

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

БАХТИЗИН Альберт Рауфович
член-корреспондент РАН, д.э.н.,
профессор РАН, директор Центрального
экономико-математического института РАН

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

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

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

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

ПОЛТЕРОВИЧ Виктор Меерович
академик РАН, д.э.н., профессор, руководи-
тель научного направления "Математическая
экономика" Центрального
экономико-математического института РАН

СТРОЕВ Егор Семенович
академик РАН

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

ХАКИМОВА Диана Фаридовна
ответственный секретарь

ОДИНЦОВА Александра Владимировна
ответственный редактор, д.э.н.

АНИКЕЕВА Елена Ивановна
технический редактор

Учредитель:

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

FEDERALISM

Theory. Practices. History

3 (95) 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

BAKHTIZIN Albert R.

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

BUKHVALD Eugeny M.

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

GOREGLIAD Valeriy P.

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

GRINBERG Ruslan 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

MINAKIR Pavel A.

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

MIRONOV Sergey M.

Deputy, State Duma,
Federal Assembly of the Russian Federation

POLTEROVICH Victor M.

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

STROEV Egor S.

Academician of RAS

TIKHOMIROV Yury A.

Dr. Sc. (Law), Professor,
Honored Worker of Science of the Russian
Federation;
Member-Correspondent of the International
Academy of Comparative Law;
Deputy Head of the Center for Public
Law Studies of the Institute
of Legislation and Comparative Law under the
Government of the Russian Federation

KHAKIMOVA Diana F.

Secretary of the Board

ODINTSOVA Alexandra V.

Executive Editor, Dr.Sc. (Econ.)

ANIKEEVA Elena I.

Technical Editor

Founder:

Plekhanov Russian University of Economics

СОДЕРЖАНИЕ

○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Ирина БУКИНА Бюджетно-налоговая политика России и возможности устойчивого роста	5
Людмила ИВАНОВА Российские индустриальные парки как естественные институты развития	17
Дмитрий ЕЛИСЕЕВ, Юлия НАУМОВА Проблемы и перспективы развития международного транзита по Северному морскому пути	35

○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Николай ТИХОМИРОВ, Татьяна ТИХОМИРОВА Оценка и управление потенциалом воспроизводства населения России	51
Юрий ДУСЬ, Владимир РАЗУМОВ, Наталия ПУЗИНА Федеральный и региональный контексты высшего образования в России...	72

○ ПРОШЛОЕ. НАСТОЯЩЕЕ. БУДУЩЕЕ

Андрей БАКШЕЕВ Взаимоотношения государственных органов и профсоюзов Сибири (1918—1929 гг.)	88
---	----

○ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Левенте КОВАЧ, Сабольч ПАСТОР Исследование мировых ипотечных рынков	98
Кристина ВОДА Форматы, особенности, перспективы парламентской дипломатии России в АТР	116

○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

Сергей ВАЛЕНТЕЙ, Альберт БАХТИЗИН, Анастасия КОЛЬЧУГИНА Направления развития региональных экономик в Российской Федерации	132
Никита БУРАКОВ, Евгений БУХВАЛЬД, Анастасия КОЛЬЧУГИНА Ранжирование субъектов Российской Федерации на основе регионального индекса экономического развития	149
Людмила ЛЫКОВА Региональные бюджеты в первом квартале 2019 г.: имеется ли потенциал роста?	172
Лидия НИКИФОРОВА, Евгений ГОНЧАРОВ Система рейтинговой оценки закупочной деятельности государственных заказчиков Воронежской области	186

○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

Юлия КУЗЬМИНА Альтернативные формы занятости и проблема их правового регулирувания	197
---	-----

CONTENTS

○	SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS	
<i>Irina BUKINA</i>	Russian Fiscal Policy and Sustainable Growth Opportunities.....	5
<i>Lyudmila IVANOVA</i>	Russian Industrial Parks as Natural Institutes of Development.....	17
<i>Dmitry ELISEEV, Yulia NAUMOVA</i>	Problems and Prospects of Development of International Transit on the Northern Sea Way.....	35
○	RANGES OF SECURITY	
<i>Nikolay TIKHOMIROV, Tatiana TIKHOMIROVA</i>	Assessing and Managing the Reproduction Potential of Russia.....	51
<i>Yury DUS, Vladimir RAZUMOV, Nataliya PUZINA</i>	Federal and Regional Context of the Higher Education in Russia	72
○	PAST. PRESENT. FUTURE	
<i>Andrey BAKSHEEV</i>	Relations Between State Bodies and Trade Unions of Siberia (1918—1929)	88
○	FOREIGN EXPERIENCE	
<i>Levente KOVACS, Szabolcs PASZTOR</i>	An Overview of the Global Mortgage Markets.....	98
<i>Kristina VODA</i>	Formats, Features and Prospects of Russian Parliamentary Diplomacy in the Asia-Pacific Region.....	116
○	ANALITICAL NOTES	
<i>Sergey VALENTEY, Albert BAKHTIZIN, Anastasia KOLCHUGINA</i>	Directions of Development of Regional Economics of the Russian Federation	132
<i>Nikita BURAKOV, Evgeny BUKHVALD, Anastasiya KOL'CHUGINA</i>	Regional Index of Economic Development and Ranking of the Subjects of the Russian Federation.....	149
<i>Lyudmila LYKOVA</i>	Reginal Budgets in the First Quarter of 2019: is there Growth Potential?	172
<i>Lidiya NIKIFOROVA, Evgeniy GONCHAROV</i>	State Customers' Procurement Activity Rating Evaluation System of Voronezh Region.....	186
○	YOUNG SCIENTISTS	
<i>Yuliya KUZMINA</i>	Alternative Forms of Employment and the Problem their Legal Regulation.....	197

Ирина БУКИНА

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И ВОЗМОЖНОСТИ УСТОЙЧИВОГО РОСТА

Важнейшим условием устойчивого развития является стабильность системы общественных финансов. Политика финансовой консолидации, которая стала активно проводиться с 1980-х гг., призвала сбалансировать бюджет и долговую нагрузку с тем, чтобы не подвергать будущие поколения риску снижения стандартов жизни. Однако зачастую такая политика становится препятствием для экономического роста. В соответствии с концепцией прогрессивной финансовой консолидации должен создаваться бюджетный излишек, который используется для снижения налоговой нагрузки и увеличения бюджетных расходов, стимулирующих экономический рост. Анализ налоговой нагрузки показал, что политика финансовой консолидации, проводимая в России в 2015–2018 гг., не стимулировала развитие сектора, ориентированного на внутренний рынок. Таким образом, бюджетно-налоговая политика не соответствовала задачам устойчивого развития.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, бюджетный излишек, импортозамещение, налоговая нагрузка, регион, устойчивое развитие, финансовая консолидация

JEL: E62, H21, H61

Замедление экономического роста является глобальным вызовом. После кризиса 2007–2009 гг. стало очевидным, что прежнего подъема в ближайшие десятилетия не предвидится. Экономисты и политики готовятся к длительному периоду низких темпов экономического роста и низкой инфляции. Денежно-кредитная политика в таких условиях часто неэффективна в силу эффекта ликвидной ловушки, поэтому должна повышаться роль бюджетно-налоговой политики.

Однако у бюджетно-налоговой политики имеются ограничения: провоцирование инфляции, рост долговой нагрузки, изменение мультипликативного эффекта в зависимости от фазы делового цикла, временные лаги. В этой связи необходимо создавать такие формы бюджетно-налоговой политики, которые были бы адекватны ситуации и соответствовали приоритетам развития.

Россия, с одной стороны, подвержена влиянию мировых экономических процессов, поэтому замедление роста неизбежно. С другой, есть внутренние факторы, часть которых препятствует ускорению роста,

а часть — может способствовать. Стимулирует ли бюджетно-налоговая политика, проводимая в России, экономический рост или тормозит его — вопрос дискуссионный. В настоящей работе он рассматривается в контексте целей устойчивого развития и политики финансовой консолидации.

Устойчивый рост и финансовая консолидация

В 2018 г. премия им. А. Нобеля по экономике была вручена У.Д. Нордхаузу и П. Ромеру. Их заслуга в разработке методов моделирования устойчивого экономического роста. У.Д. Нордхауз отмечен за разработки по учету влияния климата на ВВП, а П. Ромер, — за создание модели, показывающей как инновации приводят к экономическому росту [1, с. 1].

Решение нобелевского комитета отражает общую риторику в отношении проблем экономического роста, которые имеют глобальный характер. Впервые после Т. Мальтуса к вопросу о негативных последствиях экспоненциального роста обратились в 1972 г., когда вышел первый доклад Римскому клубу «Пределы роста» [2]. В дальнейшем концепция экономического роста, позволяющая учитывать угрозы расширения производства для окружающей среды и здоровья человека, получила название устойчивого развития [3]. В 2015 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию по повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., в которой обозначила 17 целей.

В докладе Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития устойчивое развитие было определено как «развитие, обеспечивающее удовлетворение потребностей нынешнего поколения и не подрывающее при этом возможности удовлетворения потребностей будущих поколений» [4, с. 24]. Аналогичным образом этот подход может быть применен и к общественным финансам. Более того, одной из целей устойчивого развития (номер 17 «Партнерство в целях устойчивого развития») является обеспечение поставленных задач финансовыми средствами.

Рассмотрим развитие бюджетно-налоговой политики в контексте идеи устойчивого развития и определим то, насколько они соотносятся в развитых странах и в России.

С 1980-х гг. *подход к бюджетно-налоговой политике изменился*: целью стало снижение размера дефицита и государственного долга относительно ВВП. В условиях циклического спада разбалансировка бюджета происходит из-за встроенных (автоматических) стабилизаторов. Дискреционная политика в условиях стагфляции провоцирует еще больший рост дефицита и долга.

В этот период под влиянием теории рациональных ожиданий возникает *идея политики финансовой консолидации*. Реализация такого подхода привела к тому, что бюджетно-налоговая политика в развитых странах в большей или меньшей степени стала следовать принципу экономии. Размер дефицита бюджета и уровень государственного долга относи-

тельно ВВП до сих пор остаются главными показателями результативности бюджетно-налоговой политики.

Однако замедление темпов экономического роста потребовало пересмотра этой идеи. В 1990-е гг. была сформулирована *концепция прогрессивной финансовой консолидации*, которая предполагает проведение такой бюджетно-налоговой политики, которая создает дополнительную финансовую емкость. Определение финансовой емкости требует введение еще одного термина — финансового потенциала. Он означает потенциально доступные бюджетные средства, которые могут быть использованы для финансирования поставленных целей без подрыва финансовой стабильности. В свою очередь, финансовая емкость означает вероятную степень реализации финансового потенциала.

Согласно концепции прогрессивной финансовой консолидации, режим экономии должен иметь временный характер. Таким образом, *будущая политика никак не должна ограничиваться предыдущими решениями*. Но в действительности странам не так просто отказаться от режима экономии [5].

Данный факт обусловлен наличием транзакционных издержек. В режиме экономии, который воспроизводится из года в год, вся система государственного управления начинает рассматриваться с точки зрения бюджетной эффективности. Зачастую — в ущерб здравому смыслу. В результате под угрозой оказываются стратегические инициативы, инвестиции в которые являются высокорисковыми и требуют значительных расходов. Одновременно повышается нагрузка по косвенным налогам, а ставки по подоходным налогам снижаются при одновременном устранении ряда льгот. Все это *снижает общую прогрессивность налоговой системы и усиливает социально-экономическую дифференциацию*.

Анализ показывает, что режим экономии, имеющий целью стабилизировать систему общественных финансов, в конечном итоге вырождается в набор институциональных механизмов, *воспроизводящих финансовую консолидацию ради самого воспроизводства*.

Теоретически задача финансовой консолидации служит концепции устойчивого роста. Общественный выбор учитывает, что текущая активность не должна лишать будущие поколения ресурсов для поддержания определенных стандартов жизни. Когда речь идет о ресурсах, имеются в виду не только природные ресурсы и экология, но и финансы. И прежде всего общественные финансы. Стандартные рассуждения в рамках данного подхода приводят к выводу о необходимости проведения осмотрительной бюджетно-налоговой политики, поскольку рост долга скажется увеличением налоговой нагрузки на будущие поколения. Но отсюда не следует вывод о том, что должно происходить снижение стандартов потребления и уровня жизни как у текущих, так и у будущих поколений.

Проведенное исследование по развитым странам показало [5], что благие намерения теоретических конструктов часто нивелируются практикой их реализации. В рамках данной работы интерес представляет соотнесение концептуальных основ бюджетно-налоговой политики и результатов ее проведения в России.

Характер экономического развития России в последние годы никак не может быть назван ни устойчивым ростом, ни просто ростом, поскольку замедление деловой активности, начавшееся с 2013 г., охлаждение мировой экономики, падение цен на нефть и, наконец, санкции привели к рецессии в 2015–2016 гг. В 2017 и 2018 гг. формально статистические данные иллюстрировали слабый рост. Однако анализ динамики основных макроэкономических показателей в 2015–2017 гг. позволяет заключить, что спад продолжился. Как следует из *таблицы 1*, лишь по итогам 2018 г. ВВП на 1,9% превысил аналогичный показатель 2014 г. (в постоянных ценах 2016 г.). В среднем за 2015–2018 гг. реальный ВВП снижался на 0,7%.

Т а б л и ц а 1

*Динамика основных макроэкономических показателей, в % к 2014 г.
(в сопоставимых ценах)*

Темпы роста	2014	2015	2016	2017	2018	Справочно: Среднегодовые темпы роста
ВВП (в постоянных ценах 2016 г.)	100,0	97,7	98,0	99,6	101,9	-0,7
Инвестиции в основной капитал	100,0	89,9	89,7	94,0	98,1	-7,1
Реальные располагаемые доходы населения	100,0	96,8	91,0	90,0	89,9	-8,1

Источник: рассчитано по [6].

Инвестиции в основной капитал в 2018 г. сократились на 1,9% в сравнении с 2014 г., а среднегодовой темп роста за 2015–2018 гг. составил 7,1%. Реальные располагаемые доходы населения снизились на 10,1% в 2018 г. В среднем за период 2015–2018 г. реальные располагаемые доходы населения сокращались на 8,1% в год (см. *табл. 1*).

Экономический спад и последовавшая за ним стагнация в научной литературе объясняются различными причинами. Замедление мировой экономики и снижение спроса на энергоносители – очевидные причины спада в российской экономике, поэтому их рассматривают чаще всего [7; 8; 9]. Усугубляет ситуацию неуверенность и пессимизм экономических агентов [10]. На этом фоне даже выполнение «майских указов» президента накануне выборов 2018 г., которое привело к резкому увеличению заработных плат в бюджетном секторе, слабо сказалось на увеличении потребительских расходов и оживлении потребительского спроса. Население предпочло сберечь прирост доходов, в т.ч. за счет покупок валюты, но не наращивать потребление. В I квартале 2018 г. номинальная начисленная заработная плата выросла на 12,1% по сравнению с аналогичным периодом 2017 г., а прирост расходов на конечное потребление домашних хозяйств (в текущих ценах) составил лишь 5,2% [6].

Высокий уровень неопределенности относительно состояния мировой экономики, политических решений стран в отношении российского бизнеса и правительства, состояния внутреннего рынка негативно

влияет на инвестиционную активность. Если крупные и средние предприятия, в особенности те, что пользуются поддержкой государства, могут реализовывать скорректированные инвестиционные планы, то перед малым бизнесом *всерьез стоит задача выживания*. Основной вклад в инвестиционную активность традиционно вносят сырьевые отрасли (добыча полезных ископаемых, сельское хозяйство), а также транспорт и связь, производство электроэнергии, некоторые обрабатывающие производства. В этих сферах наблюдается значительная монополизация, которая препятствует развитию малого бизнеса, несмотря на программы государственной поддержки [10, с. 7].

Еще один фактор, сдерживающий инвестиции, — *жесткая денежно-кредитная политика*.

Высокие процентные ставки, финансовые санкции [11] и удешевление рубля серьезно ограничили доступ к инвестиционным ресурсам и мировому рынку технологий. Борьба с инфляцией, по-видимому, дорого обходится российской экономике. В этой связи рассуждения о том, что экономика приблизилась к своему потенциальному уровню загрузки мощностей [10, с. 4], кажутся не соответствующими реальности. Если в 2014–2015 гг. экономика была близка к потенциальному ВВП, и ЦБ РФ проводил рестриктивную денежную политику, опасаясь инфляции, то каким образом загрузка мощностей остается близкой к потенциалу после снижения ВВП и существенного падения инвестиций? *Механистический подход к оценке потенциала и его учету при проведении денежно-кредитной политики, как представляется, становится серьезным препятствием для выхода на параметры устойчивого роста*.

Предметом интереса настоящей работы является бюджетно-налоговая политика, в связи с чем анализу прочих факторов, ограничивающих рост российской экономики, не будет уделяться внимание. Следует подчеркнуть, что бюджетно-налоговая политика *не может претендовать на главный или основной фактор сдерживания экономического роста в России*. Однако она играет особую роль. В настоящей работе предлагается один из подходов, позволяющих оценить эту роль и значение бюджетно-налоговой политики в воздействии на экономический рост.

Бюджетно-налоговая политика в 2015–2018 гг. и концепция устойчивого развития

Падение цен на нефть на фоне замедления мировой экономики и спад деловой активности в России вызвали резкое снижение доходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ (см. табл. 2). В 2015 г. падение доходов относительно 2014 г. составило 11,0% (в сопоставимых ценах). В 2016 г. доходы (в сопоставимых ценах) составили лишь 88,4% от уровня 2014 г. Лишь в 2018 г. доходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов превысили уровень 2014 г. на 10,1% (в сопоставимых ценах).

Т а б л и ц а 2

Показатели консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2015–2018 гг.

	2015	2016	2017	2018
Млрд руб.				
Доходы — всего	26 494,1	27 746,7	30 640,0	36 916,9
В т.ч. нефтегазовые доходы	5 862,7	4 844,0	5 971,9	9 017,8
Расходы — всего	28 646,9	30 117,0	31 147,4	32 964,6
Профицит / дефицит	-2 152,8	-2 370,3	-507,4	3 952,3
Темпы прироста (в сопоставимых ценах к 2014 г.), в %				
Доходы — всего	-11,0	-11,6	-4,8	10,1
Нефтегазовые доходы	-30,2	-45,2	-34,1	-4,6
Расходы — всего	-6,8	-7,0	-6,2	-4,8
Справочно:				
Профицит/дефицит к ВВП	-2,6	-2,8	-0,6	3,8
Профицит/дефицит федерального бюджета к ВВП	-2,4	-3,4	-1,4	2,6

Источник: [6].

Наибольшее падение испытали нефтегазовые доходы, которые поступают в федеральный бюджет. В 2016 г. они снизились почти в два раза по сравнению с 2014 г. А так как от ухудшения конъюнктуры на рынках углеводородов в большей степени страдает федеральный бюджет, то именно он выполняет *функцию автоматического стабилизатора для бюджетов субъектов РФ*, принимая основной удар от негативных внешнеэкономических шоков.

Состояние бюджетов субъектов РФ в большей степени зависит от внутренних факторов, в частности, производительности труда [12, с. 87–88]. Рецессия и последующая стагнация российской экономики, казалось бы, должны были негативно сказаться на результатах исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ. Однако, как следует из *таблицы 2*, лишь в 2015 г. наблюдался незначительный (около 0,2% ВВП) дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В 2016–2017 гг. дефицит консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов был обусловлен исключительно дефицитом федерального бюджета.

Приоритетом бюджетно-налоговой политики в России остается сбалансированность бюджета, поэтому со снижением доходов был произведен секвестр бюджетных расходов. Уровня 2014 г. (в сопоставимых ценах) расходы не достигли даже к 2018 г. (см. *табл. 2*). Формально этот подход поддерживает политику прогрессивной консолидации: формирование

финансовых ресурсов для целей будущего развития. Сохранение ресурсов для будущих поколений является основой концепции устойчивого развития.

Соответствует ли проводимая в России политика идее прогрессивной консолидации, которая считается основанием для проведения финансовой политики в целях устойчивого развития? В ранее проведенном исследовании было показано, что излишек, формируемый в бюджетной системе РФ, не использовался для наращивания производительных расходов. Избыток средств бюджета, создаваемый в результате накопления нефтегазовых сверхдоходов и проведения осмотрительной политики расходования средств, использовался для финансирования возникавших текущих дефицитов. Это противоречит политике прогрессивной консолидации и не создает импульса для будущего развития. Таким образом, *обозримый горизонт планирования при проведении бюджетно-налоговой политики ограничивается периодом действия очередного негативного шока*. Этот параметр носит случайный характер и не поддается точному прогнозированию. Формируемый бюджетный излишек откладывается на неопределенный срок, после которого он используется для компенсации внезапно сократившихся доходов бюджета. Но в течение этого срока избыточные средства практически не приносят дохода и, в основном, используются для финансирования внешнего сектора (покупка иностранной валюты).

В рамках настоящей работы вновь поднимается вопрос о характере проводимой правительством РФ финансовой консолидации. Здесь предлагается рассмотреть еще один признак прогрессивной финансовой консолидации — снижение налоговой нагрузки. В российских условиях данный аспект требует уточнения, поскольку существует высокая зависимость экономики от колебаний нефтяных цен. Налогообложение нефтегазового сектора служит определенным стабилизатором, позволяющим абсорбировать избыточные отклонения финансовых результатов в связи с воздействием внешних шоков. Таким образом, *налоговые поступления от нефтегазового сектора содержат существенную циклическую компоненту*. Как было показано выше, нефтегазовые доходы федерального бюджета подвержены сильным циклическим колебаниям, что позволяет им выполнять функции стабилизатора доходов бюджетов субфедерального уровня. Поэтому данная часть налоговой нагрузки не должна рассматриваться как критерий и результат прогрессивной финансовой консолидации.

Еще одна корректировка будет относиться к экспортным операциям в целом. Зависимость от внешних шоков, сложная политическая обстановка, исчерпание возможностей экстенсивного роста за счет природных ресурсов требуют большей опоры на внутренний рынок и внутренние ресурсы. Эта проблема назрела давно, а санкции и замедление мировой экономики вывели задачу импортозамещения на уровень стратегических приоритетов. Таким образом, в контексте бюджетно-налоговой политики эффективным результатом должно стать создание благоприятных условий для развития отечественных производств и стимулирования спроса на национальную продукцию.

С учетом вышесказанного, предметом исследования является налоговая нагрузка на сектор экономики, ориентированный на внутренний рынок. Расчет производился за I–IV кварталы 2015–2018 гг. Налоговая нагрузка оценивалась как соотношение налогов, уплаченных сектором, ориентированным на внутренний рынок, и прибылью данного сектора. В сумму уплаченных налогов включались: налог на прибыль, налоги на имущество, налоги на совокупный доход и государственная пошлина. Налоги, сборы и обязательные платежи за пользование природными ресурсами не включались в расчет в связи с вышеописанными рассуждениями. Также в расчет не вошли налог на добавленную стоимость и акцизы в связи с тем, что нагрузка по их уплате переносится на конечного потребителя.

Напрямую выделить сектор, ориентированный на внутренний рынок, не представляется возможным, поэтому расчет производился косвенным образом. Прибыль, полученная организациями, а также сумма налогов, используемых в расчете налоговой нагрузки, распределялись между секторами в соответствии с долей экспорта в ВВП за соответствующий период. Для всех данных была проведена процедура сезонного сглаживания методом *X-12-ARIMA (US Bureau of the Census)*.

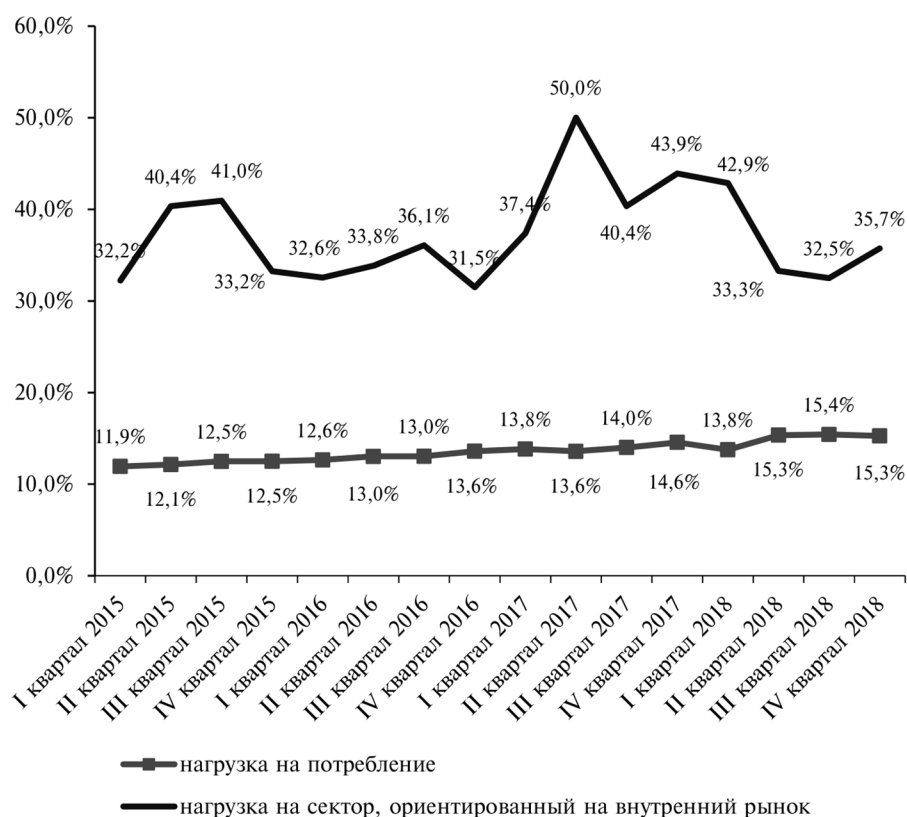


Рис. 1. Налоговая нагрузка на сектор, ориентированный на внутренний рынок, и на потребление, %

Источник: [6].

Рисунок 1 иллюстрирует результаты расчетов налоговой нагрузки на сектор, ориентированный на внутренний рынок, и для сравнения, — на потребление. Налоговая нагрузка на потребление представляет собой отношение налога на добавленную стоимость и акцизов к величине расходов на потребление домашних хозяйств (по методике системы национальных счетов). Сюда включены как НДС и акцизы, уплачиваемые при реализации товаров (работ, услуг) на территории РФ, так и НДС, и акцизы, уплачиваемые при ввозе товаров на таможенную территорию РФ. Налоговая нагрузка на потребление, таким образом, позволяет учитывать, что бремя уплаты косвенных налогов, перечисляемых в бюджет производителями и продавцами, частично переносится на конечного потребителя. Анализ распределения бремени уплаты косвенных налогов не входит в предмет настоящего исследования, однако учесть указанное обстоятельство при выводах необходимо.

В I–IV кварталах 2015–2018 гг. налоговая нагрузка на сектор, ориентированный на внутренний рынок, в среднем составляла 37,3% (при медианном значении 35,9%). Однако в некоторые периоды налоговая нагрузка сильно отклонялась в большую сторону. Во II квартале 2017 г. она оценивалась в 50,0%. Расчет тренда показал незначительное увеличение нагрузки, хотя для получения статистически корректного вывода использованных данных недостаточно.

Колебание уровня налоговой нагрузки обусловлено как неравномерной динамикой прибыли, так и временными лагами поступления налогов. До 2018 г. прослеживается некоторая «сезонная» закономерность: в I квартале налоговая нагрузка чуть ниже, чем в остальные кварталы. Это связано с тем, что в начале II квартала заканчивается срок уплаты налога на прибыль по итогам года, поэтому многие налогоплательщики откладывают доплату по налогу за год до последнего срока (30 марта). Однако в I квартале 2018 г. налоговая нагрузка была выше, чем в последующие кварталы года. Причиной этого стал опережающий рост прибыли, особенно в I–III кварталах 2018 г. К IV кварталу картина изменилась: прирост налоговых поступлений опередил прирост прибыли, поэтому налоговая нагрузка возросла.

Следует отметить, что прибыль подвержена большим колебаниям, чем налоговые поступления, поэтому и налоговая нагрузка меняется значительнее из-за изменения прибыли. В частности, результат II квартала 2017 г., когда налоговая нагрузка составила 50,0%, был обусловлен резким снижением прибыли в рассматриваемый период.

При этом доля налога на прибыль в налогах, уплачиваемых сектором, ориентированным на внутренний рынок, составляет 50–75%. Однако порядок уплаты налога на прибыль, при котором налог уплачивается ежемесячными авансовыми платежами, рассчитанными исходя из прибыли, полученной за предыдущий квартал года, позволяет сглаживать последствия колебаний фактической прибыли. Организации вправе уплачивать ежемесячные авансовые платежи по налогу, исходя из фактической прибыли. Однако самим налогоплательщикам это может быть невыгодно в силу высоких затрат на расчет фактической

прибыли, поэтому именно вышеописанный способ уплаты остается наиболее распространенным.

Налоговая нагрузка на потребление, как видно из *рисунке 1*, напротив, последовательно возрастала в течение 2015–2018 гг. Некоторое снижение наблюдалось во II квартале 2017 г. Затем снижение налоговой нагрузки произошло в I квартале 2018 г. (в сравнении с предыдущим периодом). Однако это снижение никогда не достигало того уровня, который наблюдался в начале 2015 г. К концу 2018 г. налоговая нагрузка на потребление составила уже 15,3% в сравнении с 12,5% за IV квартал 2015 г. Если предположить, что половина нагрузки по уплате косвенных налогов ложится на бизнес, то налоговая нагрузка на сектор, ориентированный на внутренний рынок, возрастает еще на 15–20 процентных пунктов. Очевидно, что рост издержек, в т.ч., налоговых, может быть компенсирован увеличением цен. Однако рост цен для продукции с относительно эластичным спросом будет сопровождаться сокращением объемов продаж (при прочих равных условиях). Таким образом, производители не могут полностью переложить рост издержек на конечных потребителей. В условиях снижения реальных располагаемых доходов населения и наблюдаемого сокращения объемов розничной торговли следует предположить, что *налоговая нагрузка на производителей будет расти*. Повышение ставки НДС с 1 января 2019 г. уже привело к ускорению инфляции в I квартале 2019 г. до 5,2% в годовом исчислении. При этом поступления НДС в консолидированный бюджет РФ выросли на 8,9% в реальном выражении, а оборот розничной торговли — лишь на 1,7% в сравнении с I кварталом 2018 г. Таким образом, часть налогового бремени от повышения НДС непосредственно легла на сектор, ориентированный на внутренний рынок.

Анализ налоговой нагрузки приводит к выводу о том, что фактически проводимая в 2015–2018 гг. финансовая консолидация не привела к облегчению налогового бремени для сектора, ориентированного на внутренний рынок. Отдельные меры, направленные на стимулирование импортозамещения, по-видимому, носят точечный характер. В целом сектор, ориентированный на внутренний рынок, не получил дополнительного налогового стимула для развития. Таким образом, *динамика российского ВВП продолжает определяться внешней конъюнктурой*, а меры бюджетно-налоговой политики не обеспечивают условия для внутреннего развития.

* * *

Результаты исследований, представленных в настоящей статье, позволяют сделать следующие выводы.

Первый. Идея финансовой консолидации соотносится с концепцией устойчивого развития, которая реабилитировала мальтузианскую риторику и приобрела глобальный характер. Финансовая консолидация призвана сбалансировать бюджет и долговую нагрузку с тем, чтобы не подвергать будущие поколения риску снижения стандартов жизни.

Второй. Политика финансовой консолидации, активно проводимая в развитых странах в период стагфляции 1970–1980-х гг., стала препятствием для экономического роста. В связи с чем в 1990-е гг. была сформулирована идея прогрессивной финансовой консолидации, целью которой является увеличение финансовой емкости. Оно подразумевает создание бюджетного излишка, который используется для снижения налоговой нагрузки и/или увеличения бюджетных расходов, стимулирующих экономический рост.

Третий. Проведенное исследование по развитым странам, проводившим финансовую консолидацию в 1990–2000-х гг., показало, что на практике увеличение финансовой емкости не приводит к планируемым мерам по стимулированию экономического роста. При анализе бюджетных расходов в рамках российской бюджетной системы также было выявлено, что политика финансовой консолидации не привела к созданию бюджетных стимулов для экономического роста после 2014 г.

Четвертый. Исследование налоговой нагрузки показало, что в 2015–2018 гг. на макроэкономическом уровне не происходило создание стимулов для развития сектора, ориентированного на внутренний рынок. С учетом роста налоговой нагрузки на потребление и повышения ставки НДС с 1 января 2019 г. (при прочих равных условиях) следует ожидать дальнейшего сжатия внутреннего рынка.

Список литературы

1. Пресс-релиз Нобелевского комитета от 8 октября 2018 г. URL: https://old.nobelprize.org/eco-press.pdf?_ga=2.251959305.1870737811.1538987393-524376562.1538987393 (дата обращения: 14.06.2019).
2. Медоуз Д. и др. Пределы роста / пер. с англ.; предисл. Г. А. Ягодина. М.: Изд-во МГУ, 1991. 208 с.
3. Bac D.P. A History of the Concept of Sustainable Development: Literature Review. 17. 2008.
4. Развитие и международное экономическое сотрудничество: проблемы окружающей среды/ 42 сессия Генеральной Ассамблеи ООН, Пункт 83 предварительной повестки дня. 4 августа 1987. URL: <https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (дата обращения: 14.06.2019).
5. L. Haffert Ph. Mehrrens. From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity / MPIfG Discussion Paper 13/16. Köln. December 2013.
6. Доклад «Социально-экономическое положение России» / ФСТС. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 18.06.2019).
7. Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 5–27.
8. Мау В.А. На исходе глобального кризиса: экономические задачи 2017–2019 гг. // Вопросы экономики. 2018. № 3. С. 5–29.
9. Френкель А.А., Тихомиров Б.И., Лобзова А.Ф., Сурков А.А. Экономика России в 2017–2019 годах – итоги и тренды: в ожидании перемен // Экономические стратегии. 2018. № 3. С. 36–47.
10. Комментарии о государстве и бизнесе. Институт «Центр развития»

НИУ ВШЭ. 2016. № 125. 16–18 декабря 2016 г. 35 с. URL: https://dcenter.hse.ru/data/2016/12/29/1114664512/KGB_125.pdf (дата обращения: 21.06.2019).

11. Костиков И.В., Архипова В.В., Комолов О.О. Влияние санкций на внешнее финансирование российской экономики / под ред. д.э.н. И.В. Костинова. М.: Институт экономики РАН, 2015. 48 с.

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

RUSSIAN FISCAL POLICY AND SUSTAINABLE GROWTH OPPORTUNITIES

One of the necessary conditions for sustainable development is the public finance stability. The policy of financial consolidation, which has been actively pursued since the 1980s, is designed to balance the budget and the debt burden so as not to expose future generations to the risk of lowering living standards. However, such a policy often becomes an obstacle to economic growth. In accordance with the concept of progressive financial consolidation, a fiscal capacity should be created, which is used to reduce the tax burden and increase budget expenditures that stimulate economic growth. Analysis of the tax burden showed that the policy of financial consolidation conducted in Russia in 2015–2018 did not stimulate the development of the sector oriented to the domestic market. Thus, fiscal policy did not meet the objectives of sustainable development.

Keywords: development, import substitution, region, sustainable financial consolidation, tax burden fiscal capacity, fiscal policy

JEL: E62, H21, H61

Дата поступления – 25.06.2019 г.

БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский пр-т, 32, г. Москва, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.com

BUKINA Irina S.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky av, Moscow, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.com

Для цитирования:

Букина И. Бюджетно-налоговая политика России и возможности устойчивого роста АТР // Федерализм. 2019. № 3. С. 5–16.

Людмила ИВАНОВА

РОССИЙСКИЕ ИНДУСТРИАЛЬНЫЕ ПАРКИ КАК ЕСТЕСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ

Созданные в России многочисленные институты развития в общеэкономическом плане пока недостаточно результативны. Сегодня необходима не только серьезная работа по совершенствованию нормативно-правовых основ их функционирования, но и наработка практик воздействия с их помощью на стратегически важные сферы экономики. Остро стоит и проблема налаживания взаимодействия институтов развития между собой. На фоне неудовлетворенности деятельностью подавляющего большинства искусственно сконструированных российских институтов развития, весьма выгодно выделяются индустриальные парки. Индустриальные парки относятся, по сути, к естественным институтам развития, т.к., во-первых, в их создании активно участвует частный капитал, и, во-вторых, сама инициатива создания парков идет «снизу», т.е. исходит от бизнеса, муниципальных и региональных властей. Анализ различных источников информации (данные Геоинформационной системы индустриальных парков Минпромторга РФ, Ассоциации индустриальных парков России и компании TBI Group, занимающейся операциями с недвижимостью производственного назначения), показывает, что в российских регионах существует заинтересованность в создании индустриальных парков со стороны бизнеса и местной власти. На основе анализа имеющихся данных в статье делается вывод о том, что умелая поддержка поднимающейся отрасли индустриальных парков может быть весьма эффективной в социально-экономическом плане, поскольку при относительно небольших издержках для бюджета реальный сектор российских регионов может получить серьезный стимул развития.

Ключевые слова: индустриальные парки, институты развития, реальный сектор, региональное развитие, субъекты РФ

JEL: L52, O14, O18, O25, R58

За период с начала 1990-х гг. в России сформирован внушительный набор различных институтов развития. В большинстве случаев с их помощью удалось снизить остроту целого ряда социально-экономических проблем. Например, Россельхозбанк и Росагролизинг оказали существенное влияние на развитие российского АПК и обеспечение продовольственной безопасности страны. С помощью Агентства ипотечного жилищного кредитования (в настоящее время — единый ин-

ститут развития в жилищной сфере АО «Дом.рф») удалось несколько снизить напряженность на российском рынке жилой недвижимости и направить его развитие в более цивилизованное русло. Определенную поддержку высокотехнологичной и информационной сферам оказали Российская венчурная корпорация, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Роснано, Роснотех, Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов и Инновационный центр «Сколково».

В то же время в адрес институтов развития высказывается много претензий в связи с их узкой специализацией, невысокой транспарентностью, неэффективным использованием бюджетных средств [1; 2]. Несмотря на обоснованность претензий, особенности состояния российской экономики и системы управления таковы, что ни отказаться от институтов развития, ни резко нарастить их эффективность в краткосрочной перспективе не представляется возможным. Первое сложно сделать из-за ограниченности инструментов воздействия на реальный сектор в условиях рынка; второе — из-за нестыковок в законодательной базе. Очевидно, что придется вести достаточно длительную и серьезную работу по совершенствованию нормативно-правовых основ функционирования институтов развития, формирования из них целостного единства, наработке практик воздействия государства на стратегически важные сферы экономики с помощью данного инструментария и взаимодействия институтов развития между собой. На это время очевидно следует смириться с тем, что российские институты развития будут демонстрировать недостаточную экономическую эффективность, слабые взаимосвязи и привязку к региональному развитию [1].

Индустриальные парки в системе институтов развития

На фоне общей неудовлетворенности деятельностью российских институтов развития: ВЭБа, РВКа, «Роснано», Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, результатами большинства особых экономических зон и др. [1; 2; 4] особое внимание привлекает функционирование индустриальных парков.

В организационном плане индустриальный парк представляет собой специальным образом организованную и управляемую территорию с коммуникациями и инфраструктурой, на которой расположены производственные, складские, административные и офисные помещения. От промышленной площадки или промзоны, характерной для позднесоветской практики локализации промышленности в городской среде, индустриальный парк отличает прежде всего наличие специализированно управляющей компании, которая обеспечивает жизнедеятельность всех объектов, размещенных на данной территории и имеет свою собственную стратегию развития. Таким образом, в рамках индустриального парка реализуются два типа бизнеса:

- бизнес компаний-резидентов, каждая из которых действует на своем отраслевом рынке;

- бизнес управляющей компании, оперирующей на рынках производственной недвижимости и соответствующих услуг.

В свою очередь резиденты делят между собой расходы на оплату услуг управляющей компании и содержание автономных объектов коммунальной инфраструктуры [5]. Управляющая компания предоставляет резидентам охранные, транспортные, логистические, консалтинговые, рекрутинговые и другие услуги, способствуя снижению операционных издержек компаний-резидентов, и улучшая тем самым их конкурентные позиции на отраслевых рынках. Именно поэтому, вне зависимости от того является ли индустриальный парк государственным или частным, он помогает компаниям-резидентам снизить деструктивные свойства рынка, способствуя тем самым их выживанию в конкурентной среде.

Индустриальный парк обладает *серьезными достоинствами и лишен многих недостатков*, присущих другим институтам развития. Прежде всего — что особенно важно для России — в создании индустриальных парков активно участвует частный капитал. Более того, именно *частный капитал зачастую выступает в качестве инициатора* организации создания индустриальных парков, снижая тем самым бюджетные риски, связанные с господдержкой реального сектора. Именно частный капитал инициировал создание первого в мире индустриального парка, который был основан в 1896 г. в Великобритании. В этом смысле индустриальные парки изначально выступали как естественные институты развития, т.е. выстроенные «снизу», в противоположность тем институтам, которые были выстроены «сверху», т.е. искусственно сконструированы. И только затем, по мере усложнения форм государственной поддержки реального сектора, государство стало не только поддерживать индустриальные парки, но и выступать в качестве инициаторов их создания.

В настоящее время индустриальные парки рассматриваются, с одной стороны, в качестве института развития; с другой, весьма важного элемента организации современного реального сектора экономики. В таком качестве этот институт в развитых и развивающихся странах становится важнейшим механизмом привлечения инвестиций и поддержания конкурентоспособности региональных и национальных экономик. В глобальном контексте появление индустриальных парков является частью общего процесса перестройки пространственной структуры промышленности и ее отраслей, который к концу XX в. вылился в «кластеризацию, т.е. развитие региональных зон с высокой транспортной доступностью, внутренними взаимосвязями, мобильностью капитала и трудовых ресурсов» [6, с. 42]. В национальном контексте развитие индустриальных парков оказывает результативное воздействие на повышение общего уровня технологичности национального производства. Это обусловлено тем, что взаимодействие между компаниями, работающими в границах одного индустриального парка, позволяет удешевить товаропроводящую цепочку, приводит к диффузии производственных и управленческих технологий и развитию производственной кооперации, которая, по некоторым оценкам, способна обеспечить от 2 до 17% снижения себестоимости [7, с. 75; 8].

Значение индустриальных парков для региональной экономики и пространственного развития в целом несомненно. Оказывая существенное влияние на социально-экономическое развитие близлежащих территорий, индустриальные парки включают в экономический оборот местные материальные и трудовые ресурсы. Благодаря индустриальным паркам в регионы приходят инвесторы, развиваются инфраструктура, коммунальное хозяйство, повышается уровень и качество занятости населения, формируется особое налоговое регулирование [6, с. 43].

Создание индустриальных парков в России

Если мировая история индустриальных парков насчитывает более ста лет, то их российская история намного короче. Первые промышленные комплексы, организованные по аналогии с зарубежными индустриальными парками, появились в России в начале 2000-х гг. Они были связаны с привлечением прямых иностранных инвестиций и создавались преимущественно иностранными девелоперами для иностранных компаний, размещающих свое производство в России [5].

