России.

Среди первоочередных задач особо выделяется кадровая проблема. Необходима комплексная государственная программа, содержащая институциональные, медицинские, социальные, экономические целевые ориентиры и меры по их достижению, с тем чтобы не только сохранить, но и расширить воспроизводство физически и духовно здорового человеческого капитала, способного отвечать требованиям времени.

Необходимость отказа от навязанного нашей стране Вашингтонского консенсуса с упованием на всеисилие рынка сегодня очевидна. Сегодня необходимы неотложные меры по повышению регулирующих функций государства, направленных на восстановление научно-технического и интеллектуального потенциала страны с опорой на внутренние источники роста.

При этом более подробно с основными доктрина-концептуальными положениями Стратегии инновационного развития экономики России можно ознакомиться в работах автора [12].

Список литературы

1. Сухарев О.С., Неши той А.С. Экономический миф коррекции Стратегии-2020 и логика стратегии инновационного развития России. // Экономический анализ: Теория и практика. 2011. № 24. Июнь.
2. Гринберг Р., Сорокин Д. Опасный пессимизм // Российская Газета. 2014. 24 января.
3. URL: <http://www.finmarket.ru/news/3753440>.
4. Неши той А.С. Макро-мезоуровневая оценка промышленного потенциала России и возможности его возрождения // Инвестиции в России. 2017. № 6, 7.
5. Правительство нашло рецепты против стагнации // Независимая газета. 2014. 16 января.
6. Своих не бросают // Российская газета. 2014. 16 января.
7. Примаков Е.М. 2013: тяжелые проблемы России // Российская газета. 2014. 14 января.
8. Независимая газета. 2017. 14 апреля.
9. Сергеев М. Стагнация в головах руководства дестабилизирует страну // Независимая газета. 2016. 22 сентября.
10. Россия в цифрах. 2017. С. 125–127.
11. Станкостроение в России: состояние, тенденции, перспективы // Eguipnet.ru. 2009. 21 апреля. URL: http://www.egui pnet.ru/analitics/machine/machine_348.html (дата обращения: 20.12.2014).
12. Неши той А.С. Императив смены курса экономического развития (воспроизводственный аспект) // Вестник ИЭ РАН. 2016. № 2.

**THE ROLE OF THE HIGH-TECHNOLOGICAL SECTOR
IN RUSSIA'S REVIVAL (MACRO-MESO-LEVEL APPROACH
TO THE REGULATION)**

The results of Russia's economic activity over the years of its reform, the indicators of economic development of the regions allow us to conclude that the liberal market approach to economic management has completely discredited itself. The current state of the Russian economy requires a revision of the previously established model of its reforming. A new model should be primarily focused on the new industrialization, the priority revival of the high-technological sector of the economy as the main goal of industrial policy. The author proves that the revival of the industrial potential of the country should be provided on the basis of scientific-based Strategy of innovative development and system-dialectical approach to economic management, which is based on the strengthening of economic and social functions of the state, on the usage of planning and economic mechanisms of state regulation.

Keywords: Washington consensus, liberal market approach, neo-industrialization, industrial policy, industrial potential, system-dialectical approach

JEL: O100, I40, L230, P170

Дата поступления — 30.11.2018 г.

НЕШИТОЙ Анатолий Семенович

кандидат экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.
e-mail: a-nesh@yandex.ru

NESHITOU Anatoly S.

Cand. Sc. (Econ.), Professor, Leading researcher;
Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: a-nesh@yandex.ru

Для цитирования:

Нешитой А. Роль высокотехнологичного сектора в возрождении России
(макроекономический подход к регулированию) // Федерализм. 2019.
№ 1. С. 135–146.

Сергей ЛУКОНИН, Марина НОВИЧКОВА

ЗАЧЕМ КИТАЮ «ОДИН ПОЯС, ОДИН ПУТЬ» И ПОЧЕМУ КИТАЙСКАЯ ИНИЦИАТИВА НАКАЗУЕМА?

Китайская инициатива «Один пояс, один путь» оказывает возрастающее влияние на развитие мировой экономики. По мере реализации она несет в себе как новые возможности, так и риски и вызовы для отдельных регионов и стран. На этом фоне «Один пояс, один путь» начинает сталкиваться с неоднозначным восприятием и нередко противодействием. Анализ этого клубка проблем посвящена данная статья. Авторы выделяют основные экономические предпосылки к её возникновению; определяют экономические и политические цели, которые могут быть достигнуты Китаем при ее реализации, а также описывают основные географические направления развития инициативы. Отмечается, что Китай начал испытывать конкурентное давление со стороны США и ЕС преимущественно в форме противодействия китайской экономической экспансии, а также антикитайской кампании в СМИ. Приводятся и исследуются критические аргументы в отношении китайской инициативы, а также аргументы в ее пользу. На основе проведенного анализа «за» и «против» делается вывод о вероятном изменении характера «Одного пояса, одного пути» в сторону большего учета интересов принимающих стран.

Ключевые слова: внешнеэкономическая стратегия Китая, китайская инициатива «Один пояс, один путь», мировая экономика

JEL: F01, F15, F42

Наряду с сорокалетием экономических реформ в 2018 г. в Китае отмечалось еще одно, более молодое, но от этого не менее значимое событие — пятилетие китайской инициативы «Один пояс, один путь» (Пояс и Путь). О Поясе и Пути мир впервые услышал из уст самого Председателя КНР Си Цзиньпина в 2013 г. во время его визита в страны Центральной Азии, а конкретнее — во время выступления в Назарбаев университете в Казахстане, где Председатель КНР озвучил основные приоритеты китайской внешней, в т.ч. экономической, политики в отношении центральноазиатских стран [1].

На тот момент было трудно понять основные цели и задачи нового китайского проекта, уловить разницу между китайской инициативой в целом и ее составляющими частями: сухопутным экономическим

поясом Шелкового пути и Морским шелковым путем XXI в., а также как это все отличается от американской программы экономического развития Афганистана «Новый Шелковый путь», озвученной в 2011 г. Хилари Клинтон [2].

На протяжении последующих двух-трех лет *ясности не прибавилось*. На многочисленных международных конференциях, организованных, набирающими силу китайскими мозговыми центрами, озвучивались разнообразными мнения от «китайская инициатива — новая модель экономического развития», как правило, представителей развивающихся стран до «китайская инициатива — пустышка», как правило, представителей развитых стран. Доклады китайских представителей ясности также не добавляли, от чего невольно возникала мысль, что проработанной концепции на тот момент не существовало, что, однако, не мешало Китаю подписывать совместные с другими странами заявления и меморандумы (*без конкретных обязательств*) о сотрудничестве в деле строительства Пояса и Пути, например, с ЕАЭС в 2015 г. [3].

Рубежным событием, которое придало до определенной степени идеологическую завершенность китайской инициативе, стал Форум международного сотрудничества Пояса и Пути, который прошел в Пекине в мае 2017 г. и на котором среди прочих присутствовали Президент России Владимир Путин, Генсек ООН Антониу Гутерреш, директор-распорядитель МВФ Кристин Лагард, президент Всемирного банка Джим Ён Ким, премьер-министр Пакистана Наваз Шариф и др. [4]. Индия отказалась от официального участия в форуме в знак протеста из-за реализации китайских проектов на спорных с Пакистаном территориях в рамках экономического коридора Китай — Пакистан.

Юбилейный для китайской инициативы 2018 г. был также отмечен международными конференциями, встречами с представителями Посольств КНР в странах-партнерах по Поясу и Пути и другими мероприятиями, на которых, как правило, были представлены успехи китайской инициативы в разных сферах и странах.

Теперь, по прошествии пяти лет с момента старта инициативы, после посещения различных мероприятий и дискуссий, а также появления достаточно большого массива аналитических материалов на тему Пояса и Пути, уже можно попытаться сформулировать основные предпосылки для возникновения китайской инициативы, выявить цели, которые она преследует, и спрогнозировать вероятные изменения в стратегии ее реализации.

Зачем Китаю «Один пояс, один путь»?

Отвечая на этот вопрос, позволим себе отвлечься от официальных китайских документов, в которых содержатся достаточно общие, традиционные для Китая, тезисы типа «гармоничного мира», «всеобщего процветания» и т.д., и попытаемся самостоятельно выделить предпосылки к появлению китайской инициативы, а также внутрикитайские экономические вызовы, на которые она может ответить.

К настоящему времени в китайской экономике сформировалось несколько серьезных дисбалансов, основными из них являются следующие.

Во-первых, темпы прироста китайского экспорта, замедляющиеся в последнее время из-за торговой войны с США, не могут в полной мере компенсировать все еще недостаточный внутренний спрос, что не позволяет полностью выполнить одну из основных задач китайских властей по переходу от модели экономического роста, основанной преимущественно на экспорте, к модели, основанной преимущественно на внутреннем потреблении.

Во-вторых, наличие избыточных, в т.ч. устаревших, производственных мощностей, прежде всего в стекольной, цементной и металлургической промышленности, созданных для обеспечения инфраструктурного строительства в Китае, а также для удовлетворения спроса на дешевую китайскую продукцию на мировых рынках.

В-третьих, высокий уровень задолженности провинциальных властей и госкомпаний, частично спровоцированный государственной программой стимулирования экономического развития для минимизации негативных последствий Мирового финансового кризиса 2008–2009 гг.

Кроме того, чрезвычайно важными являются планы Китая по модернизации национальной промышленности и увеличению доли, разработанной и произведенной в самом Китае высокотехнологичной продукции в общем объеме китайского экспорта, а также по выравниванию уровня экономического развития китайских регионов.

В связи с усложнением как самой китайской экономики, так и внешнеэкономической ситуации, снизить критичность этих дисбалансов простыми действиями не получится.

Стимулирование внутреннего спроса монетарными или фискальными методами не компенсирует низкие темпы прироста объема китайского экспорта: такое количество товаров, в т.ч. промышленных, на внутреннем рынке просто не нужно, а стимулировать экспорт разными субсидиями типа льготных кредитов экспортерам — не эффективно.

Закрыть предприятия в отраслях с избыточными мощностями нельзя. Они несут социальную нагрузку, обеспечивая занятость населения, и являются источником налоговых поступлений для провинциальных властей, которые частично используют их для реализации региональных инфраструктурных проектов, тем самым стимулируя темпы прироста валового регионального продукта.

Чрезмерная активность в борьбе с высоким уровнем задолженности провинциальных властей и госкомпаний может привести к банкротству некоторых из них, что может спровоцировать шоки в финансовой сфере, обеспечение стабильности которой объявлено приоритетом для китайских финансовых властей на 2019 г. С другой стороны, высокий уровень задолженности ограничивает возможности китайского правительства в поддержке темпов экономического роста за счет какой-либо очередной государственной стимулирующей программы, например, инфраструктурного строительства, как это было сделано в 2008 г. (в 2018 г. *аналогичная, хотя и меньшая по масштабу, программа все-таки была запущена*).

В теории Пояс и Путь способен ответить на указанные дисбалансы и противоречия путем формирования в среднесрочной и долгосрочной

перспективах положительных факторов для развития китайской экономики, среди которых следующие.

Первый фактор. Создание дополнительного спроса:

- на продукцию избыточных мощностей, расположенных внутри Китая;
- на «новую» китайскую высокотехнологичную продукцию, произведенную в т.ч. стратегическими отраслями, входящими в государственную программу «Сделано в Китае 2025», что придаст дополнительный стимул к ускорению модернизации китайской экономики.

Второй фактор. Создание дополнительного стимула для дальнейшей реализации программы экспансии китайского бизнеса «Выход во вне». Фактически Пояс и Путь — это подготовка территорий к приходу китайских, на первом этапе крупных государственных компаний, на последующих этапах — частных малых и средних предприятий.

Третий фактор. Поддержка экономического развития отстающих внутренних районов Китая: Синьцзян-Уйгурского авт. района; авт. района Внутренняя Монголия; Нинся-Хуэйского авт. района и провинции Ганьсу. Инициатива играет важную роль в реализации китайских региональных программ развития: «Идти на Запад» (развитие Западного Китая); «Возрождение промышленной базы Северо-Восточного Китая», а также «Развитие Центрального Китая». Целью всех программ является выравнивание уровня экономического развития страны. Во всех случаях основа программ — это перенос ресурсоемкого производства из восточных провинций на Север и Северо-Запад Китая. Отсюда необходимость создания спроса на планируемую к выпуску продукцию и транспортных путей для ее реализации в соседних странах.