Однако по мере того, как российский бизнес стал набирать силу, его интерес к индустриальным паркам вырос. Часть бизнеса оказалась заинтересована в получении доходов от ранее приобретенных, но *неиспользуемых активов* производственного назначения. Другая часть — *потенциально была готова инвестировать* в создание производственных или логистических объектов при наличии выгодных условий приобретения или аренды земельных участков и производственных помещений, возможности получения налоговых льгот и облегченного доступа к инфраструктуре и коммуникациям. Региональные власти стали проявлять интерес к формированию индустриальных парков, почувствовав их потенциал с точки зрения улучшения важнейших социально-экономических параметров: уровня занятости, собираемости налогов, роста ВРП, привлечения инвестиций и т.д. Интерес региональных властей объяснялся также тем, что практически в каждом регионе были площадки, располагающие теми или иными видами производственной инфраструктуры, которые при условии относительно небольших вложений, административного ресурса и определенных льгот могли бы быть интересны инвестору. Совместный интерес бизнеса и региональной власти к коммерческому использованию земель и других активов производственного назначения, обладающих инфраструктурой и транспортной доступностью, трансформировался в рост числа различных производственных площадок, позиционируемых как индустриальные парки.

Таким образом, в течение определенного времени *развитие индустриальных парков в России носило преимущественно естественный характер*, поскольку шло на низовом уровне, т.е. на уровне бизнеса, территорий и регионов. Со временем интерес к индустриальным паркам стали проявлять и федеральные власти, особенно в связи с тем, что в ряде случаев особые экономические зоны были сконструированы во многом искусственно и несмотря на серьезные средства, которые в них были вложены, не приносили ожидаемого результата [4; 9].

Начиная с 2012 г. тема индустриальных парков получила развитие на федеральном уровне. Сначала в контексте выстраивания политики привлечения инвестиций в российские регионы [10], затем — промышленной политики. Это нашло свое отражение в Федеральном законе от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» и Госпрограмме «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», в рамках которой была принята специальная подпрограмма «Индустриальные парки» (ППРФ от 15.04.2014 г. № 328), а также других нормативно-правовых актов.

В результате принятых мер, во-первых, были определены условия взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления по вопросам создания, функционирования и развития индустриальных парков.

Во-вторых, разработан стандарт деятельности индустриальных парков в виде Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 56301 — 2014 «Индустриальные парки. Требования» [11]. Он позволил получать и распространять систематизированную информацию об индустриальных парках, облегчил привлечение инвестора и сделал процесс принятия управленческих решений по индустриальным паркам более технологичным.

В-третьих, разработаны требования к индустриальным паркам для получения господдержки в виде субсидий:

- для управляющих компаний индустриальных парков — субсидий из федерального бюджета на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным для строительства объектов инфраструктуры и промышленности индустриальных парков;
- для субъектов Российской Федерации — субсидии из федерального бюджета на возмещение затрат по созданию инфраструктуры индустриальных парков.

В-четвертых, при Минпромторге РФ начала действовать Геоинформационная система индустриальных парков Российской Федерации (ГИСИП), в которой нашли отражение процессы создания и развития индустриальных парков, соответствующих принятым стандартам и требованиям. Основная задача ГИСИП — обеспечение доступа потенциальных инвесторов, органов государственной власти, инвестиционных и венчурных фондов, а также лиц, принимающих участие в инвестиционной деятельности, к актуальной информации об инвестиционном, инфраструктурном и ресурсном потенциале индустриальных парков.

Источники информации об индустриальных парках

Индустриальные парки уже играют и, очевидно, будут и далее играть важную роль в развитии реального сектора в российских регионах. Вместе с тем *официальная статистика не фиксирует основные тенденции*, характерные для формирования индустриальных парков в России. При этом существенные объемы информации об индустриальных парках аккумулируют структуры, чья деятельность так или иначе с ними

связана. В качестве таковых выступают Минпромторг РФ, Ассоциация промышленных парков России, а также коммерческие структуры, профессионально занимающиеся подбором промышленных площадок и производственных помещений, в нашем случае — это компания *TBI Group*, которая более десяти лет работает в этой области.

Минпромторг РФ аккумулирует информацию об промышленных парках в силу того, что является регулятором данной сферы, а также является государственным органом, который вырабатывает и реализует меры ее государственной поддержки. Департамент региональной промышленной политики Минпромторга выступает в качестве головного исполнителя подпрограммы «Промышленные парки» госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», в т.ч. ведет федеральный реестр, включение в который с 2016 г. является обязательным условием предоставления господдержки.

Ассоциация промышленных парков России (АИП России) — общероссийская отраслевая некоммерческая организация, действующая с 2010 г. и объединяющая значительную часть действующих промышленных парков, ОЭЗ, региональных корпораций развития, а также поставщиков услуг в сфере промышленного строительства с целью продвижения общих интересов, привлечения компаний-резидентов и потенциальных инвесторов. В настоящее время членами Ассоциации являются порядка 150 юридических лиц из 48 субъектов Федерации. В известном смысле АИП России реализует функцию саморегулирования рынка производственной недвижимости. Одним из инструментов саморегулирования выступает осуществляемая Ассоциацией добровольная сертификация действующих промышленных парков в соответствии с требованиями Национального стандарта [12, с. 5]. Целью сертификации является предоставление достоверной систематизированной информации об промышленных парках инвесторам, органам государственной власти, финансовым организациям и участникам отраслевого рынка. АИП России не открывает доступ к своей информационной базе, но выпускает ряд изданий, отражающих тот или иной срез проблем развития промышленных парков, а также аналитическое издание «Промышленные парки России», находящееся в открытом доступе и являющееся источником информации о действующих или создаваемых промышленных парках. Кроме того, начиная с 2019 г. АИП России совместно с РБК реализует совместный мультимедийный проект «Промышленные парки и ОЭЗ», который также может служить источником информации и аналитических материалов о ситуации в отрасли [13].

Значительный объем информации об промышленных парках предоставляет профессиональный участник рынка производственной недвижимости — компания «Терра Бизнес энд Индастриал» (*Terra Business & Industrial* или *TBI Group*).

Создание и обновление информационной базы по имеющимся производственным активам является обязательной частью деятельности компании, оказывающей на коммерческой основе услуги российским и зарубежным компаниям, которым необходимо *подобрать площадку для размещения промышленных производств*, тепличных комплек-

сов, дата-центров, складов, максимально соответствующую стоящим перед предприятиями задачам. Услуги также оказываются *управляющим компаниям промышленных парков*, агрокластеров и технопарков по подбору резидентов, в т.ч. предоставляя доступ к актуальным клиентским (резидентским) запросам на рынке промышленной, складской и агропромышленной недвижимости [14]. *TBI Group* принадлежит специализированный интернет-портал «Индустриальные парки и технопарки РФ», который аккумулирует данные о промышленных площадках, включая индустриальные парки и технопарки России, а также другие аналитические материалы.

Каждый из перечисленных источников имеет свою специфику и аккумулирует информацию, исходя из своих целей и задач. Данные ГИСИП и АИП России формально достаточно близки по своему содержанию, поскольку в их основе лежит принцип соответствия индустриального парка требованиям Национального стандарта. А именно: наличие земельного участка и управляющей компании, урегулированность правового статуса недвижимости, транспортная доступность, наличие инженерной инфраструктуры и энергоресурсов, наличие у управляющей компании бизнес-плана и мастер-плана [11]. Но Минпромторг РФ выступает как регулятор, перед которым поставлена задача стимулировать развитие индустриальных парков в соответствии с пространственной стратегией развития страны и отраслевыми планами развития [15], а АИП России реализует задачу привлечения инвесторов и выступает как элемент саморегулирования рынка. Различия их функциональных задач трансформируются в различие данных и некоторых понятий, которыми они оперируют.

Очевидно, что с одной стороны, Минпромторг РФ наиболее критичен в оценке соответствия того или иного объекта понятию «индустриальный парк». С другой стороны, для него весьма актуальна информация, отражающая потенциал развития индустриальных парков и его география, в связи с чем ГИСИП включает не только подробную и систематизированную информацию о действующих и создаваемых парках, но и информацию о парках, намерения о создании которых были заявлены. Для АИП России важна достоверность и системность данных, предоставляемых потенциальному инвестору, в то время как возможности становления новых индустриальных парков для Ассоциации вторичны. АИП России не обнародует подробную информацию о намерениях создавать индустриальные парки, но обзоры, публикуемые с 2013 г., содержат информацию по вопросам динамики развития тех действующих и создаваемых индустриальных парков, которые Ассоциация признает в качестве таковых и с которыми взаимодействует.

Различна позиция Минпромторга и АИП и в трактовках содержания некоторых понятий. Так, например, с точки зрения Минпромторга, действующий индустриальный парк — это парк, резиденты которого осуществляют промышленное производство и перечисляют налоговые и (или) таможенные платежи в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации; создаваемый индустриальный парк — это парк, имеющий потенциальных резидентов, объекты промышленной инфраструктуры которого находятся на этапе строительства, модернизации и (или) ре-

конструкции [16]. С точки зрения АИП России, действующие парки — это парки, полностью соответствующие требованиям Национального стандарта промышленных парков, а создаваемые парки — это те, которые пока соответствуют этим требованиям только частично, но полное их соблюдение предусмотрено проектной документацией, прошедшей государственную экспертизу [12, с. 6].

Цель *TBI Group* — получение прибыли от операций с недвижимостью производственного и логистического назначения. Статус объектов и их соответствие тем или иным стандартам для компании вторичны. Наибольший интерес для нее представляет коммерческий потенциал того или иного актива, в связи с чем информационная база компании является самой объемной, хотя очевидно, что в нее попадают объекты, чье инфраструктурное состояние, а также принципы управления пока достаточно далеки от формальных требований Национального стандарта и Реестра Минпромторга РФ. В информационную базу *TBI Group* включены данные о действующих, строящихся и проектируемых промышленных парках, а также о заявленных намерениях создать промышленный парк.

Промышленные парки России: количественный анализ на основе данных ГИСИП и компании TBI Group

Сравнительный анализ данных Геоинформационной системы промышленных парков Минпромторга РФ и портала «Промышленные парки и технопарки России» компании *TBI Group* позволяет оценить:

- количество промышленных парков (включая парки, соответствующие и несоответствующие требованиям Национального стандарта) в нашей стране;
- долю в них частного и государственного капитала;
- потенциал развития данного сегмента;
- региональную структуру.

По состоянию на начало июня 2019 г. на сайте ГИСИП содержалась информация о 225 промышленных парках, из которых 60% относились к действующим, 28% находились в процессе создания и еще 12% — в стадии «намерения». Среди действующих промышленных парков 64% являлись частными, 36% — государственными. В I квартале 2019 г. на сайте компании *TBI Group* была размещена информация о 822 промышленных парках, из которых 22% являлись действующими, 47% находились в стадии создания, 7% — в стадии проектирования, 19% — в стадии «намерения». По данным *TBI Group* среди действующих промышленных парков 72% являются частными, 24% — государственными. Таким образом, согласно данным, содержащимся в обеих информационных базах, в отрасли промышленных парков *частный капитал представлен достаточно широко*: среди действующих частные парки преобладают, а среди создаваемых, проектируемых и находящихся в стадии «намерения» промышленные парки делятся на частные и государственные практически поровну (см. табл. I).

Т а б л и ц а 1

Индустриальные парки России по данным Минпромторга РФ (ГИСИП) и компании TBI Group, 2019 г.

Источник информации	Статус	Кол-во парков	В т.ч.:		
			частные	государственные	смешанные (ГЧП)
Минпромторг РФ, 2019	Всего:	225	140	80	5
	В т.ч.:				
	действующие	137	87	49	1
	создаваемые	62	33	26	3
	намерения	26	20	5	1
TBI Group, 2019	Всего:	822	427	378	17
	В т.ч.:				
	действующие	193	138	47	8
	создаваемые	415	193	215	7
	проектируемые	61	33	27	1
	намерения	153	63	89	1

Источник: составлено по [14; 17].

Расхождения между информационными базами ГИСИП и *TBI Group* в оценке количества индустриальных парков — действующих, создающихся или намеченных к созданию — объясняются прежде всего тем, что в российских регионах присутствуют незадействованные производственные активы в виде участков и комплексов производственной недвижимости, полностью или частично обеспеченных транспортной, энергетической или прочей инфраструктурой. При сравнительно небольших инвестициях здесь могут быть компактно размещены те или иные производства или объекты логистики. Часть подобных объектов уже превратилась в индустриальные парки типа гринфилд или браунфилд, действующие или находящиеся в стадии создания (строительства), отвечающие или приближающиеся к требованиям Национального стандарта. Геоинформационная система Минпромторга аккумулирует данные именно о подобных объектах.

Информационная база компании *TBI Group* является более широкой и содержит данные не только о «правильных», но и о не вполне «правильных» индустриальных парках, которые пытаются позиционировать себя в качестве таковых. Количественное расхождение между «правильными» и «неправильными» индустриальными парками по своей сути отражает *потенциал развития отрасли*. Поскольку по некоторым позициям это расхождение является существенным, то потенциал предварительно можно оценить как достаточно серьезный (см. рис. 1). Из всего сказанного можно сделать вывод, что не-

обходим серьезный анализ этого предположительно существенного потенциала с целью определения комплекса мер, направленных на те производственные и инфраструктурные активы, преобразование которых в реальные индустриальные парки способно дать социально-экономический эффект.

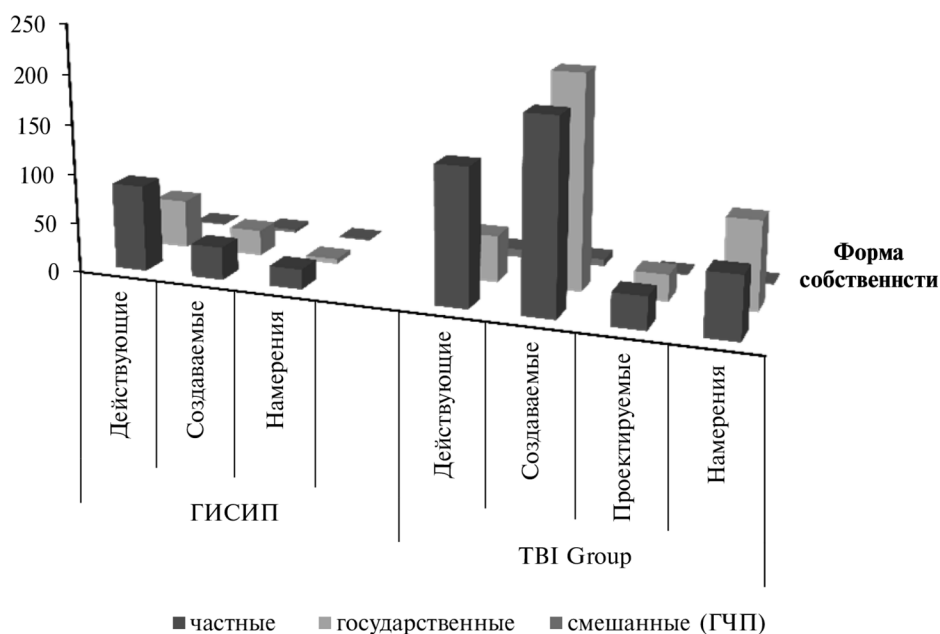


Рис. 1. Сопоставление данных об индустриальных парках России Минпромторга РФ (ГИСИП) и компании TBI Group, 2019, ед.

Источник: составлено по [14; 17].

Показательно, что серьезные расхождения между двумя информационными базами наблюдаются прежде всего по частным паркам.

Так, например, если данные о количестве действующих государственных парков в обеих базах практически полностью совпадают, то данные по частным действующим паркам разнятся более чем в полтора раза. Ответ на вопрос о причинах расхождения очевиден, поскольку по утверждению компании *TBI Group* развитых частных индустриальных парков гораздо меньше, чем государственных [14], и соответственно, Минпромторг, который исходит из требований Национального стандарта, не рассматривает ряд промышленных и инвестиционных площадок, позиционирующих себя как индустриальные парки, в качестве таковых. Однако это не означает, что при определенных усилиях со стороны региональных властей и бизнеса, при поддержке федеральных властей часть данных площадок не улучшит свои параметры и не приблизится к требуемым стандартам.

Серьезные расхождения между двумя информационными базами наблюдаются и по частным создаваемым паркам. Это расхождение является практически семикратным, а с учетом проектируемых ин-

дустриальных парков — почти восьмикратным. Это говорит о том, что интерес к созданию индустриальных парков со стороны регионов и бизнеса намного шире, чем это фиксируется в ГИСИП. С учетом того, что индустриальные парки по своей сути представляют собой естественные институты развития, инициирование частным бизнесом, их создание предполагает более внимательное отношение к этому явлению со стороны регулятора. Это тем более важно, если принять во внимание региональный аспект.

По данным ГИСИП в настоящее время индустриальные парки действует в 60 российских регионах. Их размещение по регионам весьма неравномерно. Практически половина (48%) действующих парков приходится на шесть субъектов Федерации: Московскую область, Республику Татарстан, Калужскую область, Республику Башкортостан, Ульяновскую и Свердловскую области. В четырех российских регионах — Владимирской, Ленинградской, Новосибирской и Самарской областях насчитывается по четыре действующих индустриальных парка. Еще в 33 российских регионах насчитывается по 1—3 индустриальных парка (см табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Распределение действующих индустриальных парков по регионам РФ по данным ГИСИП, 2019 г.

Количество индустриальных парков	Регионы	
Действующих индустриальных парков — 1	Астраханская область Волгоградская область Вологодская область Иркутская область Калининградская область Кировская область Курганская область Москва	Республика Бурятия Республика Хакасия Ростовская область Рязанская область Тверская область Тюменская область Чеченская республика Чувашская Республика
Действующих индустриальных парков — 2	Белгородская область Воронежская область Красноярский край Нижегородская область Орловская область Республика Дагестан	Саратовская область Тульская область Удмуртская Республика Хабаровский край Челябинская область Ярославская область
Действующих индустриальных парков — 3	Ивановская область Липецкая область Пензенская область	Санкт-Петербург Ставропольский край
Действующих индустриальных парков — 4	Владимирская область Ленинградская область	Новосибирская область Самарская область
Действующих индустриальных парков — 5 и более*	Московская область (24) Республика Татарстан (16) Калужская область (9)	Республика Башкортостан (6) Ульяновская область (6) Свердловская область (5)

* В скобках указанно количество индустриальных парков в регионе.

Источник: составлено по [17].

В 29 российских регионах по данным ГИСИП идет строительство еще 62 индустриальных парков, 26 из которых приходится на Московскую и Ленинградскую области и Республику Татарстан (см. табл. 3). Помимо этого, еще 9 регионов заявили о намерениях создать в совокупности 26 индустриальных парков, 19 из которых приходится на регионы, которые уже лидируют по количеству индустриальных парков: Московскую и Ульяновскую области и Республику Башкортостан.

Т а б л и ц а 3

**Распределение создаваемых индустриальных парков
по регионам РФ, 2019 г.**

Количество индустриальных парков	Регионы	
Создаваемых индустриальных парков — 1	Белгородская область Республика Дагестан Хабаровский край Челябинская область Кировская область Тюменская область Чувашская Республика Кемеровская область	Оренбургская область Приморский край Псковская область Республика Адыгея Севастополь Тамбовская область Ханты-Мансийский АО — Югра Чукотский АО
Создаваемых индустриальных парков — 2	Калужская область Ставропольский край Калининградская область Тверская область Костромская область	Краснодарский край Республика Крым Республика Саха (Якутия) Смоленская область Томская область
Создаваемых индустриальных парков — 3 и более*	Московская область (19) Республика Татарстан (3)	Ленинградская область (4)

* В скобках указанно количество индустриальных парков в регионе.

Источник: составлено по [17].

Однако расхождение между двумя информационными базами наиболее заметно, если проанализировать данные о регионах, в которых индустриальные парки отсутствуют. Согласно анализу данных ГИСИП, ни одного действующего, создаваемого или намеченного к созданию индустриального парка не было в 23 российских регионах. В то время как согласно данным, размещенным на сайте *TBI Group*, к таковым относились только три российских региона: республики Калмыкия, Карачаево-Черкессия и Кабардино-Балкария (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

**Регионы, в которых отсутствуют индустриальные парки
по версиям Минпромторга РФ и компании TBI Group, 2019 г.**

Количество индустриальных парков	Регионы
0 индустриальных парков (действующих, создаваемых, намеченных к созданию) по версии Минпромторга РФ (ГИСИП)	Алтайский край Амурская область Брянская область Еврейский АО Забайкальский край Камчатский край Кабардино-Балкарская Республика Карачаево-Черкесская Республика Курганская область Магаданская область Мурманская область Новгородская область Омская область Республика Алтай Республика Ингушетия Республика Калмыкия Республика Карелия Республика Коми Республика Марий Эл Республика Мордовия Республика Северная Осетия — Алания Республика Тыва Сахалинская область
0 индустриальных парков (действующих, создаваемых, проектируемых, намеченных к созданию) по версии TBI Group	Республика Калмыкия Кабардино-Балкарская Республика Карачаево-Черкесская Республика

Источник: составлено по [14; 17].

В целом можно заключить, что расхождения данных в информационных базах указывают на наличие в регионах вполне реального потенциала формирования региональных институтов развития *в виде сети индустриальных парков*. Этот потенциал базируется на присутствии в регионах соответствующих имущественных активов в виде земельных участков с размещенной на них производственной и энергетической инфраструктурой, а также заинтересованности местного бизнеса и региональных (муниципальных) властей в их использовании в качестве индустриальных парков. Представляется, что пока этот потенциал недооценен регулятором из-за несовпадения характеристик имущественных активов, позиционируемых как индустриальные парки с требованиями национального стандарта. Анализ показывает, что интерес к созданию парков присутствует практически во всех российских регионах. И, следовательно, при умелом подборе инструментария можно направить этот интерес на постепенную трансформацию имеющихся, но пока неиспользуемых имущественных комплексов инфраструктурного и производственного характера в естественные институты регионального развития, к которым относятся индустриальные парки.

**Индустриальные парки России:
качественный анализ на основании данных АИП России**

Как уже отмечалось ранее, история индустриальных парков в России является достаточно короткой. В то же время имеющиеся данные о динамике параметров, характеризующих развитие индустриальных парков, показывают, что их становление идет достаточно успешно, и постепенно набирает обороты, позитивно влияя на такие общеэкономические параметры, как привлечение инвестиций и создание рабочих мест.

С этой точки зрения весьма показательной являются данные Ассоциации индустриальных парков России. При этом следует помнить, что в обзорах АИП содержится информация о тех индустриальных парках, текущие и проектируемые показатели которых соответствуют требованиям национального стандарта. Кроме того, некоторые показатели, которые обнаруживает АИП, касаются не всей совокупности парков, информацию о которых Ассоциация аккумулирует, а только некоторой их части. Так, например, в последнем опубликованном АИП России Обзоре индустриальных парков за 2017 г. информация об инвестициях аккумулировала данные только по 122 индустриальным паркам [12, с. 11]. Несмотря на этот в определенной степени усеченный вариант данных об индустриальных парках, динамика результатов их деятельности выглядит весьма впечатляющей. В период 2013–2017 гг. произошел *существенный рост всех основных показателей*, характеризующих деятельность индустриальных парков, в т.ч. за указанный период; отслеживаемые Ассоциацией индустриальные парки создали 69 тыс. рабочих мест и сумели привлечь 490 млрд инвестиций в производство (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5

**Динамика показателей деятельности индустриальных парков
в 2012–2017 гг. (по данным АИП России)**

	2013 г.	2017 г.	2017/2013 гг.
Количество индустриальных парков, единиц	80	166	2,1
В т.ч.: действующих	36	111	3,1
Количество регионов, ед.	33	51	1,6
Количество резидентов, ед.	958	2121	2,2
Рабочие места, тыс. чел.	56 773	12 5601	2,2
Площадь парков, га	16 315	23 572	1,4
Площадь производственных помещений, м ²	3 410 644	7 733 271	2,3
Суммарные инвестиции в производство*, млрд руб.	235,4	725	3,1
Суммарные инвестиции в инфраструктуру**, млрд руб.	87	176	2,0

* приведены данные по 122 индустриальным паркам.

** приведены данные по 122 индустриальным паркам.

Источник: [12].

По данным АИП России, не все индустриальные парки одинаково успешны. На деятельность индустриальных парков накладывают свой отпечаток ограничения внутреннего и внешнего спроса. Средняя за-полняемость парков резидентами растет медленно. На протяжении пяти лет она немногим превышала 50%, хотя есть данные, что в 2018 г. она приблизилась к 60% [13, с. 2]. Кроме того, некоторые индустриальные парки закрылись. Всего за 2016–2017 гг. прекратили свою деятельность 3 создаваемых и 7 действующих индустриальных парков. В то же время за этот же период появилось 32 новых действующих парка, 26 новых создаваемых парков, а также 15 создаваемых парков перешли в разряд действующих [12, с. 11].

С точки зрения качественных параметров функционирования индустриальных парков важно их разделение на гринфилд-парки (площадки промышленного назначения без зданий и сооружений, предназначенные для строительства) и браунфилд-парки (площадки, которые ранее использовались для производственных целей и имеют соответствующие постройки). По данным АИП, примерно третья часть всех индустриальных парков относится к категории браунфилд, а две трети — к категории гринфилд. Это разделение имеет существенное значение, поскольку гринфилд-парки ориентированы преимущественно на размещение крупных и средних компаний с капиталоемкими проектами, в то время как браунфилд-парки размещают на своей территории средние, малые и микропредприятия, которые привлекают намного меньше инвестиций, зато создают много рабочих мест. По оценкам АИП России, объем инвестиций в производство в гринфилд-парках в 20 раз превышает объем инвестиций в браунфилд-парках; соотношение привлеченных инвестиций на 1 руб. вложений различается между ними в 9 раз, средняя стоимость создания рабочего места — в 17 раз, средняя стоимость создания производства — в 40 раз, но при этом среднее количество создаваемых рабочих мест различается только в 2 раза. Кроме того, особенностью структуры отрасли является превалирование государственных компаний в управлении гринфилд-парками и частных компаний — в управлении браунфилд-парками. Частные индустриальные парки аккумулируют три четверти всех компаний-резидентов [3]. Это означает, что частные браунфилд-парки наиболее результативны с точки зрения генерирования занятости и развития малого и среднего бизнеса, что в свою очередь очень важно с точки зрения социально-экономического развития регионов.

* * *

Анализ имеющейся информации об индустриальных парках показывает, что их становление идет достаточно успешно, оно постепенно набирает обороты, позитивно влияя на такие общеэкономические параметры, как *привлечение инвестиций и создание рабочих мест*. В то же время этот процесс может идти еще успешнее, если использовать потенциал развития индустриальных парков, имеющийся в российских регионах, который пока недооценен регулятором из-за несовпадения ха-

рактических объектов, позиционируемых как индустриальные парки, с требованиями национального стандарта. Потенциал формирования в регионах сети индустриальных парков базируется на присутствии в них соответствующих имущественных активов в виде земельных участков с производственной и энергетической инфраструктурой, а также заинтересованности местного бизнеса и региональных (муниципальных) властей в использовании этих имущественных комплексов в качестве индустриальных парков. При умелом подборе инструментария можно постепенно трансформировать имеющиеся, но пока неиспользуемые имущественные комплексы инфраструктурного и производственного характера, в естественные институты регионального развития, к которым относятся индустриальные парки. Представляется, что для этого необходима организация более углубленного изучения «неправильных» индустриальных парков с целью оценки возможностей развития каждого из них и выработки индивидуальных программ их постепенной трансформации в полноценные индустриальные парки, способные существенно влиять на параметры социально-экономического состояния российских регионов.

Список литературы

1. На институты развития косо посмотрели. URL: <http://expert.ru/2016/06/27/institutyi-razvitiya/>
2. Счетная палата оценила поддержку институтов развития в 5,1 трлн рублей. URL: <https://margust.ru/schetnaya-palata-ocenila-podderzhku-institutov-razvitiya-v-51-trln-rublejj/>
3. Инвестиции в индустриальные парки и ОЭЗ России 1998—2017. URL: <https://indparks.ru/upload/medialibrary/8c8/AIP%20FDI%20research%2097-17%203.pdf>.
4. Счетная палата заявила о неэффективности особых экономических зон. URL: <https://www.rbc.ru/economics/22/10/2018/5bcd9af69a79471996fd6d25>
5. Индустриальные парки — от появления до наших дней. URL: <https://invest-russia.org/articles/industrialnye-parki-ot-poyavleniya-do-nashih-dney>.
6. Индустриальные парки. Специальный доклад // Эксперт. 2016. № 50. С. 32—48.
7. Рейтинг индустриальных парков и ОЭЗ. Специальный доклад // Эксперт. 2017. № 27.
8. Щетинина Т.С., Кузнецов А.Н. Международный опыт развития индустриальных парков // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2017. № 5. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2017/05/14837>
9. Особые экономические зоны и технопарки. URL: <http://d-russia.ru/osobyie-ekonomicheskie-zony-i-texnoparki.html>.
10. Заседание Государственного совета по вопросу о повышении инвестиционной привлекательности регионов 27 декабря 2012 г. URL: http://state.kremlin.ru/state_council/17232/.
11. Национальный стандарт Российской Федерации. ГОСТ Р 56301-2014 «Индустриальные парки. Требования». Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. М.: Стандартинформ, 2014.
12. Индустриальные парки России: Отраслевой обзор. 2017. Выпуск 5. URL: <https://indparks.ru/materials/analytics/review-2017.php>.

13. Индустриальные парки и ОЭЗ. Тематическое приложение к ежедневной деловой газете РБК. Четверг, 25 апреля 2019. № 58 (3013). URL: <https://plus.rbc.ru/issue/5cc157277a8aa947128c597b>.

14. Индустриальные парки и технопарки России. TBI Group. URL: <https://russiaindustrialpark.ru/>.

15. Требования к индустриальным (промышленным) паркам и управляющим компаниям индустриальных (промышленных) парков в целях применения к ним мер стимулирования деятельности в сфере промышленности. Постановление Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 794 (в редакции от 24 июля 2017 г.)

16. Постановление Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 794 «Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков.

17. Геоинформационная система индустриальных парков Российской Федерации (ГИСИП). URL: <https://www.gisip.ru/#!ru/parks/>

RUSSIAN INDUSTRIAL PARKS AS NATURAL INSTITUTES OF DEVELOPMENT

The numerous development institutions created in Russia in general economic terms are not yet sufficiently effective. Now, not only serious work is needed to improve the legal and regulatory framework of their functioning, but also to develop practices for influencing strategic areas of the economy with their help. The problem of establishing the interaction of development institutions with each other is also acute. Against the background of dissatisfaction with the activities of the vast majority of artificially engineered Russian development institutions, it is very favorably allocated industrial parks. Industrial parks are, in fact, the natural development institutions, because, firstly, private capital is actively involved in their creation, and, secondly, the initiative to create parks itself comes from “bottom”, i.e. comes from business, municipal and regional authorities. An analysis of various sources of information (data from the Geoinformation System of Industrial Parks of the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation, the Association of Industrial Parks of Russia and the industrial real estate business company TBI Group) shows that in Russian regions there is interest in the creation of industrial parks from business and local authorities. Based on the analysis of available data, the paper concludes that skillful support for the rising industry of industrial parks can be very effective in socio-economic terms, since at a relatively low budget costs the real sector of Russian regions can receive a strong development stimulus.

Keywords: development institutions, industrial parks, real sector, regional development, subjects of the Russian Federation

JEL: L52, O14, O18, O25, R58

Дата поступления — 21.06.2019 г.

ИВАНОВА Людмила Николаевна

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

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский пр-т, 32, г. Москва, 117218.

e-mail: Lykoval@inecon.ru

IVANOVA Lyudmila N.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Researcher, Center of the Institutions of Socio-Economic Development;

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:

Иванова Л. Российские индустриальные парки как естественные институты развития АТР // Федерализм. 2019. № 3. С. 17–34.

Дмитрий ЕЛИСЕЕВ, Юлия НАУМОВА

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ТРАНЗИТА ПО СЕВЕРНОМУ МОРСКОМУ ПУТИ*

Росту грузоперевозок по Северному морскому пути (СМП) препятствует комплекс проблем технологического, организационного и управленческого характера, решение которых требует всестороннего внимания государственных органов. В частности, круглогодичная эксплуатация СМП крайне ограничена и в зимний период требует обязательного ледокольного сопровождения (по оценкам климатологов, навигационный период свободный ото льда только к 2040 г. будет превышать 150 дней). При увеличении объемов грузоперевозок в среднесрочной перспективе может возникнуть реальный дефицит ледокольных мощностей и судов арктического класса. Вариантом решения проблемы может стать создание отдельного арктического флота, который будет осуществлять перевозки между крайними точками СМП с последующей перегрузкой. При этом должно быть четкое понимание перспектив загрузки построенных судов грузами и соответствующие резервы отечественных грузов, которые потенциально заместить международные объемы в случае необходимости. Важно подчеркнуть, что существующая инфраструктура по линии СМП все еще ограничена (в российской Арктике функционирует лишь один многофункциональный глубоководный порт в Мурманске), тогда как для трансарктического судоходства по СМП необходима система глубоководных портов с современной логистикой и сервисным обслуживанием в качестве транспортных узлов. Привлекательность СМП снижается также из-за острой нехватки систем мониторинга ледовой обстановки в режиме реального времени. Вместе с тем следует понимать, что рост международного транзита, последующее строительство многофункциональных портов с соответствующей инфраструктурой и коммуникациями на всем протяжении маршрута обеспечит, в свою очередь, мультипликативный эффект для других отраслей экономики, потребует привлечения новой рабочей силы, что нивелирует негативные демографические тренды в Арктической зоне РФ.

Ключевые слова: Арктика, климатические изменения, ледоколы, международный транзит, морские порты, Северный морской путь, суда арктического класса, международный транзит, морские порты, транспортная инфраструктура

JEL: R10, R11, R40, R58

* Статья подготовлена по результатам исследования, проведенного при финансовой поддержке РФФИ, проект № 19-010-00675 «Программно-целевое управление транспортно-инфраструктурным комплексом».

Климатические изменения, носящие глобальный характер, наиболее сильно проявляются в северных широтах, в особенности в арктических регионах России. Согласно оценкам, приведенным в работе В.М. Катцова, среднегодовая температура приземного воздуха в Арктике выросла на 0,5—2,5 °С за период 1980—2010 гг. [1, с. 71—72]. Это стало одним из факторов сокращения площади льда в Северном Ледовитом океане с 5,4 млн км² до 3.39 млн км² [2, с. 204]. Данное обстоятельство обусловило активную дискуссию по интенсификации судоходства по Северному морскому пути (СМП). Географически северный транспортный коридор из Европы в Азию в 1,5 раза короче общепринятого маршрута через Суэцкий канал и в 1,7 раза короче маршрута через Панамский канал (см. табл. 1). Следовательно, использование такой альтернативы позволяет сократить время доставки грузов, снизить расходы на топливо, персонал, экологические сборы, а также увеличить оборачиваемость флота, что подтверждается отдельными рейсами судов по маршруту. Характерным примером является перевозка груза сжиженного природного газа (далее — СПГ) танкером-газовозом «Кристоф де Маржери» из Норвегии в Южную Корею в 2017 г., которая продолжалась всего 19 суток, тогда как длительность рейса по классическому маршруту газовоза через Суэцкий канал составляет не менее 40 суток. При этом сам проход по СМП составил всего 6,5 суток.

Т а б л и ц а 1

Сопоставление протяженности транзитных маршрутов

	Азиатские порты	Расстояние по маршруту через Суэцкий канал (морские мили)	Расстояние по маршруту по СМП (морские мили)
Северо-западная Европа	Токио (Япония)	11 292	7 798
	Бусан (Южная Корея)	10 827	8 141
	Шанхай (Китай)	10 532	8 581
	Гонконг (Китай)	9 753	9 292
	Сингапур	8 343	10 624

Источник: составлено по данным [3, с. 27].

Однако полноценное использование СМП в качестве альтернативного транзитного маршрута все еще *нуждается во всесторонней оценке*, по ряду обстоятельств.

Исторические особенности развития и эксплуатации СМП

Эксплуатация СМП стартовала в 1933 г. и была обусловлена необходимостью завоза грузов для индустриального освоения значительных запасов природных ресурсов (к примеру, месторождений никеля в норильском промышленном районе). За период 1930—1990 гг. был получен

значительный научный и практический опыт использования арктических акваторий в качестве транспортного маршрута. В этот период словосочетания «глобальное потепление» и «глобальные климатические изменения» если и применялись, то только в очень узком кругу специалистов-климатологов. В СССР СМП рассматривался как наиболее рациональный путь завоза грузов в северные районы страны (северный завоз), оптимальный маршрут транспортировки полезных ископаемых добываемых на Севере, а также как военно-стратегическая артерия. По мнению Л.С. Воронкова: «для России СМП — это пока единственный транспортный путь, способный интегрировать отдаленные районы Крайнего Севера страны и их ресурсный потенциал в национальную и мировую экономику. Без его использования проблему «северного завоза» решить невозможно...» [4, с. 108].

В период наивысшего расцвета советского периода в 1987 г. по СМП было перевезено около 6,5 млн т различных грузов (см. табл. 2). В последующее десятилетие объемы перевозок резко упали. Минимальный показатель — менее 1,5 млн т — был зафиксирован в 1998 г. Указанное падение объемов грузоперевозок являлось одним из результатов рыночных реформ 1990-х, осуществление которых в Арктическом регионе России сопровождалось сокращением численности оседлого населения более чем на 50%, закрытием производственных мощностей, ликвидацией военной инфраструктуры, снижением объемов геологоразведки. В совокупности эти процессы обусловили падение грузопотоков Северного завоза, а также транспортировки грузов для хозяйственных нужд. Эксплуатация СМП в этот период поддерживалась исключительно благодаря крупным нефтегазовым и ресурсодобывающим компаниям, таким как «Норильский никель», «Газпром», «Лукойл» и т.д.

Т а б л и ц а 2

Объем ежегодных перевозок по СМП в период 1933–2013 гг. (тыс. т)

Год	Объем перевозок	Год	Объем перевозок	Год	Объем перевозок	Год	Объем перевозок
1933	130	1955	677	1977	4553	1999	1580
1934	134	1956	723	1978	4789	2000	1587
1935	176	1957	787	1979	4792	2001	1800
1936	201	1958	821	1980	4952	2002	1600
1937	187	1959	888	1981	5005	2003	1700
1938	194	1960	963	1982	5110	2004	1718
1939	237	1961	1013	1983	5445	2005	2023
1940	350	1962	1164	1984	5835	2006	1956
1941	165	1963	1264	1985	6181	2007	2150
1942	177	1964	1399	1986	6455	2008	2219
1943	289	1965	1455	1987	6579	2009	1801

Источник: расчеты по данным [5, с. 78–79; 6].

Продолжение табл. 2

1944	376	1966	1778	1988	6295	2010	2050
1945	444	1967	1934	1989	5823	2011	3111
1946	412	1968	2179	1990	5510	2012	3752
1947	316	1969	2621	1991	4804	2013	3800
1948	318	1970	2980	1992	3909	2014	3982
1949	362	1971	3032	1993	3016	2015	5431
1950	380	1972	3279	1994	2300	2016	7266
1951	434	1973	3599	1995	2362	2017	9932
1952	489	1974	3969	1996	1642	2018	20180
1953	506	1975	4075	1997	1945		
1954	612	1976	4349	1998	1458		

Экономический потенциал и конкурентоспособность СМП

Повышенный интерес к использованию СМП начал проявляться только с 2010 г., что в первую очередь было обусловлено активным освоением шельфовых и прибрежных месторождений нефти и газа (к примеру, Приразомное месторождение Газпромнефти). Одновременно с этим экспертное сообщество начало изучение вопросов, связанных с возможным использованием СМП как транспортно-транзитного маршрута связывающего Европу и Азию и являющегося альтернативой проходу через Суэцкий канал.

С одной стороны, это результат действия объективных обстоятельств, обусловленных климатическим фактором, что подтверждается данными климатологов. С другой — конкретные практические результаты эксплуатации СМП за последние несколько лет. Согласно статистическим данным, к 2018 г. произошел десятикратный рост грузоперевозок (см. табл. 2), что не может ни привлекать внимание. Однако такое феноменальное увеличение грузопотока *фактически базируется на Ямальском проекте* по сжижению газа (Ямал-СПГ), который, по сути, стал «якорным» для увеличения грузоперевозок по СМП. Для этого проекта северный маршрут является безальтернативным вариантом вызова продукции. Поэтому оценка привлекательности СМП на его основе не вполне корректна, что подтверждается прогнозными оценками по росту грузопотоков по СМП на период до 2025 г. Согласно государственным планам, объем перевозок к этому времени должен составить 80 млн т, из которых более 75% приходится именно на транспортировку СПГ.

Однако интерес к использованию СМП в качестве альтернативного транзитного маршрута со стороны международных перевозчиков в настоящее время эпизодический и *больше напоминает тестирование маршрута* на предмет его использования в будущем (см. табл. 3). Хотя по заверениям крупнейших транспортных компаний мира — *Cosco*, *Maersk* — планируется довести объем транзита до 12 млн т к 2028 г. с по-

следующим ростом до 28 млн т [7]. Это несопоставимо ни с объемами национальных перевозок (прогноз — 80 млн т в 2025 г.), ни с масштабами транзита через Суэцкий канал (более 1 млрд т ежегодно).

Т а б л и ц а 3

Объемы транзитных грузоперевозок по СМП в 2010–2018 гг.

Годы	Объем перевезенных грузов (тыс. т)	Количество рейсов
2010	111	2
2011	807	34
2012	1000	46
2013	1300	71
2014	274,3	23
2015	39,6	8
2016	214,5	18
2017	194,4	28
2018	491,3	27

Источник: расчеты по данным Росморфлота России, Минтранса России.

Начиная с 2009 г. было опубликовано значительное количество работ в формате case-studies. К примеру, в исследовании Ф. Лессера показано, что время доставки грузов на маршруте Роттердам — Йокогама при использовании СМП сокращается на 14 суток при единичном рейсе, а валовая выгода составляет 8 дополнительных рейсов в год (см. табл. 4). Кроме этого, автор рассчитал выгоду от сокращения расходов на судовое топливо, которые снижаются на 50% и растут при росте стоимости топлива [8, с. 153–154].

Т а б л и ц а 4

Временные характеристики транспортировки грузов по СМП и Суэцкому маршруту

Показатель	Маршрут через Суэцкий канал	Маршрут по СМП
Длина маршрута Роттердам — Йокогама в км	21 200	13 400
Количество остановок в портах по маршруту	13	10
Средняя скорость в узлах	20	16,95
Время в пути	24,5	18,3
Общее время транспортировки	34,5	20,3
Количество рейсов за год	10	18

Источник: составлено по данным [8, с. 154].

В других исследованиях авторы моделировали различные типы транзитных грузоперевозок (контейнерные, насыпные, нефтеналивные и т.п.) и в целом позитивно оценивали возможности и привлекательность маршрута для обеспечения транзита из Европы в Азию (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5
Результаты сценарного моделирования себестоимости транзита грузов по СМП и Суэцкому маршруту между Европой и Азией

Исследования (автор, дата)	Отдельные параметры моделирования	Результаты моделирования	
		Стоимость перевозки по СМП (результаты моделирования)	Стоимость перевозки через Суэцкий канал
Лукин Ю.Ф. (2015)	сухогруз, 70 тыс. т	1,796 млн долл. за рейс	2,38 млн долл. за рейс
Zhao H., Hu H. (2015)	сухогруз, 19,5 тыс. т, класс ARC4	0,742 млн долл. за рейс	0,883 млн долл. за рейс
Schøyen H., Bråthen S. (2011)	сухогруз	1,861 млн долл. за рейс	2,677 млн долл. за рейс
Furuichi M., Otsuka N. (2013)	Контейнеровозы:	За рейс	
	4 000 контейнеров	1 211 долл. за 1 контейнер	1 355 долл. за 1 контейнер
	6 000 контейнеров	Не применимо	1 320 долл. за 1 контейнер
	8 000 контейнеров	Не применимо	1 211 долл. за 1 контейнер
	15 000 контейнеров	Не применимо	944 долл. за 1 контейнер
Very J., Grigentin C. (2009)	контейнеровозы (размер не определен)	2 500 долл. за 1 контейнер	1 400 долл. за контейнер
Порфириев Б.Н. и др. (2017)	Контейнеровоз 4500 — суда ледового класса ARC9, круглогодичная навигация, 18 рейсов по СМП, 9 рейсов через Суэц	204 долл. за 1 контейнер	343 долл. за 1 контейнер
Hansen C. Ø. (2016)	Контейнеровоз 8000	549 долл. за 1 контейнер	569 долл. за 1 контейнер
Liu M., Kronbak J. (2010)	Контейнеровоз 4300	28,79 млн долл. в год	22,52 млн долл. в год

Источник: составлено по данным [3, с. 9–15].