Получается, что *общей стратегической целью Пояса и Пути* является стимулирование развития и модернизации китайской экономики за счет в т.ч. создания или модернизации транспортных маршрутов из Китая в Европу и формирование вдоль них точек экономического роста. Сухопутный маршрут (экономический пояс Шелкового пути) планируется через страны Центральной Азии и Ближнего Востока. Морской (Морской шелковый путь XXI в.) — это традиционный торговый морской маршрут, через Тихий, Индийский океаны и Средиземное море.

Точки экономического роста формируются за счет инвестирования китайского капитала в крупные инфраструктурные проекты в указанных регионах, которые традиционно испытывают недостаток финансирования в связи с капиталоемкостью, политическими и экономическими рисками.

Инфраструктурные проекты осуществляются преимущественно китайскими компаниями на основе китайского оборудования и технологий. Финансирование представляется китайскими финансовыми институтами на относительно льготных условиях. Формируемый таким образом дополнительный спрос на китайскую продукцию позволяет

загрузить избыточные производственные мощности внутри Китая и создать дополнительные стимулы к увеличению выпуска и экспорта высокотехнологичных товаров. Не случайно *авангардом инициативы* является капитало-, ресурсо- и инновационно емкая отрасль высокоскоростных железнодорожных магистралей.

«Один пояс, один путь»: вероятные результаты

Прогноз в отношении Пояса и Пути, с одной стороны, сделать просто: во-первых, в общих чертах китайская инициатива уже состоялась и достаточно эффективна — китайскими компаниями реализованы и реализуются проекты в странах Африки, Юго-Восточной Азии, Ближнего Востока, Центральной Азии и Восточной Европы (на данный момент флагманский и наиболее успешный проект — это экономический коридор Китай — Пакистан с предполагаемой инвестиционной емкостью около 60 млрд долл.) [5].

Во-вторых, временные, географические и другие критерии инициативы не определены. Фактически Пояс и Путь — это процесс-бренд, в рамках которого могут быть осуществлены практически любые проекты на основе китайского капитала.

С другой — делать прогноз трудно, т.к. фактор противодействия со стороны США и ЕС до 2017 г. почти не оказывал негативного влияния на китайскую инициативу.

Вместе с тем даже ограниченная реализация китайской инициативы с учетом негативных факторов, *может привести к значимым изменениям в мировой экономике в пользу Китая*. На национальном уровне, как уже было сказано выше, Китай может решить проблему избыточных мощностей за счет их дополнительной загрузки или переноса за рубеж при реализации крупных инфраструктурных проектов; за счет их же реализации поддерживать темпы прироста ВВП; провести реиндустриализацию, тем самым:

- повысив уровень развития своих внутренних регионов за счет создания промышленной базы и транспортных путей, ориентированных на страны Евразии;
- создав дополнительный стимул для своего инновационного развития особенно в отраслях телекоммуникаций, транспорта, энергоэффективных технологий, услуг и т.д.;
- в целом повысив эффективность китайского бизнеса за счет оперирования в международной среде.

На глобальном уровне *можно ожидать изменения корпоративной карты регионов* за счет увеличения доли китайских компаний, которые реализуют инфраструктурные проекты; перенаправления потоков китайских инвестиций в регионы Пояса и Пути (особенно в условиях усиливающегося противодействия со стороны США и ЕС); расширения доли юаня в международной финансовой системе.

В целом при определенной корректировке, о которой будет сказано ниже, проекты Пояса и Пути *могут положительно повлиять на жизнь местного населения* благодаря созданию разнообразных благ,

например, транспортной инфраструктуры. В теории, китайская инициатива может снизить и потенциал военных конфликтов т.к. конфронтация ставит под угрозу ее реализацию.

Критика китайской инициативы

Так почему же не всем странам «по душе» такая внешне привлекательная китайская инициатива? Ведь Китай предлагает создать экономические блага в чужой стране за свой счет и своими силами.

В последнее время появляется все больше сообщений о проблемах реализации проектов Пояса и Пути в странах-партнерах. Например, МВФ заявил о риске попадания таких стран в т.н. «долговую ловушку» Китая [6], который, видимо, не преминет ею воспользоваться и заполнить эти страны в свои вассалы (т.н. «долговая дипломатия» Китая).

Опубликовано подозрительно много статей, особенно в западных СМИ, о возникновении т.н. нового китайского колониализма [7], пока преимущественно в странах Африки, но на очереди страны Латинской Америки и Центральной Азии. Власти ведущих европейских стран заявляют о политике Китая, направленной на разрушение единства ЕС из-за его активности в странах Восточной Европы (в апреле 2018 г. 27 из 28 послов стран ЕС в Китае, кроме посла Венгрии, подписали официальное письмо, в котором подвергли критике китайскую инициативу) [8].

Сообщается:

- о замораживании проектов, реализуемых в рамках китайской инициативы в Малайзии [9];
- о полуторамиллиардной задолженности китайским финансовым институтам Мальдивами [10];
- о передаче частично в лизинг, частично в собственность китайской компании порта Хамбантота на Шри-Ланке [11];
- об отказе Сьерра-Леоне от строительства аэропорта на китайские деньги [12];
- о том, что Пакистан должен выплатить Китаю около 40 млрд долл. в течение последующих 20 лет за проекты, реализованные китайскими компаниями и на китайские деньги в рамках реализации экономического коридора Китай — Пакистан [13] и т.д. и т.п.

Дополнительно Китай обвиняют в том, что выданные китайскими финансовыми институтами кредиты на проекты Пояса и Пути слишком дороги (*китайские кредиты выдаются в среднем под 5—6% годовых, а, например, кредиты международных банков под 2—3%*) [11] и что в целом эти проекты не соответствуют международным стандартам финансовой прозрачности, экологической и технологической безопасности. Они неэффективны, а при их реализации задействованы только китайские компании и китайская рабочая сила.

В последние 2—3 года преимущественно западными мозговыми центрами был выпущен ряд критических докладов на тему Пояса и Пути, например, американским C4ADS [14], Немецким институтом китайских исследований Меркатора [15], Государственным немецким агентством

Germany Trade & Investment совместно с Немецкой ассоциацией торгово-промышленных палат [16]. Свои «пять копеек» добавили СМИ и исследователи из Индии и стран Юго-Восточной Азии.

Если отбросить политическую и идеологическую составляющие, основным лейтмотивом практически всех сообщений в СМИ и аналитических докладов является, с одной стороны, опасение усиления политического влияния Китая и его военного присутствия в регионе реализации проектов. С другой — недовольство закрытостью проектов для местных поставщиков и рабочей силы.

В защиту «Одного пояса, одного пути»

У критики китайской инициативы имеется и обратная сторона.

Например, широко используемый в отношении Пояса и Пути термин «долговая дипломатия» Китая впервые был вброшен в информационное пространство в мае 2018 г. — в разгар американо-китайской торговой войны. Термин был использован в докладе для Госдепартамента США, подготовленном Сэмом Паркером, научным сотрудником Школы государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета [17].

«Символ» китайской «долговой дипломатии» шри-ланкийский порт Хамбантота начал строиться еще в 2008 г. задолго до появления Пояса и Пути. Основными подрядчиками выступили китайские компании *China Harbour Engineering Company* и *Sinohydro Corporation*. Финансирование строительства на 85% осуществлялось за счет кредита, предоставленного китайским Эксимбанком. Порт начал частично функционировать в 2010 г. Однако приносимая прибыль оказалась ниже ожидаемой.

В этих условиях власти Шри-Ланки подписали соглашение с китайской государственной компанией *China Merchants Port Holdings Company*, в соответствии с которым последняя получала 70%-ную долю в управляющей портом компании и сам порт в лизинг на 99 лет [11]. Со своей стороны китайская компания обязалась дополнительно инвестировать около 600 млн долл. в развитие порта [18].

Еще один пример «долговой дипломатии» — сообщение о строительстве двух мостов на Филиппинах. На самом деле строительство будет осуществляться за счет китайских грантов, а не кредитов, т.е. бесплатно для Филиппин, и, останутся в государственной собственности Филиппин [19].

Китайский неоколониализм в Африке *также под сомнением*.

Так, согласно исследованию Школы передовых международных исследований Университета Джона Хопкинса, основными кредиторами для африканских стран выступают западные финансовые институты. Китай является таковым только для Джибути, Конго и Замбии [20].

Кроме того, согласно исследованию Института Шиллера, китайские инвестиции в странах Африки сосредоточены преимущественно в инфраструктурном строительстве, производстве и сельском хозяйстве, и их объем значительно ниже американских и европейских инвести-

ций, которые сосредоточены в добыче полезных ископаемых и секторе услуг [21].

Заморозка реализации трех проектов, осуществляемых китайскими компаниями и на китайские деньги, в Малайзии (железная дорога, многопрофильный трубопровод и газопровод) может быть связана с *коррупцией*, а не с опасением китайской экспансии. Со счетов фонда *One Malaysia Development Berhad* исчезло 4,5 млрд долл. [22]. Фонд был создан в 2009 г., участвовал в сделке с Малазийской стороны и, как пишут СМИ, предположительно связан с бывшим премьером Наджибом Разаком [21]. Сейчас в стране продолжается реализация более десяти крупных инфраструктурных проектов с участием китайских компаний и капитала общей стоимостью около 130 млрд долл.

Основными кредиторами Пакистана является не Китай, а *международные финансовые институты* [23]. По прогнозам МВФ, общая сумма долга Пакистана в 2019 г. превысит 95 млрд долл., а стоимость его обслуживания к 2022–2023 гг. составит примерно 31 млрд долл. По китайскому долгу выплаты стартуют только в конце 2018 финансового года и составят 80 млн долл. [24].

Согласно исследованию одного из старейших американских университетов США Колледжа Вильгельма и Марии, высока вероятность большей эффективности китайских инфраструктурных проектов при выравнивании уровня регионального экономического развития по сравнению с проектами западных стран. Кроме того, *прослеживается четкая связь* между реализацией китайских инфраструктурных проектов и повышением темпов экономического развития стран, где они реализуются [25].

Изучив «за» и «против», сделаем несколько выводов.

Первый. Необходимо подчеркнуть, что ни Си Цзиньпин, ни какое-либо другое китайское официальное лицо не заявляли о благотворительном характере китайской инициативы — Пояс и Путь направлен на поддержку развития прежде всего китайской экономики. Логично, что участие в китайской инициативе не может быть бесплатным. Принимать или не принимать условия игры — это вопрос тщательного изучения возможностей и рисков реализации того или иного проекта.

Второй. Обвинения Китая в реализации политики неокOLONиализма преувеличены и справедливы, скорее, в отношении стран Запада, т.к. их инвестиции в большей степени сконцентрированы в добывающем секторе.

Третий. Масштаб китайской «долговой дипломатии» также преувеличен, т.к. для стран Африки, Латинской Америки и Пакистана основными кредиторами выступают международные финансовые институты. Кстати, в отличие от них Китай не был замечен в требованиях, например, открыть экономику Шри-Ланки, либерализовать курс шриланкийской рупии и провести политические реформы.

Четвертый. Философский вопрос: что лучше, например, для стран Африки — разрешить китайским компаниям построить и потом владеть каким-либо инфраструктурным проектом или не разрешить? Притом что африканские страны и так закредитованы, у них нет ни технической

ни финансовой возможности самостоятельно осуществить такой инфраструктурный проект, а международные финансовые институты больше денег не дадут. Например, Шри-Ланка на протяжении длительного периода времени пыталась получить финансирование для строительства порта Хамбантота у Японии, Индии, МВФ и АБР, однако получила отказ из-за нарушений прав человека (многолетняя война между властями Шри-Ланки и сепаратистским движением «Тигры освобождения Тамил-Илама») и предполагаемой коммерческой неэффективности проекта.

Пятый. Имеются ли принципиальные отличия в использовании национальных компаний при реализации проектов в рамках китайской инициативы и, например, какого-либо американского проекта: неужели в случае реализации американского «Нового шелкового пути» в Афганистане строительством занимались бы афганские компании?