Методология расчетов в подобных исследованиях однотипна. В расходной части учитываются операционные затраты (оплата персонала, затраты на текущее обслуживание судна, страховка, менеджмент и т.п.), капитальные затраты (амортизация судна), проценты по кредитам, стоимость топлива, экологические платежи, а также стоимость ледокольной проводки или прохода через Суэцкий канал. Вариации по стоимости возникают из-за разницы в оценке стоимости судов, скорости, сравнении времени доставки грузов и количества рейсов за временной интервал, типу грузов, стоимости топлива.

Согласно представленным результатам, большинство авторов позитивно оценивают конкурентоспособность маршрута и отмечают снижение цены доставки грузов до 30% по сравнению с транспортировкой через Суэцкий канал. Вместе с тем возникает резонный вопрос: *почему международные грузоперевозчики не особо стремятся к использованию маршрута* при столь очевидных выгодах в доставке?

Основной сложностей развития СМП в качестве полноценной трассы для международного транзита на современном этапе является комплекс проблем технологического, организационного и управленческого характера, решение которых требует всестороннего внимания государственных органов.

Во-первых, следует понимать, что СМП *никогда не станет полноценным конкурентом Суэцкого канала*. Даже в долгосрочной перспективе планируемый объем перевозок всех видов грузов не будет превышать 120 млн т. Это практически в 9 раз меньше грузопотока, проходящего через Суэцкий канал (1 млрд т). Круглогодичная эксплуатация СМП крайне ограничена и в зимний период, требуя обязательного ледокольного сопровождения, хотя формально оценки климатологов подтверждают сокращение площади арктического льда, а также увеличение навигационного периода в долгосрочной перспективе. Согласно модельным расчетам, навигационный период (свободный ото льда) к 2025 г. будет варьироваться в диапазоне 90–120 дней. Только к 2040 г. он будет превышать 150 дней, а к 2090 г. возможно достигнет показателя свыше 200 дней [16, с. 94]. Но даже в этом случае все равно останется время, которое будет требовать помощи ледоколов при проходе обычных судов.

Основным ограничением ледокольной проводки, хорошо отраженным в исследованиях В.В. Рукши, является *наличие достаточного количества соответствующих ледоколов линейного класса*, обеспечивающих прохождение караванов судов. По оценкам автора, интенсивность работы атомных ледоколов в современных условиях конкурентного рынка услуг доведена до 40 ледоколо-месяцев, т.е. в среднем каждый ледокол используется 10 месяцев в году, тогда как, например, в 2006 г. интенсивность при 6 работающих единицах составляла 33–34 ледоколо-месяца — каждый ледокол работал максимум 5,7 месяцев в году [17, с. 60; 18, с. 104–105]. В настоящее время согласно данным ФГУП «Росатомфлот», в эксплуатации находятся всего 2 атомных линейных ледокола, а третий еще не введен в строй. То есть при увеличении объемов грузоперевозок до 80 млн т в год потребуется 7 атомных ледоколов,

включая атомный ледокол-лидер мощностью около 120 МВт, который планируется построить только через 8 лет [19, с. 99]. В среднесрочной перспективе может возникнуть реальный дефицит ледокольных мощностей, и это при том, что проводка судов неледового класса по маршруту в период навигации требует обязательного сопровождения ледокола (ледокольной проводки), что обусловлено наличием блуждающих льдов, которые могут нанести значительный урон незащищенным судам. Конечно, нефтегазовые танкеры ледового класса могут обойтись практически без ледокольного сопровождения (особенно в навигационный период), что уже было апробировано на маршруте, однако для остальных видов судов следует иметь соответствующие резервы ледокольных мощностей, чтобы обеспечить возможность прохождения судов и соответственно конкурентоспособность маршрута.

Другой проблемой, которая часто отмечалась в исследованиях [13, с. 115; 15, с. 444], является стоимость ледокольной проводки. Так, до 2014 г. стоимость ледокольной проводки и лоцманского сопровождения по СМП практически в 4 раза превышала стоимость прохода через Суэцкий канал, что *снижало конкурентоспособность маршрута* для международных перевозчиков. Фактически финансовая выгода от сокращения времени доставки грузов и экономии на стоимости судового топлива нивелировалась значительными расходами на обеспечение ледокольной проводки, что указано в работе Дж. Кронбака [15, с. 443]. Изменения курса рубля к доллару в 2014 г. снизили стоимость ледокольной проводки практически в 2 раза (475 000 долл. за рейс контейнеровоза *TUE-4500*), но она все еще выше сборов за проход через Суэцкий канал (240 000 долл. за проход контейнеровоза *TUE-4500*). Для решения этой проблемы требуется дальнейшее снижение тарифов, что может быть обеспечено только за счет гарантированного увеличения грузопотоков.

Во-вторых, плавание обычных судов по СМП может проводиться *в крайне ограниченном интервале времени* (около 3 месяцев в году). В остальной период независимо от ледокольного сопровождения требуются корабли в арктическом исполнении. Стоимость таких судов дороже на 30–50% в сравнении с обычными [20, с. 27]. Но даже нефинансовая часть вопроса является существенной. К примеру, для транспортировки Ямальского газа российские компании уже заказали 19 судов-газовозов в арктическом исполнении, первый из которых «Кристоф-де-Маржери» уже эксплуатируется на линии. Основные грузоперевозки между Европой и Азией являются контейнерными, а спрос на такие суда со стороны международных транспортных компаний в настоящее время ограничен из-за непонимания ими целей такого строительства. Вариантом решения проблемы может стать создание отдельного арктического флота, который будет осуществлять перевозки между крайними точками СМП с последующей перегрузкой [21, с. 7]. Однако в данном случае необходимо четкое понимание перспектив загрузки построенных судов грузами и наличие соответствующих резервов отечественных грузов, которые могут потенциально заменить международные объемы в случае необходимости. Пока что, кроме нефти, газа и других сырьевых товаров на побережье российской Арктики не наблюдается.

Немаловажным аспектом являются также ограничения по ширине обычных судов, которые должны ориентироваться на ширину полыньи, создаваемой ледоколом. В настоящее время эта величина составляет не более 30 м, что может обеспечить прохождение контейнеровозов дедвейтом до 80 тыс. т (*TUE-4500*).

В-третьих, существующая *инфраструктура* по линии СМП все еще ограничена и не в полной мере может обеспечить полноценный набор услуг для транзитеров. Так, в советский период по всей трассе СМП были равномерно построены морские порты «Проведение», «Певек», «Тикси», «Хатанга», «Диксон», «Амдерма», однако их причалы могли принимать суда дедвейтом до 20 000 т, что было вполне достаточно для обеспечения нужд северного завоза и решения отдельных военно-стратегических задач [22, с. 67]. Для современных реверсий необходима коренная перестройка существующей инфраструктуры, чтобы иметь возможность не только приема крупнотажных судов различных модификаций, но и обеспечения полноценным спектром транспортно-сервисных услуг. Как отмечает А. Тодоров, на текущий момент в российской Арктике функционирует лишь один многофункциональный глубоководный порт в Мурманске, тогда как для трансарктического судоходства по СМП необходима система глубоководных портов с современной логистикой и сервисным обслуживанием в качестве транспортных узлов [23, с. 156]. Кроме этого, большинство существующих портов не имеют связи с наземной транспортной системой России и обеспечиваются всеми необходимыми запасами также морским путем. В то же время сопряжение наземных транспортных коридоров с портами СМП является одним из условий обеспечения привлекательности маршрута за счет потенциальных возможностей формирования наиболее оптимальных логистических схем. К примеру, железнодорожное полотно проложено только к Мурманску и Архангельску, а порты восточнее лишены связи с единой железнодорожной транспортной системой. Автомобильные дороги, как правило, представляют собой автозимники (эксплуатация в зимнее время) либо дороги низкого качества, которые не могут обеспечить значительный объем грузоперевозок.

В-четвертых, «узким» местом СМП является *недостаточная глубоководность* самой *трассы*. В работе М.М. Кашки указано, что отдельные маршруты недостаточно глубоководны для прохода крупнотажных судов, в т.ч. нефтяных танкеров и газовозов [19, с. 99]. В частности, проблемными местами являются проливы между Новой Землей и материком (Карский пролив), где ограничения по осадке судна составляют 18 м и Новосибирскими островами и материком, с ограничением по осадке судна в 10 м (пролив Лаптева). В качестве способа решения проблемы предлагается направлять караваны по более высокоширотным маршрутам, с более сложной метеорологической и ледовой обстановкой, что требует соответствующего ледокольного сопровождения. Возможным решением является также проведение дноуглубительных работ в проливах, что в свою очередь несет значительные финансовые и технологические издержки.

И наконец последним аспектом, ограничивающим привлекательность СМП, является острая *нехватка систем мониторинга ледовой обстановки* в режиме реального времени и центров обеспечения безопасности и предотвращения чрезвычайных ситуаций. Основой для системы ледового мониторинга должны быть данные радарных съемок с космических аппаратов как наиболее информативные и доступные на текущий момент. Отсутствие отечественных аппаратов соответствующего типа диктует необходимость использовать на данном этапе зарубежные спутники. Стоимость данных составляет около 4 тыс. долл. за фотографию высокого разрешения. Но в данном случае стоимость не является определяющей — важна непрерывная, устойчивая связь между эксплуатантами СМП и службами, обеспечивающими предупреждение ЧС. Соответственно разработка, запуск и введение в эксплуатацию российской радарной системы гражданского назначения — насущная задача для создания эффективной и независимой системы мониторинга ледовой обстановки.

В части проблем обеспечения безопасности отмечается необходимость модернизации системы мониторинга и прогноза возникновения и динамики развития опасных геофизических, геологических, метеорологических, гидрологических, экологических и социально-экономических явлений и процессов. При этом особое внимание нужно уделить расширению, точнее восстановлению, причем на современной технической базе, сети гидрометеорологических и климатических наблюдений, значительная часть которой была утрачена еще в 1990-е гг. и до сих пор полностью не восстановлена. Необходимо расширение охвата и модернизация системы оповещения и информирования населения и хозяйствующих субъектов на территориях АЗРФ о чрезвычайных ситуациях, используя для этого современные информационные технологии и средства связи. Требуется пополнение личного состава и совершенствование системы дислокации, организации и оснащенности группировки сил Единой государственной системы по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее — РСЧС) в субъектах Российской Федерации, расположенных в Арктической зоне Российской Федерации (АЗРФ), в т.ч. мобильных подразделений, с учетом появления новых угроз для северных территорий, специфики самих территорий, в целях повышения готовности и результативности оперативного реагирования сил РСЧС на возникающие чрезвычайные ситуации. Необходима отработка способов и методов использования сил РСЧС по предупреждению и ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций в природных условиях АЗРФ, в т.ч. с учетом их трансформации под влиянием климатических изменений; создание баз хранения аварийно-спасательной (пожарной) техники и средств в ключевых населенных пунктах на территории АЗРФ для повышения оперативности проведения аварийно-спасательных операций. Следует разработать специальные технологии для проведения аварийно-спасательных работ и специальной аварийно-спасательной и пожарной техники и устройств, способных работать в условиях Арктики. Нужна организация дежурства аварийно-спасательных сил на акваториях движения судов в целях проведения работ по поиску и спа-

сению людей, что имеет особое значение с учетом значимости морской компоненты обеспечения национальной безопасности в АЗРФ, в т.ч. устойчивой работы Северного морского пути.

Работы по созданию центров обеспечения безопасности начались около 5 лет назад, что обусловлено колоссальным комплексом проблем из-за недофинансирования в 1990-е гг. Для полноценного обеспечения безопасности нахождения судов в Северном Ледовитом океане *необходимо создать не менее 10 центров* по всей протяженности СМП, расположенных на материковой части от Архангельска до поселка Провидения, а именно: в Мурманске, Архангельске, Нарьян-Маре, Воркуте, Надыме, Дудинке, Тикси, Певеке, Анадыре, бухте Проведения. Это обусловлено арктической спецификой, где время спасения имеет решающую роль. В настоящее время создано всего 4 таких центра.

Перспективы развития СМП зависят в первую очередь от целей и задач, преследуемых государством *в долгосрочной перспективе*. В настоящем СМП рассматривается в первую очередь как исключительно национальная транспортная артерия, которая обеспечивает нужды экономики в транспортировке грузов. Этот подход просматривается как в существующей нормативной правовой базе по режиму пользования маршрутом (к примеру, заявочно-разрешительный характер прохода судов), так и в новых предложениях органов власти (запрет на транспортировку углеводородного сырья судами под иностранными флагами).

Конечно, можно ограничиться фиксацией текущего положения и не предпринимать никаких усилий для увеличения транзитных грузопотоков, учитывая его малую долю в текущих и прогнозируемых перевозках. Но здесь следует учитывать не только прямые (доходы от ледокольной проводки, лоцманские сборы), но и косвенные выгоды. Рост международного транзита потребует увеличения количества многофункциональных портов с соответствующей инфраструктурой на всем протяжении маршрута, развития соответствующих коммуникаций (дороги, энергообеспечение, связь и т.п.). Это в свою очередь обеспечит мультипликативный эффект для других отраслей народного хозяйства, а также потребует привлечения новой рабочей силы, что нивелирует негативные демографические тренды в Арктической зоне РФ.

Вместе с тем *нет никакой гарантии увеличения международного транзита* даже при условии вложения значительных финансовых ресурсов в развитие инфраструктуры, увеличения количества ледоколов на маршруте, либерализации законодательства в части доступа иностранных судов. Согласно оценкам компании «Ллойд» весь мировой флот арктического класса составляет около 500 судов (менее 8% от общемирового флота). Из них доля универсальных судов (к примеру, контейнеровозов) исчезающе мала (10–30 единиц) [24]. То есть для любой международной судоходной компании ориентация значительной части грузопотоков на СМП означает крупные капитальные вложения в строительство флота арктического класса. И это при условии наличия на маршруте всех соответствующих сервисных услуг.

Учитывая объективные сложности и неопределенности, ограничивающие привлекательность СМП для международных транспортных ком-

паний, вариантом является создание полноценного арктического транспортного флота, который будет обеспечивать как национальные, так и международные транзитные перевозки. Основу такого флота *должны составить суда-контейнеровозы в арктическом исполнении*, на которые приходится до 1/3 мировых морских перевозок [25]. Опыт строительства и эксплуатации подобных судов имеется и признан в целом успешным.

Так, компания «Норильский Никель» эксплуатирует 5 контейнеровозов ледового класса ARC7, построенных в период 2006–2009 гг. [26]. Вместе с тем крупнейшие отечественные государственные и частные судоходные компании «Совкомфлот», «Мурманское морское пароходство», «Дальневосточное морское пароходство» в основном ориентируются на приобретение и эксплуатацию танкерного флота. К примеру, 90% кораблей Совкомфлота составляют нефтегазовые танкеры. При этом заказанные в интересах Совкомфлота танкеры арктического класса, которые будут эксплуатироваться на СМП, не принадлежат компании по причине недостатка финансовых ресурсов для их приобретения.

Ключевыми становятся вопросы *стоимости такого флота и количества судов*. Однозначной оценки стоимости строительства ледового класса нет, поскольку данный сегмент рынка достаточно специфичен. Различные авторы приводят разные данные насчет удорожания стоимости постройки. Согласно английской консалтинговой компании *Drewry*, стоимость постройки самого распространенного типа контейнеровоза (*TUE-4500*) в обычном исполнении составляет около 48 млн долл. Аналогичные суда арктического класса стоят на 25–45% дороже. В то же время в отдельных исследованиях приводятся данные о том, что стоимость такого судна составляет около 106 млн долл., что в 2,2 раза дороже [27, с. 17]. Компания «Норильский Никель» в 2006–2009 гг. приобретала для своих нужд специализированные контейнеровозы в арктическом исполнении *ARC7*. Стоимости постройки варьировалась от 70 до 85 млн евро. Логично предположить, что все оценки в той или иной мере верны в зависимости от ледового класса судна. Постройка контейнеровозов с незначительной ледовой защитой удорожает строительство на 25–30%, а с максимальной — в 2 и более раза (см. табл. 6).

Т а б л и ц а 6

Типовая стоимость строительства судов

Тип судна	Стоимость постройки (млн долл.)
Контейнеровоз 4500	48
Контейнеровоз 4500 ледового класса <i>Ice 1–3</i>	63
Контейнеровоз 4500 ледового класса <i>ARC 4</i>	72
Контейнеровоз 4500 ледового класса <i>ARC 6</i>	96
Контейнеровоз 4500 ледового класса <i>ARC 7</i>	106

Источник: рассчитано по [20, с. 35].

Вопрос количества необходимых судов может быть определен на основе существующих целевых показателей развития СМП в среднесрочной перспективе. Согласно Указу Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в части развития транспорта и инфраструктуры к 2024 г., объем перевозок грузов по СМП следует довести до 80 млн т в год¹. Однако текущие экспертные оценки показывают, что существующие и перспективные объемы грузов, включая «якорных» перевозчиков — «Норильский Никель», газонефтедобывающие компании, а также северный завоз обеспечивают грузоперевозки только 52 млн т к этой дате [28]. Следовательно, оставшиеся 28 млн т могут стать транзитными.

Следуя сценарным оценкам, предложенным в работе Б.Н. Порфирьева и др., один контейнеровоз (*TUE-4500*) высшего ледового класса в круглогодичном режиме может осуществить 18 рейсов и перевезти 81 тыс. стандартных контейнеров [21, с. 9], что эквивалентно 1,6 млн т грузов. Значит, для перевозки 28 млн т необходимо 18 судов-контейнеровозов (*TUE-4500*). Стоимость строительства такого флота составляет около 1,9 млрд долл. США.

Заключение

Конечно, стоимость строительства такого флота внушительна и помимо финансовых аспектов существуют технологические ограничения в части наличия соответствующего количества производственных мощностей, научно-технологических компетенций и организационно-управленческих вопросов. Однако эту проблему следует рассматривать комплексно и определять ожидаемые выгоды, которые принесет реализация такого крупномасштабного проекта для экономики страны в целом.

Во-первых, реализация подобного проекта даст значительный прямой экономический эффект для судостроительной отрасли России за счет загрузки существующих производственных мощностей, а также строительства новых. Кроме этого, возникнет мультипликативный эффект для металлургии и машиностроения. Немаловажным является возможность получения или приобретения необходимых технологий строительства крупнотажных судов, которые могут предоставить иностранные партнеры.

Во-вторых, наличие собственного флота кораблей ледового класса обеспечит загрузку СМП. Это позволит решить комплекс задач по хозяйственному освоению территорий Арктической зоны РФ, переломить негативные демографические тренды на Севере в долгосрочной перспективе.

В-третьих, увеличение объемов транзитных грузов увеличит общий объем грузов. Это позволит выполнить государственные задачи по увеличению грузопотоков, обеспечит диверсификацию грузов, а также благоприятно скажется на востребованности и соответственно окупаемости существующей и строящейся транспортной и портовой инфраструктуры вдоль трассы СМП.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <https://rg.ru/2018/05/08/president-ukaz204-site-dok.html>

Список литературы

1. Спорышев П.В., Катцов В.М., Говоркова В.А. Эволюция температуры в Арктике: достоверность модельного воспроизведения и вероятностный прогноз на близкую перспективу // Труды Главной геофизической обсерватории им. А.И. Воейкова. 2016. № 583. С. 45–84.
2. Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. А.И. Татаркина. СПб.: Нестор-История. 2014. 844 с.
3. Hansen C.Ø., Grønsedt P., Graversen C.L., Hendriksen C. Arctic Shipping — Commercial Opportunities and Challenges. URL: <https://openarchive.cbs.dk/handle/10398/9269>
4. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2013. Т. 1. 360 с.
5. Половинкин В.Н., Фомичев А.Б. Перспективные направления и проблемы развития арктической транспортной системы Российской Федерации в XXI веке // Арктика: экология и экономика. 2012. № 3 (7). С. 74–83.
6. URL: <https://fedstat.ru/indicator/51479>
7. Число транзитных рейсов по Севморпути выросло в 1,5 раза в 2017 году. URL: <https://www.mintrans.ru/press-center/branch-news/87>
8. Lasserre F. Case Studies of Shipping Along Arctic Routes. Analysis and Profitability Perspectives for the Container Sector. Transp. Res. A Policy Pract. 2014. N 66 (1). P. 144–161.
9. Лукин Ю.Ф. Северный морской путь: возможности и угрозы // Новые горизонты глобального мира: сборник научных трудов. СПб., 2015. 346 с.
10. Zhao H., Hu H. Study on Economic Evaluation of the Northern Sea Route: Taking the Voyage of Yong Sheng as an Example // Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board. Vol.: 2549 issue: 1, P. 78–85. URL: <https://doi.org/10.3141/2549-09>
11. Schøyen H., Bråthen S. The Northern Sea Route Versus the Suez Canal: Cases from Bulk Shipping. 35 Journal of Transport Geography. 2011. Vol. 19. N 4, P. 977–983.
12. Furuichi M., Otsuka N. Proposing a Common Platform of Shipping Cost Analysis of the Northern Sea Route and the Suez Canal Route. Maritime Economics & Logistics. 2014.
13. Verny J., Grigentin C. Container Shipping on the Northern Sea Route // International Journal of Production Economics. 2009. Vol. 122. N 1. P. 107–117.
14. Социально-экономическое развитие Российской Арктики в контексте глобальных изменений климата / под ред. Б.Н. Порфирьева. М.: Научный консультант, 2017. 302 с.
15. Liu M., Kronbak J. The Potential Economic Viability of Using the Northern Sea Route (NSR) as an Alternative Route Between Asia and Europe. Journal of Transport Geography. 2010. Vol. 18. N 3. P. 434–444.
16. Мохов И.И., Хон В.Ч. Продолжительность навигационного периода и ее изменения для Северного морского пути: модельные оценки // Арктика: экология и экономика. 2015. № 2 (18). С. 88–95.
17. Рукша В.В., Смирнов А.А., Кашка М.М., Бабич Н.Г. Атомный ледокольный флот России и перспективы развития Северного морского пути // Арктика: экология и экономика. 2011. № 1. С. 052–061.
18. Рукша В.В., Белкин М.С., Смирнов А.А., Арутюнян В.Г. Структура и динамика грузоперевозок по Северному морскому пути: история, настоящее и перспективы // Арктика: экология и экономика. 2015. № 4 (20). С. 104–110.
19. М.М. Кашка, А.А. Смирнов, С.А. Головинский, В.М. Воробьев, А.В. Рыжков, Е.М. Бабич. Перспективы развития атомного ледокольного флота // Арктика: экология и экономика. 2016. № 3 (23). С. 98–107.

20. Drewry, Shipping Insight. Drewry Maritime Research. 2015. URL: <https://www.drewry.co.uk/maritime-research-products/maritime-research-products/shipping-insight-annual-subscription>

21. Порфи́рьев Б.Н., Ворони́на С.А., Семикаше́в В.В., Терентье́в Н.Е., Елисеев Д.О., Наумова Ю.В. Последствия изменений климата для экономического роста и развития отдельных секторов экономики российской Арктики // Журнал Арктика: экология и экономика. 2017. № 4 (28). С. 4–17.

22. Комплексное освоение территории Российской Федерации на основе транспортно-пространственно-логистических коридоров. Актуальные проблемы реализации мегапроекта «Единая Евразия: ТЕПР-ИЕТС» // отв. ред. академик РАН В.В. Козлов, член-корреспондент РАН А.А. Макоско. М.: Наука. 2019. 463 с.

23. Тодоров А.А. Международный транзитный потенциал северного морского пути: экономический и правовой аспекты // Проблемы национальной стратегии. 2017. № 3 (42). С. 149–171.

24. URL: <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/arctic/Lloyd%27s-Register-%28ARC0048%29.pdf>

25. URL: <https://chinalogist.ru/book/articles/obzory/morskoy-torgovyy-flot-rossii-na-chyom-dostavlyаем-tovary-iz-kitaya>

26. URL: <https://www.nornickel.ru/business/transport-and-logistic/>

27. DNV, 2010b. Shipping across the Arctic Ocean: a Feasible Option in 2030–2050 as a Result of Global Warming? DNV Research and Innovation, Position Paper 04

298. URL: <https://www.rbc.ru/business/16/01/2019/5c3dde2f9a79471715920f53>

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL TRANSIT ON THE NORTHERN SEA WAY

The growth of cargo transportation along the Northern Sea Route is hampered by a complex of technological, organizational and managerial problems, the solution of which requires the full attention of state bodies. In particular, the year-round operation of the NSR is extremely limited and in the winter period requires mandatory icebreaking support (according to climatologists, the navigation period free from ice only by 2040 will exceed 150 days). With an increase in freight traffic in the medium term, there may be a real shortage of icebreaking capacities and vessels of the Arctic class. A solution to the problem can be the creation of a separate Arctic fleet, which will transport between the extreme points of the NSR with subsequent overload. At the same time, there should be a clear understanding of the prospects for loading built ships with cargo and the corresponding reserves of domestic cargo, which potentially replace international volumes if necessary. It is important to emphasize that the existing infrastructure of the NSR is still limited (only one multifunctional deepwater port in Murmansk operates in the Russian Arctic), whereas for the transarctic navigation along the NSR, a system of deep-water ports with modern logistics and service as transport hubs is required. The attractiveness of the NSR is also reduced due to the acute shortage of real-time ice monitoring systems. At the same time, it should be understood that the growth of international transit, the subsequent construction of multifunctional ports with appropriate infrastructure and communications throughout the route will provide, in turn, a multiplier effect for other sectors of the economy, will require the involvement of new labor, which eliminates negative demographic trends in Arctic zone of the Russian Federation.

Keywords: Arctic, arctic class ships, climate change, seaports, container ships, icebreakers, international transit, North Sea Route, Suez Canal, transport infrastructure

JEL: R10, R11, R40, R58

Дата поступления — 07.07.2019 г.

ЕЛИСЕЕВ Дмитрий Олегович

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник;
Сочинский научно-исследовательский центр РАН / ул. Театральная,
8-а, г. Сочи, Краснодарский край, 354000.
e-mail: elisd@mail.ru

НАУМОВА Юлия Викторовна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник;
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление»
РАН / ул. Вавилова, д. 44, корп. 2, г. Москва, 119333.
e-mail: naumovayulia2011@mail.ru

ELISEEV Dmitry O.

PhD (Econ.), Senior Researcher;
Sochi Scientific Research Center, Russian Academy of Sciences / 8-a,
Teatralnaya Str., Sochi, Krasnodarsky Krai, 354000.
e-mail: elisd@mail.ru

NAUMOVA Yulia V.

PhD (Econ.) Leading Researcher;
Federal Research Center «Informatics and Control», Russian Academy of
Sciences / 44, building 2, Vavilova Str., Moscow, 119333.
e-mail: naumovayulia2011@mail.ru

Для цитирования:

Елисеев Д.О., Наумова Ю.В. Проблемы и перспективы развития между-
народного транзита по Северному морскому пути // Федерализм. 2019.
№ 3. С. 35–50.

Николай ТИХОМИРОВ, Татьяна ТИХОМИРОВА

ОЦЕНКА И УПРАВЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛОМ ВОСПРОИЗВОДСТВА НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ*

На современном этапе в Российской Федерации в целом и большинстве ее регионов актуализируются проблемы обоснования социально-экономической политики, обеспечивающей переход от затянувшейся депопуляции к режиму расширенного воспроизводства населения. Предлагаемая методология такого обоснования базируется на построении эконометрических моделей, описывающих закономерности изменчивости объективных показателей интенсивности естественного движения населения в зависимости от основных «материальных» факторов, определяющих особенности его демографического поведения (уровня жизни, расходов на здравоохранение, выплат на содержание детей и т.п.). В качестве таких показателей предложено использовать предельный темп роста населения или его уточненные модификации, которые рассчитываются на основе половозрастных коэффициентов рождаемости и смертности и не зависят от меняющихся возрастных структур. Такие предельные показатели более достоверно характеризуют имеющийся у населения потенциал самовоспроизводства по сравнению с обычно используемыми в демографии общими и стандартизированными коэффициентами рождаемости, смертности и соответствующими им темпами роста населения. В работе приведены оценки предельных показателей интенсивности естественного движения населения РФ за период 1990–2017 гг., которые свидетельствуют, что снижение потенциала демографического самовоспроизводства в последнее десятилетие XX в. в России было достаточно значительным, а темпы его восстановления в XXI в. — недостаточно высокими. Это стало одной из причин того, что страна к 2017 г. еще не вышла на режим расширенного воспроизводства, хотя в некоторых ее регионах такой режим уже установился в 2007–2012 гг. Приведенная в работе эконометрическая модель, отражающая зависимость предельного темпа роста населения России от уровня жизни и расходов на меры демографической политики, показывает, что выход страны в целом на режим устойчивого расширенного демографического самовоспроизводства возможен к 2025–2030 гг. при условии 2–3% ежегодного повышения уровней этих факторов.

Ключевые слова: демографическая волна, коэффициенты рождаемости, регион, режим самовоспроизводства населения, структура населения, смертность, темп роста, факторы жизнедеятельности, эконометрическая модель

JEL: J11, I19, N59, C49

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-010-00513 «Разработка стратегий перехода России к расширенному воспроизводству населения».

Социально-экономическая политика и ее демографическая составляющая, направленные на преодоление демографической депопуляции в Российской Федерации в целом и во многих ее регионах, должны базироваться на объективных и достоверных оценках интенсивности естественного воспроизводства населения и научно обоснованных закономерностях их изменчивости в складывающихся условиях жизнедеятельности. Вместе с тем на практике определение таких оценок и закономерностей *существенно затрудняется* вследствие сложных и неоднозначных причинно-следственных связей в структуре процессов естественного движения населения и его жизнеобеспечения [1; 2; 3]. В частности, общие коэффициенты естественного прироста, рождаемости, смертности и обусловленные ими темпы роста населения, рассматриваемые в демографии в качестве основных показателей интенсивности его воспроизводственного процесса в текущем периоде (году, пятилетке), зависят как от уровней повозрастной рождаемости и смертности женщин и мужчин, так и от их возрастных структур, которые в РФ характеризуются значительной неравномерностью, меняющейся во времени в ходе замещения поколений (явление демографических волн). Например, при благоприятной для рождаемости фазе демографической волны, отличающейся большей численностью женщин в возрасте 20–40 лет, общие коэффициенты рождаемости, а, следовательно, и темпы роста населения повышаются, а при неблагоприятной — снижаются, по сравнению с их аналогами, оцененными в условиях «демографического штиля», т.е. при отсутствии волн. Вследствие этого, использование таких показателей при идентификации режима и оценке интенсивности естественного воспроизводства (самовоспроизводства¹) населения в условиях демографических волн может привести к существенным ошибкам, которые, в свою очередь, повлекут за собой ошибочные решения в отношении мер демографической политики. В такой ситуации представляется целесообразным *заменить общие коэффициенты естественного движения их модификациями*, нечувствительными к воздействию демографических волн.

Индикаторы воспроизводства населения

Значительные изменения в уровнях повозрастной рождаемости и смертности в условиях смены фаз демографической волны после 1990 г. предопределили повышенное внимание к проблеме получения объективных оценок показателей интенсивности воспроизводства населения РФ как необходимой статистической платформы для обоснования мер демографической политики, направленных на преодоление депопуляционных тенденций в стране. При этом решение задачи обычно базировалось на методах стандартизации и индексации [4; 5].

В частности, метод стандартизации, с использованием в качестве стандартизированной возрастной структуры населения РФ его распре-

¹ Термин «самовоспроизводство» в данной ситуации используется, чтобы подчеркнуть, что речь идет об интенсивности именно процесса естественного воспроизводства, определяемой только повозрастными коэффициентами рождаемости и смертности.

деления по полу и возрасту 1989 г., был применен для оценки влияния изменений в возрастной структуре населения на уровни общих коэффициентов рождаемости, смертности и естественного прироста в стране в период 1991–1999 гг. [6]. На эти годы пришелся пик демографического кризиса, который характеризуют следующие данные.

Только за 1990–1993 гг. годовой коэффициент естественного прироста населения в стране уменьшился с положительного значения более чем в 2% до отрицательной величины примерно в минус 5% и в течение следующих 6 лет находился на уровнях минус 5–6% (в 1999 г. — минус 6,4%). При этом общий коэффициент рождаемости снизился с 13,4% в 1990 г. до 8,3% в 1999 г., а коэффициент смертности за этот же период вырос с 11,2% до 14,7% и продолжал расти вплоть до 2003 г., когда его значение достигло уровня в 16,4% [7]. Ежегодная убыль населения России в результате естественного движения в эти годы составляла от 700 до 950 тыс. чел.

По результатам расчетов стандартизированных общих коэффициентов рождаемости было установлено, что вследствие снижения численности женщин в возрасте 20–35 лет по сравнению с 1989 г., общее число родившихся в 1991–1999 гг. сократилось на 700 тыс. Наиболее существенные потери имели место в 1992–1997 гг., когда количество родившихся уменьшалось на 70–80 тыс. ежегодно (в 1993 г. — на 100 тыс.). В то же время из-за снижения повозрастных показателей рождаемости в 1991–1999 гг. (в возрастной группе женщин 15–19 лет — почти в 2 раза — с 55,9 до 29,2%, в группах 20–24 года и 25–29 лет приблизительно на 40% — с 156,8 до 92,4% и с 93,2 до 64,7% соответственно, в группе 30–34 лет ~ на 33% — с 48,2 до 32,5%) количество родившихся в этот период сократилось примерно на 3,2 млн [6, с. 27–28].

В увеличении общего коэффициента смертности в России в 1990-х гг. изменения в ее повозрастных показателях и сдвиги в возрастной структуре, обусловившие старение населения, сыграли примерно одинаковую роль, хотя у мужчин старение населения явилось причиной более 50% прироста смертей, а у женщин около 40% [6, с. 46].

Значения стандартизированных общих коэффициентов рождаемости и смертности в 1999 г. в России составили 9,3% и 13,0% соответственно, что предопределяет уровень стандартизированного коэффициента естественного прироста в этот год примерно в минус 3,7% [6, с. 61; 8, с. 236].

Из приведенных данных непосредственно вытекает, что снижение воспроизводственного потенциала населения России, обусловленное негативными изменениями повозрастных показателей естественного движения, в 1991–1999 гг. было менее значительным, чем это следует из оценок общих коэффициентов рождаемости и смертности.

Метод стандартизации использовался и для оценки потенциала самовоспроизводства населения России и в последующий период, в частности, в 2005–2012 гг. [8, с. 236–252], когда страна стала выходить из режима депопуляции. Вследствие улучшения социально-экономических условий и реализации комплекса мер демографической политики, предусмотренных в государственных проектах и программах «Здравоохранение», «Родовой сертификат», «Материнский капитал» и некоторых других, в РФ с 2000 г. стала повышаться рождаемость,

а после 2005 г. — устойчиво снижаться смертность и увеличиваться продолжительность жизни. В частности, общий коэффициент рождаемости в стране к 2012—2015 гг. практически поднялся до своих отметок конца 1980-х гг., достигнув уровня в 13,3%. Общий коэффициент смертности снижался более медленными темпами. К 2013 г. его значение сократилось до 13,0% и в последующие два года практически не менялось [9]. В результате в 2012—2015 гг. в стране были зафиксированы положительные значения общих коэффициентов естественного прироста населения.

Эти позитивные изменения макропоказателей естественного движения в России были во многом обусловлены ростом повозрастных показателей рождаемости и снижением повозрастных показателей смертности. Например, за период 2000—2015 гг. годовой коэффициент рождаемости в возрастной группе женщин 25—29 лет вырос примерно на 70% (с 67,3% до 112,6%), в группе 30—34 лет — более чем в 2,3 раза (с 35,2% до 83%), в группе 35—39 лет — почти в 3,5 раза (с 11,8% до 39,8%). У женщин в возрасте 20—24 лет уровень данного показателя в этот период в среднем составил около 90% [10].

Уровни коэффициентов смертности у мужчин и женщин РФ за 2005—2015 гг. в большинстве возрастных групп снизились на 30—40%, и лишь в группах 10—19 лет, 60 лет и старше их снижение составило менее 30% [11].

Однако на основании зафиксированных в 2012—2015 гг. значений общих коэффициентов естественного воспроизводства *нельзя утверждать, что депопуляция населения в России осталась в прошлом*. В частности, рост рождаемости в стране в первое десятилетие XXI в. в определенной степени был вызван и существенным увеличением количества женщин наиболее репродуктивных возрастов 20—34 лет, что было обусловлено благоприятной фазой демографической волны.

Так, только в 2007 г. численность женщин этой группы в стране была выше, чем в 1999 г. более чем на 3,5 млн. В работе [5] отмечено, что вклад этой фазы в повышение общего коэффициента рождаемости, оцененный с использованием индексного метода, был наиболее значительным в 2006 г. Он обеспечил прирост этого показателя по сравнению с 2005 г. примерно на 53% [5, с. 376]. Однако в последующие годы численность этой возрастной группы стала сокращаться, как и ее влияние на рост рождаемости.

О характере влияния изменений в повозрастных показателях рождаемости и смертности и демографической волны на интенсивность воспроизводства населения в России в 2006—2012 гг. можно судить, сопоставляя общие и стандартизированные коэффициенты естественного движения (см. табл. 1). Последние были оценены с использованием возрастной структуры 2005 г.

Из приведенных в *таблице 1* данных следует, что демографическая волна в рассматриваемый период способствовала повышению в стране и рождаемости, и смертности. Однако в отношении смертности ее влияние после 2010 г. стало ослабевать, в первую очередь, вследствие замедления процесса старения населения [12]. Отрицательные значения (хотя и незначительные) стандартизированного коэффициента естественного прироста в 2011 и 2012 гг. свидетельствуют, что к этому времени *депопуляция еще не была преодолена*.

Т а б л и ц а 1

Оценки общих и стандартизированных показателей естественного движения населения России за 2006–2012 гг., %

Наименование показателя	Значение показателя за период						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Общий коэффициент рождаемости	10,3	11,3	12,0	12,3	12,5	12,6	13,3
Стандартизированный коэффициент рождаемости	10,3	11,1	11,8	12,1	12,3	12,3	13,1
Общий коэффициент смертности	15,1	14,6	14,5	14,1	14,2	13,5	13,3
Стандартизированный коэффициент смертности	14,9	14,1	13,9	13,3	13,2	13,4	13,3
Общий коэффициент естественного прироста	-4,8	-3,3	-2,5	-1,8	-1,7	-0,9	0
Стандартизированный коэффициент естественного прироста	-4,6	-3,0	-2,1	-1,2	-0,9	-1,1	-0,2

Источник: составлено по [12, с. 99–102].

Воздействие демографических волн на общие показатели рождаемости, смертности и темпы естественного воспроизводства населения России и в дальнейшем будет достаточно существенным и неоднозначным. В частности, вследствие продолжающегося снижения доли женщин 20–34 лет в возрастной структуре населения (как и их общей численности) ожидается, что общий коэффициент рождаемости в стране в 2020–2025 гг., по имеющимся прогнозам, уменьшится до уровней 9,5–10,8%, даже при некотором повышении ее повозрастных показателей. В то же время замедление темпов старения населения и роста доли лиц старших возрастов будет способствовать стабилизации в этот период общего коэффициента смертности на отметках 11,3–13,3%.

Однако эти данные еще не свидетельствуют о снижении потенциала самовоспроизводства населения и начале нового периода депопуляции в России. Для вынесения более обоснованного вывода в отношении этого явления следует опираться на объективные обобщенные показатели интенсивности самовоспроизводства населения, не зависящие от движения демографических волн и, таким образом, исключающие возможность манипулирования полученными результатами. Например, использование структуры населения 2005 г. при получении стандартизированных оценок общего коэффициента рождаемости в период до 2012 г., очевидно способствовало их некоторому завышению, поскольку эта структура соответствовала благоприятной фазе демографической волны, характеризовавшейся увеличенной долей женщин фертильных возрастов.

К объективным показателям интенсивности демографического воспроизводства, в частности, можно отнести предельный темп роста населения и его уточненные модификации, которые рассчитываются только

на основании значений повозрастных коэффициентов рождаемости и смертности [13; 14].

Временные ряды таких показателей и предопределяющих закономерности их изменчивости факторов жизнедеятельности могут быть использованы в качестве статистической базы при обосновании, например, методами эконометрики, наиболее эффективных с точки зрения влияния на темпы роста населения мер демографической политики. Подобные подходы применялись, в частности, при обосновании системы мер по снижению смертности населения с учетом особенностей влияния на ее уровни комплекса факторов, характеризующих разноплановые условия жизнедеятельности (уровень жизни, состояние окружающей среды, системы здравоохранения, климат и некоторые другие) [15; 16].

Вместе с тем вопросы оценки и использования предельного темпа роста населения и его модификаций при разработке демографической политики, обеспечивающей выход страны и ее регионов из депопуляционного кризиса, в научной литературе практически не рассматривались. Материал данной статьи в определенной степени восполняет данный пробел.

Методы оценки объективных показателей воспроизводства населения

Предельный темп роста представляет собой темп роста стабильного населения, который установится в отдаленной перспективе (например, через несколько десятков лет) при условии, что значения повозрастных коэффициентов (вероятностей) рождаемости и смертности останутся неизменными и вследствие этого демографические волны на возрастной структуре населения исчезнут. Его значение (обычно за 1 год или 5 лет) может быть оценено как наибольшее собственное число (Перронов корень) характеристического уравнения матрицы повозрастных (годовых или пятилетних) показателей естественного движения (дожития и рождаемости) только фертильных групп женского населения:

$$\left(\lambda^r - \theta \cdot \sum_{i=m+1}^r \lambda^{r-i} \cdot b_i \cdot \prod_{j=1}^{i-1} p_j \right) = 0, \quad (1)$$

где λ — корень характеристического уравнения;

θ — доля девочек среди новорожденных;

b_i — коэффициент рождаемости в i -й возрастной группе женщин (вероятность рождения ребенка в возрасте от $(i-1)\tau$ до $i\tau$ лет, τ — длина возрастной группы, например 1 или 5 лет;

p_j — коэффициент дожития в j -й возрастной группе женщин (перехода из j -й группы в $(j+1)$);

$p_j = 1 - q_j$, и q_j — коэффициент смертности в j -й группе женщин; индексы $i = m+1, m+2, \dots, r$ характеризуют группы женщин фертильного возраста, как правило от 15 до 49 лет.

Расчетному значению Перронова корня $\lambda_{\max}$ соответствует постоянная предельная половозрастная структура населения, в которой соотношения между численностью возрастных групп мужчин и женщин,

начиная со 2-й, определяются только значениями показателей дожития. Эта структура характеризуется отсутствием демографических волн. Она рассчитывается как собственный вектор матрицы параметров воспроизводства населения, соответствующий ее Перронову корню, из уравнения

$$G \cdot \bar{x} = \lambda_{\max} \cdot \bar{x}, \quad (2)$$

где G — матрица параметров воспроизводства населения;

$\bar{x}$ — ее собственный вектор, соответствующий собственному числу $\lambda_{\max}$.