Шестой. С трудом верится, что в случае с шри-ланкийским портом Хамбантота (*а других примеров пока нет*) китайские власти осуществили очень сложную и очень дорогую многоходовку. Рассчитали, что порт будет коммерчески неэффективен, убедили шри-ланкийское правительство, что порт будет приносить прибыль, дали кредит, убедились в том, что порт неэффективен, китайская компания обязалась выплатить дополнительные 1,2 млрд долл., заполучили порт в лизинг на 99 лет с обязательствами вложить еще 600 млн долл. в развитие порта. Интересно, что скажут в Пекине руководителям *China Merchants Port Holdings Company* в свете проводимой антикоррупционной кампании и политики повышения эффективности зарубежных инвестиций?

Седьмой. Одной из основных причин активизации критики китайской инициативы является обострение конкуренции между США и их союзниками и Китаем. Сдерживать Пояс и Путь и конкурировать с ним предполагается разными методами, например, подменой термина Азиатско-Тихоокеанский регион термином Индо-Тихоокеанский регион, активизацией т.н. неформального стратегического четырехстороннего диалога США, Японии, Австралии и Индии (*QUAD*) или созданием альтернативных каналов финансирования инфраструктурных проектов в АТР.

Например, американская *International Development Finance Corporation* планирует увеличить финансирование реализации инфраструктурных проектов до 60 млрд долларов [26]. Дополнительно власти США планируют выделить 25 млн долл. на продвижение в регионе американских технологий. Американская *Overseas Private Investment Corp.*, японский *Bank for International Cooperation* и австралийская *Export Finance and Insurance Corp.* договорились совместно финансировать соответствующие проекты в АТР [27].

Восприятие «Одного пояса, одного пути» в Китае

Конечно, Пояс и Путь, как и любой крупный процесс, не лишен недостатков. Это понимают и в Китае, где ведутся активные дискуссии на эту тему. Например, в апреле 2018 г., выступая на конференции в г. Гуанчжоу, бывший председатель Экспортно-импортного банка Китая

Ли Жогу отметил, что большинство стран, участвующих в китайской инициативе, *не в состоянии финансировать реализацию проектов*. Для решения проблемы необходимо привлекать в т.ч. и частные инвестиции. Однако эти страны, как полагает китайский эксперт, «не могут этого сделать, т.к. в среднем объем их задолженности составляет от 35 до 126% ВВП при рекомендуемом показателе 20–100%» [28].

В июне 2018 г. Ван Имин, заместитель директора Центра исследований развития при Госсовете КНР, отмечал, что, несмотря на наличие крупных финансовых организаций, которые осуществляют финансирование проектов в рамках Пояса и Пути (Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, Новый банк развития БРИКС, Китайский банк развития, Китайский экспортно-импортный банк, Фонд Шелкового пути), дефицит финансирования составляет примерно 500 млрд долл. в год [28].

Кроме того, по его мнению, и самому Китаю по-прежнему нужны инвестиции для реализации национальных региональных программ развития. Например, на проекты в рамках «инициативы Цзинь-цзинь-цзи» (создание суперагломерации, состоящей из городов Пекин, Тяньзинь и провинции Хэбей), дальнейшего развития зоны дельты реки Жемчужная (суперагломерация, состоящая из городов Гонконг, Макао, Шэньчжэнь, Гуанчжоу и др.) или для дальнейшего развития зоны дельты реки Янцзы и др., по разным оценкам, может потребоваться около 1 трлн долл. в год [29].

Новый глава НБК Чжоу Сяочуань подтверждает, что для решения проблемы дефицита финансирования Пояса и Пути китайские власти начали переговоры с международными организациями, крупными кредиторами и финансовыми центрами (Гонконг и Лондон) в целях диверсификации и привлечения новых источников инвестирования проектов.

В понимании китайских властей *основные проблемы проектов остаются прежними*: ограниченное участие частных инвесторов и каналов финансирования, низкая доходность, трудности привлечения частного капитала, связанные со сложностью финансовых режимов стран — участниц проектов.

Какие изменения ожидать в будущем?

Китайская инициатива не статична, и по мере ее расширения количество внутренних и внешних противоречий будет увеличиваться. Учитывая, что ее реализация чрезвычайно важна для социально-экономического развития КНР, китайские власти *будут стремиться к разрешению этих противоречий и нахождению компромиссов* с другими странами. Чему уже есть отдельные подтверждения.

В ответ на обвинения во втягивании стран в «долговую ловушку» Си Цзиньпин на Форуме сотрудничества Китая и Африки в сентябре 2018 г. заявил, что Китай не будет взимать с ряда беднейших стран Африканского континента ссудную задолженность и долги по кредитам.

В ответ на обвинения китайских компаний в нарушении экологических норм и техники безопасности еще в 2014 г. Министерство торговли КНР опубликовало «Рекомендации по социальной ответственности

КНР при осуществлении иностранных инвестиций в добывающий сектор», где предписано строго придерживаться национальных норм в области техники безопасности, трудового законодательства, а также принципов ООН по ведению бизнеса и соблюдению прав человека [30]. Хотя, скорее, это вопрос ответственного контроля властями принимающей китайский проект страны.

В ответ на обвинения в воровстве технологий китайские власти улучшают регулирование соблюдения авторских прав. В 2017 г. объем лицензионных сборов и платежей, уплаченных китайскими компаниями за использование иностранной интеллектуальной собственности, составил примерно 30 млрд долл. — увеличение примерно в четыре раза за последние десять лет. Кроме того, по данным МВФ в 2016 г. Китай занял четвертое место в мире по объему соответствующих платежей за право обладать иностранными технологиями, пропустив вперед только Ирландию, Голландию и США, при этом значительно опередив Японию, Сингапур, Южную Корею и Индию [31].

В ответ на обвинения в непрозрачности финансирования проектов, нехватки средств для их реализации и их неэффективности сами китайские эксперты предлагают создать международную систему привлечения частных инвестиций, независимую систему оценки кредитных рисков каждого проекта, а также универсальную систему преференций для инвесторов проектов в каждой стране.

В целом можно ожидать, что в среднесрочной перспективе китайская инициатива «Один пояс — Один путь» *станет менее китайской*. В ней будут в большей степени учтены интересы стран, которые принимают проекты, и расширено участие национальных поставщиков оборудования. Растущая конкуренция между США и Китаем, в т.ч. за финансирование коммерчески прибыльных инфраструктурных проектов в АТР, вероятно, приведет к удешевлению китайского капитала. Участие в китайской инициативе иностранных компаний будет способствовать принятию лучших мировых практик работы (включая открытость, социальную ответственность и т.д.). Появление альтернативных источников финансирования строительства инфраструктурных объектов и соответственно конкуренция между ними могут привести к улучшению условий кредитования стран.

Вместе с тем не стоит забывать, что получение более выгодных условий финансирования, соблюдение национального законодательства иностранными инвесторами, лучший учет интересов национальных поставщиков оборудования и т.д. — это дело правительства принимающей страны вне зависимости от того, с кем ведутся переговоры: с Китаем, США, Японией или другими субъектами мировой экономики.

Список литературы

1. Выступление Председателя КНР Си Цзиньпина в Назарбаев университете (полный текст). URL: <http://kz.chineseembassy.org/rus/zhgx/t1077192.htm>
2. The New Silk Road? URL: <https://thediplomat.com/2011/11/the-new-silk-road/>

3. Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути // URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/4971>
4. “Один пояс, один путь” международное сотрудничество по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути // URL: <http://www.beltandroadforum.org/GB/index.html>
5. Is China's US\$62 Billion Investment Plan Fuelling Resentment in Pakistan? URL: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2153609/chinas-us62-billion-investment-plan-fuelling-resentment>
6. IMF's Lagarde warns China on Belt and Road debt. URL: <https://www.ft.com/content/8e6d98e2-3ded-11e8-b7e0-52972418fec4>
7. Clinton Warns against “New Colonialism” in Africa. URL: <https://www.reuters.com/article/us-clinton-africa/clinton-warns-against-new-colonialism-in-africa-idUSTRE75A0RI20110611>
8. EU Ambassadors Band Together against Silk Road. URL: <https://www.handelsblatt.com/today/politics/china-first-eu-ambassadors-band-together-against-silk-road/23581860.html?ticket=ST-2041847-tYfYdUZhy6NbOCRfEv1H-ap1>
9. Report: Malaysia Scraps Three China-backed Pipeline Plans. URL: <https://www.malaymail.com/s/1671153/report-malaysia-scraps-three-china-backed-pipeline-plans>
10. Maldives' Debt to China Nearly USD 1.5 bil: MMA Governor. URL: <https://edition.mv/news/7961>
11. Game of Loans: How China Bought Hambantota. URL: <https://www.csis.org/analysis/game-loans-how-china-bought-hambantota>
12. Africa Cancels a Belt and Road Initiative Project for the First Time. URL: https://economictimes.indiatimes.com/articleshow/66363312.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppshthttps://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/africa-cancels-a-bri-project-for-the-first-time/articleshow/66363312.cms
13. Pakistan to Repay China \$40 Billion for CPEC Projects: Report. URL: <https://www.hindustantimes.com/world-news/pakistan-to-repay-china-40-billion-for-cpec-projects-says-report/story-2NquR90EzRtyTj2DZ017GP.html>
14. Harbored Ambitions: How China's Port Investment Are Strategically Reshaping the Indo-Pacific. URL: <https://static1.squarespace.com/static/566ef8b4d8af107232d5358a/t/5ad5e20ef950b777a94b55c3/1523966489456/Harbored+Ambitions.pdf>
15. Authoritarian Advance: Responding to China's Growing Political Influence in Europe. URL: <https://www.merics.org/en/publications/authoritarian-advance>
16. EU Ambassadors, China Policy Advisors' Myopia Misses the Point of Belt and Road. URL: <https://www.silkroadbriefing.com/news/2018/04/25/eu-ambassadors-china-policy-advisors-myopia-misses-point-belt-road/>
17. Debtbook Diplomacy. URL: <https://www.belfercenter.org/publication/debtbook-diplomacy>
18. Sri Lanka Hands Port Formally to Chinese Firm, Receives \$292 mln. URL: <https://www.reuters.com/article/sri-lanka-china-ports/sri-lanka-hands-port-formally-to-chinese-firm-receives-292-mln-idUSL3N1O908U>
19. Two China-Aid Bridges Project Breaks Ground in Manila. URL: <http://ph.china-embassy.org/eng/sgdt/t1578536.htm>
20. US — China Economic and Security Review Commission // Economics and Trade Bulletin. 2018. October 10. URL: <https://static1.squarespace.com/static/5652847de4b033f56d2bdc29/t/5b84311caa4a998051e685e3/1535389980283/Briefing+Paper+1+-+August+2018+-+Final.pdf>
21. Why China's ‘Debtbook Diplomacy’ is a Hoax URL: <https://schillerinstitute.com/why-chinas-debtbook-diplomacy-is-a-hoax/>

22. The Story of Malaysia's 1MDB, the Scandal That Shook the World of Finance. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-24/how-malaysia-s-1mdb-scandal-shook-the-financial-world-quicktake>
23. Pakistan's External Debt and Liabilities. URL: <http://www.sbp.org.pk/ecodata/pakdebt.pdf>
24. Pakistan's Debt Obligations. URL: <https://www.dawn.com/news/1393241>
25. Connective Financing: Chinese Infrastructure Projects and the Diffusion of Economic Activity in Developing Countries. URL: http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/WPS64_Connective_Financing_Chinese_Infrastructure_Projects_and_the_Diffusion_of_Economic_Activity_in_Developing_Countries.pdf
26. The BUILD Act Has Passed: What's Next? URL: <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>
27. Opic Convenes First Trilateral Meeting to Promote Infrastructure Investment Collaboration during Visit to Southeast Asia. URL: <https://www.opic.gov/press-releases/2018/opic-convenes-first-trilateral-meeting-promote-infrastructure-investment-collaboration-during-visit>
28. Is China's belt and Road Infrastructure Development Plan about to Run out of Money? URL: <https://www.scmp.com/news/china/economy/article/2141739/chinas-belt-and-road-infrastructure-development-plan-about-run>
29. China's Future Mega Projects. URL: <http://davenportlaroche.com/news/chinas-future-mega-projects>
30. How Home Governments Can Incentivise Responsible Business Conduct of Extractive Companies Operating Abroad. URL: https://www.ihrb.org/uploads/reports/IHRB%2C_Home_Governments_Series_-_4._Innovative_Tools%2C_March_2017.pdf
31. China: Forced Technology Transfer and Theft? URL: <https://piie.com/blogs/china-economic-watch/china-forced-technology-transfer-and-theft>

WHY DOES CHINA NEED «ONE BELT, ONE ROAD» AND WHY CHINESE INITIATIVE CAN BE PUNISHED?

The Chinese initiative «One Belt, One Road» has a growing influence on the development of the global economy. As it progresses, it carries both new opportunities, risks, and challenges for concrete regions and countries. On this background, «One Belt, One Road» begins to encounter ambiguous perception and often with the opposition. This article is devoted to the analysis of this tangle of problems. The authors identify the main economic prerequisites for its occurrence; define economic and political goals, which can be achieved by China within its implementation, and also describe the main geographical directions of the initiative's development. It's noted that China began to experience competitive pressure from the USA and the EU, mainly in the form of countering Chinese economic expansion, as well as the anti-Chinese media campaign. Critical arguments for the Chinese initiative, as well as arguments in its favor, are presented and explored in the paper. Basing on the analysis of "pros" and "cons", the authors come to the conclusion that the nature of the «One belt, One Road» is likely to be changed towards greater consideration of the interests of the hosting countries.

Keywords: China's foreign economic strategy, Chinese initiative «One Belt, One Road», world economy

JEL: F01, F15, F 42

Дата поступления — 02.02.2019 г.

ЛУКОНИН Сергей Александрович

кандидат экономических наук, заведующий Сектором экономики и политики Китая;

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук / ул. Профсоюзная, д. 23, г. Москва, 117997.

ведущий научный сотрудник лаборатории «Механизмы взаимодействия со странами АТР»;

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

e-mail: sergeylukonin@mail.ru

НОВИЧКОВА Марина Николаевна

ученый секретарь Центра Азиатско-Тихоокеанских исследований;

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук / ул. Профсоюзная, д. 23, г. Москва, 117997.

старший научный сотрудник лаборатории «Механизмы взаимодействия со странами АТР»;

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

e-mail: troshkina@imemo.ru

LUKONIN Sergey A.

Cand. Sc. (Econ.), Head of the Sector of Economy and Politics of China; Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences / 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

Leading Research Fellow, Laboratory of Cooperation Mechanisms with Asia-Pacific Countries;

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

e-mail: sergeylukonin@mail.ru

NOVICHKOVA Marina N.

Research Coordinator, Center for Asia Pacific Studies,

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations Russian Academy of Sciences / 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation;

Senior Research Fellow, Laboratory of Cooperation Mechanisms with Asia-Pacific Countries;

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

e-mail: troshkina@imemo.ru

Для цитирования:

Луконин С., Новичкова Н. Зачем Китаю «Один пояс, один путь» и почему китайская инициатива наказуема? // Федерализм. 2019. № 1. С. 147–160.

Лидия НИКИФОРОВА, Наталья ГУТОВА, Наталья ЗУБКОВА

ПРАКТИКА ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ ГОРОДА ЧЕЛЯБИНСКА

Одним из важных элементов в рамках системы управления закупочной деятельностью в г. Челябинске является практика централизованной подготовки профессиональных кадров в области закупок на базе созданного муниципального бюджетного учреждения дополнительного профессионального образования «Челябинский учебно-консультационный центр профессионализации кадров в сфере закупок», в котором осуществляется подготовка специалистов в соответствии с требованиями федеральных законов от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». В статье рассматривается успешный опыт централизации закупочной деятельности в г. Челябинске, направленной на обеспечение качественного исполнения требований российского законодательства в области закупок, повышение эффективности процессов закупок и снижение рисков неэффективного расходования средств.

Ключевые слова: город, государственные закупки, муниципалитет, повышение квалификации, централизация

JEL: R12

Разработчиками практики централизованной подготовки специалистов¹ выступили Управление муниципального заказа Администрации города Челябинска (с декабря 2017 г. — Управление муниципальных закупок Администрации города Челябинска (далее — Управление)) и созданное муниципальное бюджетное учреждение «Челябинский учебно-консультационный центр профессионализации кадров в сфере закупок» (с февраля 2018 г. — муниципальное бюджетное учреждение дополнительного профессионального образования «Челябинский учебно-консультационный центр профессионализации кадров в сфере закупок» (далее — Учебный центр)).

¹ Представленная практика включена Гильдией отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам в Реестр передовых практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок в 2017 г. [1].

Предпосылки разработки и внедрения практики

В связи с вступлением в силу Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» перед Администрацией города Челябинска стояла серьезная задача по созданию эффективной системы закупочной деятельности в подведомственных учреждениях.

При выстраивании системы повышения квалификации специалистов учитывалась необходимость реализации базовых принципов контрактной системы Российской Федерации: инновационность, конкурентность, открытость, ответственность, единство принципов и профессионализм. Вместе с тем в процессе формирования названной системы выявился ряд факторов, которые во многом сдерживают данный процесс.

Первый. Отсутствие необходимого количества квалифицированных специалистов в подведомственных учреждениях.

Второй. Ограниченный бюджет на повышение квалификации.

Третий. Отсутствие стандартов и единых требований к квалификации специалистов в области закупок на федеральном уровне.

Четвертый. Разница подходов к повышению квалификации в подведомственных учреждениях.

Пятый. Изолированность друг от друга подведомственных учреждений, приводящая к разным вариантам решения в схожих вопросах в сфере закупок.

Шестой. Необходимость использования единого подхода в случаях изменения требований законодательства.

Основные цели практики

Одной из *ключевых задач* в рамках перехода к контрактной системе в г. Челябинске стало создание практики подготовки кадров и совершенствование системы профессионального образования в области управления закупками в городе. Этот этап развития системы направлен на реализацию принципа профессионализма, заложенного в основу контрактной системы Российской Федерации.

Основными целями рассматриваемой практики являются, во-первых, изменение подходов к подготовке, переподготовке, повышению квалификации специалистов контрактной системы города, исходя из выбранной модели управления контрактной системой и функциональности муниципальной информационной системы.

Во-вторых, реализация принципа профессионализма путем централизованного повышения квалификации кадров в муниципальном бюджетном учреждении за счет бюджетных средств, предусмотренных муниципальным заданием.

В-третьих, формирование ключевых элементов квалификационной системы на региональном и муниципальном уровнях, включая рамку квалификаций специалистов сферы закупок, профессиональные стан-

дарты и систему независимой оценки квалификации специалистов сферы закупок в Челябинске и Челябинской области.

Создание и внедрение системных механизмов, обеспечивающих развитие профессиональных квалификаций специалистов сферы закупок г. Челябинска, *имеет долгосрочный характер*, а потому требует реализации централизованного подхода к организации закупок на базе единого информационного пространства. Необходимо также создание и внедрение муниципальной информационной системы в сфере закупок города. Особая роль принадлежит открытию муниципального бюджетного учреждения для повышения квалификации заказчиков, осуществляющих закупки, и создания условий для непрерывной профессионализации кадров в системе закупок. Важно участие организаций города в разработке профессиональных стандартов, квалификационного справочника профессий с дальнейшей апробацией в деятельности. И, наконец, необходимо формирование основных требований к компетенциям, умениям и знаниям специалистов в сфере закупок, путей достижения необходимого квалификационного уровня, новой системы подготовки кадров, новой системы оценки их квалификаций, нового механизма управления персоналом на муниципальном и региональном уровнях.

Механизм реализации практики

Для построения контрактной системы в г. Челябинске приняты Концепция перехода к контрактной системе и План мероприятий по реализации перехода к контрактной системе в г. Челябинске. Данные документы утверждены распоряжением Администрации г. Челябинска № 7864 от 16 декабря 2013 г. и размещены в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

Для решения поставленных задач Управлением муниципального заказа был разработан План мероприятий (дорожная карта) по централизации повышения квалификации кадров, обеспечивающих эффективность закупок в контрактной системе Челябинска на период 2013—2020 гг. Для выполнения дорожной карты составлен Календарь реализации основных мероприятий.

Согласно разработанной документации построение контрактной системы началось с конца 2013 г.

Для ее реализации необходимо было создать ключевые звенья предлагаемого механизма, что потребовало:

- изменить структуру уполномоченного органа — Управления муниципального заказа города;
- создать муниципальную информационную систему (далее — МИС) г. Челябинска и обеспечить работу всех управленческих звеньев в рамках единого информационного контура;
- создать учреждение, на базе которого можно осуществлять централизованное повышение квалификации специалистов;
- запланировать средства в бюджете на долгосрочную перспективу с экономическим обоснованием, включая ежегодную экономию и обеспечение качества подготовки специалистов;

- создать базу контрактных управляющих и сотрудников контрактных служб города и обеспечить ее ведение в МИС.

Для эффективного перехода к контрактной системе в г. Челябинске были *расширены полномочия* Управления муниципального заказа Администрации города Челябинска в целях выстраивания централизованной системы управления закупками в городе.

В целях создания единого информационного пространства для всех участников закупочной деятельности города разработана и введена в постоянную эксплуатацию *Муниципальная информационная система* (далее — МИС) в сфере закупок, заказчиком которой выступило Управление муниципального заказа Администрации города.

МИС позволяет заказчикам и уполномоченному органу организовать полный цикл закупочных процедур, проводить конкурентные закупки с использованием электронного документооборота и электронной подписи, а также осуществлять ведомственный контроль на всех этапах закупок — от планирования до исполнения контракта.

Наряду с базовыми функциями, включающими сбор и консолидацию заявок, формирование планов-графиков, внутрисистемное согласование, консолидация и хранение справочной и реестровой информации, в МИС реализованы инструменты по управлению закупочной деятельностью: мониторинг процессов закупок, оперативный анализ данных по закупкам и управление рисками в рамках закупочной деятельности.

В целях исполнения требований законодательства обеспечена интеграция МИС с единой информационной системой (*ЕИС, zakupki.gov.ru*) и различными электронными торговыми площадками.

Постановлением Администрации города Челябинска от 06.02.2015 г. № 13-п «Об утверждении Порядка функционирования и использования муниципальной информационной системы в сфере закупок города Челябинска» определен порядок ее работы.

Для эффективной организации работ по повышению квалификации специалистов создано муниципальное бюджетное учреждение «Челябинский учебно-консультационный центр профессионализации кадров в сфере закупок» в соответствии с Распоряжением Администрации города № 6026-К, подписанным в октябре 2013 г. В марте 2014 г. Учебный центр получил бессрочную лицензию на осуществление образовательной деятельности. В рамках соответствующих распоряжений Администрации города Челябинска для деятельности Учебного центра предусмотрены бюджетные средства до 2020 г. Ежегодно муниципальное задание формируется, исходя из 100% фактической потребности учреждений города в повышении квалификации специалистов. Занятия для слушателей проводятся бесплатно, за счет средств городского бюджета.

В связи с изменениями в законодательстве на Учебный центр были возложены функции по повышению квалификации специалистов ФГУП (МУП), осуществляющих закупочную деятельность в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В целях обеспечения устойчивого развития практики повышения квалификации кадров в области закупок г. Челябинска на постоянной основе проводится взаимодействие с различными профессиональными организациями, рассматриваются инициативы по внедрению новых подходов, связанных с повышением квалификации кадров.

Особо следует выделить деятельность, связанную:

- с апробацией и внедрением профессиональных стандартов в сфере закупок в практическую деятельность уполномоченного органа, организаций и заказчиков города;
- реализацией совместных проектов, программ повышения квалификации специалистов в сфере закупок в рамках продвижения Национальной системы квалификаций в Челябинске;
- созданием, функционированием и развитием системы сертификации кадров в сфере закупок, формированием системы независимой оценки качества дополнительного профессионального образования в сфере закупок (совместно с АНО «Челябинское региональное агентство развития квалификации»).

Результаты практики

С целью включения в «Реестр передовых практик» реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок Экспертным советом регионов по развитию контрактной системы Гильдии отечественных закупщиков оценены следующие количественные и качественные показатели, достигнутые за период с октября 2013 г. по 2018 г.