Обычно координаты этого вектора выбирают таким образом, чтобы они удовлетворяли условию нормирования: их сумма равна единице.

На основании значений $\lambda_{\max}$ несложно интерпретировать характер режима воспроизводства населения. Условиями его роста или депопуляции являются следующие соотношения соответственно:

$$\lambda_{\max} > 1, \text{ или } \lambda_{\max} < 1. \quad (3)$$

Значение этого показателя, равное единице, соответствует режиму простого воспроизводства (стационарное население).

Здесь следует отметить, что и предельный темп роста населения не вполне объективно характеризует имеющийся у населения потенциал самовоспроизводства. В частности, из выражения (1) непосредственно вытекает, что при оценке Перронова корня матрицы G , вследствие ее структуры, не учитываются показатели смертности женщин от 50 лет и старше и мужчин всех возрастов, которые, однако, влияют на предельную половозрастную структуру населения и, таким образом, на темп его роста. В этой связи у двух контингентов населения, характеризующихся одинаковыми показателями естественного движения женщин в возрасте до 50 лет и различающихся показателями смертности всех других половозрастных групп, значения предельного темпа роста населения будут одинаковыми. Однако *модификации этого показателя*, рассчитанные на основе разности предельных общих коэффициентов рождаемости и смертности, в свою очередь, оцененных по текущим значениям повозрастных коэффициентов естественного движения и соответствующих им предельных структурах, *будут различаться*. Расхождения в уровнях предельного темпа роста и его модификаций в реальности не должны быть значительными. Кроме того, процедуры расчета скорректированных на смертность характеристик потенциала самовоспроизводства населения более трудоемки. Вследствие этого в дальнейшем будут использоваться только оценки предельного темпа роста населения, полученные на основе выражения (1).

На практике предельный темп роста за пять лет приблизительно может быть оценен на основе годовых показателей естественного движения женщин, распределенных по пятилетним возрастным группам (0–4, 5–9, 10–14 и т.д. лет), отражаемых в материалах официальной статистики. Для этого годовые значения показателей их рождаемости и дожития в пятилетних возрастных группах необходимо привести к пятилетнему периоду. Принимая во внимание, что годовые значения

показателей естественного движения по пятилетним возрастным группам приводятся в расчете на 1 000 чел., такое преобразование в первом приближении можно представить в следующем виде:

$$b_i(5) = \frac{b_i(1) \cdot 5}{1000}, \quad p_i(5) = 1 - q_i(5) = 1 - \frac{q_i(1) \cdot 5}{1000}, \quad (4)$$

где $b_i(5)$, $p_i(5)$ и $q_i(5)$ — коэффициенты рождаемости, дожития и смертности в расчете на одного индивидуума в пятилетних возрастных группах за пятилетний период соответственно;

$b_i(1)$, $q_i(1)$ — коэффициенты рождаемости и смертности в пятилетних группах женщин, определенные за однолетний период в расчете на 1 000 чел.

Среднегодовой предельный темп роста населения в этом случае приблизительно может быть оценен как корень пятой степени из своего пятилетнего «аналога»:

$$\lambda(1) = [\lambda(5)]^{1/5}. \quad (5)$$

Закономерности изменчивости режимов воспроизводства населения России и ее регионов

В *таблице 2* приведены оценки пятилетних и среднегодовых предельных темпов роста населения России в период с 1960 по 2017 гг. и ее городских и сельских поселений с 1990 по 2017 гг., рассчитанные на основе погодичных значений показателей рождаемости и смертности женщин в пятилетних возрастных группах 0—4, 5—9, ..., 44—49 лет.

Приведенные оценки свидетельствуют о существовании *разноплановых тенденций* в динамике предельного темпа роста населения РФ в период 1960—2017 гг. В начале 1960-х гг. его значения, превышающие единицу, *свидетельствуют о расширенном воспроизводстве населения в этот период*, хотя интенсивность данного процесса постоянно снижалась. С середины 1960-х гг. и до 1986 г. в России в целом имел место *малоинтенсивный депопуляционный процесс*. В этот период среднегодовое значение пятилетнего предельного темпа роста населения составляло примерно 0,99. Это означает, что при сложившихся в этот период уровнях повозрастных показателей рождаемости и дожития женщин в возрасте до 50 лет и в отсутствии миграции в отдаленной перспективе численность населения страны каждые пять лет снижалась бы на 1%.

В 1986—1988 гг. предельный темп роста населения в России превысил единичную отметку, и в стране на короткий период установился *расширенный режим воспроизводства*. По мнению специалистов [5], это произошло вследствие введения в действие в 1981 г. Постановлением ЦК КПСС и Советом Министров СССР «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» от 22 января 1981 г. ряда мероприятий, стимулирующих рождаемость, а также вследствие общего оздоровления социальной обстановки и снижения смертности в стране, обусловленных мерами антиалкогольной кампании, начатой в мае 1985 г.

Т а б л и ц а 2

**Оценки предельного темпа роста населения Российской Федерации
в 1960—2017 гг., ее городского и сельского населения в 1990—2017 гг.**

Период	Предельные темпы роста населения РФ			
	за 5 лет	за 1 год	За 5 лет	
			городское население	сельское население
1960	1,028	1,006	—	—
1964	1,000	1,000	—	—
1965—1985	0,990	0,998	—	—
1986	1,006	1,001	—	—
1988	1,012	1,002	—	—
1989	0,991	0,998	—	—
1990	0,985	0,997	0,963	1,032
1991	0,965	0,993	0,945	1,021
1995	0,921	0,984	0,902	0,969
1999	0,899	0,979	0,884	0,941
2000	0,905	0,980	0,891	0,944
2001	0,909	0,981	0,897	0,946
2002	0,918	0,983	0,907	0,953
2003	0,923	0,984	0,912	0,956
2004	0,926	0,985	0,916	0,956
2005	0,921	0,984	0,911	0,950
2006	0,923	0,984	0,913	0,954
2007	0,937	0,987	0,924	0,974
2008	0,947	0,989	0,934	0,985
2009	0,952	0,990	0,940	0,988
2010	0,955	0,991	0,943	0,991
2011	0,957	0,991	0,944	0,996
2012	0,967	0,993	0,954	1,008
2013	0,969	0,994	0,955	1,013
2014	0,973	0,995	0,959	1,017
2015	0,976	0,995	0,968	1,001
2016	0,975	0,995	0,967	0,997
2017	0,961	0,992	0,954	0,985

Источник: рассчитано по [10; 11].

Однако с 1989 г. в России вновь стал наблюдаться и стремительно прогрессировать вплоть до окончания XX в. *процесс депопуляции населения*. За эти годы значение предельного темпа роста населения снизилось до отметки в 0,9 (в 1999 г.). Это означало, что потенциал самовоспроизводства населения, обусловленный сложившимися в этот период уровнями повозрастных показателей рождаемости и смертности женщин в возрасте до 50 лет, обеспечивал бы в отдаленной перспективе замещение поколений за пятилетние периоды только на 90%. Основные причины демографического кризиса в стране в этот период хорошо известны. К ним относят:

- существенное ухудшение жизненных условий большинства населения [13]. Например, с 1990 по 1994 г. среднедушевые реальные денежные доходы в стране (индикатор уровня жизни) сократились на 38%, а в следующие 5 лет еще примерно на 34%. В 1992 и 1993 гг. доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения страны превышала 30%. В последующие четыре года этот показатель находился в пределах 20–25%, а к 2000 г. снова приблизился к 30%-му уровню [17, с. 77–78; 18, с. 143];
- значительное усиление социальной напряженности, выразившееся в ухудшении значений практически всех ее индикаторов [13; 19]. Так, в 1992 г. число безработных в стране составило почти 3,6 млн чел., в 1994 г. — уже превысило рубеж в 5 млн чел. (5 433,5 тыс.) [20, с. 180], а в 1999 г. этот показатель превзошел отметку в 9 млн чел. В этот период значительно выросло количество преступлений. Если в 1990 г. общее число зарегистрированных преступлений было ниже уровня в 2 млн (1 839 тыс.), то в 1993 — почти достигло отметки в 2,8 млн, а в 1999 — уже превысило 3 млн. В расчете на 100 000 чел. уровень смертности от алкогольного отравления с 1990 по 1995 г. вырос в стране почти в три раза (с 10,9 до примерно 30 умерших), количество самоубийств увеличилось примерно в 1,5 раза (с 26,5 до ~41), убийств — примерно в 2 раза (с 14,3 до ~30). Эти показатели стали заметно снижаться лишь после 2003 г. [21, с. 122–123].

Следствием этих причин стало как существенное снижение рождаемости из-за отказа семей от рождения вторых и последующих детей, а в определенной степени и первых детей, так и рост смертности, в т.ч. и из-за снижения качества медицинского обслуживания населения [22; 23].

Последний год XX в. оказался переломным для тенденций потенциала самовоспроизводства населения России. Начиная с 2000 г. значения предельных индикаторов этого процесса стали расти в первую очередь вследствие улучшения общей социально-экономической ситуации в стране (повышения доходов населения на 10% в год в период до 2008 г. и на 3–4% в период до 2015 г., снижения социальной напряженности, индикаторы которой к 2010 г. вернулись на уровни 1990 г. и т.п.), а также внедрения в жизнь после 2005 г. отмеченных выше мер демографической политики по увеличению рождаемости и снижению смертности.

Об эффективности этих мер свидетельствует тот факт, что если за период 1999—2006 гг. прирост пятилетнего предельного темпа роста населения составил 0,024, то за следующие 9 лет с 2007 г. по 2015 г. его величина более чем удвоилась.

В результате пятилетнее значение предельного темпа роста населения России в 2014—2016 гг. превысило отметку 0,97, которая соответствует уровню среднегодового значения этого показателя примерно в 0,994. Максимальные значения этих показателей пришлось на 2015 г. (0,9757 и 0,9951 соответственно). Более того, целевой порог для предельного темпа роста населения в 1,0 был превышен после 2006 г. в нескольких регионах страны. В 2007 г. этот рубеж был превзойден в республиках Тыва и Алтай, в 2012 г. — в Республике Ингушетия, к 2015 г. — в Республиках Саха (Якутия), Бурятия, Курганской и Тюменской областях. Заметим также, что единичный рубеж в 2012 г. преодолел также и предельный темп роста сельского населения страны. Однако значения этого показателя в перечисленных регионах в 2015 г. еще не вышли на докризисные уровни 1990 г., а в остальных регионах страны продолжали оставаться в «зоне депопуляции».

Вместе с тем после 2015 г. значения предельных индикаторов воспроизводства населения в России стали снижаться. В 2016 г. значение пятилетнего предельного темпа роста населения в целом по России уже составило 0,975, а в 2017 г. — 0,961. Соответствующие им значения предельных среднегодовых показателей равны 0,995 и 0,992. Более того, в 2016 г. этот показатель у сельского населения страны снова перешел в зону депопуляции, а в 2017 г. продолжил свое снижение (см. табл. 2).

Основной причиной снижения предельных показателей демографического воспроизводства, по-видимому, стало ухудшение материальных условий жизнедеятельности населения, выразившееся в последовательном уменьшении его доходов после 2013 г., вследствие экономической стагнации под воздействием санкционной политики стран Запада. В частности, в 2016 г. размер реальных денежных доходов населения России по сравнению с 2014 г. уменьшился почти на 10% [24].

Динамика предельного темпа роста населения в период 1990—2017 гг. в регионах России характеризовалась теми же закономерностями, что и в стране в целом. Об этом свидетельствуют графики изменчивости данного показателя в выявленных методами кластерного анализа однородных по его уровням и приростам регионах страны в рассматриваемый период (см. рис. 1). Его значения снижались до 1999 г. во всех регионах, а затем стали расти. При этом по регионам наблюдаются существенные расхождения в уровнях этого показателя. В частности, его пятилетние оценки у сельского населения в 1990—2017 гг. были на 0,04—0,05 пунктов выше, чем у городского (см. табл. 2), а расхождения между их значениями в регионах, занимающих крайние позиции (Республика Тыва — самые высокие значения, Ленинградская область — самые низкие), составили в этот период 0,1—0,15.

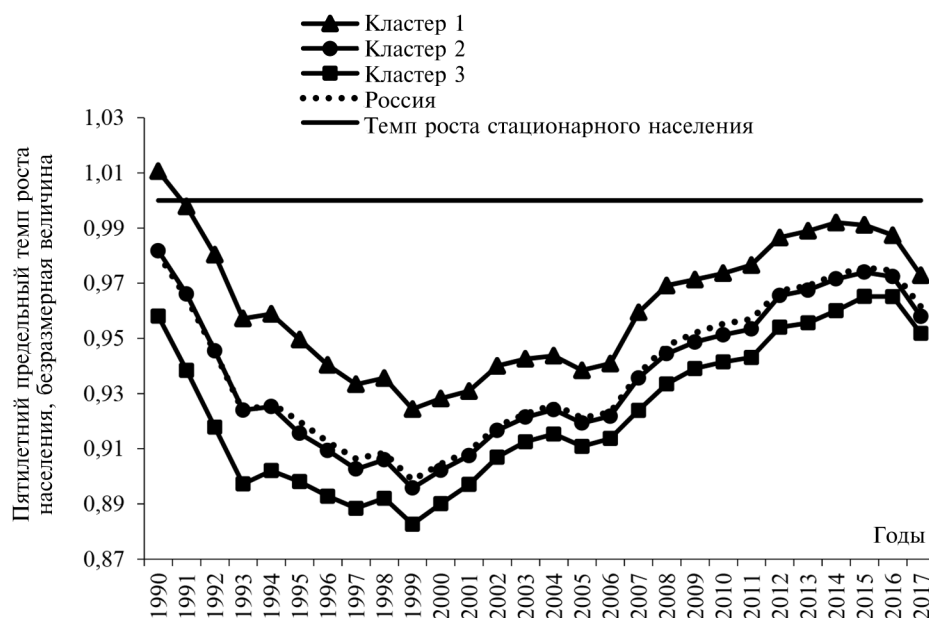


Рис. 1. Динамика предельного темпа роста населения в регионах России в период 1990—2017 гг.

Достаточно выраженная дифференциация регионов России по значениям предельного темпа роста населения и практически одинаковые закономерности изменчивости в них этого показателя в 1990—2017 гг., по-видимому, обусловлены, с одной стороны, существованием в некоторых регионах специфических социальных, национальных стереотипов в отношении рождаемости и образа жизни и, может быть, частично, региональными различиями в условиях жизнедеятельности в этот период, а с другой — однотипной реакцией населения регионов на примерно одинаковые изменения этих условий [25; 26; 27]. В такой ситуации можно предложить общий подход к обоснованию основных направлений социально-экономической политики, обеспечивающих переход от депопуляции к расширенному воспроизводству населения как в России в целом, так и в отдельных ее регионах, базирующийся на выявлении специфических для каждого территориального образования взаимосвязей предельного темпа роста населения и условий жизнедеятельности.

Методы обоснования направлений демографической политики

Оцененные за период 1990—2017 гг. значения предельного темпа роста могут быть использованы при обосновании стратегий, обеспечивающих переход от депопуляции населения к режиму его устойчивого роста в РФ в целом и в отдельных ее субъектах. Такое обоснование должно учитывать основные закономерности изменчивости этих значений в меняющихся условиях жизнедеятельности, измеряемых такими показателями, как: уровень жизни населения, расходы на меры стимули-

рования рождаемости и уменьшения смертности. Известно, что такие закономерности, как правило, характеризуются снижением эффективности процесса улучшения условий жизнедеятельности. Иными словами, с повышением жизненного уровня и расходов на мероприятия демографической политики, после некоторых их рубежей, рост показателей интенсивности воспроизводства населения будет замедляться [28]. В определенной степени это объясняется существованием в обществе некоторых ограничений в уровнях повозрастной рождаемости и смертности, обусловленных социальными стереотипами в отношении рационального числа детей в семье, возраста вступления в брак, рождения первого ребенка, образа жизни и т.п., а также биологическими закономерностями старения населения.

В такой ситуации можно допустить, что закономерностям изменчивости предельного темпа роста населения соответствуют математические зависимости от условий жизнедеятельности, близкие к логарифмической. Вместе с тем на современном этапе социально-экономического развития РФ, характеризующимся все еще относительно невысоким уровнем жизни значительной части населения, достаточно высокой его чувствительностью к мерам демографической поддержки, такие зависимости могут быть аппроксимированы уравнениями линейного вида или линейными для логарифмов рассматриваемых показателей.

Это предположение было подтверждено результатами эконометрического моделирования динамики предельного темпа роста населения РФ в период 2000–2017 гг. в зависимости от условий жизнедеятельности, определяемых такими факторами, как реальные среднедушевые доходы, среднедушевые расходы на здравоохранение, семейные и материнские пособия, выплачиваемые на одного ребенка в возрасте 0–17 лет. Значения каждого из этих факторов в отдельные годы рассматриваемого периода приводились к 2016 г.

Полученные варианты эконометрических моделей в целом свидетельствуют о значительном влиянии на предельные показатели режима воспроизводства населения его среднедушевых доходов и семейных и материнских пособий. В частности, один из лучших по статистическим критериям вариантов таких моделей определяется следующим уравнением, которое является линейным относительно логарифмов рассматриваемых показателей:

$$y_t = 0,8609 \cdot x_{1t}^{0,0368} \cdot x_{2t}^{0,0177}, \quad (6)$$

где y_t — значение пятилетнего предельного темпа роста населения РФ в году t ;

x_{1t} — среднедушевой месячный доход в стране в году t в сопоставимых ценах 2016 г. (тыс. руб.);

x_{2t} — размер семейных и материнских пособий на одного ребенка в возрасте 0–17 лет в году t в сопоставимых ценах 2016 г. (тыс. руб.).

Коэффициент детерминации этой модели превышает 97%, а критерий Фишера почти достиг уровня в 180 пунктов.

Заметим, что включение в модель (6) среднедушевых расходов на здравоохранение несколько улучшает эти критерии, но коэффициент при этом факторе, равный 0,0009, оказался незначимым.

О превалирующем влиянии на предельный темп роста населения его доходов и семейных и материнских пособий свидетельствуют также линейные эконометрические модели с этими факторами, описывающие динамику коэффициентов рождаемости первого, второго и последующих детей.

Вывод о незначительности влияния на предельный темп роста населения мер, направленных на снижение смертности, также подтверждается сопоставительными оценками его эластичности по возрастным коэффициентам рождаемости и смертности. Можно показать, что приросты предельного темпа роста и повозрастных коэффициентов рождаемости и смертности связаны следующим соотношением:

$$x_1^2 \cdot \left\{ \sum_{i=m+1}^r \Delta b_i \cdot \lambda_{\max}^{-i} \cdot \prod_{j=1}^{i-1} p_j + \sum_{i=2}^r \Delta p_{i-1} \cdot p_{i-1} \cdot \lambda_{\max}^{-2(i-1)} \cdot \prod_{j=1}^{i-2} p_j^2 \right\} = \frac{\Delta \lambda_{\max}}{\lambda_{\max}}, \quad (7)$$

где Δb_i — прирост коэффициента рождаемости в i -й возрастной группе;

Δp_i — прирост коэффициента дожития в i -й возрастной группе,

$\Delta p_i = -\Delta q_i$;

Δq_i — прирост коэффициента смертности в i -й группе;

$\Delta \lambda_{\max}$ — прирост предельного темпа роста населения и $\lambda_{\max}$ — его базовое значение;

x_1 — первая координата в предельном векторе-структуре населения, представляющая собой долю первой возрастной группы в общей численности населения;

r — индекс последней возрастной группы женщин фертильного возраста.

Первая сумма в левой части выражения (7) характеризует вклад в относительный прирост предельного темпа роста населения изменений коэффициентов повозрастной рождаемости, а вторая — коэффициентов дожития женщин. На основе (7) несложно получить аналитические выражения для оценок эластичности предельного темпа роста населения к изменениям повозрастных показателей естественного движения. Например, эластичность этого показателя по отношению к изменению коэффициента рождаемости в i -й группе определяется как

$$\mathcal{E}_{\lambda/b_i} = \frac{\Delta \lambda_{\max} \cdot b_i}{\Delta b_i \cdot \lambda_{\max}} = x_1^2 \cdot \lambda_{\max}^{-i} \cdot b_i \cdot \prod_{j=1}^{i-1} p_j, \quad i = \overline{m+1, r}. \quad (8)$$

Для показателя смертности для $i = \overline{1, r-1}$ аналогичное выражение эластичности имеет следующий вид:

$$\mathcal{E}_{\lambda/q_i} = \frac{\Delta \lambda_{\max} \cdot q_i}{\Delta q_i \cdot \lambda_{\max}} = \frac{\Delta \lambda_{\max}}{\lambda_{\max}} \cdot \frac{q_i}{-\Delta p_i} = x_1^2 \cdot (-\lambda_{\max}^{-2(i-1)}) \cdot p_i \cdot q_i \cdot \prod_{j=1}^{i-1} p_j^2. \quad (9)$$

Из выражений (8) и (9) непосредственно следует, что в зоне депопуляции, где $\lambda_{\max} < 1$, значения эластичностей предельного темпа роста

к изменениям коэффициентов естественного движения выше, чем в зоне стабильного роста ($\lambda_{\max} > 1$), и с ростом $\lambda_{\max}$ они уменьшаются. Выражения (8) и (9) позволяют также приблизительно оценить соотношение между абсолютными значениями эластичностей предельного темпа роста и изменениями показателей рождаемости и смертности в отдельных группах женщин фертильного возраста. Это соотношение получим, разделив для произвольного индекса $i = m + 1, r$ правую часть выражения (8) на правую часть выражения (9):

$$\frac{\partial_{\lambda/b_i}}{\partial_{\lambda/q_i}} \approx \frac{b_i \cdot \lambda_{\max}^{i-2}}{q_i \cdot \tilde{P}_i}, \quad (10)$$

где $\tilde{P}_i = \prod_{j=1}^i p_j$ — вероятность перехода в $i + 1$ -ю возрастную группу индивидума, находящегося в первой группе.

В зоне депопуляции, при значении $\lambda_{\max}$ близким к единице, имеет место приблизительное равенство $\lambda_{\max}^{i-2} \approx \tilde{P}_i$. С учетом этого соотношение (10) приобретает следующий вид:

$$\frac{\partial_{\lambda/b_i}}{\partial_{\lambda/q_i}} \approx \frac{b_i}{q_i}. \quad (11)$$

Подставляя в выражение (11) известные, например, на период 2000—2017 гг. значения показателей повозрастной рождаемости и смертности пятилетних групп женского населения России в возрасте 20—40 лет, получим, что эластичность предельного темпа роста к изменениям показателей рождаемости выше по сравнению с его эластичностью к показателю смертности в группе 20—24 лет более чем в 100 раз, в группе 25—29 лет — приблизительно в 80—100 раз, в группе 30—34 лет — в 35 раз, в группе 35—39 лет — 12—15 раз. Эти результаты подтверждаются и оценками чувствительности предельного темпа роста к изменениям всего набора повозрастных показателей рождаемости и смертности женского населения в возрасте до 50 лет. В частности, увеличение значений показателей рождаемости на 10% обуславливает прирост значения $\lambda_{\max}$ примерно на 15,5%, а 10%-ное снижение показателей смертности женского населения — всего на 0,5%. Однако в реальности, если учитывать эффекты снижения смертности мужского населения и женского населения старше 50 лет, расхождения в оценках чувствительности темпа роста населения к повозрастным показателям рождаемости и смертности будут менее значительными.

По нашим оценкам, чувствительность этого показателя к изменению всех коэффициентов рождаемости будет превышать его чувствительность к смертности примерно в 10 раз. Эти результаты в целом свидетельствуют, что повышение рождаемости приносит гораздо больший эффект в увеличении предельного темпа роста населения, чем снижение смертности. Данный факт, естественно, не должен принижать социально-экономическую значимость мер, направленных на уменьшение смертности и их последствий в виде повышения средней ожидаемой продолжительности жизни в стране. Тем более что снижение смертности приносит

социально-экономический эффект уже начиная с текущего периода, а повышение рождаемости — не менее чем через 15 лет.

Модель (6) может быть использована при оценке необходимых для вывода из режима депопуляции населения РФ изменений в уровнях факторов, характеризующих условия жизнедеятельности, при определенных предположениях относительно отсутствия инерционности реакции предельного темпа роста на их достигнутые значения. Иными словами, если значения факторов в следующем году остаются такими же, как и в текущем, то согласно модели (6) значение предельного темпа роста также не должно измениться. В реальности же, если значения факторов находятся на достаточно высоком уровне, то повозрастные показатели рождаемости и смертности, следовательно, и предельный темп роста, могут положительно реагировать на уже сформировавшиеся и не меняющиеся условия жизнедеятельности еще некоторое время. В определенной степени подобные эффекты могут быть учтены в моделях с лаговыми независимыми переменными [29]. О целесообразности их использования свидетельствует запаздывающая реакция на 1–2 года предельного темпа роста населения на снижение своих доходов в наблюдаемое время 2014–2017 гг.

Вместе с тем предварительные выводы в отношении основных направлений реализации мер по улучшению условий жизнедеятельности, способствующих переходу России от депопуляции к режиму расширенного воспроизводства населения, можно сделать и на основе модели (6). В частности, результаты проведенных по ней расчетов показывают, что депопуляция населения в России может быть преодолена к 2025 г., если уровни рассматриваемых факторов жизнедеятельности, обуславливающих закономерности изменчивости темпа демографического самовоспроизводства, будут ежегодно повышаться на 2–3%. За 10 лет приросты этих факторов должны составить примерно 22–35%.

Модели типа (6) могут быть построены и для каждого региона страны. Некоторые затруднения при их разработке может вызвать недостаточность информации относительно региональных условий жизнедеятельности в рассматриваемый период. В такой ситуации возможно использование альтернативных данных, характеризующих эти условия. Например, уровень жизни населения можно выразить потребительскими расходами.

* * *

Обоснование направлений социально-экономической политики по преодолению депопуляции населения РФ и регионов страны требует учета основных закономерностей изменчивости показателей, достоверно характеризующих интенсивность процесса естественного воспроизводства в различных территориальных образованиях при существующих в них условиях жизнедеятельности. Такие показатели должны быть *независимы от движения демографических волн* и объективно отражать имеющийся у населения *потенциал самовоспроизводства*, заложенный в системе его половозрастных показателей рождаемости и смертности. Наличие данных свойств обеспечивает сопоставимость уровней этих

показателей в различные периоды времени. Данными свойствами в полной мере обладают показатели предельного темпа роста населения и его модификации, учитывающие показатели смертности всего мужского и женского населения старше 49 лет.

Рассчитанные для ряда прошлых лет значения предельного показателя воспроизводства населения и соотнесенные с ними количественные характеристики жизнедеятельности *позволяют сформировать исходный статистический материал*, необходимый для выявления объективных закономерностей изменчивости потенциала демографического воспроизводства в стране, отдельном ее регионе в зависимости от условий жизнедеятельности. Эти закономерности могут быть формализованы методами эконометрики и использованы при оценке изменений в условиях жизнедеятельности, обеспечивающих рост населения. Проведенные на основе данного подхода исследования закономерностей воспроизводства населения России и административных субъектов страны в период 1990—2017 гг. позволяют сделать семь основных выводов.

Первый. Интенсификация депопуляции населения в стране в последнее десятилетие прошлого века была обусловлена значительным ухудшением уровня жизни и социальной обстановки в стране при отсутствии каких-либо ощутимых мер государственной поддержки рождаемости в тот период.

Второй. Определенный вклад в данный процесс внесла демографическая волна, обусловившая сокращение численности населения в возрасте 20—40 лет. С учетом этого снижение потенциала самовоспроизводства населения в период 1991—1999 гг. было не столь значительным, как это показывают значения общих коэффициентов естественного движения.

Третий. В результате улучшения социально-экономической ситуации после 2000 г. и введения в 2007 г. на федеральном уровне ряда значимых мер демографической политики по стимулированию рождаемости и снижению смертности в стране в 2000—2015 гг. наблюдался обратный процесс выхода из режима депопуляции населения.

Четвертый. Процесс депопуляции в определенной степени был интенсифицирован благоприятной фазой «демографической» волны, характеризовавшейся в данный период увеличением численности населения 20—40-летних возрастов. В результате общие коэффициенты естественного движения в стране в 2012—2015 гг. свидетельствовали о положительном приросте населения.

Пятый. Сформировавшийся в эти годы потенциал самовоспроизводства населения России, оцененный по половозрастным показателям естественного движения, еще не соответствует режиму расширенного воспроизводства, хотя в нескольких регионах страны и, в частности, в сельской местности этот режим уже сформировался.

Шестой. В России в 2000—2017 гг. наблюдалась достаточно значительная дифференциация регионов по потенциалу самовоспроизводства, обусловленная как региональными различиями в уровнях повозрастной рождаемости и смертности, связанными с национальными, территориальными особенностями демографического поведения и образа жизни населения, так, по-видимому, и с различиями в условиях

его жизнедеятельности. Вместе с тем тенденции в динамике потенциала самовоспроизводства населения в стране и во всех ее регионах в этот период были схожими, что свидетельствует об однотипной его реакции на примерно одинаковые во всех территориальных образованиях изменения в условиях жизнедеятельности.

Седьмой. Тенденции изменчивости потенциала самовоспроизводства в стране в целом в 2000—2017 гг. с высокой степенью достоверности отражают линейно-логарифмические экономические модели, связывающие логарифмы значения предельного темпа роста (как показателя потенциала самовоспроизводства населения) с логарифмами характеристик условий жизнедеятельности, в качестве которых рассматривались уровни среднедушевых доходов, расходы на здравоохранение в среднедушевом исчислении, размер семейных и материнских пособий на одного ребенка в возрасте до 17 лет, выраженные в сопоставимых ценах.

Такой характер зависимости между этими показателями, по всей видимости, отражает *существенное влияние улучшения материальных факторов жизнедеятельности* на рост потенциала самовоспроизводства населения РФ на данном этапе, определенное наличием достаточно значительных социально обусловленных резервов в повышении рождаемости и снижении смертности и существованием в стране значительной части малоимущего населения, для которого меры государственной поддержки рождаемости являются существенным стимулом ее увеличения.

Исходя из закономерностей изменчивости предельного темпа роста населения в регионах страны в 2000—2017 гг., можно ожидать, что такие же зависимости от материальных условий жизнедеятельности характерны и для большинства этих административных субъектов. При этом используемый в данном исследовании перечень факторов жизнедеятельности не определяет весь их возможный набор. В каждом конкретном регионе могут быть сформированы специфические для него факторы, в зависимости от имеющейся статистики и с учетом предположений в отношении характера их влияния на показатели воспроизводства населения.

В целом результаты моделирования динамики предельного темпа роста в 2000—2017 гг. свидетельствуют, что потенциал самовоспроизводства населения в стране, обеспечивающий его устойчивый рост, может быть сформирован к 2025 г. при условии, что среднегодовой прирост факторов, характеризующих условия жизнедеятельности составит 2—3%, а за все десять лет ~ 22—35%.

Список литературы

1. Тихомирова Т.М. Количественные методы оценки состояния и потерь здоровья населения в регионах России // Федерализм. 2016. № 1 (81). С. 43—64.
2. Balbo N., Billari F.C., Mills M. Fertility in Advanced Societies: A Review of Research // European Journal of Population. 2013. Vol. 29. No 1. P. 1—38. DOI: 10.1007/s10680-012-9277-y.
3. Schultz T.P. Population Policies, Fertility, Women's Human Capital, and Child Quality // Handbook of Development Economics. 2007. Vol. 4. P. 3249—3303. DOI: 10.15185/izawol.228.

4. Архангельский В.Н., Иванова А.Е., Рыбаковский Л.Л. Результативность демографической политики России. М.: Экон-Информ, 2016. 307 с.
5. Демографическое настоящее и будущее России / под ред. В.Ф. Кобанова, Л.Л. Рыбаковского. М.: Экон-Информ, 2012. 417 с.
6. Стабилизация численности населения России (возможности и направления демографической политики) / под ред. Г.Н. Кареловой, Л.Л. Рыбаковского. М.: Изд-во Центра социального прогнозирования, 2001. 262 с.
7. Общие показатели воспроизводства населения. Демографический ежегодник. 2005 // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B05_16/IssWWW.exe/Stg/2-01.htm
8. Архангельский В.Н. Тенденции и перспективы рождаемости в России // Демографические перспективы России / под ред. академика Г.В. Осипова и проф. С.В. Рязанцева. М.: Экон-Информ, 2008. 906 с.
9. Общие показатели воспроизводства населения. Демографический ежегодник. 2017 // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B17_16/Main.htm
10. Возрастные коэффициенты рождаемости. Демографический ежегодник. 2017 // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B17_16/Main.htm
11. Возрастные коэффициенты смертности. Демографический ежегодник. 2017 // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B17_16/Main.htm
12. Рыбаковский Л.Л. 20 лет депопуляции в России. М.: Экон-Информ, 2014. 231 с.
13. Тихомиров Н.П. Идентификация и управление режимом воспроизводства населения // Социологические исследования. 2016. № 6 (386). С. 41–48.
14. Jindrová A. et al. Dimensionality Reduction of Quality of Life Indicators // Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis. 2013. Vol. 60. No 7. P. 147–154.
15. Gauthier A.H., Hatzius J. Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis // Population Studies. 1997. Vol. 51. No 3. P. 295–306. URL: <https://doi.org/10.1080/0032472031000150066>.
16. Hanewald K. Explaining Mortality Dynamics: The Role of Macroeconomic Fluctuations and Cause of Death Trends // North American Actuarial Journal. 2011. Vol. 15. No 2. P. 290–314.
17. Уровень жизни населения. Российский статистический ежегодник. 1995: Статистический сборник / Госкомстат России. М., 1995. 976 с.
18. Уровень жизни населения. Российский статистический ежегодник. 2000: Статистический сборник / Госкомстат России. М., 2000. 644 с.
19. Tikhomirova T.M., Sukiasyan A.G. Modified Estimates of Human Potential in the Region of Russian Federation Taking into Consideration the Risks of Health Losses and Social Tensions // Economy of Region. 2014. No. 4. P. 164–178.
20. Уровень жизни населения. Российский статистический ежегодник. 1994: Статистический сборник / Госкомстат России. М., 1994. 799 с.
21. Смертность по основным классам причин смерти. Российский статистический ежегодник. 2004: Статистический сборник / Госкомстат России. М., 2004. С. 122–123.
22. Захаров С.В. С скромными результатами пронаталистской политики на фоне долговременной эволюции рождаемости в России // Демографическое обозрение. 2016. Т. 1. № 3. С. 6–38.
23. Попова Л.А. Современная российская демографическая политика в области рождаемости: результаты и направления совершенствования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 2 (44). С. 79–93. DOI: 10.15838/esc.2016.2.44.5.

24. Номинальные и реальные денежные доходы населения. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2017 // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B17_16/Main.htm

25. Бобков В.Н., Елизаров В.В., Джанаева И.А. и др. Методологические основы разработки региональных программ демографического развития с учетом региональных особенностей // Уровень жизни населения регионов России. 2013. № 1 (179). С. 10–17.

26. Елизаров В.В. Демографическое развитие России и ее регионов: общее и особенное // Уровень жизни населения регионов России. 2014. № 1 (191). С. 57–71.

27. Калачикова О.Н., Короленко А.В. Региональная дифференциация демографического развития России в контексте демографической безопасности // Проблемы развития территории. 2015. № 6. С. 127–142.

28. Lee R.D., Carter L.R. Modeling and Forecasting US Mortality // Journal of the American Statistical Association. 1992. Vol. 87. No 419. P. 659–671.

29. Chi G., Zhu J. Spatial Regression Models for Demographic Analysis // Population Research and Policy Review. 2008. Vol. 27. No 1. P. 17–42. DOI: 10.1007/s11113-007-9051-8.

ASSESSING AND MANAGING THE REPRODUCTION POTENTIAL OF RUSSIA

At present Russian Federation in a whole and most of its regions face the problem of justifying the social and economic policy, that ensures the shift from prolonged depopulation to the regime of expanded reproduction of the population. The proposed methodology for such a justification is based on the designing the econometric models, that describe the patterns of objective indicators of population's natural movement intensity, depending on the main "material" factors, determining the characteristics of its demographic behavior (standard of living, health care expenditures, payments for children, etc.). As such indicators, it is proposed to use the marginal growth rate or its refined modifications, which are calculated only on the basis of sex-age-specific fertility and mortality rates and do not depend on changes in age structures. Such marginal indicators more reliably characterize the potential of self-reproduction of the population in comparison to the total and standardized fertility and mortality rates, commonly used in demography and corresponding to them population growth rates. The paper presents estimates of the marginal rates of natural movement of the Russian population in 1990–2017, which indicate, that the decline in the potential of demographic self-reproduction in the last decade of the 20th century in Russia was quite significant, and the rate of its recovery in the 21st century was not high enough, thus, as a consequence, by 2017 the country had not yet shifted to the regime of expanded reproduction, although in some of its regions such a regime had already been established in 2007–2012. The econometric model, presented in the work, reflecting the dependence of the marginal growth rate of Russian population on the standard of living and the expenditures on demographic policy measures, shows that the shift of the country as a whole to the regime of sustainable extended demographic self-reproduction is possible by 2025–2030, subject to a 2–3% annual increase in the levels of these factors.

Keywords: self-reproduction regime of population, region, fertility and mortality rates, growth rate, population structure, demographic wave, living conditions, econometric model

JEL: J11, I19, H59, C49

Дата поступления — 26.05.2019 г.

ТИХОМИРОВ Николай Петрович

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой математических методов в экономике;

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

e-mail: t_tikhomirova@mail.ru

ТИХОМИРОВА Татьяна Михайловна

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры математических методов в экономике;

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

e-mail: t_tikhomirova@mail.ru

TIKHOMIROV Nikolay P.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of the Department of Mathematical Methods in Economics;

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

e-mail: Tikhomirov.NP@rea.ru

TIKHOMIROVA Tatiana M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Professor of the Department of Mathematical Methods in Economics;

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

e-mail: t_tikhomirova@mail.ru

Для цитирования

Тихомиров Н., Тихомирова Т. Оценка и управление потенциалом воспроизводства населения России // Федерализм. 2019. № 3. С. 51–71.

Юрий ДУСЬ, Владимир РАЗУМОВ, Наталия ПУЗИНА

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

В условиях усиливающейся межстрановой конкуренции стратегическая роль высшего образования и науки неуклонно возрастает. Россия во многом копирует западные стандарты в сфере науки и образования, не имея к разработке этих стандартов никакого отношения. В результате, Российская Федерация оказывается на периферии мирового интеллектуального развития. Ситуация усугубляется переменами в российском высшем образовании. В начале XXI в. для него характерно деление вузов на федеральные и региональные, что сказывается на уровнях финансирования и автономии в ведении учебной и научной деятельности и пр. Как показывает практика, «номенклатурный» подход превращает многие региональные вузы в неконкурентоспособные. В статье выделяются и анализируются (применительно к РФ) три используемые в мире модели развития современного высшего образования. Делается вывод, что деформации современного российского общества переносятся и на высшее образование. Поэтому реформы образования невозможны без серьезных изменений в обществе и без учета того, что современные российские вузы воспроизводят многообразие социально-экономических отношений.

Ключевые слова: высшее образование, наука, оценка эффективности вузов, пирамида российских вузов, регион, региональные вузы, федеральные вузы

JEL: P36, P51, I21

С конца первого десятилетия XXI в. Россия находится в состоянии нарастающей конфронтации с Западом. И если последствия этой конфронтации в военно-политической и экономической сферах руководством и элитой страны осознаются достаточно четко, то последствия в образовательно-культурной сфере явно недооцениваются.

Роль образования в современной мир-системе

В условиях попыток Запада с помощью санкций изолировать Россию экономически, в т.ч. от инвестиций и технологий нового поколения, вопросы состояния и перспектив отечественной высшей школы стоят особенно остро. Требуется не только углубленный анализ результатов

осуществляемых нововведений, но и существенная корректировка самих подходов к реформе науки и высшей школы, в т.ч. в аспекте взаимодействия центральных и региональных органов власти и управления. Парадоксально, но на фоне враждебного отношения к нам экономически лидирующих стран, при явной необходимости импортозамещения, критичного отношения к инвестиционным и экономическим оценкам западных агентств, российская высшая школа не только целиком сориентирована на западные наукометрические стандарты и оценки, но и в значительной мере *копирует* структурные особенности и алгоритмы развития зарубежного образования.

Конечно, противостоять глобальным тенденциям невозможно и не нужно — значительная часть процессов в экономике, политике, культуре, образовании приобрела глобальные, планетарные масштабы. Национальные границы во многом утратили свой экономический и культурный смысл, а государства (главным образом, экономически отстающие) лишились возможности полностью контролировать национальную экономику и определять развитие собственных систем образования и культуры. Коренная структура элементов современной мир-системы И. Валлерстайна остается прежней [1, с. 50–51]:

- центр или ядро (около 20 наиболее экономически развитых стран мира);
- полупериферия (страны среднего уровня развития, включая новые индустриальные страны, а также Россию);
- периферия (не имеющие реальных перспектив в сложившейся системе слаборазвитые страны, часто именуемые развивающимися).

В рамках мир-системных взаимодействий укрепляется *требующий тщательного учета* фактор доминирования стран «центра». Недаром специалисты все чаще обращаются к понятию *экономической экспансии*, определяемой как процесс целенаправленной трансформации отношений между обществами с целью формирования структуры доминирования одной нации над другой [2, с. 468]¹.

И если об экономической экспансии сегодня пишется часто, то процессы экспансии в культурно-образовательной сфере многим представляются менее очевидными. Однако они имеют не менее серьезные последствия, нежели результаты экспансии экономической. Профессор Йен Чеонг Ченг пишет, что последствия глобализации, в т.ч. образовательной, могут обернуться «созданием для небольшой группы развитых стран легитимных возможностей с целью проведения экономической и политической колонизации отсталых стран» для «эксплуатации местных ресурсов и уничтожения коренных культур» [3, с. 81]. В подтверждение этой точки зрения, особенно в плане «политической колонизации», можно привести опыт таких стран, как Ирак, Афганистан, Ливия, Сирия, Украина.

¹ Характеризуя этот процесс, Н.С. Розов отмечает: «Кажется, что ничего не произошло: все страны, как были, так и остались самостоятельными; в реальности же радиальные пути коммуникации уже построены и действуют, обеспечивая лидерство той страны, которая взяла на себя инициативу и труд «мягкой» интеграции экономического пространства» [4, с. 274].

Наука и образование в современной мир-системе становятся серьезными факторами конкуренции. Причем степень самодостаточности и эффективности системы образования в каждой стране зависит не в последнюю очередь от глубины интеграции в процесс ее развития *региональных составляющих* высшей школы.

Противоречия отечественной системы высшего образования

На тенденцию снижения качества высшего образования в стране и ее регионах обращают внимание все больше представителей научного и педагогического сообщества России. Причина этого снижения — присоединение России к Болонскому процессу, на краткой характеристике последствий которого мы и остановимся.

Данное присоединение произошло в 2003 г., когда в РФ и ЕС постулировалась идея *формирования единого пространства от Владивостока до Лиссабона*. Введение единых стандартов в сфере высшего образования, казалось, позволит России занять в этом пространстве адекватное ей место. Обобщенным итогом реализации этого замысла стало то, что к началу 2010-х гг. был практически демонтирован специалитет, а вместо него введены бакалавриат и магистратура как два уровня обучения. С 2010 г. вузы России выстроены в форме пирамиды, и это разделение усиливается «ПРОЕКТОМ 5-100». Уместно поставить вопрос о правильности избранной стратегии догнать мировые науку и образование, а также вопрос об оценке результатов реализации данного проекта, с учетом состояния, в котором оказалось большинство региональных вузов РФ.

Конечно, стандарты нужны, особенно с учетом общемировых требований процесса перехода к цифровой цивилизации. Однако для большинства вузов на сегодняшний день это выражается в том, что учебный и научный процессы *подменяются их имитациями в разнообразных электронных формах*. То есть, конструирование стандартов высшего образования (далее — ФГОС) становится самоцелью, отрываясь от задач повышения качества научной и учебной деятельности. Однако полагаем, что подобное следование стандартам (которые, к слову, в современном мире быстро меняются) во многом вытесняет творческую работу. Наиболее ярко это проявляется в оценках деятельности, определяемой теперь библиометрическими и наукометрическими показателями. В этих условиях содержательный аспект процесса образования и уровня подготовки педагогических кадров мало кого интересует². Для получения надбавок к оплате труда, грантов нужны публикации в изданиях, зарегистрированных в базах *WoS, SCOPUS*. При этом российский индекс научного цитирования (РИНЦ) отчасти дискредитирован. По факту, российских преподавателей и ученых обязывают публиковать свои новые и значимые результаты на английском языке и в западных изданиях. Получается, *импортозамещение для системы образования не «работает»*.

² Советский период развития высшего образования, при всей своей неоднозначности, имел одно несомненное достоинство: для преподавателей и студентов действовала установка на творческое развитие.

Основная критика реформ системы высшего образования и науки в России сосредоточена на вопросах низкого качества образования. Возможной причиной сложившейся ситуации является *переход системы на рыночные начала*. Вуз рассматривается как организация, оказывающая образовательные услуги, следовательно, он должен быть экономически эффективен. Но в настоящее время благодаря механизмам ЕГЭ, дискриминационным делениям российских вузов молодежь, особенно талантливая, избегает поступать в большинство региональных вузов, в частности, это касается вузов г. Омска. В основной части региональных вузов, в частности, по причинам возросшего объема учебной нагрузки, увеличения количества форм, которые требуется заполнять, значительная часть преподавателей не в состоянии заниматься серьезной научной деятельностью, такой, чтобы ее результаты достойно включать в учебный процесс. В этой среде преподаватель становится исключительно транслятором знаний³.

Сложившуюся в системе высшего образования непростую ситуацию вызвали к жизни и другие факторы. Выделим, на наш взгляд, три основных.

Первый фактор. Статусность вузов, вследствие которой к федеральному уровню относятся федеральные (10), национальные исследовательские (42) и, возможно, опорные университеты (33). И будет упрощением утверждать, что остальные вузы являются региональными. В таком случае их список уместно возглавить МГУ им. М.В. Ломоносова, СПбГУ, РЭУ им. Г.В. Плеханова и некоторыми другими университетами.

Второй, как результат первого. Разделение вузов на категории, при котором не всегда возможно оправдать неравномерное распределение средств⁴.

Третий фактор. Опережение скоростью изменений в высшем образовании скорости рефлексии и осознания результатов реформ. Иными словами, большинство участников реформ не осознает полноценно смысл и результаты своей деятельности.

Эффективность расходов на высшее образование

Сегодня система высшего образования в России включает более 1 300 организаций с контингентом более 4 млн обучающихся, среди которых чуть больше половины учатся по очной форме обучения [6]. Расходы федерального бюджета РФ на высшее образование в 2018 г. составили 513,1 млрд руб. (рост по сравнению с 2017 г. на 8,3%) (см. табл. 1).

³ Следует согласиться с точкой зрения П.А. Ореховского, что реальной угрозой положению этой социальной группы является автоматизация работы преподавателей и их замена онлайн-курсами [5, с. 37].

⁴ К примеру, сколько стоит при прочих равных условиях продукт (статья, выпускник, патент и пр.), полученный в Омском государственном университете им. Ф.М. Достоевского и в Новосибирском государственном университете? На сегодняшний день пирамида университетов, как и ЕГЭ, действует как инструмент ускоряющегося вымывания талантливой молодежи из регионов, чему ярким примером служит город Омск.

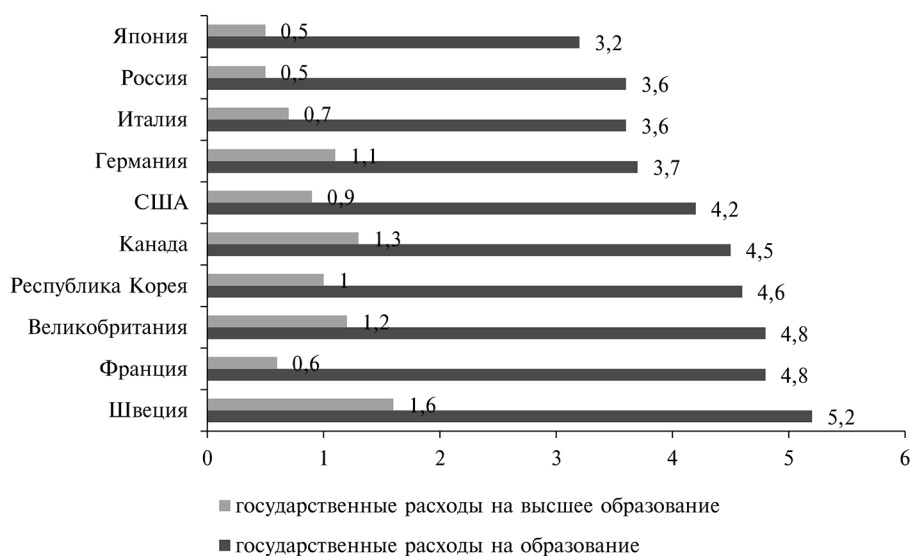
Т а б л и ц а 1

Расходы федерального бюджета на высшее образование в 2005–2018 гг.

	2005	2010	2015	2016	2017	2018
млрд руб.	115,6	351,5	498,6	468,2	473,8	513,1
в % от общих расходов	3,7	3,9	3,2	3,6	3,5	3,7
в % от ВВП	0,5	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5

Источник: рассчитано по [7; 8].

Расходы федерального бюджета РФ на высшее образование последние три года остаются в пределах 3,5–3,7% от общих бюджетных расходов и стабильно составляют 0,5% от ВВП страны. Однако положительная динамика роста расходов федерального бюджета на высшее образование не может дать однозначного ответа на вопрос: ведет ли это к развитию всей системы высшего образования?⁵ Чтобы ответить на него, вначале рассмотрим межстрановые сравнения затрат на эти цели (см. рис. 1).

**Рис. 1. Государственные расходы на образование в 2016 г., в % к ВВП**

Источник: [9, с. 12].

Россия по показателю расходов на образование находится в группе стран Южной и Западной Азии. Ниже российских значения относительных объемов финансирования образования наблюдаются только в странах Центральной и Восточной Азии, Тихоокеанского региона.

⁵ Рассматривать остальные уровни бюджета нецелесообразно, поскольку в них не предусматриваются расходы на региональные вузы, в т. ч. потому, что у значительной части субъектов Федерации дефицитные бюджеты.

На порядок выше финансирование образования в Европе, арабских странах, Северной Америке [10]. В рейтинге стран мира по уровню расходов на образование Россия занимает только 98-е место, ей уступают Япония, Сингапур, Индия, Турция [11]. Все это позволяет говорить о недостаточном объеме финансирования для включения российской системы образования и науки в число сильнейших систем мира.

Российские вузы в рейтинге вузов мира *QS World University Rankings* занимают невысокие места [12]. На 84-м месте находится Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (за три года позиция вуза в рейтинге существенно не изменилась), остальные — в списке за 230 вузом. При этом в рейтинг вошло всего 25 ведущих российских вузов (см. рис. 2). Среди вузов, представленных на рисунке 2, существенно улучшили свою позицию в рейтинге за три года только девять вузов.

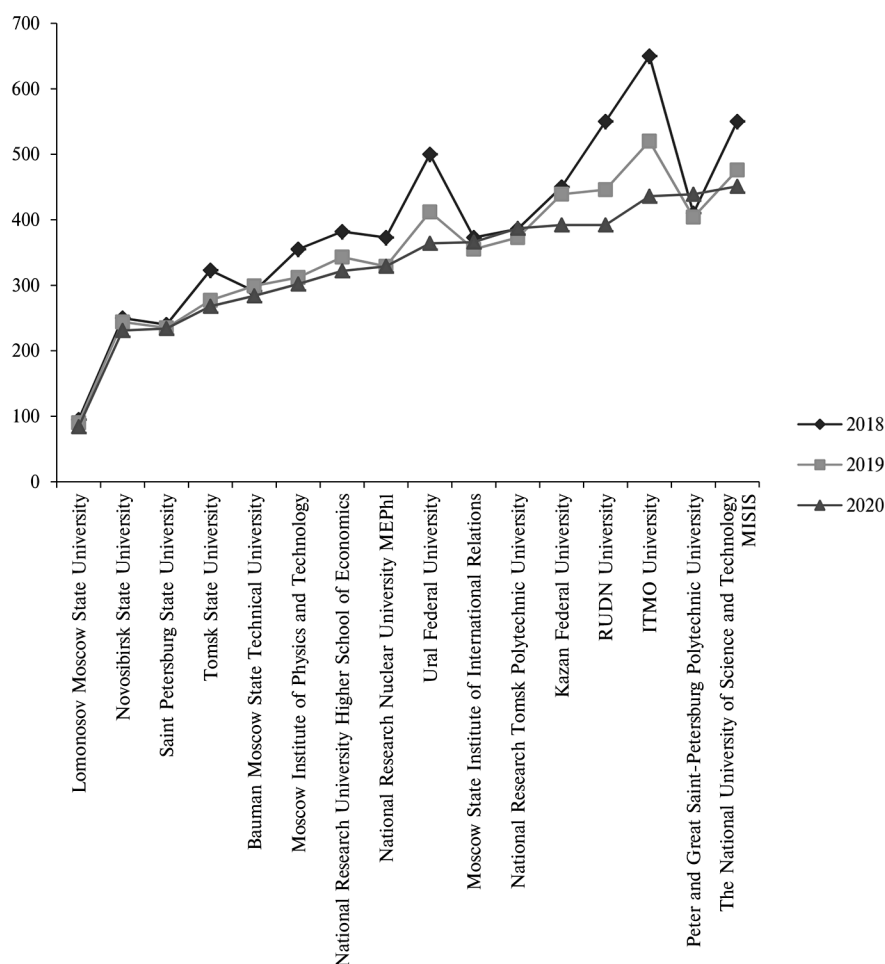


Рис. 2. Российские вузы в рейтинге вузов мира *QS World University Rankings* (шкала — место вуза в рейтинге)

Источник: [12].

Первую двадцатку данного рейтинга составляют вузы США, Великобритании, Швейцарии, Канады. В числе 50 лучших вузов можно выделить также вузы Сингапура, Китая, Японии, Гонконга, Австралии, Южной Кореи.

Рейтинг стран мира по индексу уровня образования свидетельствует, что Россия из 189 стран занимает 32-е место [13]. Рейтинг национальных систем высшего образования, который оценивает качество высшего образования, за 2018 г. включает Россию, находящуюся на 33-м месте [14]. Таким образом, российская система образования далека от лидирующих позиций.

В науке складывается аналогичная ситуация. Изучив динамику расходов на НИОКР по странам мира, можно заключить, что по сравнению со странами — членами ОЭСР в России тратится в два раза меньше средств на научные исследования и разработки в соотношении с ВВП (см. рис. 3, 4).

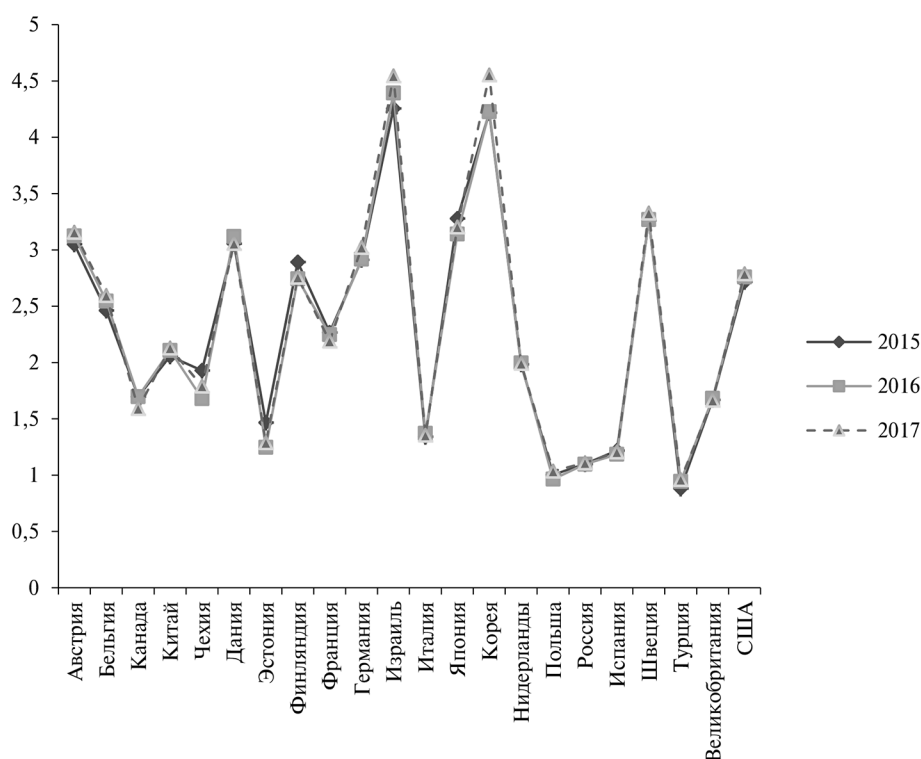


Рис. 3. Расходы на НИОКР в странах мира в 2015–2017 гг., в % к ВВП

Источник: [15].

В стоимостном выражении Россия занимает 10-е место по объему внутренних затрат на исследования и разработки [16]. В то же время, по данным российских рейтингов, результативность использования научных разработок в экономике крайне невысока. К такому выводу пришли авторы работы, проанализировавшие шесть международных рейтингов [17, с. 5–34].

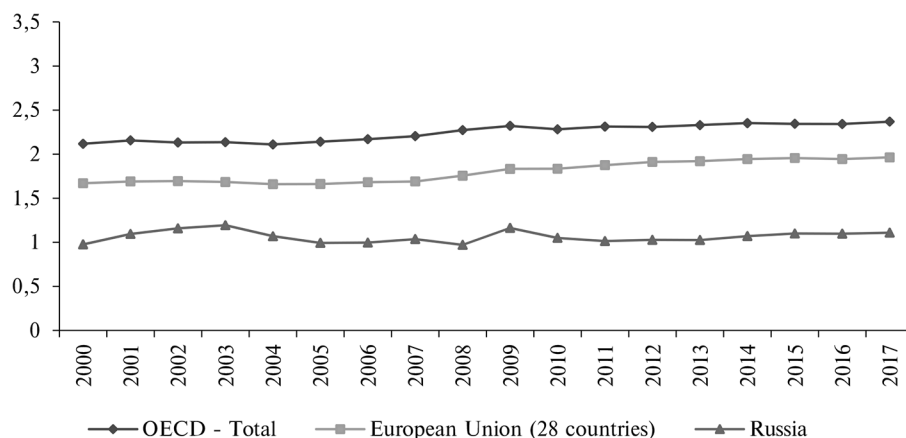


Рис. 4. Динамика расходов на НИОКР в странах ОЭСР, ЕС и РФ, в % к ВВП

Источник: [15].

Итак, Россия в развитии науки и высшего образования находится в ситуации догоняющего. А ведь образование является источником самодостаточности и независимости любого государства. Невозможно обеспечить надежную оборону, стратегически утрачивая способность науки и образования к самостоятельному развитию. Отталкиваясь от данного тезиса, сравним расходы на науку и образование, с одной стороны, и военно-промышленный комплекс, — с другой.

Согласно расчетам Стокгольмского института исследования проблем мира (SIRPI) военные расходы стран значительно различаются (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Военные расходы стран мира с 2006 по 2018 г., млрд долл. США

	В млрд долл. США					В % от ВВП	
	2006	2009	2012	2015	2018	2009	2018
США	527,7	668,6	684,8	596,0	649,0	4,6	3,2
Китай	55,3	105,6	157,5	214,8	250,0	2,1	1,9
Саудовская Аравия	29,6	41,3	56,5	87,2	67,6	9,6	8,8
Индия	24,0	38,7	47,2	51,3	66,5	2,9	2,4
Франция	54,5	66,9	60,0	50,9	63,8	2,5	2,3
Россия	34,5	51,5	81,5	67,4	61,4	3,9	3,9
Великобритания	57,8	57,9	58,5	55,5	50,0	2,4	1,8
Германия	38,1	47,5	46,5	39,4	49,5	1,4	1,2
Япония	41,6	51,5	60,0	40,9	46,6	1,0	0,9
Республика Корея	25,2	24,6	32,0	36,4	43,1	2,7	2,6

Источник: рассчитано по [18; 19; 20].

Получается, что на оборону наше государство расходует в 4 раза больше, чем на развитие высшего образования и науки (сравнение расходов в % от ВВП см. *рис. 3, табл. 2*), тогда как страны с развитыми экономиками (США, Китай, Франция) имеют примерно равные доли расходов на данные сферы в ВВП. А некоторые страны на образование и науку тратят даже больше, чем на формирование военной мощи (Германия). Закономерен вопрос: способна ли Россия, лишаясь самостоятельности в науке и образовании, сохранить военно-политический паритет?

Модели образовательных систем в современном мире

Анализ состояния и конфигурации систем образования в мире позволяет выделить три модели, характеризующие направления развития.

Первая модель сформировалась в экономически развитых странах.

Вторая модель реализуется странами среднего уровня, претендующими на определенную автономию политики и экономическую самодостаточность.

Третья модель сложилась в странах, полностью копирующих модель лидеров или не претендующих на наличие собственной модели высшего образования.

По какой модели пойдет развитие системы образования в России? От этого во многом зависят перспективы не только рассматриваемой системы, но и положение России в мировом сообществе в целом.

Предельно обобщая, отметим, что первую модель являют экономически лидирующие страны. Так, американские специалисты отмечают, что в Соединенных Штатах выражение «государственный университет» становится просто речевым оборотом. К примеру, Государственный (!) университет Вирджинии в 1985 г. формировал свой бюджет на 28% за счет государственных средств. В 2004 г. этот показатель снизился до 8%. Сейчас федеральная и государственная грантовая поддержка, государственные контракты занимают в структуре бюджета университета только 13,1% (правда, в абсолютном выражении сравнивать его с вузами «второй» и «третьей» образовательных систем нецелесообразно, т. к. сегодня бюджет Государственного университета Вирджинии составляет более 11 млрд долл. США)⁶. Даже в Португалии, где частные университеты зародились только три десятилетия назад, они составляют 2/3 от всех вузов, в которых получают образование более 40% студентов страны. В большинстве стран ОЭСР частные расходы на образование растут быстрее государственных [21, с. 79–92]. Может ли страдать от недостатка частных средств тот же Стэнфордский университет, если именно под его крылом выросли такие гиганты, как *Google, Yahoo!, Cisco, Sun Microsystems*?

Полагаем, что ситуация в высшем образовании стран ядра мир-системы характеризуется не просто включением в глобальные процессы, но именно *формированием глобальных университетов*, действующих в тесном контакте или принадлежащих бизнесу, имеющих огромные финансовые возможности и формирующих структуры влияния, кампусы,

⁶ Сайт Государственного университета Вирджинии. URL: <https://www.virginia.edu/facts>

филиалы по всему миру. И подавляющее большинство таких глобальных университетов концентрируется именно в США.

ЮНЕСКО в своем докладе еще в 2003 г. относил частный сектор к активному участнику, финансирующему систему образования (см. рис. 5).

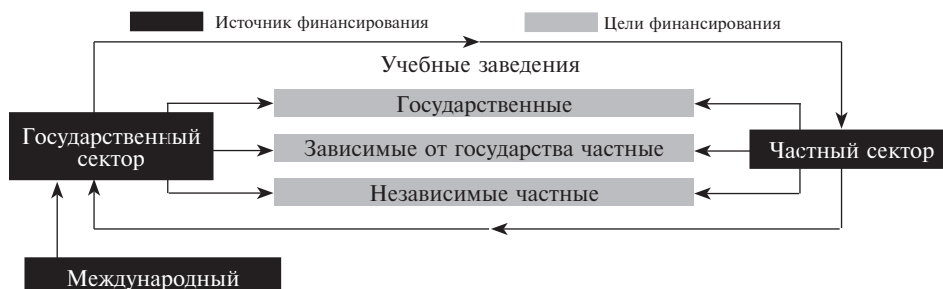


Рис. 5. Источники, движение средств и цели финансирования образования

Источник: [10].

Существенная доля частных организаций в финансировании образования наблюдается в Японии, Индии, Австралии, Чили, США, Израиле.

Особый интерес представляет опыт Чили. Уровень государственных расходов в этой стране сравнительно низок — 3,3% от ВВП и сравним с расходами в Японии (3,5%) и Турции (3,6%). Тем не менее исключительно высокий уровень частного финансирования (48% от общих расходов), повышает общие расходы на образование до 6,4% от ВВП, что сопоставимо с уровнями Мексики (6,4%) и Швеции (6,8%) [10]. Для сравнения: в России уровень финансирования за счет внебюджетных источников составляет 0,5% к ВВП (2018 г.) [22].

Обратимся к опыту использования в России модели «государство — вуз — бизнес» (модель «тройной спирали»). Эта модель, активно используемая в развитых странах, в России не работает. Связь «вуз — бизнес» очень слабая, опирается на эпизодическое финансирование отдельных исследований в рамках хозяйственных отношений. Крупнейший отечественный бизнес связан с вузами только посредством подготовки собственных специалистов (целевая подготовка специалистов)⁷.

В структуре объема средств образовательных организаций высшего образования России преобладают бюджетные средства (около 60%). Значительную долю занимают средства населения (около 25%). Существенно меньшую долю составляют средства организаций (около 12%). Остальное приходится на внебюджетные фонды и иностранные источники [22].

⁷ Правда, имеется и положительный опыт, когда российские ТНК сотрудничают с вузами в рамках НИОКР. ПАО «Газпром» определил вузы-партнеры, создал научно-исследовательский центр, при котором организована и действует аспирантура, созданы два диссертационных совета (сайт ПАО «Газпром». URL: <http://www.gazprom.ru/careers/education>). Аналогичные стратегии взаимодействия с вузами выстраивают ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Сбербанк».

Еще один источник эффективной реализации первой модели — *привлечение исследователей из других стран*. Изучение этого процесса в конце 1990-х гг. в США выявило, что иностранное происхождение имели 60% американских авторов наиболее цитируемых трудов по физике и 30% — по другим естественным наукам. Примерно 25% основателей и президентов биотехнологических компаний были уроженцами других государств. Ученые-эмигранты причастны к почти 90% новых научных идей (и полученных на их основе преимуществ), возникших в Соединенных Штатах за вторую половину XX в. И дело здесь даже не в количестве. Главное, предоставить *исключительные условия* привлекаемым *лидерам* научных направлений⁸.

Вторая модель высшего образования представлена странами, сохраняющими суверенность экономического и культурно-образовательного развития (к ним, например, относятся Россия и Китай). В этих странах несравнимо меньшие финансовые возможности для оплаты специалистов из других стран⁹.

Третья модель высшего образования реализуется в странах, подобных Сингапуру, Тайваню, даже Гонконгу, пытающихся впитать все, что есть в развитом мире без ущерба для себя, а также в бедных странах Азии и Африки, не имеющих возможности сформировать сколько-нибудь самостоятельную систему высшего образования.

Особенности российской модели и оценка ее перспектив

В современных условиях высшее образование России *избыточно ориентировано на Запад*. Большую тревогу вызывает то, что российские интеллектуалы отстранены от участия в разработке стандартов, регламентирующих научную и образовательную деятельность. Дополнительной угрозой выступает и то, что региональные вузы получают несравненно меньшие ресурсы.

Между тем многообразие регионов России, наличие в субъектах Федерации большого числа различных вузов, с одной стороны, усложняет процесс стандартизации высшего образования, с другой — служит богатым материалом для творческого развития. В условиях, когда наука и образование переживают не самый простой период, региональные вузы формируют потенциал для поиска принципиально новых идей, подходов, парадигм. Однако на практике указанный потенциал не используется адекватно. Статус и привлекательность для работы, учебы центральных

⁸ Директор Института менеджмента, инноваций и организаций Университета Калифорнии (Беркли) профессор Д. Тис пишет: «В большинстве лабораторий девяносто процентов результата создается двумя процентами ведущих ученых» [23, с. 33]. Как тут не вспомнить высказывание А. Маршалла о том, что «самый ценный капитал — это тот, который вложен в человеческие существа» [24, с. 270], причем ценность неизмеримо возрастает с уровнем квалификации и одаренности специалиста.

⁹ Отличительная особенность реализации этой модели в России — положительное сальдо миграции интеллектуального капитала. Так, по данным Росстата в 2017 г. количество прибывших мигрантов, имеющих ученую степень доктора наук, составило 1 752 чел., кандидата наук — 4 463 чел. В то же время количество выбывших из страны мигрантов, имеющих ученую степень доктора наук, составило 1 684 чел., кандидата наук — 4 374 чел. [7].

вузов страны еще больше усиливается в связи с тем, что под эгидой цифровизации образования они получают ресурсы и на развитие разнообразных форм дистанционного обучения. Положение усугубляется и негативными демографическими трендами, в результате, количество и качество абитуриентов, поступающих в региональные вузы, снижается.

Сказанное косвенно подтверждают результаты проводимого Высшей школой экономики мониторинга качества приема в вузы России в субъектах Федерации (рассматриваются средний балл ЕГЭ для поступления на бюджет в вузе региона, средняя стоимость обучения, количество зачисленных на бюджетные места). Сравним перечисленные показатели между регионами-лидерами и регионами, проигрывающими «борьбу за абитуриента».

По мнению авторов, среди множества рейтингов результатов деятельности российских вузов уместно обратить внимание на Рейтинг мониторинга эффективности вузов, разработанный научно-исследовательским Институтом мониторинга качества образования¹⁰. По итогам 2018 г. наибольшее значение результирующего показателя среди вузов составило $J = 30$ (в «первую лигу» попал только один вуз) [25]. Многие филиалы и негосударственные образовательные учреждения отнесены к списку неэффективных вузов. В числе первых находятся вузы Московской, Ленинградской, Томской, Новосибирской областей, Томска, Новосибирска. В середине списка можно выделить Тюменскую, Омскую области, чуть ниже — Алтайский край, ближе к концу списка — Пензенская область.

По итогам 2018 г. средний балл ЕГЭ, необходимый для поступления на бюджетное место составил:

- в Москве и в Московской области 78 баллов;
- в Томской области 74,6 балла;
- в Новосибирской области 71,2 балла;
- в Тюменской области 69,8 балла;
- в Алтайском крае 65,3 балла;
- в Пензенской области 64,3 балла;
- в Омской области 61,9 балла.

Абитуриенты мигрируют в регионы, где имеются вузы с большим количеством бюджетных мест и с лучшими условиями. Таким образом, происходит *вымывание из ряда регионов интеллектуального капитала*. Это подтверждает и внутривосточная статистика по миграции. К примеру, за 2016 г. отмечено более 170 тыс. чел., указавших причину миграции «в связи с учебной» и имеющих среднее общее образование.

Привлекательность региональных вузов можно измерить через отношение численности приема на бюджетные места к численности абитуриентов года поступления. В качестве последнего показателя

¹⁰ В 2018 г. в рамках методики расчета данного рейтинга выделено 10 лиг, которым соответствует установленный диапазон значения результирующего показателя J . Максимальное значение 35 соответствует наиболее эффективной работе вуза. При значении, например, от 13 до 17 вуз попадает в пятую лигу. При значении показателя менее 8 результат деятельности вуза считается неудовлетворительным, вуз — неэффективным, при этом выделены три лиги для таких вузов.

для расчетов за 2018 г. взяты данные о рождаемости по регионам детей 2001 г. рождения (потенциальное количество абитуриентов), т. к. Росстат в свободном доступе не публикует численность населения в возрасте 18 лет в региональном разрезе. Расчетный коэффициент показывает, сколько бюджетных мест приходится на одного потенциального абитуриента в регионе (см. табл. 3). Как следует из таблицы 3, превышение значения показателя лишь по 7 регионам составило 4 раза, что свидетельствует о *перекосе в бюджетном финансировании региональных вузов*.

Т а б л и ц а 3

Количество бюджетных мест на одного потенциального абитуриента в субъектах РФ в 2018 г.

№	Регион	Коэффициент
1	г. Москва и Московская область	0,389
2	Томская область	0,504
3	Новосибирская область	0,278
4	Омская область	0,259
5	Алтайский край	0,199
6	Пензенская область	0,146
7	Тюменская область	0,092

Источник: рассчитано по [7; 26].

Целесообразно ли дальнейшее усиление центров высшего образования или повышение эффективности системы образования требует укрепления ослабевающих субъектов Федерации?¹¹

Полагаем верным второе, поскольку студенты, которых при поступлении привлекает престиж вуза и количество бюджетных мест по завершению обучения, как правило, не возвращаются в регионы, где ниже заработная плата, меньше предложений от работодателей. Кто же тогда будет развивать региональную экономику?

* * *

Как мы пытались показать, отечественной системе высшего образования необходимо отказаться от установки на «догоняющее» развитие. А исполнительным и законодательным ветвям власти понять, что лидирующие позиции в высшей школе всегда будут принадлежать держателям стандартов.

¹¹ В данном вопросе зачастую переоценивается противоречие между качеством и территориальной доступностью образования. Практика показывает, что вузы в регионах могут демонстрировать высокие показатели. Так, один из авторов статьи является деканом факультета, выпускники которого за последние пять лет удостоились четырех медалей Президиума РАН за свои дипломные работы.

Следует также отказаться от номенклатурного подхода к делению вузов на категории с соответствующим данным градациям распределением ресурсов. Только тогда между ними развернется реальная конкуренция.

Важным источником ресурсов для развития региональных и федеральных вузов должен стать бизнес, но для его участия в финансировании подготовки кадров необходимо создать привлекательные условия. Следует указать и на комплиментарность состояния общества и образования. Свойственные современному российскому обществу многочисленные деформации в распределении доходов среди населения, ресурсов между регионами и организациями неизбежно переносятся и на систему образования.

Нельзя не понимать, что социально-экономическое развитие субъектов Федерации *непосредственно связано с уровнем высшего образования* в каждом из них. Однако вопреки этой очевидной, подтвержденной мировым опытом, истине, большинство региональных вузов получают минимум ресурсов, вследствие чего утрачивают научно-преподавательский состав и абитуриентов. Выход из этой ситуации требует радикальных решений.

Список литературы

1. Валлерстайн И. Конец знакомого мира. Социология XXI века. М.: Логос, 2004. 368 с.
2. Розов Н.С., Вертгейм Ю.Б., Сизенцев Г.С., Филиппов С.И., Горошко В.В. Разработка и апробация метода теоретической истории / под ред. Н.С. Розова. Новосибирск: Наука, 2001. 503 с.
3. Йен Чеонг Ченг. Поощрение локального знания и развитие человеческого потенциала в условиях глобализации образования // Менеджмент дайджест. 2004. № 4. С. 80–101.
4. Розов Н.С. Философия и теория истории. Кн. 1. Прологомены. М.: Логос, 2002. 656 с.
5. Ореховский П.А. Структуры когнитивности и российские реформы: научный доклад, препринт. М.: Институт экономики РАН, 2019. 47 с.
6. Мониторинг эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования. URL: <http://indicators.miccedu.ru/monitoring/?m=vpo>
7. Сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. URL: <http://www.gks.ru/>
8. Федеральное казначейство России. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/>
9. Образование в цифрах: 2018: краткий статистический сборник / Л.М. Гохберг, Г.Г. Ковалева, Н.В. Ковалева и др. М.: НИУ ВШЭ, 2018. 80 с. URL: <https://www.hse.ru/data/2018/06/29/1153062641/obr2018.pdf>
10. Всемирный доклад по образованию 2007. Сравнение мировой статистики в области образования. Монреаль: ЮНЕСКО, 2007. 209 с. URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/global-education-digest-2007-comparing-education-statistics-across-the-world-ru.pdf>
11. Рейтинг стран мира по уровню расходов на образование, 2014 / Аналитический портал «Гуманитарные технологии». URL: <https://gtmarket.ru/ratings/expenditure-on-education/info>

12. Рейтинг вузов мира URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2020>
13. Рейтинг стран мира по индексу уровня образования, 2018 / Аналитический портал «Гуманитарные технологии». URL: <https://gtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info>
14. Рейтинг национальных систем высшего образования, 2018 / Аналитический портал «Гуманитарные технологии». URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/rank-higher-education>
15. Расходы на НИОКР. URL: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>
16. Затраты на науку в России и ведущих странах мира / Институт статистических исследований и экономики знаний НИУ «Высшая школа экономики». URL: <https://issek.hse.ru/news/209009455.html>
17. Мартынова Е.А., Малахов В.А. Позиция России в международных рейтингах по показателям, характеризующим развитие науки, технологий и инноваций // Наука. Образование. Инновации. 2017. № 3 (25). С. 5–34.
18. Nan Tian, Aude Fleurant, Alexandra Kuimova, Pieter D. Wezeman, Siemon T. Wezeman. Trends in World Military Expenditure, 2018 (англ.). SIPRI Fact Sheet. SIPRI, 29.04.2019. URL: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-04/fs_1904_milex_2018.pdf
19. SIPRI Military Expenditure Database. URL: <https://www.sipri.org/databases/milex>
20. Gross domestic spending on R&D. URL: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>
21. Дусь Ю.П. Интеллектуальная колонизация. Миграционные перспективы присоединения Российской Федерации к Болонскому процессу // ЭКО. 2006. Т. 2. № 2. С. 76–92.
22. Индикаторы образования: 2018: статистический сборник / Н.В. Бондаренко, Л.М. Гохберг, Н.В. Ковалева и др. М.: НИУ ВШЭ, 2018. — 400 с. URL: <https://www.hse.ru/data/2018/12/14/1144745709/io2018.pdf>
23. Денисова Д. Время продавать знания // Эксперт. 2004. № 24. С. 32–37.
24. Маршалл А. Принципы экономической науки. М.: Прогресс, 1993. 415 с.
25. Рейтинг мониторинга эффективности вузов 2018. URL: <https://msd-nica.ru/rejting-monitoringa-effektivnosti-vuzov>
26. Мониторинг качества приема в вузы. URL: https://ege.hse.ru/reg_2018

FEDERAL AND REGIONAL CONTEXT OF THE HIGHER EDUCATION IN RUSSIA

In the face of increasing cross-country competition, the strategic role of higher education and science is steadily increasing. Russia largely copies Western standards in the field of science and education, having nothing to do with the development of these standards. As a result, the Russian Federation is on the periphery of the world intellectual development. The situation is exacerbated by changes in Russian higher education. In the 21st century, the higher education of Russia is characterized by the division of universities into federal and regional, which affects funding, the level of autonomy in the conduct of educational and scientific activities and other characteristics. The “nomenclature” approach to higher education institutions of the Russian Federation turns many regional universities into noncompetitive. Probably, the lack of conditions for equal inter-university competition dramatically reduces the interest for private business investment in both federal and regional universities. The article analyzes, in application to the Russian Federation, three models of the development of modern higher education, common in the world. It is concluded that

the numerous deformations of modern Russian society are transferred to higher education. Therefore, education reforms are impossible without major changes in society and without taking into account the fact that modern Russian universities reproduce the diversity of socio-economic relations.

Keywords: assessment of the effectiveness of universities, region, science, the pyramid of Russian universities federal universities, higher education, regional universities

JEL: P36, P51, I21

Дата поступления — 21.06.2019 г.

ДУСЬ Юрий Петрович

доктор экономических наук, доцент, декан факультета международного бизнеса;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского» / проспект Мира, д. 55-А, г. Омск, 644077.

e-mail: dus@omsu.ru

РАЗУМОВ Владимир Ильич

доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского» / проспект Мира, д. 55-А, г. Омск, 644077.

e-mail: RazumovVI@omsu.ru

ПУЗИНА Наталья Викторовна

кандидат экономических наук, доцент кафедры международных экономических отношений факультета международного бизнеса;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского» / проспект Мира, д. 55-А, г. Омск, 644077.

e-mail: PuzinaNV@omsu.ru

DUS Yuri P.

Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor, Dean of Faculty; International Business of the Dostoyevsky Omsk State University / 55A, Mira Av., Omsk, 644077.

e-mail: dus@omsu.ru

RAZUMOV Vladimir I.

Dr. Sc. (Philos.), Professor, Head of the Department of Philosophy; Dostoyevsky Omsk State University / 55A, Mira Av., Omsk, 644077.

e-mail: RazumovVI@omsu.ru

PUZINA Nataliya V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of the International Economic Relations of Faculty of the International Business;

Dostoyevsky Omsk State University / 55A, Mira Av., Omsk, 644077.

e-mail: PuzinaNV@omsu.ru

Для цитирования:

Дусь Ю., Разумов В., Пузина Н. Федеральный и региональный контекст высшего образования в России // *Федерализм. 2019. № 3. С. 72–87.*

Андрей БАКШЕЕВ

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ПРОФСОЮЗОВ СИБИРИ (1918–1929 гг.)

Проблемы профсоюзного движения многоаспектны и в каждом государстве имеют свои особенности, связанные с культурно-историческим прошлым народов, традициями, этническим составом населения, уровнем экономического развития государства, его территориальных сообществ и др. Наряду со специфическими особенностями профсоюзных организаций, теорией и практикой определены относительно устойчивые принципы формирования профессиональных союзов и их задач, которые могут быть использованы и при дальнейшем развитии государства, в том числе и в современной России. В этой связи важное значение имеют процессы развития взаимоотношений профсоюзов с государственными структурами Сибири в 20-е гг. XX в. Именно в это время растут и крепнут новые направления работы профсоюзных органов, связанные с развитием советской государственной системы. Это и выдвижение профсоюзами кандидатур на руководящие, прежде всего хозяйственные, должности, и некритическая поддержка профсоюзами любых предложений руководителей предприятий, и отказ от борьбы за права трудящихся на государственных предприятиях и др. Таким образом, в России начался процесс сращивания профсоюзных организаций с советским государством. Нежелание профессиональных союзов провести четкую грань между своими обязанностями и ролью придатков хозяйственных органов в производстве болезненно сказывалось на взаимоотношениях с трудящимися. Такая позиция профсоюзов отрывала их от реальных нужд и запросов рабочих, вызывала у населения разочарование и апатию по отношению к профсоюзному движению.

Ключевые слова: государственная политика, новая экономическая политика, развитие Сибири, забастовочная деятельность профсоюзов, профсоюзы и власть, выдвиженческая политика, профсоюзы на предприятиях, коррупция

JEL: J51, J52, L32, P23, R58

В 20-е гг. XX в. профсоюзное движение в Сибири, как и во всей стране, сделало значительный шаг вперед. После победы Октябрьской революции в стране возникают новые условия жизни, которые не могли не отразиться на деятельности профсоюзов. Большинство профсоюзных организаций и государственные органы в годы Советской России были тесно связаны между собой. И те, и другие структуры были призваны вы-

ражать интересы и чаяния людей труда — рабочего класса, служащих, беднейшего крестьянства. Эта взаимосвязь выражалась в различных направлениях.

Наряду с этим возникает и ряд особенностей, связанных с действиями большевиков, предпринявшими уникальную в своем роде попытку построения бесклассового, гармонично развитого общества, где бы полностью отсутствовала частная собственность, а средства производства принадлежали народу, т.е. государству. Важная роль в этом процессе отводилась профсоюзам.

Профсоюзы и советская власть

Сразу после Октябрьской революции, в условиях военного коммунизма и гражданской войны профсоюзы России (в т.ч. и Сибири), как и многие другие общественно-политические организации, оказались под жестким контролем партийно-государственных органов. В результате изначально предназначенная им функция независимого общественного объединения была потеряна. Конечно, такая трансформация произошла не сразу, а постепенно, в течение определенного промежутка времени.

II Всероссийский съезд профсоюзов в 1919 г. под давлением большей части большевистских и пробольшевистски настроенных делегатов, по существу, отказался от принципа независимости профессиональных союзов по отношению к государственной власти. Был принят предложенный главой Совнаркома В.И. Лениным курс на их полное огосударствление, т.е. подчинение государству, его структурам.

Место и роль профсоюзов в советском государстве как «приводного ремня» от партии к массам была окончательно определена X съездом РКП(б) в 1921 г. Проведение партийной линии обеспечивалось прежде всего подавляющей ролью коммунистов в руководстве высших профсоюзных организаций. Так, в составе профкомов крупных предприятий доля коммунистов, как правило, не опускалась ниже 50%; около 10% приходилось на долю членов ВЛКСМ. Вместе с тем роль профсоюзов в социальной защите рабочих и организации производства оставалась весьма значительной. Профсоюзные комитеты рассматривались как составная часть аппарата управления предприятий, представлявшая интересы рабочих и служащих. Большинство решений принималось так называемым треугольником, куда входили директор, секретарь парткома и председатель профкома [1, с. 12].

В период нэпа профсоюзное движение разделилось на *два направления*.

К первому направлению можно отнести профсоюзы, которые существовали на государственных предприятиях; ко второму, — те, которые действовали в частных фирмах, компаниях, акционерных обществах. Они действовали далеко не в одинаковых условиях и решали, по сути, разные задачи.

Профсоюзные организации на государственных предприятиях заботились прежде всего о *повышении производительности труда, укреплении трудовой дисциплины*. Продолжая защищать интересы рабочих

и служащих, профсоюзное руководство при этом уже не помышляло о противоборстве с администрацией предприятий, а тем более с государственными органами.

Важно отметить и то, что, хотя право на забастовку было закреплено в действовавшем с 1922 г. новом КЗоТе, к концу 1920-х гг. забастовки на государственных предприятиях, даже при веских на то причинах, являлись большой редкостью. Они стали рассматриваться партийными и советскими руководителями как серьезная антисоветская деятельность. Так, например, в Сибири на протяжении 1921–1924 гг. свирепствовал страшный голод, вызванный непосильным налоговым бременем в отношении крестьянских хозяйств региона. Поэтому на протяжении всего этого периода на многих предприятиях Сибири периодически вспыхивали забастовки в связи с перебоями в снабжении населения хлебом и другими продуктами первой необходимости. Однако они быстро подавлялись с помощью сотрудников ОГПУ, а их зачинщики безжалостно выявлялись и увольнялись [2, с. 189–190].

Усилилось идеологическое давление на трудящихся. Официальная пропаганда постоянно внушала массам мысль, что сознательный рабочий не должен противопоставлять свои интересы интересам советского государства диктатуры пролетариата, т.к. главная цель рабочего государства — сделать жизнь людей труда все лучше и лучше, и поэтому конфликтовать с ним просто абсурдно. Если забастовки и возникали, то, как правило, без всякого участия в них профкомов и даже вопреки уговорам профсоюзных руководителей не идти на конфронтацию с советской властью.

В отличие от государственных предприятий, в частных фирмах, компаниях, акционерных обществах и т.п. профсоюзы, напротив, занимали активную, наступательную позицию, особенно по отношению к предпринимателям.

К 1 октября 1922 г. кампания по денационализации средней и мелкой промышленности в Сибири была практически завершена. Из 1640 национализированных промышленных предприятий 739 (или 45%) было денационализировано, при этом более 90% возвратилось прежним владельцам (кустарям, ремесленникам).