Во-первых, проведена централизация закупок г. Челябинска за счет создания единой системы управления и осуществления закупочной деятельности.

Во-вторых, создано единое информационное пространство, включающее набор полностью интегрированных решений, которые обеспечивают совместную работу всех специалистов в области закупок г. Челябинска, а также автоматизируют бизнес-процессы закупочной деятельности в соответствии с требованиями федеральных законов от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Данный подход позволил сократить количество рутинных операций при подготовке документов, увеличил количество конкурентных процедур, обеспечил прозрачность закупочных процессов и необходимый уровень контроля за расходованием средств, а также предоставил возможность участвовать в тендерах представителям среднего и малого бизнеса.

За период 2014–2018 гг. в системе было зарегистрировано более 24 тыс. заявок на проведение закупок, более 25 тыс. извещений направлено уполномоченным органом и заказчиками города для размещения в ЕИС. В настоящий момент в рамках единого информационного пространства обеспечивается работа 535 организаций-заказчиков и более 3200 пользователей.

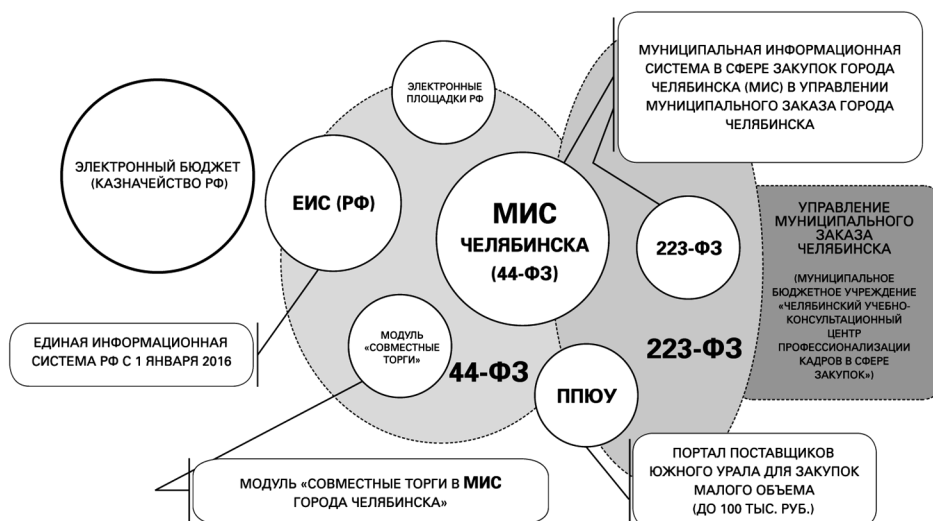


Рис. 1. Общий информационный контур управления контрактной системой Челябинска

Порядок взаимодействия участников контрактной системы города отрегулирован постановлением Администрации г. Челябинска от 31.12.2013 г. № 279-п «Об утверждении Порядка регулирования отношений в контрактной системе».

Первое. На базе Учебного центра создан действующий на постоянной основе механизм централизованного повышения квалификации специалистов сферы закупок г. Челябинска, который включает проведение методической работы, подготовку программы обучения и обеспечение повышения квалификации необходимого количества специалистов. В настоящий момент Учебным центром разработаны и реализуются программы повышения квалификации (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Перечень программ обучения

№	Наименование программы обучения	Категория участников	Срок освоения
1.	Контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг (базовый курс)	Вновь принятые сотрудники контрактных служб и контрактные управляющие, не проходившие обучение на базе МБУ «ЧУКЦПК СЗ»	120 часов, очно
2.	Контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг (для членов комиссий)	Члены комиссий по осуществлению закупок	40 часов, очно
3.	Управление государственными и муниципальными закупками (для руководителей муниципальных учреждений)	Руководители муниципальных учреждений г. Челябинска, осуществляющих закупки по закону № 44-ФЗ	16 часов, очно

О к о н ч а н и е т а б л . 1

4.	Управление государственными и муниципальными закупками (базовый курс)	Вновь принятые руководители контрактных служб и контрактные управляющие г. Челябинска, не проходившие обучение на базе МБУ «ЧУКЦПК СЗ»	40 часов, очно
5.	Управление государственными и муниципальными закупками (углубленный курс)	Руководители контрактных служб и контрактные управляющие города Челябинска, ранее проходившие обучение на базе МБУ «ЧУКЦПК СЗ»	40 часов, очно
6.	Организация закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц	Руководители и сотрудники муниципальных автономных учреждений, осуществляющих закупки в соответствии с законом № 223-ФЗ	40 часов, очно

Источник: [2].

Учебным центром на базе разработанных программ с 2014 по 2018 гг. проведено повышение квалификации более 8,5 тыс. специалистов подведомственных учреждений с учетом модели управления контрактной системой города, определенной Концепцией перехода к контрактной системе. Детальная информация о количестве обученных приведена на рисунке 2 и в таблице 2.



Рис. 2. Количество специалистов, прошедших программы повышения квалификации

Источник: [3].

Ключевой особенностью осуществления образовательной деятельности в Учебном центре с 2013 г. является так называемый принцип сообщающихся сосудов.

Т а б л и ц а 2

Количество специалистов, прошедших программы повышения квалификации

Наименование значений, утвержденных в муниципальном задании	Фактическое выполнение значения				
	2014	2015	2016	2017	2018
Количество специалистов автономных учреждений, повысивших квалификацию	71 чел.	166 чел.	—	185 чел.	134 чел.
Количество специалистов казенных, бюджетных учреждений, повысивших квалификацию	1427 чел.	811 чел.	1064 чел.	895 чел.	556 чел.
Количество должностных лиц и специалистов учреждений и организаций муниципальной формы собственности, осуществляющих закупки, принявших участие в практических семинарах, конференциях	963 чел.	693 чел.	558 чел.	497 (не в МЗ) чел.	600 чел.

Источник: [4].

В качестве преподавателей привлекаются на основе договоров специалисты-практики Управления, которые обеспечивают повышение квалификации работников муниципальных учреждений с учетом особенностей нормативно-правовой базы города, выбранной модели управления контрактной системой города, особенностей работы МИС. При повышении квалификации рассматриваются типовые нарушения при подготовке заявок и технических заданий именно тех заказчиков, которые пришли на курсы, исходя из реальных примеров практики уполномоченного органа. Обратная связь от слушателей курсов предполагает обязательное проведение круглых столов после каждого курса повышения квалификации. Систематически в электронной форме идет сбор актуальных вопросов, возникающих на практике, на основании которых оперативно вносятся изменения в программы курсов.

Второе. Внедрена практика по централизованному повышению квалификации специалистов, что позволило оптимизировать расходы бюджетных и внебюджетных средств учреждений города на повышение квалификации специалистов за счет более низкой стоимости обучения по сравнению со стоимостью, предлагаемой коммерческими фирмами, и за счет централизации бюджетного финансирования в рамках Учреждения.

Такой подход позволил сэкономить более 50 млн руб. за период функционирования практики с 2014 по 2018 г. [5].

Третье. Важным результатом трансформационных процессов в области закупочной деятельности стало создание центра компетенций в области закупок, который обеспечивает оперативный сбор, обобщение и анализ всей необходимой информации, влияющей на функционирование системы закупок в г. Челябинске и учитывающей специфику организации закупок в регионе. Учебный центр обеспечивает практи-

коориентированный подход при повышении квалификации специалистов и осуществляет оперативное доведение актуальной информации подведомственным учреждениям.

Также необходимо отметить *создание и развитие системы профессиональных квалификаций*, учитывающей как современные тенденции на уровне Российской Федерации, так и специфику функционирования контрактной системы в г. Челябинске. В общем виде элементы системы профессиональных квалификаций приведены на *рисунке 3*.



Рис. 3. Основные результаты практики

Источник: [6].

Основной синергетический результат практики заключается в том, что обеспечена реализация принципа профессионализма на постоянной основе и созданы основные звенья системы профессиональных квалификаций сферы закупок на муниципальном уровне.

Список литературы

1. О Реестре лучших практик. Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам (ГОС). URL: www.ooogos.ru
2. URL: <http://www.ooogos.ru/regions/rating/reestr-lpr/luchshie-praktiki.php>
3. URL: <http://www.ooogos.ru/regions/rating/reestr-lpr/luchshie-praktiki.php>
4. URL: <http://www.ooogos.ru/regions/rating/reestr-lpr/luchshie-praktiki.php>
5. Ежегодная финансовая отчетность Учебного центра.
6. URL: <http://www.ooogos.ru/regions/rating/reestr-lpr/luchshie-praktiki.php>

THE PRACTICE OF CENTRALIZING THE FUNCTIONS OF PERSONNEL TRAINING IMPROVEMENT IN THE CONTRACT SYSTEM OF THE CITY OF CHELYABINSK

One of the important elements in the procurement management system in the city of Chelyabinsk is the practice of centralized procurement staff training, which is based on the Municipal Budgetary Institution (MBI) "Chelyabinsk Training and Consulting Center for the Professional Development of Procurement Personnel". The Institution provides training services in accordance with the requirements of the Federal law, dated 05.04.2013, No.44-FZ "On the contractual system for the procurement of goods, works and services for the state and municipal needs" and the Federal law, dated 18.07.2011, No. 223-FZ "On the procurement of goods, works and services by the different types of legal entities". The article considers the successful experience of procurement centralization in Chelyabinsk, aimed at ensuring quality compliance the requirements of Russian procurement legislation, growing the efficiency of procurement processes and reducing the risks of ineffective funds' spending.

Keywords: city, state procurement, municipality, qualification improvement, centralization

JEL: R12

Дата поступления — 01.02.2019 г.

НИКИФОРОВА Лидия Викторовна

кандидат экономических наук, Председатель Правления;
Общероссийская общественная организация «Гильдия отечественных
закупщиков и специалистов по закупкам и продажам» / Колпачный
пер., д. 4, стр. 3, г. Москва, 101000.
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

ГУТОВА Наталья Владимировна

начальник Управления муниципальных закупок;
Управление муниципальных закупок Администрации города
Челябинска / ул. Сони Кривой, д. 32, г. Челябинск, 454080.
e-mail: zakaz@zakaz.cheladm.ru

ЗУБКОВА Наталья Александровна

директор департамента систем управления закупками;
Компания «НОРБИТ» (ГК «ЛАНИТ») / ул. Юннатов, д. 18, г. Москва,
127083.
e-mail: nzubkova@norbit.ru

NIKIFOROVA Lidiya V.

Cand. Sc. (Econ.), Chairman of the Board of the All-Russian Public
Organization «The Guild of Domestic Purchasers and Specialists in
Procurement and Sales» / 4, bldg. 3, Kolpachniy Lane, Moscow, 101000.
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

GUTOVA Natalia V.

Head of the Municipal Procurement Office, Chelyabinsk City Government /
32, Sony Krivoy Str., Chelyabinsk, 454080.
e-mail: zakaz@zakaz.cheladm.ru

ZUBKOVA Natalia A.

Director of the Procurement Management Systems Department;
NORBIT Company (LANIT Group) / 18, Yunnatov Str., Moscow, 127083.
e-mail: nzubkova@norbit.ru

Для цитирования:

Никифорова Л., Гутова Н., Зубкова Н. Практика централизации функции по подготовке кадров в контрактной системе города Челябинска // Федерализм. 2019, № 1. С. 161–171.

Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ

Основным отличием моногородов является зависимость их социально-экономического развития от финансового положения градообразующего предприятия (группы предприятий). Такое предприятие несет ответственность не только за наполняемость бюджета, но и за социальную обстановку в моногороде. При этом безработица в моногородах имеет негативные последствия не только для данных населенных пунктов (снижение налогооблагаемой базы, уровня жизни граждан, дотационность бюджетов, рост преступности и др.), но и составляет угрозу социальной и политической стабильности в масштабе всей страны. В статье рассмотрены современные проблемы развития моногородов в Российской Федерации, а также особенности моногородов на Дальнем Востоке, отражена оценка принимаемых мер, высказаны предложения о необходимости поддержки моногородов как в целом по Российской Федерации, так и на Дальнем Востоке, в частности.