Самым важным направлением работы профсоюзов на таких предприятиях оставалась *организация забастовок, митингов протеста, стачек и локаутов*. Причем в этом деле профсоюзы рабочих активно поддерживались соответствующими партийными и государственными структурами.

Одним из таких примеров поддержки забастовочной деятельности профсоюзных организаций со стороны большевистской партии и государственных учреждений являлась борьба рабочих Бодайбинской районной организации союза горнорабочих против администрации частной концессионной компании «Лена-Голдфилдс», которая работала на Ленских золотодобывающих приисках. Профсоюзные организации требовали от владельцев концессии выполнения установленных в СССР законом норм и условий оплаты труда. Для этого они настаивали на существенном повышении горнорабочим заработной платы.

Важным рычагом давления на администрацию концессии стали забастовки, к которым рабочие приисков неоднократно прибегали в течение 1926—1929 гг. Владельцы концессии вначале пытались игнорировать требования профсоюзных организаций. Однако профсоюзы сумели мобилизовать на борьбу за свои права большинство рабочих приисков. Также они активно использовали поддержку на местах со стороны органов советской власти и партийных комитетов. Все это в конечном итоге вылилось в подписание в Москве коллективного договора от имени ЦК союза горнорабочих и заставило администрацию приисков считаться с их требованиями. Таким образом, в 1929 г. профсоюзам удалось *решить в пользу рабочих большинство спорных вопросов*, возникавших между администрацией и трудовыми коллективами.

В ходе свертывания нэпа на рубеже 1920—1930-х гг. советское государство взяло курс на полное вытеснение частного капитала из экономики страны. В этих условиях владельцы концессии резко сократили, а затем и вообще прекратили выдачу зарплаты рабочим. В ответ на это в июне 1930 г. Бодайбинский райком профсоюза горнорабочих объявил всеобщую забастовку. Забастовщики высказались за национализацию приисков советским государством и предъявили концессии иск на 750 тыс. руб. Забастовка продолжалась почти два с половиной месяца и была поддержана многими профсоюзами рабочих Сибири и Дальнего Востока, а также общественностью страны [3, с. 16].

Позднее забастовочное движение в СССР практически стало невозможным. Частные предприятия были огосударствлены, и все призывы к забастовке приравнивались к вредительству и жестоко карались правоохранными органами. Вновь воспользоваться забастовкой как средством борьбы за свои интересы рабочие смогли лишь в условиях кризиса советской системы в самом конце 1980-х гг.

Формы взаимодействия профсоюзов и хозяйственных органов советской власти в Сибири

Представляется, что одной из главных форм участия профсоюзов в работе Советов в 20-е гг. XX в. являлось выдвижение профессиональными организациями на руководящие посты, прежде всего в государственную промышленность, знающих производство и имеющих организаторские способности «рабочих от станка». Такая практика всемерно поощрялась со стороны центральных хозяйственных и профсоюзных структур Сибири. Кроме представительства интересов рабочих, подобное выдвижение должно было восполнить огромный недостаток управленческих кадров. Предполагалось, что трудовые коллективы должны были выдвигать самые достойные кандидатуры, которые показали себя на практике умелыми специалистами и хорошими организаторами, а также имели непререкаемый авторитет среди рабочих. С их назначением на руководящие должности связывались и надежды на повышение эффективности управления производством, улучшение экономических показателей предприятий. Все эти изменения в конеч-

ном счете должны были позитивно сказаться на материальном положении работников.

С другой стороны, никто так хорошо не мог понимать нужды и интересы трудового коллектива, как человек, на собственном опыте испытавший все достоинства и недостатки своего производства. Такой руководитель мог достаточно хорошо вести дела на предприятии именно с учетом интересов наемных работников. Думается, что в этом смысле *выдвижение профсоюзами кандидатур на руководящие должности* можно считать вполне оправданным и полезным решением.

Подобная форма работы профсоюзов стала чрезвычайно популярной и использовалась практически во всех губерниях Сибири. Так, в 1923 г. на общем собрании профсоюза государственной текстильной фабрики им. С.М. Буденного в городе Бийске Алтайской губернии на должность заместителя директора был выдвинут рабочий С. Мардаровский. Он длительное время трудился на этой фабрике, хорошо знал производство и пользовался значительным авторитетом среди работников предприятия. Важно отметить и то, что директором этой фабрики был также выдвиженец трудового коллектива, бывший рабочий А. Решенов [4, с. 50].

В Барнауле в 1925 г. на руководящие должности профсоюзами было направлено 23 рядовых «рабочих от станка». Они заняли должности руководителей младшего и среднего звена, стали мастерами цехов, заведующими мастерскими, заведующими хозяйством и т.п. По Омскому округу в 1925 г. в руководство было выдвинуто 58 «рабочих от станка». Они заняли должности: заведующего Омским городским коммунальным хозяйством, директора механического завода, начальника стройконтроля, директора дрожжевого завода, директора городского рынка и т.д. [5, с. 3–7].

Важно отметить, что на усиление влияния профсоюзов на формирование состава хозяйственных кадров влияло и то, что хозорганы обязаны были согласовывать с профсоюзами все свои назначения на руководящие посты. Например, в 1924 г. Енисейский губпрофсовет пересмотрел заново весь состав руководителей местной промышленности в связи с обсуждением проекта приказа губернского отдела местного хозяйства об утверждении их на новый операционный год. При этом ГСПС сделал несколько отводов. В октябре 1922 г. только с согласия президиума Сиббюро ЦК Всероссийского союза горнорабочих на совместном заседании Сибирского промышленного бюро по утверждению кандидатур в руководство трестов золотодобывающей промышленности председателем треста «Енисейзолото» был назначен В. Сергеев, членом правления треста «Лензолото» — Г. Щербинин [6, с. 66–67].

Профсоюзы выдвигали своих кандидатов и непосредственно на должности хозяйственных и государственных руководителей. Так, в Иркутске, по предложению губотдела профессионального союза кожевников назначили директора кожзавода №3 и его заместителя. Причем подавляющее большинство выдвижений проводилось губотделами союзов без всякого согласования с государственными органами [7, с. 36–37].

Вопреки всякой логике главную причину плохой работы советских учреждений повсеместно стали видеть не в текучести кадров, не в их низкой квалификации и нищенской зарплате, а в отсутствии необходимого числа коммунистов и им сочувствующих — выходцев из рабочих. Например, в Забайкалье массовая чистка советских учреждений, в т.ч. и выборных органов, началась с первых дней установления советской власти и присоединения к РСФСР. В отчете Забайкальского губкома РКП(б) за ноябрь 1922 г. по июль 1923 г. с гордостью сообщалось, что со дня советизации (7 ноября 1922 г.) по 1 мая 1923 г. было заменено 80% председателей и членов волревкомов прежде всего на выдвиженцев из сознательных рабочих, которых рекомендовали профсоюзы и партийки. В результате коммунистическим влиянием был охвачен весь аппарат управления губернии. Естественно, такой классовый подход к формированию органов власти принес много вреда. Опытных специалистов увольняли, а их места занимали неопытные рабочие-выдвиженцы [8, с. 127].

Таким образом, несмотря на определенные результаты, в целом, выдвижение профсоюзами кадров из «рабочих от станка» в руководство не стало высокоэффективной формой участия трудящихся в государственном управлении и управлении производством. Уходя на руководящую работу, многие рабочие приобретали совершенно новый статус и положение. Это приводило к потере ими связи со своей социальной группой. У таких работников возникали присущие новому положению свои специфические интересы и потребности, часто приходившие в явное противоречие с интересами защиты прав трудящихся. Все это находило многочисленные подтверждения в практике реальной хозяйственной деятельности рабочих-выдвиженцев в Сибири.

Одной из главных проблем для выдвиженцев стала *коррупция*. Повальное взяточничество тогда охватило всю Сибирь. Редкий нэпман не давал взятки государственным чиновникам. Это вошло в систему. Противостоять этому злу выдвиженцы из рабочих не могли, да и не хотели. Вырвавшись из нищеты пролетарской среды, «рабочие от станка» хотели сполна насладиться своим новым государственным статусом. Об этом свидетельствуют многочисленные судебные процессы и приговоры взяточникам.

Так, например, А.А. Сосновиков, Новониколаевский уездный комиссар, а также Д.П. Никитин, его заместитель (оба получили должности как выдвиженцы из рабочих) взяли от арендатора Каланчаевской и Зверьковской мельниц С.Е. Шуберта в качестве взятки муку, чтобы вдвое уменьшить количество муки во время сдачи сентябрьского 1922 г. продналога. В результате за сентябрь С.Е. Шуберт сдал всего 50% положенного налога. О вымогательстве взятки заявила владелица мельниц, которую, учитывая ее заявление, к ответственности не привлекли. Оба уездных продработника получили по 5 лет заключения, а их помощник Г.Д. Корнилов, который выступал посредником, был осужден на 1 год заключения [9, с. 5].

Таким образом, *ориентация государства на самородков из рабочих* в целом не давала ожидаемого эффекта. Их было явно недостаточно

для заполнения всех вакантных мест руководителей и специалистов. Вместе с тем выдвиженцы из рабочих, в силу своей неподготовленности, не всегда могли справиться с возложенными на них задачами. Неумение их быть профессиональными управленцами часто заставляло органы власти привлекать к данной работе буржуазных специалистов.

Профсоюзы пытались оказывать непосредственное влияние и на ход и организацию производства. Вот как объяснял политику профсоюзов в этом вопросе заведующий тарифно-экономическим отделом Сиббюро ВЦСПС Я. Кроник: «... Поскольку дальнейшее увеличение зарплаты тесно связано с улучшением положения предприятий и, в частности, с уменьшением накладных расходов, постольку союзное внимание производственной работе должно быть усилено. Необходимо поглубже вникнуть во все хитрости хозрасчета наших хозорганов и вместе с ними и через них взяться серьезно за улучшение нашего производства» [10, с. 2].

Участие в управлении производством профсоюзные организации должны были использовать для выполнения своей главной функции — *защиты прав и интересов трудящихся*. Однако практика, сложившаяся на предприятиях Сибири, часто порождала примеры другого рода. Стремление профсоюзных организаций к участию в управлении предприятий нередко приобретало отрицательные, а то и уродливые формы, деформировало роль профсоюзов в их взаимоотношениях, как с хозяйственными руководителями, так и с трудовыми коллективами. Увлечение управленческими делами приводило профсоюзы на деле к т.н. хозяйственному уклону, когда они брали на вооружение «предпринимательскую», «хозяйскую» психологию. Здесь на первое место выходили заботы о производстве. *Социальные же интересы рабочих отходили на второй план.*

Довольно активно профсоюзные органы проявляли себя в борьбе за повышение производительности труда, которую постоянно вело руководство предприятий. Они проводили соответствующую агитацию, при заключении коллективных договоров шли «путем повышения норм выработки» на основе главным образом уплотнения рабочего дня. Профсоюзы вмешивались и в решение чисто хозяйственных вопросов, порой подменяя администрацию предприятий. Часто случались ситуации, когда тот или иной профорган Сибири занимался «вопросом об изыскании сырья сверх предусмотренного программой», принимал непосредственное участие «в скорейшем оборудовании и пуске» производственных мощностей, «в подборе квалифицированной рабочей силы». Исходили от профсоюзов и прямые указания хозяйственникам, в т.ч. и по изменению технологических процессов [11, с. 7].

Получила широкое распространение в Сибири и практика огульной, *некритической поддержки профсоюзами любых предложений хозяйственников*, даже заведомо неверных. Профсоюзы всегда соглашались с временной невыплатой рабочим заработной платы, прикрываясь расхожей фразой «о неимении достаточных средств на предприятии». Мирились они и с невыполнением администрацией коллективных договоров. Порой выступали с требованиями об увольнении рабочих с предприятия, как это сделал в 1925 г. председатель одного из профессиональных

союзов города Новониколаевска. Даже производственные совещания как органы, призванные, по изначальному замыслу, вовлекать рабочих в управление производством, не были свободны от функций грубого нажима на них [12, с. 10].

Сложившая практика привела к тому, что деятельность профсоюзов и административных органов в общественном сознании стали очень похожими. Дело дошло до совмещения в одном лице хозяйственно-го руководителя и профсоюзного лидера, как это, например, произошло в 1925 г. в Алтайской губернии [13, с. 2]. *Хозяйственный уклон в деятельности профсоюзов* даже был вынужден осудить в 1925 г. XIV съезд РКП(б), который напомнил профсоюзам об их истинном предназначении.

Также бывали нередкими случаи, когда администрация предприятий откровенно пряталась за спиной у соответствующих профкомов, перекладывая на них всю ответственность за те или иные крайне непопулярные решения. Эти явления получили широкое распространение в Сибири и в целом подвергались осуждению со стороны государственных органов. Несмотря на это, положение в корне не менялось. Думается, что существование такой (в целом порочной) системы основывалось на укоренившихся в то время взглядах на руководящую роль профсоюзов в их взаимоотношениях с хозяйственными органами советской власти. Считая свою страну пролетарской, а себя законными представителями рабочих, профсоюзы постоянно ставили перед собой задачу — научиться самим управлять государственными предприятиями.

* * *

Таким образом, неумение и нежелание профессиональных союзов провести четкую грань между своими обязанностями и ролью хозяйственных органов в производстве болезненно сказывалось на взаимоотношениях с трудящимися. Такая позиция, безусловно, отрывала их от реальных нужд и запросов рабочих.

Вместе с тем сохранившееся в большинстве профсоюзных организаций стремление обеспечить достойные условия труда, своевременно и в полном объеме выплачивать заработную плату, организовать отдых работникам и членам их семей, решить жилищную, продовольственную и многие другие вопросы позволили профсоюзам укрепить организационно, увеличить свою численность. Рост их авторитета позволил мобилизовать рабочих на хозяйственное строительство, оживившееся в период новой экономической политики, развить их творческую инициативу и активность.

По мнению автора, накопленный в советское время, особенно на его ранней стадии, опыт профсоюзной работы как позитивный, так и негативный может оказаться востребованным и в настоящее время. В обстановке, когда в России вновь встала задача найти пути подъема экономики, в т.ч. Сибири, целесообразно обратиться к советской практике, где важное место всегда отводилось профсоюзам.

Список литературы

1. ГАРФ. Ф. 5451. Оп. 5. Д. 127. С. 12.
2. Бакшеев А.И. Причины, последствия и борьба с голодом 1921–1924 гг. в Сибири // Федерализм. № 2(70), 2013. С. 183–190.
3. ГАРФ. Ф. 5451. Оп. 7. Д. 214. С. 16–18.
4. ГААК. Ф.Р. 77. Оп. 2. Д. 222. С. 49–51.
5. ГАРФ. 5451. Оп. 9. Д. 329. С. 3–7.
6. В Сибирском бюро ЦК Вс. союза горнорабочих // Профессиональное движение Новониколаевск. 1922. № 12. С. 62–69.
7. ГАРФ. Ф. 5451. Оп. 9. Д. 220. С. 36–37.
8. Бакшеев А.И. Проблемы функционирования советского государственного аппарата Сибири в первой половине 1920-х гг. // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2011. № 1(9). С. 123–131.
9. Борьба со взяточничеством // Правда. 14 нояб. 1922 г. № 257. С. 5.
10. Кроник Я. Некоторые итоги Сибконференции // Профессиональное движение. Новониколаевск. 1924. № 1. С. 1–22.
11. ГАКК. Ф. 731. Оп. 5. Д. 76. С. 6–7.
12. Материалы ко Второй Всесибирской конференции профсоюзов 4 декабря 1923. Новониколаевск, 1923. С. 1–38.
13. Гинзбург Л. Недочеты профработы в Сибири // Профессиональное движение. 1925. № 46. С. 1–10.

RELATIONS BETWEEN STATE BODIES AND TRADE UNIONS OF SIBERIA (1918–1929)

The problems of the trade union movement are multidimensional and each state has its own characteristics related to the cultural and historical past of nations, traditions, ethnic composition of the population, level of economic development of the state, its territorial communities, etc. Along with the specific features of trade union organizations, theory and practice defined relatively well-established principles of forming trade unions and their tasks, which can be used in the further development of the state, including in today's Russia. In this regard, the development of relations between trade unions and state structures of Siberia in the 1920s is of great importance. Twentieth century. It was at this time that new areas of work of trade union bodies associated with the development of the Soviet state system are growing and gaining strength. This includes the nomination by the trade unions of candidates for leadership, above all economic, positions and uncritical support by the trade unions of any proposals from managers of enterprises and the abandonment of the struggle for workers' rights in state enterprises, etc. Thus, Russia began the process of merging trade union organizations with the Soviet state. The reluctance of the trade unions to draw a clear distinction between their duties and the role of the appendages of economic bodies in production had a painful effect on relations with the workers. Such a position of the trade unions separated them from the real needs and demands of the workers, caused frustration and apathy of the population towards the trade union movement.

Keywords: corruption, new economic policy, state policy, the development of Siberia, promotion policy, trade unions and power, trade unions in enterprises, union strike activities

JEL: J 51, J 52, L 32, P 23, R 58.

Дата поступления — 24.05.2019 г.

БАКСШЕЕВ Андрей Иванович

кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой философии и социально-гуманитарных наук;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Красноярский государственный медицинский университет имени профессора В.Ф. Войно-Ясенецкого» Министерства здравоохранения Российской Федерации / ул. Партизана Железняка, д. 1, г. Красноярск, 660022.

e-mail: baksh-ai@yandex.ru

BAKSHEEV Andrey I.

Cand. Sc. (Hist), Associate Professor; Head of the Department of Philosophy and Social Sciences and Humanities;

Krasnoyarsk State Medical University named after Professor V.F. Voyno-Yasenetsky Ministry of Health of the Russian Federation / 1, Partizan Zheleznyak Str., Krasnoyarsk, 660022.

e-mail: baksh-ai@yandex.ru

Для цитирования:

Бакшеев А. Взаимоотношения государственных органов и профсоюзов Сибири (1918—1929 гг.) // Федерализм. 2019. № 3. С. 88—97.

Левенте КОВАЧ, Сабольч ПАСТОР

ИССЛЕДОВАНИЕ МИРОВЫХ ИПОТЕЧНЫХ РЫНКОВ

Рост численности населения вызывает к жизни проблему его обеспечения жильем. Одним из инструментов решения этой задачи выступает развитие ипотечных рынков, имеющее несомненные национальные и континентальные особенности. В статье проведен обзор и описание ипотечных рынков Азии, Африки, Европы, Латинской Америки, а также Соединенных Штатов Америки и Китая. Авторами статьи предпринята попытка выявления основных причин возникновения узких мест на ипотечных рынках этих континентов и стран. Показано различие данных причин в разных государствах, имеющиеся здесь сходства. Например, то, что в начальный период погашения хозяйства ипотечного кредита возлагают на домашние хозяйства значительное финансовое бремя.

Ключевые слова: Азия, Африка, Европа, ипотечные рынки, обзор, Китай, Латинская Америка, проблемы и тенденции, Соединенные Штаты Америки

JEL: E43, G21, O18

In our paper, we try to get an insight into the mortgage markets of the various continents and countries of the world. Our main argument is that in general there are fundamental problems with the mortgage policy and we have to reconsider the basic models. With the help of a literature review and most recent data we point to the most problematic areas in Latin America, Africa, Asia and China, the United States and eventually in the European Union. The introductory part paves the way for the second part of our paper in which we offer a brand new solution for the most important problems of the mortgage markets of the world.

When we study the global highlights of the housing and mortgage markets we have to point to the (i) overheated home prices in a number of cities but there have been price decreases as well in some other areas as well. This is because of the government actions to reduce foreign purchases, macro-prudential measure and/or stretched affordability. The regulators have been actively managing markets with the help of tightening and loosening of lending rules. (ii) Also we have to highlight that high household debt amplifies risks. Household debt-to-GDP ratios are at or over 100% in a couple of countries (Norway, Denmark, Canada, Australia, Sweden, UK). The economies are more vulnerable to shock with higher household debt and the borrowers are more exposed to downturns.

Owing to affordability constraints and regulatory interventions, household debt growth has decreased in couple of countries. In some other areas the household debt-to-GDP ratios have stabilized while in China and South Korea they have continued to grow. (iii) Political uncertainties such as Brexit, a political appointment to oversee Fannie Mae and Freddie Mac, new governments in Latin America also affect housing. (iv) There are fears of slower economic growth as China and the Eurozone are slowing. The more powerful US dollar is putting pressure on emerging markets, the core inflation is low in the Eurozone and Japan and they are going to increase the key interest rate in the US. (v) There are some other areas where problems could emerge. Material increases will be out of the question because weaker growth and generally slow mortgage rate rises. In the medium term there is a downside pressure from rising rates, fading fiscal stimulus in the US and weaker growth in China partly because of the stubbornly high global debt. Also we have to mention the tightening of the global financial conditions which could worsen the mortgage performance. Finally, it is also important to highlight (vi) the mixed impact from rising rates. The pace of mortgage rate rises will be different in the USA, Japan and the Eurozone. The impact is going to depend on whether mortgages have long-term fixed rates and the macroeconomic backdrop. Highly leveraged markets with a larger number of variable-rate loans may face marked deterioration in loan performance in the case of quickly rising rates. Markets with long-term fixed-rate loans (Latin America, France, Belgium, the US, and the Netherlands) may see lenders gradually increase their demand for higher-risk borrower and loan characteristics as their profitability suffers and competition intensifies [1].

An Overview of the World's Mortgage Markets

Latin America

According to the IMF [2] report, in the past few decades lighter financial conditions and favorable exchange ratio indices helped increase demand and raise interest in borrowing in almost all Latin American countries. The only exceptions to this trend were the years of the 2008–2009 global crisis. Mortgage lending showed an exceptional increase in countries such as Chile and Brazil. The growth of the mortgage market was strong in Brazil, where mortgage lending figures have quintupled since 2007, although there is a generally low credit level behind this increase rate, as well as significant housing anomalies.

Mortgage lending in Latin America grew by 14% on an annual average (inflation adjusted) from 2003 to 2014. This showed a larger increase than that of emerging Asian countries, but it was still smaller than the exaggerated growth rates which were observed in Europe before the housing market bubble burst [2]. The expansion of lending in this region was accompanied by high real estate prices and blooming construction. The construction industry currently accounts for about 6% of the GDP. This ratio is higher than those in emerging Asian countries and the similar ratios of European countries. In addition, apartment prices in metropolitan areas have nearly tripled. Not considering the currently significant growth, the expansion of the mortgage market in most Latin American countries (with the refreshing exception of Chile) is modest in international comparison. In the six most open Latin American countries

(Brazil, Chile, Columbia, Mexico, Peru and Uruguay) mortgage loans only reach 7% of the GDP, while in emerging Asian countries they are at over 20%, and in the United States, they exceed 65%. In addition, the better part of Latin American mortgage loans are provided by commercial banks using domestic deposits and only a fraction of these is securitized. This pattern is the exact opposite of that of converging European countries, where the role of financial institutions conducting non-bank activities increased significantly in mortgage lending too during the years before the financial crisis. This was mainly due to large wholesale funding and cross-border funds. While the further deepening of the mortgage market and the entire credit market would be naturally expected in the future, the fast expansion of credit necessitates tighter monitoring in order to successfully avoid the credit market's cyclical boom then burst, which has already hit the region with considerable force in the past.

We can demonstrate that, aside from the fast growth in lending in the past few years, the level of financial intermediation in Latin America (with the exception of Chile) remains under the level of other developing countries, even if we take into account per capita income. This difference clearly demonstrates the region's long history of macroeconomic instability (in which credit market crises and weak institutional structures for creditors and proprietary rights play a significant role) [3]. The modest performance of the mortgage market is what stands behind the relatively low credit/GDP level in Latin America; we already mentioned that mortgage loans amount to only 7% of the GDP, which keeps this region standing under the level of other developing countries [2].

According to some authors [4] in some countries (namely Brazil and Peru) mortgage loans and housing prices increased faster than was the tendency in the past and faster than economic conditions could account for. This is proof that the surge in mortgage loans can be due to factors that are not part of the standard models. In Brazil, for example, a government-supported housing loan program was introduced which bears the name of "My Home, My Life" (*Minha casa, minha vida*) [5].

The growth in mortgage loans in Latin American goes hand in hand with the expansion of the local currency-denominated bond market and the lengthening of the long term yield curve structure (which has even reached 20-30 years in some cases) [6]. Housing prices grew the most in areas where there was an abundance of mortgage loans available. Housing price data from the five countries where this was available showed that the annual average real growth rate in housing prices remained well below that of converging European countries before 2008, although they were somewhat higher than the values in emerging Asian countries¹.

However we do have to note that the increase in the prices of homes primarily shows the expansion of the high-level income segment of people living in urban areas. At the same time, this is the segment, which has the most access to mortgage loans [7]. No immediate problem is demonstrated by the most important available indicators behind this significant growth, however,

¹ We should not however make any serious conclusions from this data as there is only modest data available about the housing market, which makes precise risk estimation difficult in most Latin American countries. Data on the price of housing is only available in six countries and these stretch over quite a short time horizon and only contain data on specific urban areas.

based on previous experience this does not mean that all is satisfactory. There is severe lack of data in the Latin American market. Internal risk models may help in assessing risks and the anomalies of the housing and other credit sectors may be measured through these [8]. According to other factors, vulnerabilities related to the housing market are kept properly at bay. Mortgage loans, which account for roughly 20% of bank loans, continue to represent only a small portion of banks' portfolios. The ratio of non-performing loans is low (about 3% of mortgage loans) and the indebtedness indicators of debtors are at a manageable level: at around 35% of available income. In comparison, this is at 60% in emerging European countries [2].

This short overview shows that mortgage lending is still in its infancy in Latin America. Previously, in order to utilize the advantages of urbanization and to improve the quality of life of the lower urban class, governments in Latin America tried to introduce housing support schemes. Despite the fact that these support schemes actually improved access to housing and moderated its lack thereof, they left a number of open-ended issues [9]. By now, it is also evident that resolving the growing housing problem will only be possible through introducing fundamental changes [2]. It is clear that central resources will not be enough and that private investments are the key to resolving the lack of housing.

Africa

As we mentioned previously when discussing Latin America, one possible way to measure the mortgage market is to determine the ratio of mortgage loans to the GDP. If we look at it this way, it is evident that the African mortgage bond market is quite moderate. The ratio is low throughout the African continent. South Africa's and Namibia's values of 30,6% and 20%, respectively, are already considered extremely high compared to the others, and these are the countries that have the most integrated mortgage markets [10]. At the same time, we should consider that these are the only countries in the entire Sub-Saharan region where mortgage loans are over 5% of the GDP².

After South Africa and Namibia, North Africa is the most developed region of the African continent with regard to the mortgage market. In Morocco, the ratio of mortgage loans to the GDP is 7%, while in Tunisia and Egypt these values are 5,9% and 3%, respectively [12]. Towards East Africa, in Kenya, the mortgage market operates quite well, however the ratio here is still only 2,5% of the GDP. This actually symbolizes a total of 13 thousand individual mortgage loans in the entire country [13; 14]. Towards West Africa, in Ghana and Nigeria the same ratio is around 4%. In Chad, mid-Africa this value is only 0,1%, while in Congo there is no mortgage loan market at all to mention. These numbers clearly and undoubtedly indicate that the mortgage market in Middle Africa is quite underdeveloped.

Despite the fact that there is immense room for growth in the mortgage market on the African continent, the vast majority of households do not have access to mortgage loans. *Walley* [13; 14] points out that merely 3% of African households have adequate income that would allow access to loans. Although this

² For example, in North American and Europe mortgage loans account for over 40% of the GDP. In the Netherlands, Ireland, Switzerland and Denmark this ratio is over 80% of the GDP [11].

number is higher in urban areas, throughout the continent most of households have to resort to other financial sources to meet their housing needs.

It is intriguing that the Kenyan housing financing system has grown noticeably in the past few years, both in terms of the value and number of loans. Here, the market has already surpassed its germination period and will likely enter into the next developmental phase. That is why it is important to consider what conditions are necessary for guaranteeing continued development [10].

Truly speaking, not everyone requires help from the government to fulfill their housing needs. It is obvious that the poor need the help of the government, however there is a significantly expanding societal layer on the African continent, which would be capable of taking on a mortgage loan. According to *AfDB* [15] the African middle class has grown both in terms of its size and its purchasing power in the past decade. All of this is primarily due to the fact that over the past twenty years, a considerable economic expansion has been taking place on the African continent. Moreover, the result of this expansion is that the quality of life of households has improved significantly, and many of the poor have caught up to the middle class: in 2010 approximately 313 million people (over one third of the African population) had an income of 2 to 20 dollars per day: meaning that there are three times as many people belonging to the middle class now, as there were in 1980, and twice as many as in 1990.

According to *AfDB* [15] the middle class can be divided into two large groups. One of these is the traditional middle class: those who make from \$4 to \$20 per day belong to this group. The other class is a so-called floating class, the individuals of which consume somewhere between \$2 and \$4 per day. The members of this floating class are the ones who may potentially enter the traditional middle class, if the economy continues to grow. According to the study, around 44% of the population may belong to the middle class where daily income ranges from \$2 to \$20. In some African countries this group may encompass 10 to 90% of the population. This may present a strong challenge, but at the same time, it may also serve as an opportunity, if the right alternatives are presented on the housing market [10].

According to *SBG* [16] by 2030 the number of middle class households will increase from 15 million to 40 million in 11 of the fastest growing countries in Africa. In addition, several large cities are growing at an incredibly fast pace. For example, the populations of Kinshasa, Nairobi and Dares-Salaam are likely to increase by 70% by 2025. Nigeria will have 7,6 million more middle class households, while a 1.6 million increase is expected in Ghana. Sudan and Angola will each grow by 1 million middle class households [17].

In spite of this, the African continent is generally regarded as the embodiment of economic and social problems, where institutions are corrupt and there is a great lack of real government control. Yet, there are exceptions: countries which are undergoing significant development both economically and politically. At the beginning of the new millennium Africa's economic growth started to speed up (the average annual growth was over 5%) [17]. In addition to the continent's most important driving engines of growth, Nigeria, Kenya, Angola, Ethiopia, the economies of Tanzania, Ruanda, the Ivory Coast and Senegal are also growing rapidly.

Consequently, the African housing market will already grow significantly in the mid-term and this tendency will only be strengthened by the continent's population increase. The current population is over 1 billion and it will probably reach 2.4 billion in the next 40 years. This means that adequate housing will need to be provided for hundreds of millions of Africans in the next few decades. It is also important to mention that if the current tendencies continue, by 2030 there will be 300 million more Africans living in cities [17]. For them, access to affordable and financeable housing will be a key issue.

Currently the governments of individual countries cannot, and maybe would not take any serious measures to solve the lack of housing — this gives way for private investors. The price per square meter of homes built by private investors (which are larger and better quality) will increase considerably, and the infrastructure around these built homes will also need to be established (schools, hospitals, parks and other services). Since most governments possess very small capacities, the establishment of such services also adds to building costs. At the same time, borrowers with little income who would undertake a long term financial commitment such as a mortgage loan, cannot find a home that they could actually afford. Thus, the housing market problems of the African continent continue to pile up.

Asia and China

Compared to Europe, the Asian mortgage market is extremely heterogenic, therefore it is difficult to point out its most important features [18]. Mortgage loans account for 9% of the nominal GDP in India, 20% in Thailand, 45% in Hong Kong and 56% in Singapore [18; 11]. In Japan, this ratio is 41%. The current GDP per capita in Asia is around four times what it was in 1990. The mortgage markets of several Asian countries are changing dramatically, which results in many opportunities, but also many challenges. In the coming years, this region will probably become the growth center of the world economy, however, currently the mortgage markets of plenty of Asian countries are still in their development phase [19]. It may not come as a surprise that the largest mortgage market of this region is that of China. According to data from June 2004, the market was the size of 1670.7 billion dollars (13,800 billion renminbi/yuan), and grew to 19,600 billion renminbi by the end of 2016 [20]. After China, Japan is the next highest ranked in terms of mortgage markets. It is however worth pointing out that both the Chinese and the Japanese markets are modest compared to the mortgage markets of the United States or the United Kingdom. Another interesting fact is that the Chinese mortgage market is smaller when looked at in proportion to the country's population. This is also true in comparison to Hong Kong.

The first mortgage loan was granted by China Construction Bank (CCB) in 1986, while in 2005 it issued its first mortgage-backed security (MBS). At the end of 2011 the value of mortgage bonds outstanding was \$1,04 thousand billion, which is equal to 6.6 thousand billion renminbi. The annual growth rate of this was 15%. The stock of non-performing loans remained a stable 0,3% throughout 2011. One of the biggest challenges for Chinese decision makers is to keep rising housing prices in check. Different measures were introduced by authorities, but Chinese citizens are quite willing to buy tangible assets such as real estate, even

if that real estate can only be bought for 70 years, i.e. the right of ownership expires after this time [21]. The most frequent mortgage loan types in Asian countries are adjustable rate mortgages (ARM) — mortgages with a fixed rate for a certain amount of time, which later become adjustable — and fixed rate mortgages (FRM). Typical requirements that give rise to mortgage loans show that the loan to value (LTV) ratio moves between 70 to 80%. Vietnam has the lowest ratio, 50%, while India has the highest: 85%. The terms of mortgage loans vary, comprising 20 years in India, Indonesia and South Korea for example, while in China, Japan, Malaysia and Vietnam it is 30 years.

By analyzing 13 South Asian and Southeast Asian country studies, *Cacnio* [22] points out that the size of the stock of mortgage loans does not present a great risk to regional banks' financial stability. With regard to India, *Kumar* [23] emphasizes that within the complete loan portfolio, the increase in the ratio of housing loans is negatively linked to the increase in the number of non-performing loans (NPLs).

Based on our observations so far, we can establish that mortgage markets are growing at incredible speed in a few countries, although they remain modest compared to some developing or developed countries. The total value of mortgage loans and their proportion to the GDP still remains very insignificant in Asian countries.

In contrast, the number of challenges to be faced continues to increase, since India remains one of the fastest growing countries at the beginning of the third millennium, and its economic growth is mostly fueled by domestic consumption. 32% of the population is now urbanized, although this ratio will probably reach 40% by 2030. Demographic realities are favorable, as 66% of the population is under 35 years old. The Indian middle class is likely to expand by 380 million individuals from 2015 to 2022, which will pose a challenge for the Indian housing market.

According to *Lindfield* [24] nearly 55% of the Earth's population will live in cities by 2030. Each year the populations of cities grow by 3%. In some Asian countries a large city may even be compared to an autonomous country economically, as well as from the point of view of the population. Large cities such as Bangkok, Manila and Tokyo represent a huge part of the GDP in their individual countries. Still, finding a home remains difficult for many Asians. The analysis by *Yoshino—Helble* [25] reveals that out of measures to be taken on the demand side, the most cost-efficient solution would be to lower mortgage loan interest. For people who are renting their homes, the most efficient solution is financial support. This last conclusion draws attention to the need for state intervention.

We must begin our brief overview of the Chinese mortgage market by explaining that there are currently two types of institutions which finance the acquisition of homes (general financial and special housing financing institutions). General financial institutions play a much more definitive role in the mortgage market, and indeed, the five state commercial banks play a role that is even more important. These (previously state-owned) banks have been listed since the 2000s and conduct their business activities under the strict supervision of the central bank. Another important unique trait is that there is both a primary and a secondary mortgage market [26].

Commercial individual loans and housing provident funds (further — HPFs) can be found among mortgage loans in the primary market. As there is a quantitative ceiling for the latter, these are not always enough to buy a home, due to high housing prices. The so-called hybrid mortgage loan was born as a solution to this. This loan combines the maximum value of housing provident funds and commercial mortgage. Historically, the latter was more significant, as, for example, in December 2014 HPFs accounted for 19,22% of all commercial mortgage loans. All of China's mortgage loans have an adjustable rate, the primary reason behind which is the central bank's declared intent. If the central bank corrects the interest rate, this will apply to all mortgage loans where the maturity is over one year. The new interest rate is applied from the beginning of the following year. From 2005 on, commercial banks have the chance to change the interest on mortgage loans. The size of the minimum down payment is determined by the central bank and is currently 20%³, while the maximum maturity is 30 years for mortgage loans. In addition, the total sum of the age of the borrower and the maturity cannot be more than 65 years [26]. The risk associated with mortgage loan repayment is relatively low in China. Furthermore, in most cases non-performance is related to real estate development, where developers cannot fulfill the commitments that they undertook and cannot meet the conditions set in their contract. It is also important to mention that low risk is due to strict banking regulation, which take into account the future debtor's income, occupation and the condition of the real estate in question. Borrowers need to submit quite an array of documents (a tax refund certificate, a bank account statement, and other certificates proving ownership of any other real estate, vehicle or stock, if applicable). In fact, banks may also request further guarantees and commercial insurance. Later on, from time to time banks examine the ratio of non-performing loans in their portfolio [27].

With the fast growth in retail mortgage loans, commercial banks strive to improve the liquidity of mortgage loans, however they only have limited opportunities to sell their mortgage products at capital markets. That is exactly why the central bank started a pilot program for commercial mortgage-backed securitization (MBS), within the framework of which China Construction Bank could issue 3 billion yuan's (RMB) worth of commercial mortgage-backed securities. Later, in September 2014, the central bank issued a statement in which it set the popularization of issuing MBS and other long-term maturity financial bonds as the means to ensure that the capital requirements for mortgage loans are met. This was especially important because of first-time home buyers.

Purchasing a home is often a problematic affair in China, since the market is actually a two-tier market. There are many unused homes in rural areas, and supply is much higher than demand here. However, nobody ever moves into these empty homes. In comparison, the exact opposite is true for large Chinese cities, where prices are continuously increasing. This feature of the housing market makes it necessary to always apply two types of intent and direction in decision making about housing policy. In case of the cities at the first level, it is a significant problem that banks are not so keen on lending to

³ Previously, in the case of some cities, this was raised to 25%, and was then once again lowered to 20%.

an already indebted population. This does however result in more and more people turning to the shadow banking system (a much riskier source), which further contributes to the increase in housing prices. Many already correlate this type of lending with the global financial crisis of 2007–2009. In this case, therefore, it is visible that the mortgage lending practice developed up until now has some serious shortcomings [27].

As for the future, we must mention that by 2020 China's urbanization rate will reach 60%, which might mean that the available apartments in cities of a lower ranking may also soon become inhabited. Currently, however, the biggest concern of the Chinese housing market is the imbalance between the different levels. New apartments are being built in areas where there is little demand, as opposed to the most populated cities, where their supply is quite modest. In 2015 for example, 61% of new construction took place in third and fourth ranked regions, and only 5% of it in the primary regions [27].

In China it is clearly visible that prices on the real estate market are rising considerably, so much so in fact that many now find it impossible to buy real estate through the current mortgage options. It is largely due to this that the State Council of the People's Republic of China launched its initiative to promote leasing. Within the framework of this, taxes are to be reduced for property developers who lease their apartments instead of selling them. This initiative seems helpful at first glance, however the rate of return gained from renting out apartments is incredibly low in China. For example in Beijing and Shanghai it provides a mere 1,5% yield annually [27]. Chinese wages cannot keep up with the credit-fueled rise in real estate prices, therefore property developers also cannot gain adequate yield from leasing their apartments. In fact, it is also important to mention that in many cases investors must repay short-term loans, meaning that leasing — which provides less yield — is not in the least an option for them [28]. These problems are further exasperated by the way rental agreements are structured. Typically, renters borrow from banks to make an upfront, one-time payment to developers, which covers five years, but they can repay this loan over as many as 10 years. The upfront payment is good for developers, as it is a source of income and moderates the loss on unsold inventory, but it also delays debt repayment attached to the real estate unit [28].

China can't allow real estate prices to decline significantly, as homeowners have clearly come to expect their property values to rise continually. Given that household lending now constitutes 22% of the assets of financial institutions, a decrease in the prices of homes would lead to significant financial anomalies. To avoid such risks, China is turning towards development. Investment in real estate has increased by 14% compared to 2017 and development loans are up 21%. Instead of reducing leverage, banks continue to blow up the speculative bubble: mortgage growth is at around 20% [28]. One solution would be to slow lending. This could mean increasing required down payments, which would raise the capital risk weighting on real-estate assets for banks. Another would be to introduce a hard cap on new loans. However, if credit flow into real estate continues to increase at the same rate, no level of regulatory intervention will suffice.

By promoting real-estate lending and encouraging banks and developers to subsidize renters, the government is actually delaying lending structure reforms. Real estate developers are likely to increase their debt, while consumers must

prepare themselves for longer rent-repayment terms. All of this will result in new homes becoming more and more unaffordable for buyers, regardless of their growing supply [28].

The United States

According to [29] the role of rented homes remained significant in the United States both before and after the 2008 crisis. This is mainly due to the fact that the labor force is much more mobile than it is in, say, the European Union [30]. It is a well-known fact that due mainly to high real estate prices, it is generally at the age of retirement and in rural areas that people own their homes. For actual homeowners (not those who buy with the aim of renting out) the size of the mortgage may become significant when the payment of installment presents an alternative for monthly rent. This can mostly happen in a low interest rate environment, otherwise it does not present a realistic alternative. The right to walk away, a classically American right, could cause and in fact has caused huge anomalies. The final root cause of the 2008 crisis was that those who borrowed prior had to repay increasingly larger installments due to the steep rise in interests. After a certain point their monthly repayments surpassed the level of rent by a very significant amount and debtors with a poorer economic background (meaning those whose debts were already covered by so-called subprime mortgages with higher risk and interest) started handing creditors the keys to their homes one after the other. In addition, it is also true that the prices of the massive amount of used (and worn and run down) real estate properties of previous debtors with a higher risk fell to a fraction of their original value over a short period of time, and therefore a large volume of American mortgages turned toxic (ultimately due to the right to walk away!).

It is therefore visible that the subprime mortgage crisis, which is now over in the United States, was a result of the dysfunctional operation of the financial system [31; 32]. It is a well-known fact that it managed to create the excessive indebtedness of the population, as well as a shadow banking system together with an unclearly structured product market, which was primarily characterized by the “hunt for yield”. As was predictable, the outcome of this was the bursting of the bubbles in the summer of 2007 and the developing of the financial and liquidity crisis.

The subprime market became truly popular in 1990, due mostly to low interest and increasing leniency in determining creditworthiness. *Gramlich* [33] points out that these loans grew to five times their original volume between 1994 and 2000. However, according to *Király* [32] the true boom only started at the beginning of the third millennium. From 2001 to 2007 the volume of mortgages was multiplied by 6. While in 2001 subprime mortgages accounted for 5% of the complete mortgage loan portfolio, by 2007 their share grew to 15%. By the end of 2007, American households had borrowed a total of 13 thousand billion dollars (over 100% of the GDP). Out of these 10 thousand billion dollars were mortgage loans, and within them 1400 to 1500 billion were subprime loans [34; 35].

Prior to the crisis, the United States saw one of the biggest surges in real estate prices in its history. According to *Shiller* [36] based on the Case-Shiller-index (which takes into account geography as well), the value of residential real

estates increased by 226% from 2000 to 2006. Securitization and increasing residential property prices had a positive influence on one another: the rise in the prices of homes increased credit supply, while the growing credit volume further boosted real estate prices [37].

We must observe that the surge in subprime loans resulted in the issuers of mortgage loans easing lending standards in a low interest rate environment and opening up towards riskier social classes, in addition to offering products available to less creditworthy debtors [38]. After the bubble burst, the American mortgage market froze spectacularly.

The 2008 financial crisis shed unmistakable light on the fact that fundamentally speaking, the mortgage loan is not a flawed product, but an unlucky combination of events may very easily render it so.

Europe

In this part we will give a brief overview of the state of the European mortgage market before the crisis and of today's tendencies. We talk separately about the EU15 (the member states that joined prior to 2004) and about the EU12 (the member states that joined after 2004). We decided to separate these two groups because the mortgage markets of the two regions differ in their fundamental features.