Ключевые слова: градообразующие предприятия, Дальний Восток, инфраструктура, комплексная программа, моногорода

JEL: J68, R38, R22, R23, R23

Текущее положение моногородов на современном этапе характеризуется повышенной остротой социально-экономических проблем и острым дефицитом финансовых и человеческих ресурсов, а также серьезными проблемами, связанными с состоянием социальной инфраструктуры и доступом населения к основным социальным услугам.

По данным Росстата, на начало 2016 г., в наименее благополучных моногородах проживало 3217 чел., или 25% населения моногородов России. Еще 5620 тыс. чел. (43% населения моногородов) проживало в городах с рисками ухудшения социально-экономического положения [1].

История развития моногородов на территории России

Исторически сложилось, что моногорода в России формировались с целью развития новых производств. Еще в эпоху Петра I при строительстве заводов к ним или «приписывались» казенные крестьяне, или приобретались крепостные «на вывоз», или же использовались войска и каторжные работники. Поэтому изначально образовывались

заводы-поселки, часть из которых впоследствии развилась в крупные промышленные центры (Челябинск, Тула, Златоуст), другая же часть так и осталась в состоянии моногорода (Ирбит Свердловской обл., Аша Челябинской обл. и др.).

Во времена СССР в условиях плановой экономики формирование моногородов происходило особенно масштабно. Городами металлургов, горняков, текстильщиков гордилась вся страна, однако после его распада градообразующие предприятия многих моногородов перестали быть востребованными, что повлекло за собой неблагоприятную социальную обстановку, в первую очередь — увеличение числа безработных. В последующие годы социальные проблемы лишь нарастали [2].

Всерьез государство озаботилось проблемой монопрофильных городов после народных волнений, развернувшихся в 2009 г. в Пикалево (Ленинградская область) и Байкальске (Иркутской области).

Это время совпало с началом финансово-экономического кризиса, когда для градообразующих предприятий, ориентированных на экспорт, сократились внешние рынки, сокращалась налоговая база, социальная обстановка продолжала обостряться.

Тогда *впервые за длительный период времени* на проблему, связанную с ситуацией в моногородах, указал Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию. В Послании была подчеркнута необходимость принять меры по недопущению падения уровня жизни людей в моногородах, а также поставлена задача Правительству Российской Федерации в течение полугода утвердить программу содействия развитию моногородов¹.

Во исполнение поручения Президента была создана Правительственная рабочая группа. По результатам долгих дискуссий было принято решение о нецелесообразности разрабатывать отдельную программу по поддержке моногородов, а государственную поддержку моногородов осуществлять в рамках реализации общих мероприятий по совершенствованию региональной политики. В результате в рамках утвержденных основных направлений антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 г., в которых содержался раздел, посвященный реструктуризации экономики моногородов, в том же году из федерального бюджета на поддержку моногородов было выделено 10 млрд руб. в виде субсидий и столько же — в виде кредитов регионам².

Однако такое «точечное финансирование» *себя не оправдало*. Стало ясно, что необходимо разработать более эффективный механизм решения проблемы монопрофильности городов. Таким механизмом, по мнению властей, могли бы стать территории опережающего развития.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г.

² Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год: одобрены на заседании Правительства РФ (Протокол от 30.12.2009 г. № 42).

***Территории опережающего развития
как механизм поддержки моногородов***

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением должны быть созданы территории опережающего социально-экономического развития с особым правовым режимом предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

В то же году было принято постановление Правительства Российской Федерации № 709, в котором устанавливались критерии отнесения к моногородам. Это должно быть только городское поселение или городской округ (кроме административных центров субъектов Федерации), численность постоянно проживающего населения в которых должна превышать 3 тыс. чел. Численность же работников градообразующего(-их) предприятия(-й) за последние пять лет должна составлять не менее 20% по отношению к работникам всех предприятий в данном муниципальном образовании. Также одно из действующих на территории моногорода градообразующих предприятий (или филиал) осуществляет деятельность по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа), производству и(или) переработке промышленной продукции³.

Одновременно Распоряжением Правительства моногорода были разделены на III категории.

Первая. С наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций), к которой отнесли 99 муниципальных образований.

Вторая. Населенные пункты, где имеются риски ухудшения социально-экономического положения (всего 148 муниципальных образований).

Третья. Моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией (70 муниципальных образований)⁴.

Также в 2014 г. были приняты законодательные акты, устанавливающие особенности налогообложения резидентов территории опережа-

³ Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения».

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р «Об утверждении Перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)».

ющего социально-экономического развития в Российской Федерации (далее — ТОСЭР)⁵.

Отметим, что изначально предполагалось, что создание ТОСЭР возможно на территории любого субъекта Российской Федерации. Однако по предложению Минвостокразвития России на момент создания территория была ограничена Дальневосточными регионами и моногородами.

Теоретически статус резидента ТОСЭР *предоставлял ряд преимуществ*. В частности, ставка налога на прибыль на первые 5 лет устанавливалась в размере 0–5% (см. табл.1), размер экспортных и импортных таможенных пошлин — 0%; НДС на импорт для переработки — 0%; размер страховых взносов — 7,6% вместо 30% для инвестора первые 10 лет его деятельности.

Т а б л и ц а 1

Сравнительная характеристика стандартных ставок по налогу на прибыль организаций и пониженных ставок для организаций, получивших статус резидента ТОСЭР

Вид ставки	Стандартная ставка налога на прибыль организаций, в %	Ставка налога на прибыль организаций для резидента ТОСЭР, в %
Ставка налога в федеральный бюджет	2	0
Ставка налога в региональный бюджет	18 (может быть снижена до 13,5)	Не более 5 — первые 5 лет с момента получения первой прибыли от деятельности на ТОСЭР; не менее 10 — следующие 5 лет
Минимальная ставка налога	15,5	0 — первые 5 лет; 10 — следующие 5 лет
Максимальная ставка налога	20	5 — первые 5 лет; 18 — следующие 5 лет

Данные по распределению страховых взносов между Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования РФ и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования (далее — ФФОМС) представлены в *таблице 2*.

Было установлено и множество других преференций: бесплатное получение земли и готовой инфраструктуры, ускоренный порядок возврата НДС экспортера, «одно окно» для инвестора, режим свободной таможенной зоны, режим упрощенного государственного контроля, ускоренные и облегченные процедуры получения разрешения на строительство, приоритетное подключение к объектам инфраструктуры, оперативное предоставление государственных услуг, возможность ускоренно и в упрощенном варианте привлекать на работу квалифицированный иностранный персонал.

⁵ Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации” и от 31 декабря 2014 года № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации”».

Т а б л и ц а 2

Сравнительная характеристика стандартных тарифов по страховым взносам во внебюджетные фонды и пониженных тарифов для организаций, получивших статус резидента ТОСЭР

Фонд	Стандартный тариф, в %	Пониженный тариф, в %
ПФ РФ	22	6
ФСС РФ	2,9	1,5
ФФОМС	5,1	0,1
Всего	30	7,6

Таким образом, особый налоговый режим для резидентов ТОСЭР стал *гарантом снижения расходов на выплаты налогов* более чем на 40% в сравнении с текущей системой налогообложения, а с учетом упрощенного порядка всех согласований — сократил временные затраты на административные процедуры [3].

Важной составляющей политики формирования ТОСЭР стали планы Правительства Российской Федерации по созданию инфраструктуры за счет государственных средств для резидентов ТОСЭР. Конкретно на текущий финансовый год для территорий Дальнего Востока в федеральном бюджете предусмотрены субсидии резидентам, инвесторам и управляющей компании в размере 19,6 млрд рублей на развитие инфраструктуры⁶.

Результатом политики создания ТОСЭР по итогам 2015–2017 гг. стал запуск 17 проектов с общим объемом инвестиций около 30 млрд руб., создание 575 рабочих мест на территории Российской Федерации.

На территории Дальневосточного федерального округа создано 16 территорий опережающего социально-экономического развития:

- в Республике Саха (Якутия) — 2 ТОР («Южная Якутия» и «Индустриальный парк “Кангалассы”»);
- в Приморском крае — 4 ТОР («Большой Камень», «Нефтехимический», «Михайловский» и «Надеждинская»);
- в Хабаровском крае — 3 ТОР («Комсомольск», «Хабаровск» и «Николаевск»);
- в Камчатском крае — 1 ТОР («Камчатка»);
- в Амурской области — 2 ТОР («Белогорск» и «Приамурская»);
- в Сахалинской области — 2 ТОР («Горный воздух» и «Южная»);
- в Еврейской автономной области — 1 ТОР («Амуро-Хинганская»);
- в Чукотском автономном округе — 1 ТОР («Беринговский»).

В 2016 г. в дальневосточных ТОР завершено строительство двух объектов инфраструктуры и завершены работы по проектированию 33 объектов, начато проектирование по 37 объектам, строительно-монтажные работы начаты на 12 объектах.

По данным Корпорации по развитию Дальнего Востока, на начало 2018 г., с учетом фактически вложенных в создание инфраструкту-

⁶ Федеральный закон от 21 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

ры бюджетных средств, мультипликатор использования федеральных средств составил 8,8 руб. частных инвестиций на 1 рубль государственных вложений [4].

Всего за 2015–2017 гг. ТОСЭР были созданы в 17 моногородах. Это Набережные Челны Республики Татарстан, Гуково Ростовской области, Усолье-Сибирское Иркутской области, Юрга и Анжеро-Судженск Кемеровской области, Краснокаменск Забайкальского края, Надвоицы Республики Карелия, Краснотурьинск Свердловской области, Тольятти Самарской области, Белебей и Кумертау Республики Башкортостан, Каспийск Республики Дагестан, Чусовой Пермского края, Бакал Челябинской области, Емва Республики Коми, Кировск Мурманской области, Дорогобуж Смоленской области.

Из приведенного выше списка видно, что только один моногород — Краснокаменск Забайкальского края — расположен на территории Дальнего Востока⁷. Градообразующим предприятием здесь является крупнейшее в России и одно из крупнейших уранодобывающих предприятий в мире — «Приаргунское производственное горно-химическое объединение». Население города составляет около 53 тыс. чел., из них более 8 тыс. чел. являются работниками предприятия.

Вместе с тем в связи с естественным ухудшением минерально-сырьевой базы и отсутствием возможности у предприятия финансировать дальнейшую разработку новых месторождений встал вопрос о его закрытии и соответственно расселение города Краснокаменска.

Дальнейшая разработка новых месторождений урана в свою очередь зависит от выделения государственной субсидии в объеме 2 461 млн руб. на инфраструктуру проекта. Благодаря совместным усилиям руководства региона, Государственной корпорации «Росатом» и Совета Федерации РФ удалось решить этот вопрос, тем самым избежать социальных проблем, связанных с расселением города Краснокаменска⁸. В данном случае, только прямая государственная поддержка позволила сохранить градообразующие предприятие и, соответственно, город.

Реализация комплексных мер в отношении моногородов

30 ноября 2016 г. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам был утвержден первый и единственный комплексный документ, реализация мероприятий которого направлена на снижение зависимости моногородов от деятельности градообразующих предприятий.

Основной акцент сделан на создании новых рабочих мест (230 тыс. к концу 2018 г.), не связанных с деятельностью градообразующих предприятий, и, как следствие — уменьшение числа моногородов к концу 2018 г. на 18 единиц, а также улучшении качества городской среды

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 г. № 675.

⁸ Постановление Совета Федерации от 11 апреля 2018 г. «О государственной поддержке социально-экономического развития Забайкальского края» от 11 апреля 2018 г. № 114-СФ.

в моногородах путем реализации мероприятий «Пять шагов благоустройства».

Указанные цели планировалось достичь посредством таких мероприятий, как разработка и реализация программ развития моногородов, создание территорий опережающего социально-экономического развития (в 100 моногородах к 24 декабря 2018 г.), мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для новых инвестиционных проектов (в 15 моногородах в течение 2017–2018 гг.); реализация инвестиционных проектов в моногородах (в период 2016–2018 гг. в 150 моногородах), а также формирование к концу 2017 г. во всех 319 моногородах команд, управляющих проектами развития моногородов, проведение рейтинга глав моногородов, программы повышения качества среды моногородов (реализация не менее пяти мероприятий качественного изменения объектов городской среды в 319 моногородах к 28 февраля 2018 г.).