Mortgage Markets in the EU Member States. In the member states of the EU that joined after 2004, after the Soviet Union collapsed and the state socialist economic policy became obsolete and with the reform of the regulatory and institutional framework system, it became possible to continually develop the growth of the market economy [39]. After the transformational crisis the increase in the income of households was one of the most important pulls of banking markets [40]. Banks began their mortgage activities then. The emerging of mortgage markets was part of the financial development of the transforming countries [41].

In most countries, during this period of transition the previously state-owned real estate inventory fell into private hands, yet households did not use their owned properties as coverage for their financing needs. Mortgage and credit markets were built gradually in the 1990s, and, as we have previously mentioned, this also meant the deepening of financial integration. With the quick upsurge in lending, in the countries that had only recently joined the EU the full credit portfolio in proportion to the GDP increased from 17% in 2000 to 55% in 2007. In 2000 the mortgage loans of households constituted less than 5% of the GDP, while in 2007 this ratio increased to 25% of the GDP. The average statistical data is quite diverse: in Croatia, Latvia and Estonia, the ratio of household loans to the GDP was over 40% in 2007, while in both Romania and Slovakia this ratio was below 20%. Diversity was even more evident when comparing available income to household credit. While in Latvia and Estonia this reached 64% and 79%, respectively, in Romania it was 23% [42].

The ratio of mortgage loans within total household loans was also quite diverse when observing the newly joined countries. While in 2007 mortgage loans accounted for 80% of household loans in Estonia, in Romania this percentage was only 20. On average, mortgage loans accounted for 56% of household loans in 2007 across new EU member states. What this means is that mortgage

loans represented only one (although quite an important) component of total household credit in these states.

It is also worth pointing out that in the case of both “old” and “new” EU member states there are significant differences in the denominated currency of mortgage loans. This warrants attention because the type of the currency of the borrowed funds influences the affordability of loans and the financial vulnerability of households. In the “old” EU states almost all household and mortgage loans were/are denominated in the state’s own currency, while in “new” EU member states a significant portion of mortgage loans was denominated in foreign currency (in euros or in Swiss francs). The fast increase in household loans was incentivized by demand, fueled by higher wages and higher prospective salaries for the future. The fact that foreign currencies with lower interest received more consideration can be explained by rational expectations in connection with appreciating local currencies. This can, in turn, for the large part be explained by the Balassa-Samuelson effect.

However, the mortgages denominated in foreign currency showed significant diversity in the case of “new” EU countries. This ratio was less than 1% in the Czech Republic and over 50% in Hungary, while it almost reached 90% in Romania. In the case of Hungary, this ratio was already quite risky, as most of these mortgage loans were denominated in Swiss francs, which is much more volatile than the Euro [43]. The ratio of loans with variable interest also differed among countries; their ratio in Hungary, Slovakia and Slovenia neared 80%.

Mortgage Markets in the “old” EU Member States and in the Eurozone. In 1999, in the Eurozone, the volume of mortgage loans was about 27% of the GDP, while in the year before the crisis (2007) this percentage grew to 42. The reasons behind this increase were low interest rates and more intense competition on the mortgage market, mostly noticeable through reduced surcharges. The average volume of mortgage loans increased, which was also aided by the lengthening of their maturities. In addition, in the years before the crisis an intensive competition resulted in the introduction of new mortgage market products that made it possible for the population to take out mortgages of higher sum-to-capital ratio. The index demonstrating indebtedness per capita reached a record high in 2007 throughout the entire Eurozone. Compared to 1999 it now differed less between countries, which proved that households with less debt had “caught up” in terms of the level of their indebtedness, and that property prices increased at varying rates [44].

Between 1999 and 2007 the gross total interest payment obligations of households in Belgium and Germany decreased, while they increased in Spain, the Netherlands⁴, Portugal and Finland. In 2007, they stayed at a relatively low level in Italy, and somewhat increased (by around 4%) in Germany, Spain, Portugal and Finland. From 1999 to 2007 the volume of loans for buying homes grew the most in Greece (by 30,3%) and the least in Germany. Property prices increased the most in Spain (by 11,9%) and the least in Austria (by 1,2%) [44].

In Western Europe the household mortgage balance portfolio demonstrated

⁴ Interest payment obligations were extremely high in the Netherlands, although one of the reasons behind this was the large proportion of households with mortgages.

in proportion to the GDP grew from 42% to 50% of the GDP from 2000 to 2007, while the stock of household loans showed no significant variability. In Italy it reached 30% of the GDP, while in Denmark it jumped to 124%. 54% of homes were purchased with the help of a mortgage in Austria, while this ratio was nearly 90% in the Netherlands. On average, mortgage loans accounted for 72% of all Western European household loans in 2007. The proportion of loans with variable interest varied more: one-third of all loans in France and Denmark, compared to 95% in Portugal [42].

After the 2008 mortgage crisis the regulation of financials systems changed and mortgage was managed more cautiously. In some EU countries we can observe a large-scale decline in the loan portfolio since 2008, mostly in countries such as Ireland, Portugal and Spain, where there is visibly excessive indebtedness. In these economies the gross stock of mortgage loans in 2016 was much lower than in 2007, although it has noticeably started increasing in the past few years [44].

In 2016 the mortgage market showed two contradictory sides. In some countries variable rate mortgage loans are the only ones that continue to be offered, while in others there are also long-term maturity, fixed rate loans or a some type of other version of them offered. However, here it is important to mention that there seems to be a new tendency for fixed rate interest to be dominant, since the borrowers of the loans are trying to make the best use of the currently available favorable conditions, and are also making wiser decisions.

The size of outstanding loans in the EU decreased by 1,4% from 2015 to 2016, which is, among other causes, also the result of the depreciation of the English pound due to Brexit. Not considering changes in exchange rates, retail lending grew by 167 billion euros. Observing the tendency of the past 10 years, there are five dominant countries on the EU mortgage market: the United Kingdom, Germany, France, the Netherlands and Spain. Combined, these countries accounted for 81% of the total retail mortgage loan portfolio of the EU in 2016.

The variability trends of mortgage loan interests have turned around recently and in certain cases, interest rates have started to rise.

A different type of duality is visible in the fact that while in Mediterranean countries people see it as important to own their homes, in Germany, for example, people would rather rent their homes and invest in other types of assets. In addition, households demonstrate significant heterogeneity in whether they buy their homes with the help of mortgage or not. In the Netherlands, for example, 60% of home buyers took on mortgages, while in Romania, the opposite is true: only 0,9% of the population used a mortgage and 95,6% of the homeowners bought their properties without one⁵.

The fact that EU mortgage loan debtors have different preferences with regard to fixed or variable interest mortgage loans is a result of different regulatory environments and cultural factors. It is most definitely true, however, that fixed rate loans have become more popular in lower mortgage loan interest environments, since consumers try to make the best of cheap money, even with interest rates on the rise. We can observe this process the most clearly in Spain,

⁵ URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics.

where at the end of 2016 about 58% of new loans had some kind of fixed interest period initially, compared to 2015, when this ratio was only 37%.

As a result of an improving labor market, economic growth and a low interest rate environment, the aggregated gross lending indicators of the EU followed/are following an upward trend started in 2012 and have by now reached a level similar to that of 2007, before the crisis. Due to the significant growth of mortgage markets, many countries have introduced stricter macroprudential regulations, in order to prevent the market from getting overheated. The most important measures taken are stricter LTV regulations or actually regulating the loans that exceed the LTV threshold value. The reason why this is necessary is because it protects debtors who own less capital for buying new homes. Amortization rules similar to those of the Swedish Financial Supervisory Authority have been created [45]: these rules introduce much more restrictive limits for debtors with a loan-to-income (LTI) ratio above 4,5%.

Following this overview of the situation of the global mortgage market, we will analyze the parameters of mortgage loan repayment, as well as presenting a new type of mortgage loan facility, for which we will provide evidence with the help of financial mathematics. Through this, we aim to provide a practical solution that can be applied in real life for moderating or resolving the problems and risks that were presented in the overview above.

Summary and Conclusions

In the introductory section of our paper we highlighted the most important features of the global housing and mortgage markets. Some challenges are looming and there are positives signs as well. Later, with the help of the review of the most recent literature, we confirmed that there are fundamental problems with the the global mortgage markets. The issues are different and currently it is quite clear that the well-known mortgage policy cannot be sustained in the longer term. Namely it is getting more and more difficult for the next generations to buy real estate as the initial monthly repayments in the first years are too high in comparison with the monthly salaries. Also it is important to keep in mind that the population of some countries and continents is increasing at a very rapid rare and there are a number of other demographic shifts as well.

Based on our findings and after taking into consideration the global tendencies, we try to give a solution for the most important challenges of the global mortgage markets in the second part of our paper.

References

1. FITCH RATINGS: Global Housing and Mortgage Outlook. 2019. URL: [https://www.lma.eu.com/application/files/4215/5066/7567/Global_Housing_andMortgage_nOutlook - 2019.pdf](https://www.lma.eu.com/application/files/4215/5066/7567/Global_Housing_andMortgage_nOutlook_-_2019.pdf).
2. IMF: Regional Economic Outlook: Analytical Notes. Keeping an Eye on Housing Markets in Latin America. Western Hemisphere Department, Spring. 2012.

3. Cottarelli C., Ariccia G. D., Vladkova-hollar I. Early Birds, Late Risers, and Sleeping Beauties: Bank Credit Growth to the Private Sector in Central and Eastern Europe and in the Balkans // *Journal of Banking and Finance*. 2005. N 29. N 1. P. 83–104. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2004.06.017>.
4. Cubeddu L., Tovar C., Tsounta E.: *Latin America: Vulnerabilities under Construction?* // IMF Working Paper, 12/193, Washington, IMF. 2012.
5. Kowaltowski D., Granja A. D., Moreira D., de Carvalho, G. Pina S.M., Oliva C.A., Castro M.R. The Brazilian Housing Program “Minha Casa Minha Vida” // A Systematic Literature Review. *Journal of the Korean Housing Association*. 2015. Vol. 26. N 6. P. 35–42. URL: <https://doi.org/10.6107/jkha.2015.26.6.035>.
6. Jeanneau S., Tovar, C. Latin America’s Local Currency Bond Markets: an Overview. Bank for International Settlements: Financial Stability and Local Currency Bond Markets. CGFS Publications. 2008. N 28.
7. Hoek-Smit M. C., Diamond, D. B. Subsidies for Housing Finance. World Bank Seminar on Housing Finance in Emerging Markets // *Housing Finance International*. 2003. Vol. 18. N 3. March
8. *Titularizadora Colombiana*. Monitoreo de la Region: Mercado Hipotecario // Dirección de Planeación. July 2010.
9. WORLD BANK. Results in the Latin America and Caribbean Region // The World Bank Group, Washington, D.C. 2016. Vol. 7. URL: <http://hdl.handle.net/10986/24406>.
10. CAHF: Housing Finance in Africa: A Review of Some of Africa’s Housing Finance Markets // Centre for Affordable Housing Finance in Africa. 2016. URL: <http://www.uclg-localfinance.org/documents/publication/housing-finance-africa-review-some-africas-housing-finance-markets>.
11. HOFINET: Sub-Saharan Africa // Housing Finance Information Network. 2016. URL: <http://www.hofinet.org/countries/region.aspx?regionID=8&id=13>.
12. OPIC: Housing Africa. Overseas Private Investment Corporation // OPIC News, Special Issue. 2006. Vol. 8. N 4. URL: <https://www.opic.gov/sites/default/files/docs/newsletter/OPICNews0804.pdf>.
13. Walley S. Housing finance in Africa. Are We Post Crisis Yet? // Presentation to the African Union for Housing Finance, Annual Conference. September 2010.
14. Walley S. Developing Kenya’s Mortgage Market // Report No. 63391-KE. The World Bank. 2011. URL: http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Kenya_Expanding_Mortgage_Finance_May_2011.pdf.
15. AFDB: The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa. Market Brief // African Development Bank. 2011. 21 April. URL: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/The%20Middle%20of%20the%20Pyramid_The%20Middle%20of%20the%20Pyramid.pdf.
16. SBG: Annual Integrated Report. Standard Bank Group. 2015. URL: http://reporting.standardbank.com/downloads/SBG_FY15_Annual%20integrated%20report.pdf.
17. Pásztor Szabolcs. Demográfiai trendek a szubszaharai régióban. Published in: Biedermann Zsuzsánna—Kiss Judit (ed.): *Szubszaharai Afrika gazdasága a 21. században*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 2017. P. 36–56.
18. Kobayashi M. Housing Market and Housing Policies in Japan. ADBI Working Paper Series. N 558. Asian Development Bank Institute. 2016. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/181404/adbi-wp558.pdf>
19. Kobayashi M. Asian Mortgage Markets. European Mortgage Federation. 2012. URL: <https://www.jhf.go.jp/files/300120935.pdf>.
20. Dong J., Xia, L. How Resilient is the Economy to Housing Price Fall? // BBVA Research, China Economic Watch. March 2018. URL: www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2018/03/20180326_China-Housing-market_edi.pdf.

21. Glaeser E., Huang W., Ma Y., Schleifer, A. A Real Estate Boom with Chinese Characteristic // *Journal of Economic Perspectives*. 2017. Vol. 31. N 1. P. 93–116. URL: <https://doi.org/10.1257/jep.31.1.93>.
22. Cacnio F. Mortgage Finance and Consumer Credit. Implications on Financial Stability in SEACEN Economies. SEACEN Centre, Kuala Lumpur, Malaysia. 2014.
23. Kumar R. Mortgage Finance and Consumer Credit: Implications on Financial Stability // *Megjelent: Cacnio*. 2014. P. 69–88.
24. Lindfield M. Challenges for Sustainable Urban Development in Asia. Asian Development Bank. 2016. URL: <https://k-learn.adb.org/system/files/materials/2016/10/201610-challenges-sustainable-urban-development-asia.pdf>.
25. Yoshino N., Helble M. The Housing Challenge in Emerging Asia — Options and Solutions. Asian Development Bank Institute, Tokyo. 2016. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/190060/adbi-housing-challenge-emerging-asia-options-solutions.pdf>.
26. Zhou Z. The Development of Mortgage Finance in China. *China Perspectives*. 2015. Vol 4. P. 51–61.
27. Koss R., Shi X. Stabilizing China's Housing Market. IMF Working Paper. WP 18/89. 2018.
28. Balding C. Why China Can't Fix Its Housing Bubble. *Bloomberg — Economics*. 2018. URL: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-12-31/china-s-economic-slowdown-is-worsening-stop-dithering-beijing>.
29. Boeing G., Waddell, P. New Insights into Retail Housing Markets Across the United States // *Journal of Planning Education and Research*. 2016. Vol. 37. N 4. P. 457–476. URL: <https://doi.org/10.1177/0739456x16664789>.
30. Barslund M., Busse M. Labour Mobility in the EU. Addressing Challenges and Ensuring Fair Mobility. CEPS Special Report, N 139. 2016.
31. Gerlach S. Housing Markets and Financial Stability. Speech at the National University of Ireland, Galway. Bank of Ireland Dublin. 20 April 2012. URL: <https://www.bis.org/review/r120424c.pdf>.
32. Király Júlia. Az amerikai másodrendű jelzálogpiaci és a magyar devizahiteleválság összehasonlító elemzése. *Megjelent: Gál Róbert Iván—Király Júlia (szerk.): Simonovits 70. Társadalom- és természettudományi írások Arkhimédészről az időskori jövedelmekig. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest*. 2016. P. 329–350.
33. Gramlich E. M. Subprime Mortgage Lending: Benefits, Costs, and Challenges // *Remarks at the Financial Services Roundtable Annual Housing Policy Meeting, Chicago, Illinois*. 2004. URL: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040521/default.htm>.
34. MBA: Comments in Response to Proposed Statement on Subprime Mortgage Lending, Mortgage Banking Association, 72. Federal Register 10533, OCC Docket, N 2007-3005. 2007.
35. IMF: Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging. 2008.
36. Shiller R. J. Historic Turning Point in Real Estate. Cowles Foundation Discussion Papers 1610. Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University, New Haven CT. 2007. URL: <https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/d16/d1610.pdf>.
37. Mian A., Sufi A. The Consequences of Mortgage Credit Expansion. Evidence from the U.S. Mortgage Default Crisis // *Quarterly Journal of Economics*. 2008. Vol. 124. N 4. P. 1449–1496. URL: <https://doi.org/10.1162/qjec.2009.124.4.1449>.

38. Demyanyk Y., Hemert O. van. Understanding the Subprime Mortgage Crisis // Review of Financial Studies. 2011. Vol. 24. N 6. P. 1848–1880. URL: <https://doi.org/10.1093/rfs/hhp033>
39. Bogoviz A.V., Lobova S.V., Alekseev A.N., Koryagina I.A., Aleksashina T.V. Digitization and Internetization of the Russian Economy: Achievements and Failures. 2018. N 622. P. 609–616.
40. Kazakova N.A., Lukyanov A.V., Shemetkova O.L., Bolvachev A.I. Improvement of Management Risk Methods in the System of Financial Safety of Commercial Banks. 2018. N 3. P. 88–100.
41. Roy F. Mortgage Markets in Central and Eastern Europe. A Review of Past Experiences and Future Perspectives // European Journal of Housing Policy. 2008. Vol. 8. N 2. P. 133–160. URL: <https://doi.org/10.1080/14616710802061953>
42. Beck T., Kibuuka K., Tiongson E. Mortgage Finance in Central and Eastern Europe. World Bank Policy Research Working Paper, WPS5202. 2010.
43. ECB: The Recent Exceptional Rise in Exchange Rate Volatility. Monthly Bulletin. February 2009. P. 62–63. URL: www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb200902_focus06.en.pdf?3c9427cffe5157a7bc2e.
44. Bouyon S. Recent Trends and Development in European Mortgage Markets // ECRI Commentary. 2017. N 21. URL: https://www.ceps.eu/system/files/No%2021%20SB_Trends%20in%20Mortgage%20Markets.pdf.
45. SBA: The Mortgage Market in Sweden. Swedish Bankers' Association, September 2017. URL: https://www.swedishbankers.se/media/3460/1710_mortgage_sept-2017.pdf.

AN OVERVIEW OF THE GLOBAL MORTGAGE MARKETS

As the population of the world continues to grow and living standards continue to improve, we must find an adequate solution for housing issues. The first part of this paper tries to shed more light on the drawbacks and the past anomalies of the world mortgage market. We observe different continents and try to point out the main causes behind the bottlenecks of mortgage markets. The reasons vary across countries but some similarities emerge, such as that in the initial period repayment places a huge financial burden on households.

Keywords: Africa, Asia, challenges and trends, China, Europe, Latin America, mortgage markets, overview, United States

JEL: E43, G21, O18.

Дата поступления — 12.06.2019 г.

КОВАЧ Левенте

Генеральный секретарь Венгерской банковской ассоциации, доцент и руководитель Института финансов и бухгалтерского учета;
Университет Мишкольц / Мишкольц-университетский город, Венгрия
H-3515.
e-mail: kovacs.levente@hba.org.hu

ПАСТОР Сабольч

Доцент кафедры международной экономики;
Национальный университет государственной службы / площадь Людовика, д. 2, Будапешт, Венгрия, H-1083.
e-mail: pasztor.szabolcs@uni-nke.hu

KOVÁCS Levente

Secretary General of the Hungarian Banking Association, Associate Professor
and Head of the Finance and Accounting Institute;
University of Miskolc / Miskolc-University Town, Hungary, H-3515.
e-mail: kovacs.levente@hba.org.hu

PÁSZTOR Szabolcs

Assistant Professor at the Department of International Economics;
National University of Public Service / 2, Ludovika square, Budapest, Hungary,
H-1083.
e-mail: pasztor.szabolcs@uni-nke.hu

Для цитирования:

KOVÁCS L., PÁSZTOR S. An Overview of the Global Mortgage Markets //
Федерализм. 2019. № 3. С. 98—115.

Кристина ВОДА

ФОРМАТЫ, ОСОБЕННОСТИ, ПЕРСПЕКТИВЫ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДИПЛОМАТИИ РОССИИ В АТР

Уверенное позиционирование России в мире в условиях трансформации миропорядка требует расширения каналов политического влияния и поиска новых форм межгосударственного взаимодействия. В этой связи повышается актуальность исследования форматов международной деятельности Российского парламента в Азиатско-Тихоокеанском регионе — одном из приоритетных направлений внешней политики РФ. В данной статье оцениваются двусторонние межпарламентские связи России с ведущими государствами Азиатско-Тихоокеанского региона — Китаем и Японией. Делается вывод о том, что развитие межпарламентских связей России с этими странами фактически следует в фарватере реализуемого исполнительной властью внешнеполитического курса. Анализируется участие России в региональных межпарламентских институтах — Азиатско-Тихоокеанском парламентском форуме и Межпарламентской ассамблее стран АСЕАН. Регулярное участие российских парламентариев в межпарламентских организациях в АТР способствует росту политического влияния страны на мировой арене. Однако организации, чьи решения не носят обязательный характер, а в структуре отсутствуют постоянно действующие координационные органы, не могут быть признаны в полной мере эффективными с точки зрения решения проблем глобального и регионального развития.

Ключевые слова: АИПА, АТПФ, внешняя политика России в АТР, международные парламентские институты, Китай, парламентская дипломатия, Япония

JEL: F50, F53, F55

Парламентская дипломатия — это совокупность международных действий парламента, групп в его составе и отдельных парламентариев в целях законодательного обеспечения внешнеполитического курса страны и выполнения ее международных обязательств. Парламентская дипломатия реализуется через работу в межпарламентских организациях за рубежом, развитие отношений с зарубежными парламентами на двусторонней основе, а также принятие заявлений, постановлений парламента по международным делам в целях информирования и донесения позиции парламента в отношении важнейших внешнеполитических ситуаций [1, с. 27–28].

Изучению парламентской дипломатии посвящен ряд работ отечественных и зарубежных авторов. Канадский ученый Р. Катлер называет парламентскую дипломатию важным *промежуточным звеном между официальной и публичной дипломатией*. Он считает, что парламентарии могут быть эффективно вовлечены в решение важнейших проблем, имеющих трансграничный характер. С одной стороны, они встроены в политическую систему государства и в своей зарубежной деятельности могут опираться на традиционные институты, а с другой, — не ограниченные дипломатическим протоколом, они могут действовать более свободно, нежели государственные структуры [2, р. 83]. Российский аналитик Д.Ю. Жук полагает, что самостоятельность парламентариев позволяет им быть более откровенными и открытыми в общении с коллегами из других стран, более гибкими и готовыми к компромиссам. При этом высокое государственное положение и непосредственное влияние на формирование законодательной базы дают им возможности претворять в жизнь достигнутые договоренности [3, с. 24].

К задачам парламентской дипломатии И.В. Карпенко и А.В. Торопыгин относят создание законодательных основ межгосударственных взаимоотношений, а также углубление региональных интеграционных процессов [4, с. 151]. В.Н. Лихачев ее главными функциями считает законотворчество, парламентский мониторинг и контроль, гармонизацию и сближение национальной и международно-правовой систем, формирование современного политического мышления [5]. К.И. Косачев подчеркивает роль парламентской дипломатии в донесении официальной позиции страны до зарубежных партнеров, в том числе путем установления личных контактов с парламентариями зарубежных стран. Коллективные действия парламентского сообщества могут способствовать и мирному урегулированию общемировых и региональных конфликтов [1, с. 28–29]. Кроме того, парламенты обладают инструментами «мягкой силы» в международных отношениях, к которым можно отнести проведение межпарламентских конференций, систему парламентского мониторинга и «парламентский глаз» в составе официальных делегаций [6, с. 215].

Международная деятельность российского парламента является предметом исследования многих российских исследователей. Так, следует выделить работы К.И. Косачева [1], В.Н. Лихачева [5], Е.В. Кондрашевой [6], П.И. Пашковского [7], А.А. Виноградовой [8] и др. Однако нами не было обнаружено отдельного исследования, посвященного парламентской дипломатии России в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР), равно как и русскоязычных работ, анализирующих международную деятельность парламентов азиатских стран и региональных межпарламентских институтов. Задача данной статьи — начать осмысление роли парламентской дипломатии в международных отношениях в АТР, и места России в этом процессе. В статье дается оценка двусторонним межпарламентским связям России с ведущими государствами АТР — Китаем и Японией, анализируются

форматы и особенности участия РФ в региональных межпарламентских институтах — Азиатско-Тихоокеанском парламентском форуме и Межпарламентской ассамблее стран АСЕАН¹.

Двусторонние межпарламентские связи России с государствами АТР

Двусторонние связи парламентов являются одной из наиболее распространенных форм парламентской дипломатии. К форматам двустороннего межпарламентского сотрудничества относится учреждение комиссий по сотрудничеству и групп дружбы, организация визитов, переговоры руководителей парламентов и их отдельных комитетов [3, с. 23].

В Государственной Думе РФ к настоящему времени создано 14 межпарламентских комиссий по сотрудничеству с парламентами (палатами) зарубежных стран, включая три комиссии со странами АТР (КНР, Республика Корея, Вьетнам). В Совете Федерации (далее — СФ) действует 31 группа по сотрудничеству с парламентами зарубежных стран, в том числе с такими государствами АТР, как КНР, Япония, Индонезия, Камбоджа, Вьетнам и др. [9]. В рамках работы межпарламентских комиссий и групп дружбы проводятся встречи парламентариев, организуются совместные мероприятия, консультации, осуществляется обмен опытом и информацией в области законодательной деятельности и парламентских процедур, обсуждаются совместные инициативы и взаимодействие на международных парламентских форумах и встречах, принимаются меморандумы, задающие направления развития будущего сотрудничества.

Рассмотрим роль парламента во внешней политике и текущее состояние межпарламентского взаимодействия России с ключевыми партнерами в АТР — КНР и Японией.

Китай

Высшим органом законодательной власти (ст. 57 Конституции КНР), осуществляющим законодательную власть в КНР (ст. 58) является Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) [10]. Несмотря на обширные полномочия ВСНП, включая внесение изменений в Конституцию, принятие и изменение законов, решение вопросов войны и мира (ст. 62), он практически не принимает законов. Вся полнота законодательной власти принадлежит его Постоянному комитету (ПК ВСНП) — постоянно действующему органу ВСНП, работающему круглый год в перерывах между его сессиями [11, с. 72]. Во внешнеполитической сфере ПК ВСНП осуществляет следующие полномочия: назначает и отзывает полномочных представителей в иностранных государствах, ратифицирует и денонсирует международные договоры и соглашения, устанавливает дипломатические ранги, принимает ре-

¹ Исследование международной деятельности законодательных органов субъектов РФ выходит за рамки настоящей статьи и требует дополнительного изучения.

шение о частичной мобилизации в стране (ст. 67) [10]. Таким образом, с точки зрения Конституции КНР, ВСНП и его Постоянный комитет наделены правом законодательного контроля над внешней политикой Китая. С 1983 г. при ВСНП работает комиссия по международным отношениям, ведающая вопросами законодательного обеспечения внешней политики Китая, межпарламентских связей, донесения позиции ВСНП по важнейшим международным событиям. Членами комиссии, как правило, назначаются дипломаты высокого ранга в отставке. Тем не менее вес комиссии в системе принятия решений в Китае незначителен.

В реальной политической практике КНР центральное место в принятии важнейших государственных решений принадлежит Генеральному секретарю Коммунистической партии Китая (КПК) и Постоянному Комитету Политбюро ЦК КПК. Ядром выработки и принятия внешнеполитических решений является центральный комитет по международным отношениям Политбюро ЦК КПК (бывшая ведущая малая группа по международным отношениям), возглавляемый Генсеком. Примечательно, что председатель ПК ВСНП является членом Политбюро ЦК КПК, но не входит в Центральный комитет по международным отношениям. Кроме того, при ЦК КПК существует отдел международных связей, курирующий внешнюю политику. Международная деятельность ВСНП, включая поездки и встречи ее Председателя и заместителя, отправка депутатских миссий, прием зарубежных парламентариев требует одобрения отдела международных связей ЦК КПК [12, р. 254]. Данные обстоятельства накладывают ограничения на возможности парламентской дипломатии, реализуемой ВСНП.

К форматам международной деятельности ВСНП относятся межпарламентские обмены, учреждение групп дружбы, участие в международных парламентских институтах в качестве члена и наблюдателя. В настоящее время ВСНП осуществляет регулярные обмены с парламентами 14 государств, а также с Европейским парламентом, учредил более 100 групп сотрудничества с зарубежными государствами, является членом 15 межпарламентских институтов и наблюдателем в пяти международных парламентских организациях [12, р. 249–250].

Российско-китайское межпарламентское сотрудничество высоко оценивается сторонами как носящее очень глубокий и давний характер. Заседания межпарламентских комиссий между ВСНП КНР и Госдумой РФ и СФ РФ проводятся с 2006 г. ежегодно поочередно в Китае и России. С 2015 г. Комиссия работает в объединенном формате с участием представителей двух палат российского парламента. 19 апреля 2017 г. состоялся визит Председателя ПК ВСНП Чжан Дэцзяна в Москву, в ходе которого он встретился с Президентом РФ Владимиром Путиным. 4 июня 2018 г. делегация российских парламентариев, возглавляемая председателем СФ РФ В.И. Матвиенко, посетила Пекин, и провела встречу с председателем КНР Си Цзиньпином, что призвано подчеркнуть важность межпарламентского канала российско-китайских связей.

Задачи работы межпарламентской комиссии ВСНП КНР и СФ РФ, по словам В.И. Матвиенко, состоят в создании благоприятных законодательных и правовых условий для наращивания российско-китайского сотрудничества, обмене конкретным опытом законодательного обеспечения реформ для реализации целей и задач в области экономического и социального развития, поставленных лидерами России и Китая. Диалог законодателей двух стран ведется по вопросам экономики, безопасности, образования, культуры, взаимодействия в АТР, укрепления всесторонних отношений стратегического взаимодействия и партнерства и т.д. [13].

В последние годы повестку дня российско-китайских межпарламентских встреч определяют вопросы сопряжения проектов ЕАЭС и проекта «Один пояс, один путь», гуманитарного и межрегионального сотрудничества, взаимодействия в международных парламентских институтах и др. [14]. В ходе межпарламентского диалога в 2015–2018 гг. обсуждались отдельные реформы российского и китайского законодательства, в том числе реализация закона об НКО, меры по обеспечению национальной безопасности и борьбе с терроризмом, молодежная, культурная, образовательная политика и т.п. На заседаниях межпарламентской комиссии и встречах парламентариев России и Китая стороны подчеркивают общность позиций по важнейшим проблемам международного и регионального развития, заявляют о готовности противостоять давлению со стороны некоторых зарубежных стран и их СМИ, выражают намерение совместно противостоять «цветным революциям», заявляют о идеологическом единстве в области развития стратегических отношений [15]. Таким образом, российско-китайские межпарламентские связи призваны укрепить двусторонние отношения, расширить каналы взаимодействия и усилить взаимопонимание по вопросам национального и международного развития.

Япония

Парламент Японии, согласно Конституции, является «высшим органом государственной власти» (ст. 41 Конституции Японии), наделенным полномочиями принимать законы, государственный бюджет, проводить выборы премьер-министра, ратифицировать международные договоры, вводить чрезвычайное положение, оправлять силы самообороны (вооруженные силы) за границу и др. Кабинет министров, осуществляющий исполнительную власть, (ст. 65) в своей деятельности подотчетен парламенту — «несет коллективную ответственность перед парламентом» (ст. 66) [16].

Вместе с тем в сфере государственного управления Японии ведущее место занимает правительство и бюрократия. Крайне высока их степень участия и в законодательном процессе — доля принимаемых к рассмотрению парламентом правительственных законопроектов превышает 90% [17, с. 84]. В осуществлении внешней политики ключевое место принадлежит чиновникам МИД Японии и отчасти других министерств: Министерства экономики, торговли и промышленности, Министерства

финансов, Министерства обороны, Министерства сельского, рыбного, лесного хозяйства. Если дипломатический протокол находится в ведении японской бюрократии, то внешнеполитическая стратегия и тактика — задача Кабинета министров во главе с премьером. В 2013 г. при канцелярии премьер-министра был создан новый Совет безопасности, при содействии которого в 2013–2015 гг. были приняты законы и резолюции, вносившие изменения в оборонную и внешнюю политику Японии [18, с. 129–130].

Основным внешнеполитическим инструментом японских парламентариев являются поездки и встречи, а также парламентские обмены. Яркий пример использования парламентской дипломатии — визит 450 членов японского парламента в 2008 г. в Китай и их встреча с бывшим в то время Председателем КНР Ху Цзиньтао, призванный продемонстрировать дружественный характер японо-китайских связей. Инструмент парламентской дипломатии также периодически использовался при попытках установить контакты с Правительством Северной Кореи в начале XXI века.

Межпарламентские связи Японии с Россией имеют длительную историю, контакты представителей обеих палат парламентов двух стран носят регулярный характер: осуществляются взаимные визиты депутатов, отправка депутатских миссий. В 2016–2019 гг. наблюдается активизация российско-японских межпарламентских связей, вписывающаяся в общий тренд сближения России и Японии, инициированный лидерами стран — Премьер-министром Японии С. Абэ и Президентом России В. Путиным. 16–17 июня 2016 г. состоялся визит спикера Государственной Думы РФ С.В. Нарышкина в Токио, встреча с Премьер-министром С. Абэ, представителями депутатского корпуса. 26 июня 2016 г. на съезде партии «Единая Россия» в Москве выступил высокопоставленный представитель правящей Либерально-демократической партии (ЛДП) Японии Кацунори Танака. 31 октября — 3 ноября 2017 г. прошел визит в Японию Председателя СФ РФ В.И. Матвиенко. 23–24 июля 2018 г. состоялся визит в Москву Председателя палаты советников японского парламента Тэити Датэ. 13–14 мая 2019 г. состоялось заседание Совета губернаторов России и Японии с участием губернаторов восьми японских префектур и 20 российских регионов.

В 2016 г. были предприняты попытки институционализировать межпарламентское взаимодействие РФ и Японии: в СФ РФ был создан Консультативный совет по содействию российско-японскому межпарламентскому и межрегиональному сотрудничеству, в верхней палате японского парламента был создан «Дискуссионный клуб» Либерально-демократической партии для обсуждения перспектив развития российско-японских отношений. В 2018 г. был принят меморандум о взаимопонимании между этими группами, в котором стороны договорились содействовать реализации межрегиональных экономических, культурно-гуманитарных и образовательных проектов в России и Японии [19]. В целом в последние годы российско-японское *межпарламентское взаимодействие стало дополнением усилиям правительств* двух стран по налаживанию сотрудничества в экономической сфере, а также вы-

страиванию диалога на разных уровнях для решения сложных проблем двусторонних отношений, включая проблему заключения мирного договора.

Вместе с тем существует ряд ограничений, которые могут препятствовать развитию российско-японских межпарламентских связей. Речь идет, во-первых, о неформальных обязательствах Японии занимать солидарную с другими странами Запада позицию в отношении России в условиях ухудшения отношений РФ и западных стран. В практическом плане это выражается в проведении Японией консультаций с США по вопросам развития отношений с Россией, в ходе которых нередко озвучиваются опасения относительно расширения российско-японского взаимодействия.

Во-вторых, в японском парламенте в настоящее время нет сил, которые можно назвать «пророссийскими». Большинство японских парламентариев ориентировано на развитие отношений с США. В приоритетах японских политиков также развитие отношений с азиатскими соседями, прежде всего Китаем, Республикой Корея, АСЕАН. В-третьих, в Японии в целом, и среди парламентариев, в частности, преобладает негативный образ России. Согласно последним опросам общественного мнения, около 80% японских граждан недружественно относятся к России [20]. В данном случае важной задачей межпарламентского взаимодействия видится преодоление негативных аспектов двусторонних отношений, концентрация и продвижение позитивных шагов, достигнутых в ходе российско-японского сближения на высшем уровне.

Участие России в межпарламентских институтах в АТР

Ведущие государства АТР, включая Россию, активно участвуют в различных международных парламентских структурах. Этот формат межгосударственного сотрудничества позволяет парламентариям донести позицию своей страны по актуальным вопросам международной повестки дня, установить институциональные и профессиональные отношения с законодателями других стран, совместно выработать ответы и решения существующих проблем и дать рекомендации законодательным органам и правительствам стран.

Под межпарламентским институтом понимается международная организация или особая часть международной организации, создаваемая по меньшей мере двумя государствами-участниками или другими субъектами международного права, имеющая согласованные его членами цели, компетенцию и свои постоянные органы. К признакам межпарламентских институтов относят многостороннюю договорную основу (международно-правовую или межпарламентскую), постоянный характер деятельности, широкий представительский характер, развитый внутриорганизационный механизм и обладание качеством международной правосубъектности [21, с. 91].

Исследователями разработаны различные классификации межпарламентских институтов на основании таких критериев, как: цели

создания и задачи деятельности, характер членства, степень институционализации, сфера компетенций, географический охват и пр. [22–24]. Заслуживает внимания классификация, предложенная российским ученым А.А. Виноградовой. Она выделила три вида институтов: международные парламентские ассоциации, международные/региональные парламентские организации и парламентские органы/ассамблеи международных организаций [25, с. 8–9].

Из более чем 120 межпарламентских институтов, функционирующих в мире в настоящее время, больше всего — 40% имеют глобальный охват участников, 28% создано в Европе, 12% — в Африке, 11% — в Америке и только 10% в АТР [25, с. 9]. В АТР представлены два вида институтов: международные парламентские ассоциации и региональные парламентские организации. Из них наиболее заметными по числу членов и значимыми по характеру принимаемых решений следует считать Азиатско-Тихоокеанский парламентский форум и Межпарламентскую ассамблею стран АСЕАН.

Рассмотрим особенности работы этих межпарламентских институтов, а также формы участия России в них.

Азиатско-Тихоокеанский парламентский форум (АТПФ)

Азиатско-Тихоокеанский парламентский форум (АТПФ) — международная парламентская ассоциация, в которую входят 27 стран². АТПФ (*Asia Pacific Parliamentary Forum /APPF/*) создан в 1993 г. по инициативе правительства Японии с целью стимулировать межпарламентский диалог и сотрудничество между странами АТР по ключевым вопросам регионального развития. На ежегодные сессии АТПФ собираются представители законодательных органов ведущих государств АТР из четырех региональных групп: Северо-Восточной Азии (5 стран), Юго-Восточной Азии (8 стран), Океании (6 стран), Америки (8 стран).

Согласно Токийской декларации 1993 г. — первого учредительного документа АТПФ — задачами работы этой организации провозглашались укрепление демократии, мира, свободы и процветания; поддержка либерализации международной торговли и инвестиций; достижение устойчивого развития и защита окружающей среды; наращивание взаимодействия в невоенных областях при сохранении в поле зрения проблем регионального мира и безопасности. Новая Токийская декларация 2012 г. призвала участников форума углублять понимание проблем, интересов и опыта стран региона; изучать важнейшие политические, социальные и культурные последствия экономического роста и интеграции; поощрять региональное

² Австралия, Камбоджа, Канада, Чили, Китай, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Фиджи, Индонезия, Япония, Лаос, Малайзия, Маршалловы о-ва, Мексика, Микронезия, Монголия, Новая Зеландия, Папуа — Новая Гвинея, Перу, Филиппины, Республика Корея, Россия, Сингапур, Таиланд, США, Вьетнам. Бруней является в АТПФ наблюдателем без права голоса. США, несмотря на статус страны — учредителя форума, не принимали участия в сессиях АТПФ последних лет.

сотрудничество на всех уровнях по вопросам, представляющим взаимный интерес для региона; способствовать продвижению в странах АТР чувства сплоченности, взаимопонимания и сотрудничества [26].

Работу АТПФ организует Исполнительный комитет, состоящий из 11 членов во главе со страной — устроительницей сессии. Комитет избирает председателя АТПФ (полномочия длятся 1 год с мая по апрель), определяет повестку дня сессии. Страны-участницы готовят проекты резолюций по вопросам повестки дня. Также на сессии создается комитет, который составляет резолюции на основе предложенных странами проектов и итоговое совместное коммюнике. На сессии АТПФ, как правило, проводится четыре пленарных заседания: по вопросам политики и безопасности, экономики и торговли, регионального сотрудничества в АТР, будущей работы форума. На пленарных заседаниях АТПФ представители делегаций стран-участниц выступают по ключевым вопросам повестки дня. Страны, подготовившие проекты резолюций разъясняют другим участникам свою позицию. Сессия АТПФ завершается принятием итогового совместного коммюнике, в котором перечисляются все утвержденные резолюции. Все решения АТПФ принимаются на основе консенсуса. Расходы на проведение сессии АТПФ несет парламент страны — устроительницы сессии. Делегации самостоятельно несут расходы по участию в сессии АТПФ.

Эффективность АТПФ определяется, во-первых, высоким статусом делегатов сессии. Руководители делегаций — спикеры национальных парламентов, их заместители, председатели комитетов по международным делам и их члены. Во-вторых, актуальностью обсуждаемых проблем экономической интеграции и развития, безопасности, гуманитарного развития и пр. В-третьих, АТПФ имеет тесные связи со структурами АТЭС, АСЕАН и другими субрегиональными организациями в АТР. Вместе с тем АТПФ не имеет постоянно действующих координационных органов, резолюции АТПФ не носят обязывающего характера.

Делегации Российской Федерации, включающие членов обеих палат парламента, с 1995 г. регулярно принимают участие в ежегодных сессиях АТПФ. В 2007 г. 15-я сессия АТПФ проводилась в Москве, в 2013 г. 21-я сессия АТПФ состоялась во Владивостоке. В 2017 г. Россия выбрана членом Исполнительного комитета АТПФ на 4 года. Российская делегация ежегодно готовит несколько (четыре-пять) проектов резолюций по ключевым темам повестки дня форума. В последние годы РФ практикует предварительную рассылку своих проектов резолюций другим странам — участницам АТПФ. Это позволяет усилить проработку текстов резолюций и учесть мнения заинтересованных сторон. Тем самым повышается вероятность утверждения предложенных Россией формулировок. На 24-й сессии АТПФ в 2016 г. в канадском Ванкувере были приняты три инициированные Россией резолюции, на 25-й сессии АТПФ в 2017 г. в фиджийском Натадола — пять, на 26-й сессии АТПФ

в 2018 г. во вьетнамском Ханое — пять, на 27-й сессии АТПФ в 2019 г. в камбоджийском Сиенреапе — пять³.

После введения рядом стран антироссийских санкций и приостановки участия России в Парламентской ассоциации Совета Европы можно говорить о повышении важности АТПФ для российских парламентариев как площадки для реализации парламентской дипломатии. В частности, на 24-й сессии АТПФ в 2016 г. в Ванкувере, российская делегация инициировала обсуждение вопроса о недопустимости рестрикций в отношении парламентариев, подготовив проект соответствующей резолюции. Инициированная Россией резолюция, содержащая призыв не прибегать к санкциям против парламентариев, была принята на следующей — 25-й сессии АТПФ в 2017 г. в Натадола.

В АТПФ принимают участие страны АТР, связи с которыми имеют важное значение для России. Среди стран, направляющих на АТПФ значительные по составу делегации, следует выделить Австралию, Канаду, Японию, Республику Корея, Индонезию, Чили, Мексику. Парламентарии из этих стран регулярно готовят проекты резолюций по таким актуальным и значимым для России вопросам, как торгово-экономическое сотрудничество, продвижение инноваций, развитие экономики знаний, наращивание межпарламентского сотрудничества, безопасность в АТР, борьба с терроризмом, организованной преступностью и контрабандой наркотиков, продовольственная безопасность. Кроме того, распространена практика совместной подготовки и выдвижения резолюций несколькими странами, в том числе по интересующей России тематике.