Кроме того, планировались совместные мероприятия в рамках приоритетных программ и проектов по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации до 2018 г. и на период до 2025 г. — «Безопасные и качественные дороги», «Электронное здравоохранение», «Рабочие кадры для передовых технологий», «Современная образовательная среда», «Индивидуальное и малое предпринимательство (ИМП)», «Формирование комфортной городской среды») [5].

Спустя год, предварительные итоги реализации плана были заслушаны в Совете Федерации на парламентских слушаниях на тему «О ходе реализации приоритетной программы „Комплексное развитие моногородов“». Представителями субъектов Российской Федерации и монопрофильных муниципальных образований (моногородами) были выделены основные проблемы, препятствующие достижению, поставленных целей.

Первая проблема связана с ветхим и аварийным жильем в моногородах. В контексте решения задачи по комплексному развитию моногородов нерешенность данного вопроса является значительным препятствием к диверсификации экономики моногородов, предполагающей ограничение процессов оттока населения, стимулирование развития бизнеса, создание новых рабочих мест.

Вторая проблема обусловлена значительным числом зачастую дублирующих друг друга отчетных материалов.

Третья проблема порождена ограниченностью предоставляемой Росстатом статистической информации (большая часть показателей не публикуется в целях конфиденциальности). Как следствие, отчетная информация зачастую носит приблизительный характер.

В основе четвертой проблемы — возложение основной финансовой нагрузки на региональный и местный бюджеты, которые, как правило, носят дефицитный характер.

Пятая проблема обусловлена неразработанностью механизмов поддержки перспективных градообразующих предприятий в целях обеспечения комплексного развития моногорода.

Шестая проблема — определение мероприятий программы (являющихся едиными для всех моногородов) без учета текущих потребностей, а также возможностей самих моногородов (например, в Архангельской области моногородом было запланировано проведение ремонта улицы, находящейся в неудовлетворительном состоянии, но в связи с предусмотренной Программой необходимостью ремонта основной (центральной) улицы, находящейся в хорошем состоянии, пришлось вносить корректировки в уже принятый бюджет в целях перераспределения бюджетных средств на другой объект).

Седьмая проблема обусловлена невозможностью получения статуса резидента ТОСЭР индивидуальными предпринимателями (резидентом ТОСЭР может стать исключительно юридическое лицо).

Восьмая проблема связана с высоким для отдельных моногородов (в особенности находящихся в Арктической зоне) минимальным порогом объема капитальных вложений резидента ТОСЭР в рамках реализации им инвестиционного проекта на территории моногорода в первый год его деятельности (даже с учетом его понижения с 5 до 2,5 млн руб.).

Девятая проблема связана со значительным количеством проверок, проводимых в рамках государственного и муниципального контроля на территориях ТОСЭР, являющихся моногородами [6].

Все обозначенные проблемы уже в 2017 г. сигнализировали о том, что имеется *риск не достижения запланированных целевых показателей*.

Это, по сути, было подтверждено в 2018 г. Счетной палатой Российской Федерации, опубликовавшей на своем официальном сайте основные положения отчета о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка результативности поддержки моногородов на территории Кировской области в рамках реализации приоритетной программы „Комплексное развитие моногородов” в 2016—2017 годах». Основной вывод — государство пока не смогло найти эффективных способов решения проблем моногородов: по-прежнему продолжается отток трудоспособного населения. Реализуемые на территории Кировской области мероприятия Приоритетной программы не оказали должного влияния на улучшение социально-экономического положения моногородов.

В отчете Счетной палаты приведены следующие данные за 2017 г.

Расходы исполнены в сумме 4,4 млрд руб., т.е. всего на 39,1%. При этом, несмотря на низкий уровень освоения средств, наблюдается значительное перевыполнение плановых значений отдельных показателей.

Создано 253,4 тыс. рабочих мест при плановом значении 85 тыс., а объем привлеченных инвестиций составил около 1,5 трлн. руб., что более чем в 30 раз выше плановых значений.

Однако аудиторы высказали сомнение в объективности представленных в отчете данных: «... так как, например, при подсчете созданных рабочих мест учитывались и временные места и места, созданные независимо от мероприятий программы...» [7]. Кроме того, в отчете указано на то, что Фонд развития моногородов заключил 29 соглашений с регионами о софинансировании расходов по строительству и ре-

конструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов на сумму 14,3 млрд руб.

По состоянию на 1 января 2018 г. получено разрешение на ввод в эксплуатацию 30 объектов в 13 моногородах. Однако 16 из них *до сих пор не эксплуатируются*.

Счетная палата обратила внимание на ненадлежащее исполнение регионами принятых обязательств, что создает предпосылки для расторжения соглашений и применения к регионам финансовых санкций.

Так, из-за невыполнения обязательств по привлечению инвесторов при строительстве объектов промышленного парка в Надворицах было расторгнуто соглашение с Правительством Республики Карелия. Подводя итоги, Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин поставил под сомнение эффективность реализации программы «Комплексное развитие моногородов в 2016–2017 годах»: «...У меня нет ощущения эффективности этой программы. То, что я вижу, — это не то, что может помочь моногородам определить их судьбу. Это не работает на их развитие или сворачивание. Мы не принимаем решения окончательного и тащим их, даже если нет перспектив...» [7].

Также добавим, что официальная безработица в 319 моногородах России достигла 139,3 тыс. чел. Такие данные в мае прошлого года привел Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Ожидается, что эта цифра возрастет до 168 тыс. [8].

Моногорода на Дальнем Востоке, помимо общих особенностей, характерных для этой категории населенных пунктов, имеют и свою специфику, связанную прежде всего с их территориальными особенностями. Речь идет об экстремальных природно-климатических условиях, недостаточной инфраструктурной обеспеченности, низкой плотности населения, неравномерной освоенности территории. Выделенные факторы влияют на уровень социально-экономического развития регионов Дальнего Востока и носят в основе своей социальный характер.

Кроме того, неразвитая энергетическая и транспортная инфраструктура прямо или косвенно продолжает оставаться основным ограничителем осуществления любых видов деятельности и причиной низкой конкурентоспособности произведенных продукции, товаров и услуг.

Вместе с тем меры государственной региональной политики, работающие на развитие Дальневосточного округа в целом, не содержат сегодня механизмов специфически направленных на развитие именно моногородов.

Всего на Дальнем Востоке 25 моногородов. Девять из них находятся на территории Приморского края, шесть — в Республике Саха (Якутия), четыре — в Амурской области, два — в Хабаровском крае, один — в Еврейской автономной области, два — в Чукотском автономном округе, один — в Забайкальском крае. Наиболее сложное социально-экономическое положение в поселке городского типа Ярославский, селе Светлогорье, городе Дальнегорск Приморского края, городах Райчихинск

и Свободный Амурской области и поселке Чегдомын Хабаровского края. В целом моногорода переживают сегодня тяжелые времена — конъюнктура рынка изменилась, работы становится меньше, соответственно падают доходы населения [9].

Мероприятия Программы комплексного развития моногородов, как известно, не дали положительного эффекта. Впрочем, это касается не только моногородов Дальнего Востока, но и российских моногородов в целом.

* * *

Проведенный анализ показывает, что сегодня необходимы срочные, комплексные, общегосударственные меры по поддержке моногородов как в Российской Федерации в целом, так и на Дальнем Востоке, в частности.

Во-первых, необходимо законодательно определить понятие «моногород».

Во-вторых, следует кардинально реформировать систему государственной финансовой поддержки моногородов, одновременно повысив социальную ответственность градообразующих предприятий.

В-третьих, решение вопроса переселения граждан, проживающих на территории моногородов, из ветхого и аварийного жилья.

При этом подход к решению проблем развития моногородов должен быть дифференцированным, с учетом региональных особенностей. Особенно это актуально для регионов Дальнего Востока, где наряду с экстремальными природно-климатическими условиями, присутствует удорожающий коэффициент на товары и услуги.

Список литературы

1. Официальный сайт Института комплексных исследований. URL: <https://icss.ru>
2. Козодубов А.А. Правовое регулирование местного самоуправления в моногородах // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 10.
3. Бойко Н.Н. Налогово-правовое регулирование территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах // Налоги. 2017. № 5.
4. Официальный сайт акционерного общества «Корпорация развития Дальнего Востока». URL: <https://erdc.ru/>
5. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/>
6. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru>
7. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru>
8. Официальный сайт Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. URL: <https://ac.gov.ru>

SPECIFIC FEATURES OF SINGLE-INDUSTRY TOWNS' DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN FAR EAST

The main specific feature of single-industry towns is the dependence of their socio-economic development on the financial situation of the city-forming enterprise (group of enterprises). This enterprise is responsible not only for the filling of the budget, but also for the social situation in the single-industry town. So unemployment in single-industry towns has negative consequences not only for these settlements (reduction of the tax base and the quality of life of the citizens, subsidies' depending budgets, the growth of crimes, etc.), but also poses a threat to social and political stability throughout the country. The article considers the current problems of single-industry towns' the development in the Russian Federation, as well as the specific features of single-industry towns in the Far East; reflects the assessment of the measures undertaken and inserts the proposals, concerning the necessary of support to single-industry towns in general and in the Far East, in particular.

Keywords: city-forming enterprises, Far East, infrastructure, complex program, single-industry towns

JEL: J68, R38, R22, R23, R23

Дата поступления — 10.02.2019 г.

ШАБЕЛЬНИКОВА Светлана Ивановна

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

SHABEL'NIKOVA Svetlana I.

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

Для цитирования:

Шабельникова С. Особенности развития моногородов на Дальнем Востоке // Федерализм. 2019. № 1. С. 172–182.

Светлана МЕСРОПОВА

НОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В СФЕРЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Представленная статья посвящена анализу событий, связанных с модернизацией федеративных отношений в настоящее время. Интерес представляет то обстоятельство, что в России сегодня параллельно развиваются процессы, как централизации, так и децентрализации федеративных отношений. В правовом смысле эти тенденции нашли воплощение в новых инициативах по организации государственной власти. Тенденции децентрализации федеративных отношений проявляются все отчетливее. Действуют нормативные акты, указывающие на распределение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации на основе принципа субсидиарности. При этом контроль федерального центра не ослабевает. Однако остаются проблемы, связанные с более детальной регламентацией этого процесса, например, путем внесения изменений в ст. 73 Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: «вертикаль власти», децентрализация, законодательные инициативы, федеративная реформа, централизация

JEL: K00, K10

За последние двадцать пять лет произошло немало событий, связанных с модернизацией федеративных отношений. Этот процесс проходил достаточно интенсивно и был направлен в первую очередь на укрепление вертикали государственной власти. Среди основных мероприятий, ознаменовавших федеративную реформу: реформа Совета Федерации, формирование Государственного совета, преобразования в сфере федеративного устройства России (завершение сложнейшего процесса разграничения полномочий в сфере совместного ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации), внедрение процедуры делегирования полномочий федеральных органов государственной власти органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления, создание федеральных округов,

дальнейшее развитие процесса объединения субъектов Российской Федерации и уменьшение количества сложносоставных субъектов Федерации¹.

Еще в 1997 г. в своей работе «Современное федеративное государство» выдающийся ученый-конституционалист В.Е. Чиркин выявил тенденции в развитии федеративных государств и федеративных отношений, одна из которых — параллельное развитие процессов децентрализации и централизации в федеративном государстве [1, с. 75—78].

Усложняющиеся и все более многовариантные взаимоотношения федерального центра с субъектами РФ, усиление роли субъектов РФ именно как субъектов права воочию подтверждают укрепление тенденции усиления «вертикали власти» в России последних лет. Это обусловлено двумя объективными необходимостями. Речь идет, с одной стороны, о стремлении федерального центра к усилению централизации. Ведь процесс децентрализации всегда имеет пределы, обусловленные, с одной стороны, опасностью усиления сепаратистских настроений, вызываемых обычно чрезмерной децентрализацией; с другой, — необходимостью формирования условий для усиления экономической самостоятельности каждого из субъектов Федерации с целью снижения количества дотационных субъектов, повышения инвестиционной привлекательности субъектов РФ.

В правовом смысле эти тенденции нашли воплощение в новых инициативах по организации государственной власти.

Основным направлением укрепления «вертикали власти» является совершенствование механизмов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленное на функционирование единой системы органов исполнительной власти в Российской Федерации. Кроме того, наметились определенные законодотворческие тенденции *по усилению позиций Федерации в регионах* в вопросах реализации основных направлений государственной политики. Именно они, с определенной долей условности, позволяют говорить о новом наполнении традиционно используемого юристами и политологами понятия «вертикаль власти». Речь идет о создании соответствующей системы и правовых условий, способствующих эффективной реализации государственной политики и учета позиции Федерации в ее регионах, с ориентацией на защиту прав и свобод граждан России.

¹ Ряд задач, ориентированных на последовательную реформу федеративных отношений в стране, был определен Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803. В их числе децентрализация власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и повышение степени их ответственности перед населением; четкое определение круга полномочий федеральных органов государственной власти, которые обеспечивают защиту интересов Российской Федерации в целом и в то же время не ограничивают самостоятельности субъектов Российской Федерации в решении вопросов, отнесенных к их ведению. С 16 января 2017 г. данный Указ утратил силу в связи с Указом Президента Российской Федерации № 13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Так, среди последних нормативных инициатив следует сказать о вступившем в силу Указе Президента РФ от 14.06.2018 г. № 335 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации». Этот Указ расширил полномочия Администрации Президента РФ в части организации подготовки поправок к законопроектам, принятым Госдумой, а также содействия развитию местного самоуправления, в том числе совершенствованию общих принципов его организации.

Среди документов в сфере федеративного устройства, направленных на укрепление позиций Федерации в регионах, следует отметить изменения в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². Принятые изменения направлены на предоставление политическим партиям, набравшим наибольшее число голосов в результате выборов в субъектах Российской Федерации, права вносить предложения Президенту Российской Федерации по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Таким образом, исключительное право выдвижения соответствующих кандидатур закрепляется за публичными, открытыми политическими структурами, представляющими основную часть населения страны.

Вместе с тем надо отметить, что Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. При этом порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации.

Надо отметить, что упрочению «вертикали власти» способствует также право Президента Российской Федерации отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации.

Определенным нововведением в части контрольных полномочий высшего законодательного органа Федерации по отношению к высшему исполнительному органу государственной власти Российской Федерации стали поправки в ст. 114 Конституции Российской Федерации. Ими к полномочиям Правительства Российской

² Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 05.02.2019).

Федерации отнесены представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета; а также представление Государственной Думе ежегодных отчетов о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. По аналогии выстроена, уже на региональном законодательном уровне, система отчетности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по отношению к высшему законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации. В Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ предусмотрено обязательство высшего должностного лица субъекта Российской Федерации ежегодно представлять в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязательный публичный отчет о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания, которые расположены на территории субъекта.

Представляется, что такие инициативы позитивно скажутся на совершенствовании организации публичной власти на региональном уровне.

Согласно циклической концепции развития федеративных отношений, в исторической ретроспективе усиленную централизацию сменяют периоды определенной децентрализации. А значит, и в Российской Федерации неизбежны новые инициативы в принципах государственного управления, направленные на определенную децентрализацию и усиление роли субъектов Федерации в государственном управлении страны.

Важнейшим изменением в этой связи можно считать восстановление института прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с п. 3 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴. Это, на наш взгляд, важный и необходимый шаг в сторону дальнейшей федерализации России.

Законодательные инициативы в части выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации последова-

³ Федеральный Закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ст. 26.3. п. 4. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 05.02.2019).

⁴ В соответствии с п. 3.2. ст. 18 указанного закона Конституцией, уставом, законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

тельно направлены в сторону дальнейшего повышения роли субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии с недавно вступившим в силу Федеральным законом от 03.07.2018 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ получили право назначения наблюдателей в избирательные комиссии при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Программным документом недавнего времени, отражающим определенные тенденции децентрализации в принципах управления государственной властью в области построения федеративных отношений, стали Основы государственной политики регионально-го развития Российской Федерации до 2025 года (далее — Основы)⁵.

В Основых определены принципы государственной политики регионального развития, среди которых есть такие, которые отчетливо отражают *тенденцию децентрализации государственного управления*, а именно осуществление государственной политики регионально-го развития, в том числе и на основе принципа субсидиарности, а именно в части разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления⁶.

Кроме того, среди целей, приоритетных задач и механизмов реализации государственной политики регионального развития отдельно выделяются задачи выявления и анализа перспективных «конкурентных» преимуществ регионов и разработки на этой основе взаимосвязанных стратегий пространственного развития Российской Федерации, а также «совершенствования механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала»⁷.

Еще одним важным аспектом данного документа является указание на «уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения»⁸, что говорит о *возможных изменениях в модели разграничения полномочий* на основе принципа субсидиарности и, как следствие, — усилении тенденции децентрализации в организации государственной власти в сфере федеративных отношений.

⁵ Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=34D5DA82E928A7EF77554657D240B167&SORTTYPE=0&BASENODE=1&ts=60145914604748212419179412&base=LAW&n=210967&rnd=0.7140261285534322#05041011170255012> (дата обращения: 05.02.2019).

⁶ Там же, п. 5, пп. д.

⁷ Там же, п. 5 пп. г.

⁸ Там же, п. 7 пп. д.

Наличие тенденции децентрализации наблюдается и в регулировании вопросов законодательной инициативы. Так, по Конституции РФ право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления⁹. Однако Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Таким образом, правовые инициативы, отраженные в нормативных актах последнего времени, позволяют говорить о наличии двух тенденций (централизации и децентрализации).

Например, в соответствии с п. 7, ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, предусмотрена возможность передачи полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами. Это косвенно указывает на процессы децентрализации. Вместе с тем, федеральные органы исполнительной власти, несут ответственность за организацию и осуществление контроля, мониторинга эффективности и качество осуществления переданных полномочий, что позволяет говорить о тенденции централизации.

Более того, такой контроль и мониторинг получает дальнейшее нормативное наполнение. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 03.07.2018 г. № 780 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», определена процедура подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий РФ.

⁹ Федеральный Закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ст. 6. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 05.02.2019).

* * *

Таким образом, правовой акцент современных преобразований, постепенно смещается от инициатив, направленных на укрепление «вертикали власти» в Российской Федерации и введение определенных сдерживающих механизмов функционирования региональной власти, на инициативы, *допускающие процессы децентрализации* без ослабления при этом контроля и мониторинга федерального центра. Вместе с тем остаются проблемы правового характера, связанные с оптимизацией и более детальной регламентацией данного процесса. Речь идет, прежде всего, о возможной регламентации открытого перечня предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации, который возможно закрепить в Конституции Российской Федерации (ст. 73) так, как сделано, например, в Австрии и Германии. Такой способ закрепления предметов ведения может способствовать достаточно твердой регламентации основных предметов ведения субъектов РФ с усложненным порядком внесения изменений в вышеуказанный перечень. Это, с одной стороны, позволит не размывать предметы исключительного ведения субъектов РФ чрезмерно широко самими субъектами РФ, а с другой стороны, позволит им проявлять больше инициативы в нормативном регулировании и, прежде всего, в экономическом плане, что, вероятно, приведет к снижению количества дотационных субъектов РФ и укреплению федеративных отношений в целом.

Список литературы

1. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство: учебное пособие. М.: Изд-во МНИМП, 1997.

NEW INITIATIVES IN THE SPHERE OF MODERNIZATION OF FEDERAL RELATIONS

The article is devoted to the analysis of events, related to the present time modernization of federal relations. Of interest is the fact that in Russia today the processes of both centralization and decentralization of federal relations are developing in parallel. In legal sense, these trends have been embodied in new initiatives in the organization of state power. Trends in the decentralization of federal relations become increasingly clear. There are normative acts, regulating the distribution of authorities between the bodies of state power of the Russian Federation and the bodies of state power of the subjects of the Russian Federation on the basis of the principle of subsidiarity. Meanwhile, the control of the federal center does not weaken. However, still there are problems, related to more detailed regulation of this process, for example, via inserting amendments to article 73 of the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: «power vertical», decentralization, legislative initiatives, federal reform, centralization

JEL: K00, K10

Дата поступления — 06.03.2019 г.

МЕСРОПОВА Светлана Михайловна

аспирантка;

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» / ул. Б. Черемушkinsкая, д. 34, г. Москва, Россия, 117218.

e-mail: Swt68@yandex.ru

MESROPOVA Svetlana M.

postgraduate student;

Federal State Research Institution "The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation" / 34, B. Cheremushkinskaya Str., Moscow, Russia, 117218.

e-mail: Swt68@yandex.ru

Для цитирования:

Месропова С. Новые инициативы в сфере модернизации федеративных отношений // Федерализм. 2019. № 1. С. 183—190.

Требования к предоставлению и оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

1. Предоставляемая для публикаций статья должна являться оригинальной, не опубликованной ранее в других печатных изданиях.

2. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен быть в пределах 1 печатного листа (40 000 знаков, включая пробелы), для аспирантов — 8—10 страниц (17 000 знаков, включая пробелы).

3. Статьи можно выслать по почте в 1 экземпляре с приложением электронной версии материала (на диске) или направить по электронной почте (editor@federalizm.ru) в формате Word для Windows. Имя файла должно совпадать с фамилией автора. Если в статье содержатся графики или диаграммы, то они предоставляются отдельным файлом в формате Excel для Windows (файл обязательно содержит исходные численные данные, связанные с рисунком).

4. После рассмотрения статьи на заседании Редколлегии и при необходимости внешнего рецензирования решение о публикации сообщается автору. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование. Рецензирование статей осуществляется членами Редколлегии. При отрицательной рецензии статья может быть возвращена на доработку или отклонена. В случае отказа в публикации статьи автору направляется мотивированное письмо по электронной почте.

5. Требования к оформлению статей:

- формат A4; шрифт «Times New Roman»; кегль 14; межстрочный интервал двойной; поля: верхнее — 2,0, нижнее — 2,5, левое — 2,0, правое — 1,5; абзац. отступ — 1,25;
- статья должна иметь подзаголовки;
- каждая таблица имеет свой номер (сплошная нумерация) и название;
- рисунки нумеруются (сплошная нумерация) и имеют название;
- сноски и подстрочные примечания постраничные, со сквозной нумерацией ко всему документу, кегль 10, межстрочный интервал одинарный.

6. В сопровождении к статье должны быть обязательно предоставлены (отдельным файлом):

- сведения об авторе (авторах) на русском и английском языках с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, звания, должности и места работы;
- аннотация (10—15 строк) на русском языке, перевод заглавия статьи на английский язык;
- ключевые слова к статье;
- контактная информация (телефон, e-mail, почтовый адрес с указанием индекса).

7. Статьи, оформленные без соблюдения данных требований, редакцией не принимаются.

8. Рукописи, публикуемые в журнале, — безгонорарные. Для авторов, чьи материалы были заказаны редакцией, предоставляется 1 авторский экземпляр бесплатно. Прочим авторам авторские экземпляры не предоставляются.

Журнал «Федерализм» выходит с марта 1996 г.
20 февраля 2004 г. прошла его перерегистрация в связи
с изменением состава учредителей.

Ежеквартальный журнал

Журнал «Федерализм» в новом качестве зарегистрирован
Министерством Российской Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ № 77-74878 от 20 февраля 2004 г.

Журнал «Федерализм» включен
в Перечень рецензируемых научных изданий,
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,
на соискание ученой степени доктора наук
08.00.00 — экономические науки.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов,
поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения
учредителей и редакции.

Перепечатка публикаций из журнала «Федерализм»
в зарубежные издания допускается по согласованию с редакцией.
Ссылка на журнал «Федерализм» обязательна.

Издатель: Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»
(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»)

Адрес редакции: 117997, Москва, Стремянный пер., 36.
Тел.: 8 (499) 236-13-31
E-mail: editor@federalizm.ru; federalizm@mail.ru,
nio_reu@mail.ru

Верстка Елены Аникеевой

Сдано в набор 04.12.2018. Подписано в печать 19.12.2018.
Бумага офсетная. Формат 70×108¹/₁₆. Печать офсетная.
Усл.печ.л. 16,8. Уч.-изд.л. 15,36.

Отпечатано в типографии
ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова».
117997, Москва, Стремянный пер., дом 36
Тираж 510 экз. Заказ

© «Федерализм» № 1 (93), 2019 г.