Представители российской делегации также участвуют в работе пленарных заседаний женщин-парламентариев. Впервые такое заседание было проведено на 24-й сессии АТПФ в Ванкувере, где было решено сделать их ежегодными, открывающими работу АТПФ. Россия заинтересована в наращивании активности в работе пленарных заседаний женщин-парламентариев, выдвижении проектов резолюций на этих заседаниях, в т.ч. в соавторстве со странами, где тема повышения участия женщин в экономике, политике и общественной жизни в настоящее время активно обсуждается, например, Японией, Индонезией, Австралией.

³ Резолюции, инициированные Россией на 24-й сессии АТПФ в 2016 г.: «Политика и безопасность в АТР», «Экономика, торговля и региональные цепочки добавленной стоимости», «Борьба с терроризмом». Резолюции, инициированные Россией на 25-й сессии АТПФ в 2017 г.: «Парламентское сотрудничество в АТР», «Мир и безопасность в АТР», «Борьба с терроризмом и насильственным экстремизмом», «Экономическое и торговое сотрудничество в АТР», «Обеспечение устойчивого развития». Резолюции, инициированные Россией на 26-й сессии АТПФ в 2018 г.: «Гендерное равенство для устойчивого развития и процветания в АТР», «Экономический рост и свободная торговля», «Парламентская дипломатия ради мира, безопасности и процветания в регионе и мире», «Сотрудничество в области культуры и туризма», «Борьба с терроризмом и трансграничной преступностью». Резолюции, инициированные Россией на 27-й сессии АТПФ в 2019 г.: «Гендерное равенство, расширение прав и возможностей женщин и девочек ради мира и устойчивого развития», «Поощрение культурного разнообразия и развития туризма в АТР», «Укрепление доверия ради мира, безопасности и устойчивого развития в регионе», «Противодействие терроризму и транснациональной преступности в регионе», «Создание дееспособных институтов для продвижения торговли и инвестиций для устойчивого и инклюзивного развития».

Межпарламентская ассамблея стран АСЕАН

Межпарламентская ассамблея стран АСЕАН (АИПА) (*ASEAN Inter-Parliamentary Assembly /AIPA/*) — региональная парламентская организация, созданная в 1977 г., членами которой являются 10 стран АСЕАН⁴. Статус наблюдателей в организации имеют 11 стран, включая Россию.

Важнейшая задача деятельности АИПА — содействовать гармонизации внутренних законодательств стран — членов АСЕАН по ключевым вопросам экономического, политического развития и безопасности, тем самым способствуя углублению интеграции АСЕАН. Целями АИПА также провозглашаются развитие сотрудничества и взаимопонимания между парламентами стран — членов АСЕАН; координация, взаимодействие с органами АСЕАН; подготовка предложений по решению проблем, представляющих взаимный интерес; расширение связей и развитие взаимодействия с парламентами стран-наблюдателей, а также другими парламентскими организациями [27].

Эффективность АИПА определяют длительная история работы и регулярный характер мероприятий (ежегодно в течение 40 лет); наличие постоянно действующих координационных органов, таких как Постоянный секретариат, национальные секретариаты при парламентах стран-членов; тесный характер взаимодействия с органами АСЕАН; наличие разветвленной сети контактов с парламентами стран АТР и других регионов мира. Вместе с тем АИПА не является парламентом АСЕАН, не имеет законодательных прав. Резолюции и рекомендации АИПА носят необязательный характер для стран-членов.

Высший руководящий орган АИПА — Генеральная ассамблея (ГА), созываемая один раз в год. В работе ГА принимают участие парламентские делегации из 10 стран — членов АСЕАН, возглавляемые спикером парламента или его представителем, а также делегации из стран-наблюдателей АИПА, парламентских организаций, стран — гостей устроительницы ассамблеи. Кроме того, в ГА участвуют делегаты, представляющие секретариат АСЕАН. Председателем АИПА избирается руководитель парламента страны — устроительницы ГА. Место проведения ГА АИПА определяется на основе ротации между членами в алфавитном порядке. ГА выдвигает инициативы и разрабатывает рекомендации для законодательных органов стран — членов АСЕАН. Действует принцип консенсуса при принятии решений.

Руководящим органом АИПА является Исполнительный комитет, который собирается один раз в год в стране проведения ГА. Исполнительный комитет, включающий по три человека от каждого члена АИПА, разрабатывает повестку дня заседаний ГА, формирует комитеты по проработке отдельных вопросов, вырабатывает проекты резолюций и рекомендаций и следит за их исполнением, предлагает новые инициативы по работе АИПА, готовит совместное коммюнике

⁴ Бруней, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаос, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд, Филиппины.

по итогам работы ГА. В настоящее время в рамках АИПА действуют семь постоянных комитетов: по политическим, экономическим, социальным, организационным вопросам, по подготовке итогового коммюнике, по развитию диалога со странами-наблюдателями, а также комитет женщин-парламентариев. Кроме того, в последние годы создавались специальные рабочие группы, в том числе по разработке единого антинаркотического законодательства, по защите прав человека, по защите окружающей среды, по сохранению морских и прибрежных ресурсов и др. В работе комитетов АИПА принимают участие представители делегаций членов АИПА (по 2–4 чел. от члена АИПА). Комитеты принимают резолюции, содержащие рекомендации для законодательных органов членов АИПА, а также для руководства стран — членов АСЕАН.

Постоянно действующий рабочий орган АИПА — Постоянный секретариат, штаб-квартира которого расположена в столице Индонезии — Джакарте. В функции Постоянного секретариата входит подготовка материалов для работы ГА, постоянных комитетов и рабочих групп, распространение резолюций, обмен информацией, контроль за исполнением принятых решений. При каждом парламенте страны — члена АИПА действует национальный секретариат АИПА, играющий роль связующего звена между АИПА и парламентом этой страны. Национальные секретариаты АИПА участвуют в обмене информацией, следят за исполнением резолюций и программ АИПА, ведают вопросами подготовки ГА.

Генеральный секретарь АИПА назначается Председателем с одобрения ГА сроком на 3 года. Генеральный секретарь АИПА организует работу Постоянного секретариата, доводит резолюции АИПА до парламентов стран-членов, представляет АИПА на международных парламентских конференциях, взаимодействует с органами АСЕАН, готовит проекты бюджета АИПА, составляет ежегодный отчет о работе АИПА, управляет финансами АИПА, ведает кадровыми вопросами. Финансирование работы Постоянного секретариата АИПА осуществляется за счет ежегодных взносов стран — членов АИПА (по 30 тыс. долл.). Бюджет АИПА — 300 тыс. долл. в год. В ведении Постоянного секретариата АИПА находится Специальный фонд размером 127 тыс. долл. [28]. Расходы на проведение ГА АИПА несет парламент страны — хозяйствующей ассамблеи.

Делегация Российской Федерации, как правило, включающая членов обеих палат парламента, регулярно принимает участие в заседаниях ГА АИПА в статусе наблюдателя. Руководитель делегации РФ выступает с докладом на пленарном заседании ГА АИПА. В рамках АИПА существует специальный диалоговый механизм по развитию и укреплению связей с Россией. На заседаниях диалога членов АИПА с делегацией РФ осуществляется обмен мнениями по актуальным проблемам экономического и политического развития. Темы диалога с делегациями стран-наблюдателей определяются Исполнительным комитетом. В последние годы на заседаниях диалога членов АИПА с Россией рассматривались вопросы торгово-экономического взаи-

модействия, расширения инвестиций, научно-технического и образовательного сотрудничества, укрепления межпарламентских связей. Происходил обмен мнениями по проблемам изменения климата, здравоохранения и борьбы с опасными заболеваниями, обеспечения активного образа жизни пожилых людей, устранения последствий стихийных бедствий, региональной безопасности и др. [29]. Кроме того, на полях Генеральной ассамблеи АИПА проходят встречи российской делегации с делегациями законодательных собраний отдельных стран АСЕАН, что служит поводом для укрепления контактов со странами, развитие отношений с которыми представляет интерес. В частности, в рамках мероприятий последних лет российская делегация проводила отдельные встречи с делегацией Вьетнама [30].

* * *

Проведенный анализ особенностей парламентской дипломатии России в АТР позволяет сделать следующие выводы.

Первый. На характер межпарламентских связей влияние оказывает как общее состояние двусторонних отношений, так и роль, которую парламент играет в государственно-политической системе страны-партнера, и преобладающие у ведущих политических сил взгляды и установки. Парламентская дипломатия России в АТР в настоящее время осуществляется в рамках внешнеполитических направлений, заданных президентом и правительством РФ. Отсутствие ярко выраженной независимой роли парламента во внешней политике характерно и для рассматриваемых в статье азиатских государств — Китая и Японии. Как следствие, развитие межпарламентских связей России с этими странами фактически следует в фарватере реализуемого исполнительной властью курса. Сотрудничество парламентариев России и Китая призвано укрепить двусторонние отношения, расширить каналы взаимодействия и усилить взаимопонимание по вопросам национального и международного развития. Активизация российско-японских межпарламентских связей в 2016—2019 гг. вписывается в *тенденцию сближения России и Японии*, инициированную лидерами двух стран.

Второй. Регулярное и активное участие российских парламентариев в международных парламентских институтах в АТР отвечает задачам расширения каналов международного политического влияния и наращивания присутствия страны на мировой арене. Вместе с тем эффективность межпарламентских организаций, чьи решения не носят обязательный характер, а в организационной структуре отсутствуют постоянно действующие координационные органы, может быть поставлена под сомнение с точки зрения решения проблем глобального и регионального развития. В целом, несмотря на существующие ограничения, вовлечение российских парламентариев в международную деятельность в АТР способствует *диверсификации форматов и направлений межгосударственного взаимодействия*, что необходимо для уверенного позиционирования России в мире.

Список литературы

1. *Косачев К.И.* Парламентская дипломатия в многополярном мире // Диалог: политика, право, экономика. 2017. № 1 (4). С. 26–31.
2. *Cutler R.* The OSCE's Parliamentary Diplomacy in Central Asia and the South Caucasus in Comparative Perspective // *Studia Diplomatica*. 2006. No. 2. Vol. LIX. P. 79–93.
3. *Жук Ю.Д.* Парламентская дипломатия в деятельности международных организаций // Диалог: политика, право, экономика. 2017. № 3 (6). С. 21–30.
4. *Карпенко И.В., Торопыгин А.В.* Парламентская дипломатия в структуре многосторонних международных отношений // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2010. № 7. С. 150–154.
5. *Лихачев В.Н.* Парламентская дипломатия // *Международная жизнь*. 2009. № 2. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/122>
6. *Кондрашева Е.В.* Парламентская дипломатия в реализации внешнеполитической стратегии России // *Социология власти*. 2008. № 3. С. 215–218.
7. *Пашковский П.И.* Парламентские институты во внешнеполитическом механизме Российской Федерации: проблемы и противоречия в реализации полномочий // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Философия. Политология. Культурология*. 2018. Т. 4 (70). № 2. С. 94–106.
8. *Виноградова А.А.* Межпарламентские институты: критерии, классификации, сравнительный анализ // *Сравнительная политика*. 2011. № 4. С. 3–12.
9. Группы по сотрудничеству Совета Федерации с парламентами иностранных государств. Совет Федерации РФ. URL: <http://council.gov.ru/services/reference/9956/>
10. Конституция КНР. URL: https://chinalaw.center/constitutional_law/china_constitution_revised_2004_russian/
11. *Трощинский П.В.* Конституционно-правовые основы организации и деятельности высших органов государственной власти КНР // *Право и государство*. 2016. № 2. С. 71–76.
12. *Wang Liwan.* Parliamentary Diplomacy in the Chinese Constitution and Foreign Policy // *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance* / Edited by Stelios Stavridis and Davor Jančić. Koninklijke Brill NV, Leiden, 2017. P. 248–268.
13. Справка: межпарламентское сотрудничество между Китаем и Россией // Синьхуа. 7.07.2008. URL: <http://russian.people.com.cn/n/2015/0608/c31521-8903346.html>
14. Россия и Китай активизируют сотрудничество на всех уровнях // *Известия*. 19.04.2017. URL: <https://iz.ru/news/687884>
15. В Пекине прошло второе заседание Межпарламентской комиссии по сотрудничеству Федерального Собрания России и ВСНП // *Государственная дума РФ*. 5.05.2016. <http://www.gosduma.net/news/273/1663053/#photo5>
16. Нихон коку кэмпо. Конституция Японии. URL: <http://www.houko.com/00/01/S21/000.htm>
17. Политическая система современной Японии / под ред. Д. В. Стрельцова. М.: Аспект Пресс, 2013. 384 с.
18. *Вода К.Р.* Политика Японии в Тихоокеанской Азии и интересы России // *Свободная мысль*. 2015. № 2. С. 127–138.
19. Меморандум о взаимопонимании между Консультативным советом по содействию российско-японскому межпарламентскому и межрегиональному сотрудничеству и японо-российским дискуссионным клубом Либерально-демократической партии палаты советников Парламента Японии. 23.06.2019. URL: <http://council.gov.ru/media/files/10CPfb4EBGRZlbk3Q29T8wwMuKfIWUhY.pdf>

20. Overview on the Public Opinion Survey on Diplomacy. Public Relations Office. Cabinet Office. Government of Japan. December 2017. URL: <https://www.gov-online.go.jp/eng/pdf/summaryg17.pdf>.
21. Виноградова А.А. Межпарламентские институты: критерии и классификация // Обозреватель. 2012. № 6. С. 90–106.
22. Stavridis S. Parliamentary Diplomacy: any Lessons for Regional Parliaments? URL: <http://www.agora-parl.org/node/1288>
23. Cutler R. The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society. URL: <http://rebertcutler.org/download/html/ch01gs.html>
24. Marschall S. European Parliaments in Transnational Organizations: Parliamentary Cooperation Beyond the European Union: Paper Prepared for the Conference “Fifty Years of Interparliamentary Cooperation”, 13 June 2007. Bundesrat, Berlin. URL: http://www.swp-berlin.org/index.php?id=555&tx_ttnews%5Bbinary_id%5D=4299&no_cache=1
25. Виноградова А.А. Межпарламентские институты: критерии, классификации, сравнительный анализ // Сравнительная политика. 2011. № 4. С. 3–12.
26. 27th Annual Meeting of the Asia-Pacific Parliamentary Forum. URL: <http://appf27.org.kh/appf27/> (дата обращения: 05.01.2019).
27. The Statutes of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly. URL: http://www.aipasecretariat.org/static_page/detail/2/statutes
28. Resolution on Estimated Budget for the AIPA Secretariat for the Period of 1 August 2018 to 31 July 2019, Special Fund for the Period of 1 August 2018 to 31 July 2019, Supplementary Budget form 1 August 2019 to 31 October 2019. URL: http://www.aipasecretariat.org/webassets/file/file_management_1536721218.pdf
29. Report on the Dialogue with the Russian Federation. 35th–39th AIPA General Assembly. URL: <http://www.aipasecretariat.org>
30. Будущее сотрудничества Россия — АСЕАН: умные города и рост инвестиций // Международная жизнь. 05.09.2018. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/20496>

FORMATS, FEATURES AND PROSPECTS OF RUSSIAN PARLIAMENTARY DIPLOMACY IN THE ASIA-PACIFIC REGION

The study of the formats of the international activities of the Russian parliament in the Asia-Pacific region (APR) is relevant as Russia is currently looking for ways to increase its international influence and expand the channels of interstate communications. The article evaluates bilateral inter-parliamentary ties between Russia and the leading regional powers — China and Japan. It concludes that Russia's inter-parliamentary ties with these countries follow the foreign policy implemented by the executive. The article also analyzes Russia's participation in regional inter-parliamentary institutions — the Asia-Pacific Parliamentary Forum and the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly. Regular participation of Russian parliamentarians in inter-parliamentary organizations in the Asia-Pacific region expands country's international political influence. However, organizations whose decisions are not binding, and the structure lacks permanent coordinating bodies, are less effective in addressing problems of global and regional development.

Keywords: AIPA, APPF, China, international parliamentary institutions, parliamentary diplomacy, Russian foreign policy in the Asia-Pacific region, Japan

JEL: F50, F53, F55.

Дата поступления — 28.05.2019 г.

ВОДА Кристина Рудольфовна

кандидат политических наук, старший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное научное учреждение
«Национальный исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений имени Е.М. Примакова» Российской
академии наук / Профсоюзная ул., д. 23, г. Москва, 117997.
e-mail: vodakris@gmail.com

VODA Kristina R.

Cand. Sc. (Polit.), Senior Research Fellow;
Federal State Budgetary Institute of Science Primakov National Research
Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of
Sciences (IMEMO) / 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997.
e-mail: vodakris@gmail.com

Для цитирования:

Вода К. Форматы, особенности, перспективы парламентской диплома-
тии России в АТР // Федерализм. 2019. № 3. С. 116–131.

**Сергей ВАЛЕНТЕЙ, Альберт БАХТИЗИН,
Анастасия КОЛЬЧУГИНА**

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

13 февраля 2019 г. Председателем Правительства РФ Д. Медведевым была утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Этот документ, несомненно, является значимой вехой в формировании государственной региональной политики. Однако его практическая значимость вызвала у экспертов обоснованные сомнения. Прежде всего, обращалось внимание на базовый термин — «пространственное развитие». Чем оно отличается от политики регионального развития, принципы, основные цели и механизмы которой пока так не определены? Не является ли подмена понятий способом ухода от решения задачи по определению данных принципов и механизмов? Вызвали вопросы и неопределенность роли субъектов РФ в обеспечении пространственного развития экономики. Их место в этом процессе не конкретизировано. В Стратегии фактически не были приняты во внимание различия российских регионов как по уровням их социально-экономического развития, так и по инновационному потенциалу. Общий вывод значительной части экспертного сообщества сводился к признанию необходимости существенной доработки Стратегии; конкретизации ее базовых положений; разработке механизмов повышения роли субъектов РФ в этом процессе, учитывающих различия в уровнях их развития и социально-экономического потенциала. Попытка демонстрации значимости этих различий была предпринята в исследовании, результаты которого кратко изложены в настоящей статье.

Ключевые слова: рейтинг региона, регион, региональная экономика, субъект Российской Федерации

JEL: R10, R11, R19, R22, R 59

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹ (далее — Стратегия) оживила дискуссию о проблемах государственной региональной политики России, о месте в осуществлении пространственного развития субъектов Федерации, направлениях совершенствования этого документа. Можно утверждать, что в своем абсолютном большинстве специалисты не приняли базовые

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

положения как проекта Стратегии, так и принятого правительством ее окончательного варианта, указывая на содержащиеся в документе противоречия и недоработки: например, на отсутствие действенных механизмов по преодолению дифференциации в уровнях социально-экономического развития субъектов Федерации².

С этой позицией трудно не согласиться, потому что различия между уровнями развития регионов *существовали* (и существуют) *во все времена и во всех странах*. Ясно, например, что ВРП на душу населения в сырьедобывающих, как правило, малонаселенных регионах всегда выше, чем в регионах с развитым машиностроением или в сельскохозяйственных регионах. В них также всегда будут различаться объемы производимых товаров и услуг, налоговые и неналоговые доходы на душу населения и т.п. Поэтому вопрос не в величине разрывов, а в *причинах их сохранения на высоком уровне*.

Преодолеть эти разрывы можно только развивая региональные экономики. Модернизируя их в направлении использования только тех факторов экономического роста, которые могут быть эффективно задействованы в *конкретном* субъекте Федерации, в *конкретное* время, на решение *конкретных* социально-экономических задач. Поэтому методы, которые предлагается использовать правительством РФ для их преодоления — дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставление целевых трансфертов, поддержка наименее развитых регионов, механизм кураторства — *путь в никуда*. Использование подобных механизмов — показатель непонимания того, что величина разрывов в уровнях социально-экономического развития регионов — это калька с трендов развития региональных экономик, определяемых и определяющих пространственную структуру национальной экономики. Значит, главное в выработке Стратегии пространственного развития экономики России — выявление *трендов развития экономик субъектов Федерации*.

Некоторые результаты их исследования приведены ниже.

Итоги рейтингования экономик субъектов РФ на начало 2018 г.

На основе официальной информации Росстата [2; 3] авторами статьи была осуществлена интегральная оценка инвестиционного и социального потенциала субъектов Российской Федерации (см. табл. 1)³, а также рейтингование российских регионов по трендам развития их экономик на начало 2018 г.⁴

² Разрыв между максимальным и минимальным уровнями валового регионального продукта (ВРП) составляет 93 раза. Среднедушевые доходы населения субъектов Федерации различаются в 5 раз; объем инвестиций — в 208 раз; объем производства товаров и услуг — в 75 раз. Максимальный разрыв консолидированных бюджетов субъектов Федерации в 2018 г. составил 18,8 раза; в налоговых и неналоговых доходах на душу населения — 48 раз; в среднедушевых расходах — 20,6 раза [1, с. 17] и т.д.

³ Авторский подход к принципам рейтингования субъектов РФ кратко описан в [4].

⁴ Расчет рейтинга осуществляется за предыдущий год в связи с тем, что ряд показателей, на основе которых рассчитывается значение интегрального показателя, соотносится с ВРП, данные по которому официально публикуются через годовой период.

Т а б л и ц а 1

Оценки обобщенного рейтинга субъектов РФ в 2017 г.

№ пп.	Субъект РФ	Значение интегрально-го индекса	пп.	Субъект РФ	Значение интегрального индекса
1	Сахалинская область	327,82	20	Астраханская область	87,36
2	Ямало-Ненецкий автономный округ	318,36	21	Иркутская область	87,00
3	Тюменская область	153,37	22	Краснодарский край	84,88
4	Республика Саха (Якутия)	132,38	23	Республика Мордовия	82,41
5	Ленинградская область	130,02	24	Калининградская область	81,75
6	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	125,99	25	Московская область	79,68
7	Амурская область	120,98	26	Новгородская область	78,34
8	Еврейская автономная область	117,01	27	Кабардино-Балкарская Республика	75,91
9	Липецкая область	110,84	28	Чукотский автономный округ	75,83
10	Тамбовская область	108,87	29	Пермский край	74,74
11	Красноярский край	108,04	30	Ульяновская область	74,19
12	Чеченская Республика	99,11	31	Тульская область	72,63
13	Калужская область	94,90	32	Волгоградская область	70,94
14	Республика Татарстан	94,43	33	Белгородская область	70,93
15	Республика Дагестан	94,30	34	Забайкальский край	70,73
16	Челябинская область	92,98	35	Тверская область	70,31
17	Архангельская область	92,33	36	Пензенская область	69,08
18	Воронежская область	91,71	37	Республика Башкортостан	69,04
19	Магаданская область	90,05	38	Республика Коми	68,82

Источник: рассчитано по [2; 3].

О к о н ч а н и е т а б л . 1

39	Мурманская область	68,72	60	Карачаево-Черкесская Республика	57,92
40	Курская область	68,64	61	Республика Северная Осетия — Алания	57,53
41	Ростовская область	68,09	62	Ивановская область	56,74
42	Оренбургская область	67,58	63	Владимирская область	56,48
43	Республика Бурятия	67,26	64	Хабаровский край	55,00
44	Нижегородская область	66,67	65	Чувашская Республика	54,99
45	Костромская область	65,56	66	Приморский край	54,60
46	Томская область	65,31	67	Новосибирская область	54,54
47	Ярославская область	64,97	68	Псковская область	52,27
48	Свердловская область	64,90	69	Кировская область	49,90
49	Самарская область	62,05	70	Удмуртская Республика	48,55
50	Саратовская область	61,90	71	Брянская область	48,25
51	Республика Ингушетия	61,82	72	Алтайский край	46,60
52	Камчатский край	61,74	73	Республика Марий Эл	46,38
53	Республика Адыгея	61,08	74	Республика Калмыкия	46,20
54	Орловская область	60,42	75	Омская область	43,35
55	Вологодская область	59,55	76	Кемеровская область	39,33
56	Ставропольский край	59,55	77	Республика Хакасия	35,62
57	Республика Алтай	59,01	78	Курганская область	35,13
58	Смоленская область	58,99	79	Республика Карелия	33,73
59	Рязанская область	58,26	80	Республика Тыва	27,51

В 2017 г. незначительно понизилось значение интегрального индекса региона-лидера (Сахалинская область) — 327,82 балла, против 355,23 баллов в 2016 г., оставаясь при этом выше, чем в предыдущие годы (максимальный до 2016 г. был 297,22 балла в 2015 г.). При этом отмечается дальнейшее *снижение интегрального индекса региона-аутсайдера* рейтинга (в 2017 г. это — Республика Тыва), впервые отмечавшееся в 2015 г. До этого нами отмечался устойчивый тренд на повышение интегрального значения рейтинга данного субъекта Федерации⁵.

Вместе с тем разрыв по интегральному индексу между регионом-лидером рейтинга и регионом-аутсайдером в 2017 г. остался на том же уровне, что и в 2016 г. Он не превысил 12-кратного размера, пребывая, однако, *на максимальном уровне* за все годы составления рейтинга (в 2014 г. наблюдался лишь 5-кратный разрыв).

Как и в предшествующие годы рейтингования регионов (2010—2016 гг.) сгруппируем для последующего анализа субъекты Федерации по IV категориям.

Группа I — субъекты Федерации с низким рейтингом (значение интегрального индекса менее 50);

Группа II — субъекты Федерации с рейтингом ниже среднего (значение индекса менее 75);

Группа III — субъекты Федерации с рейтингом выше среднего (значение индекса менее 100);

Группа IV — субъекты Федерации с высоким рейтингом (значение индекса свыше 100).

Изменения в количестве регионов, относящихся к выделенным группам, представлены в *таблице 2*.

Т а б л и ц а 2

Количество субъектов РФ по группам в 2015–2017 гг.

Группа	2015	2016	2017	Изменение количества субъектов РФ в 2016 г. по сравнению с 2015 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2017 г. по сравнению с 2016 г.
Группа I	15	9	12	-6	3
Группа II	36	47	40	11	-7
Группа III	22	14	17	-8	3
Группа IV	7	10	11	3	1

Источник: рассчитано по [2; 3].

Как и в предыдущих рейтингах, проведенное исследование показало, что *наибольшее число регионов* (40 или 50%) относятся ко II группе, т.е.

⁵ В 2011 г. этот индекс был равен 28,68, в 2012 г. — 35,29, в 2013 г. — 37,24, в 2014 г. — 43,40 балла. В 2015 г. тренд нарушился. Минимальное значение интегрального индекса в 2015 г. снизилось до уровня 2013 г., составив 38,02 балла. Еще более выраженное снижение наблюдается в 2016 г. — 29,01 балла. В 2017 г. снижение продолжилось, достигнув максимального значения с момента начала составления авторами статьи рейтинга — 27,51 балла.

к регионам с рейтингом ниже среднего (см. рис. 1). Эта величина меньше, чем в 2016 г., но выше, чем в предшествующие ему годы.

Число субъектов Федерации с низким рейтингом (I группа) в 2017 г. *несколько возросло* по сравнению с 2016 г. (12 или 15% всех субъектов РФ против 9 регионов, или 11% в 2016 г.). Однако их число по-прежнему меньше, чем в большинстве предшествующих лет. Ранее их доля была значительно выше: в 2012 г. — 20%, в 2013 г. — 17%, 2015 г. — 19%.

В совокупности в группу регионов с невысоким рейтингом (низкий и ниже среднего, т.е. I и II группы) в 2017 г. вошло 52 региона (65% всех субъектов Федерации). Это меньше, чем в 2016 г. (56 регионов, или 70%, т.е. почти $\frac{3}{4}$), но незначительно больше или равно предыдущим периодам: в 2015 г. — 64%, 2014 г. — 60%, 2013 г. — 62%, 2012 г. — 65%, 2011 г. — 62%, 2010 г. — 65%.

Доля регионов с интегральным показателем рейтинга выше среднего (группа III), демонстрировавшая достаточную устойчивость по численности входящих в нее субъектов Федерации с 2011 г., но существенно сократившаяся в 2016 г., *приблизилась к значениям 2011–2013 г.* и составила 21% (17 субъектов Федерации).

В 2017 г. отмечается стабилизация количества регионов IV группы, т.е. субъектов Федерации с высоким рейтингом (11 регионов или 14%). С 2014 г. отмечалась *тенденция уменьшения* количества регионов в группе с высоким рейтингом. Если в 2010 г. в группу входило 15 регионов (19%), в 2012 г. и 2013 г. — по 12 регионов (15%), то в 2014 г. — всего 9 субъектов Федерации (11%). В 2015 г. в группу входило только 7 регионов (9% от всех регионов), т.е. минимальное количество с 2010 г.

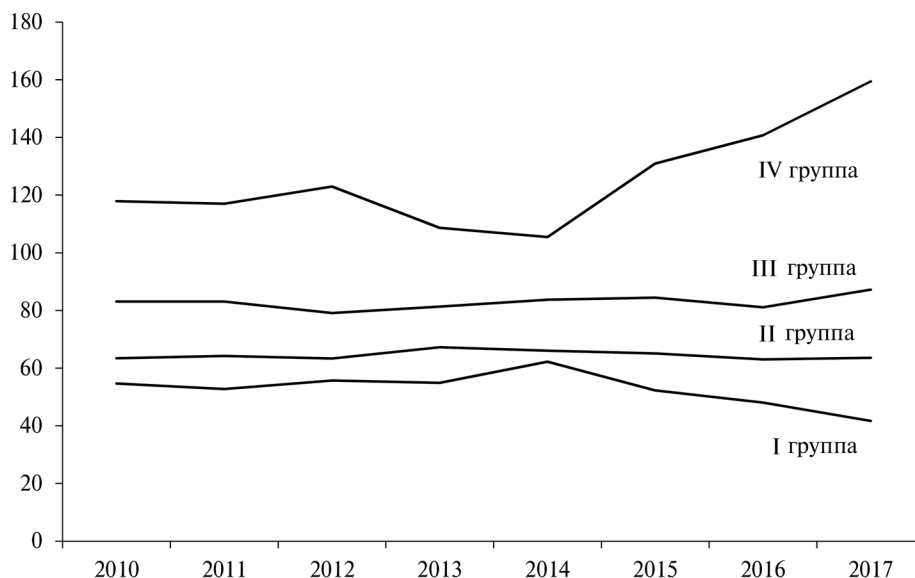


Рис. 1. Доли региональных групп в 2017 г.

Источник: рассчитано по [2; 3].

В целом по доле регионов с интегрированным значением рейтинга выше среднего уровня (III и IV группы) в 2017 г. также *отмечается не-которая стабилизация*. Если в 2016 г. имело место самое низкое количество совокупности таких субъектов Федерации в рейтинге — 24 региона или 30% (против 36% в 2015 г. и 40% в 2014 г.), то в 2017 г. их количество возросло, приблизившись к показателям предыдущих лет — 28 субъектов Федерации или 35% (см. рис. 1).

Одним из важных показателей является динамика усредненного значения интегральных показателей каждой из четырех групп (см. рис. 2).

Отличительной *особенностью динамики* групповых интегральных показателей в 2017 г. явилось повышение усредненного значения интегрального показателя группы с высоким рейтингом (самое высокое значение с 2000 г.). Также, но менее выражено, повышение отмечается и в группе регионов с рейтингом выше среднего (III группа). В обеих группах широко представлены крупные нефте- и газодобывающие субъекты Федерации, ряд промышленных регионов и регионы с развитым агропромышленным сектором. Незначительное повышение впервые с 2014 г. отмечается и в группе регионов с рейтингом ниже среднего уровня.

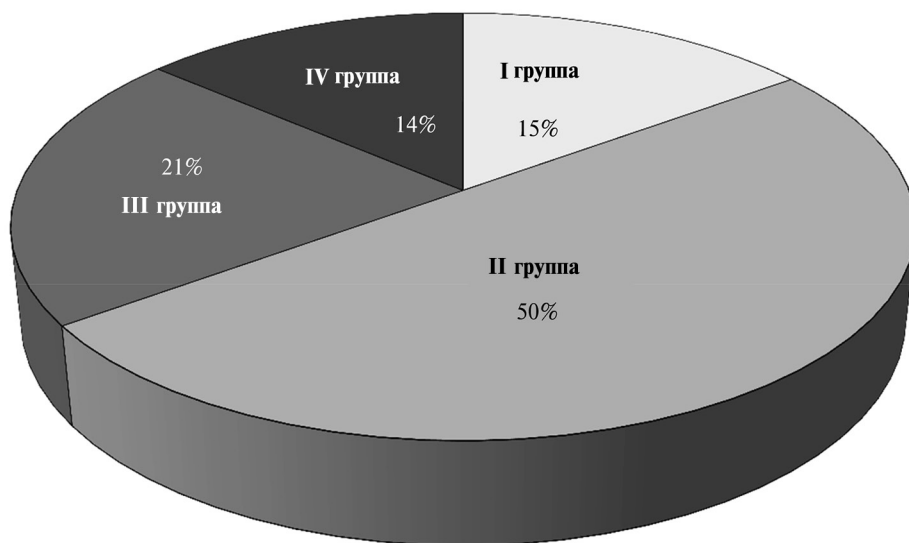


Рис. 2. Динамика интегральных показателей для четырех групп субъектов РФ

Источник: рассчитано по [2; 3].

В то же время в группе субъектов Федерации с низким рейтингом продолжает отмечаться снижение усредненного значения интегрального показателя.

В целом *лишь в 2014 г. происходило сближение* групп с высоким положением в рейтинге и групп с низкими показателями рейтинга прежде всего за счет снижения усредненного значения интегрального показателя

в группе регионов-лидеров (IV группы). С 2015 г. между ними *вновь началось увеличиваться расхождение* вследствие:

- резкого возрастания усредненного значения группы с высоким рейтингом;
- снижения усредненного интегрального значения группы с низким показателем.

В 2017 г. данное расхождение, несмотря на некоторый рост числа субъектов Федерации II и III групп, стало самым выраженным за рассматриваемый период. Это можно трактовать как свидетельство *усиливающейся дифференциации между более и менее успешными регионами*. Можно также предположить, что *в период санкционного давления наиболее уязвимыми становятся проблемные регионы*, в то время как экономически сильные субъекты Федерации демонстрируют большую устойчивость к санкциям.

Региональные тренды развития

Как показывают наши расчеты, четыре выделенные группы, помимо различий в рассматриваемые годы по количественному значению интегрального индекса, характеризуют и *важные отличия по его динамике*. Чтобы продемонстрировать эти отличия, как и в предшествующих исследованиях, осуществим группировку регионов по подгруппам, учитывающим статистически значимые тренды развития.

Подгруппа I.I — субъекты Федерации с низким рейтингом и статистически значимым нисходящим трендом.

Подгруппа I.II — субъекты Федерации с низким рейтингом и без определенного тренда.

Подгруппа I.III — субъекты Федерации с низким рейтингом и статистически значимым восходящим трендом.

Подгруппа II.I — субъекты Федерации с рейтингом ниже среднего и статистически значимым нисходящим трендом.

Подгруппа II.II — субъекты Федерации с рейтингом ниже среднего и без определенного тренда.

Подгруппа II.III — субъекты Федерации с рейтингом ниже среднего и статистически значимым восходящим трендом.

Подгруппа III.I — субъекты Федерации с рейтингом выше среднего и статистически значимым нисходящим трендом.

Подгруппа III.II — субъекты Федерации с рейтингом выше среднего и без определенного тренда.

Подгруппа III.III — субъекты Федерации с рейтингом выше среднего и статистически значимым восходящим трендом.

Подгруппа IV.I — субъекты Федерации с высоким рейтингом и статистически значимым нисходящим трендом.

Подгруппа IV.II — субъекты Федерации с высоким рейтингом и без определенного тренда.

Подгруппа IV.III — субъекты Федерации с высоким рейтингом и статистически значимым восходящим трендом.

Если рассматривать отдельно характеристику групп рейтинга по долгосрочным трендам развития российских регионов (см. табл. 3)⁶, то в 2017 г., как и в предыдущие годы, *наибольшее количество* субъектов Федерации *имеет неопределенный тренд развития* (36 или 45% всех регионов).

В числе *положительных тенденций* выделим:

- незначительное увеличение числа регионов с устойчивым восходящим трендом;
- уменьшение числа регионов с устойчивым трендом на понижение интегрального значения рейтинга.

В 2017 г. восходящий тренд наблюдался у 30 регионов (37,5%), против 29 (36%) в 2016 г. и 26 субъектов Федерации (32,5%) в 2015 г. С нисходящим трендом в 2017 г. было 14 регионов (17,5%), в то время как в 2015 и в 2016 гг. такие негативные тенденции отмечались у 16 (20%).

Т а б л и ц а 3

Количество субъектов РФ по подгруппам в 2015–2017 гг.

Тренды развития региональных экономик	2015	2016	2017	Изменение количества субъектов РФ в 2016 г. по сравнению с 2015 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2017 г. по сравнению с 2016 г.
Регионы со статистически значимым нисходящим трендом	16	16	14	0	-2
Регионы без определенного тренда	38	35	36	-3	1
Регионы со статистически значимым восходящим трендом	26	29	30	3	1

Источник: рассчитано по [2; 3].

Анализ результатов позволяет говорить о существовании устойчивых 4 групп и 11 подгрупп субъектов Федерации (см. табл. 4).

⁶ В качестве антисанкционных мер правительством РФ были предприняты шаги по возврату российских капиталов в зону российской юрисдикции. Это прежде всего Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)» и Федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Эти меры способствовали возврату некоторого объема капиталов, часть которых и ранее вкладывалась в российскую экономику, но по финансовым отчетам и статистическим данным проходила как иностранные инвестиции. На основании экспертной оценки авторами статьи было принято решение *внести изменения в методику расчетов интегральных индексов рейтинга*, придав больший балльный вес внутренним инвестициям и уменьшив вес инвестиций иностранных. Перерасчет интегральных индексов рейтинга за период 2015–2017 гг. (на момент действия обозначенных правовых актов) привел к некоторым изменениям результатов по трендам дальнейшего развития. В связи с этим сопоставление данных по трендам развития осуществлен нами только за период 2015–2017 гг. с учетом новых значений.

Если рассматривать характеристику групп, то следует в первую очередь отметить, что *в каждой из них, кроме группы регионов-лидеров, как и ранее, большая часть субъектов Федерации входит в подгруппы с неопределенным трендом развития.*

Как *положительный момент* отметим, что почти во всех группах рейтинга, кроме группы регионов-аутсайдеров, минимальное количество регионов имеет тренд на понижение, а в группе с высоким рейтингом таковые отсутствуют.

Т а б л и ц а 4

Количество субъектов РФ по подгруппам в группах рейтинга в 2015–2017 гг.

Подгруппы субъектов РФ	2015	2016	2017	Изменение количества субъектов РФ в 2016 г. по сравнению с 2015 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2017 г. по сравнению с 2016 г.
Подгруппа I.I	5	4	3	-1	-1
Подгруппа I.II	8	4	6	-4	2
Подгруппа I.III	2	1	3	-1	2
Подгруппа II.I	8	9	7	1	-2
Подгруппа II.II	17	21	18	4	-3
Подгруппа II.III	11	17	15	6	-2
Подгруппа III.I	3	2	4	-1	2
Подгруппа III.II	10	5	7	-5	2
Подгруппа III.III	9	7	6	-2	-1
Подгруппа IV.I	0	1	0	1	-1
Подгруппа IV.II	3	5	5	2	0
Подгруппа IV.III	4	4	6	0	2

Источник: рассчитано по [2; 3].

В 2017 г. отмечается дальнейшее увеличение числа регионов-лидеров. При этом их большая часть имеет тренд на повышение. А подгруппа с трендом на понижение, как уже отмечалось, отсутствует. Это позволяет сделать вывод о *стабилизации экономик* субъектов Федерации данной группы.

В 2017 г. по сравнению с 2016 г. также возросло число регионов в группе выше среднего (группа III). Но если ранее в этой группе отмечалось минимальное количество субъектов Федерации с трендом на понижение, то в 2017 г. *их доля увеличилась*. Вместе с тем с 2015 г. происходит последовательное снижение числа регионов в подгруппе с устойчивым трендом на повышение. Это не позволяет говорить о дальнейшем увеличении численного состава группы. Скорее наоборот, в будущем, *возможно некоторое его «сжатие»* (в группе представлены регионы в основном с высоким производственным потенциалом).

Как показано в *таблице 5*, в 2017 г., как и в 2016, сохранился высокий уровень динамики изменения положения регионов в рейтинге.

30 субъектов Федерации (40%) поменяли группу или подгруппу. В 2016 г. таковых было 35 (45%), в то время как в 2013 г. — лишь 22 региона. Подавляющая часть таких регионов (22 региона) изменила свой статус в рейтинге, перейдя в другие его группы, причем в равных долях в вышестоящую группу рейтинга и в нижестоящую. Статистически значимые тренды дальнейшего развития при этом в основном сохранили свою устойчивость.

Наиболее активно процесс смены субъектами Федерации ступеней рейтинга в 2017 г. проявился в III группе (значения выше среднего): 59% регионов (10 из 17) изменили свой статус или поменяли тренд развития.

Второе место по числу изменивших статус субъектов Федерации занимает группа регионов-лидеров (IV группа) — 54% (6 из 11 регионов).

Менее выражена динамика изменений в статусе субъектов Федерации в группе с низким рейтингом (I группа) — 42% регионов в группе (5 из 12 регионов) изменили свой статус или поменяли тренд развития.

Наименьшая динамика наблюдалась в группе ниже среднего (II группа) — 22,5% (9 из 40 регионов).

Годом ранее (2016 г.) наибольшая интенсивность по изменению положения регионов в рейтинге отмечалась в III группе (значения рейтинга выше среднего) как в сторону повышения (4 региона), так и в сторону понижения (9 регионов) рейтингового статуса. В 2015 г. интенсивность смены регионами ступеней рейтинга в плане снижения была также высока, но прежде всего касалась группы с рейтингом ниже среднего (II группа). В 2014 г. также более интенсивно происходили изменения статуса субъектов Федерации, входящих в группу со значениями ниже среднего уровня, но в сторону повышения. В 2013 г. (до введения санкций), также как в 2017 г., более интенсивно изменения происходили в группах с рейтингом выше среднего уровня (III и IV).

Т а б л и ц а 5

Принадлежность субъектов РФ к подгруппам
(упорядочены по значениям интегрального индекса в 2017 г.,
выделены поменявшие подгруппу)

пп.	Субъекты РФ	2015	2016	2017
1	Сахалинская область	IV.II	IV.II	IV.II
2	Ямало-Ненецкий автономный округ	IV.III	IV.III	IV.III
3	Тюменская область	IV.III	IV.III	IV.III
4	Республика Саха (Якутия)	III.I	IV.II	IV.III
5	Ленинградская область	II.I	IV.I	IV.II
6	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	IV.II	IV.II	IV.III
7	Амурская область	III.II	IV.II	IV.II
8	Еврейская автономная область	III.I	II.I	IV.II

Источник: рассчитано по [2; 3].

Продолжение табл. 5

9	Липецкая область	IV.П	III.П	IV.П
10	Тамбовская область	IV.П	IV.П	IV.П
11	Красноярский край	П.П	III.П	IV.П
12	Чеченская Республика	П.П	III.П	П.П
13	Калужская область	П.П	III.П	П.П
14	Республика Татарстан	П.П	П.П	П.П
15	Республика Дагестан	П.П	IV.П	III.П
16	Челябинская область	П.П	П.П	III.П
17	Архангельская область	П.П	II.П	III.П
18	Воронежская область	П.П	П.П	П.П
19	Магаданская область	IV.П	III.П	III.П
20	Астраханская область	П.П	П.П	П.П
21	Иркутская область	П.П	П.П	III.П
22	Краснодарский край	П.П	II.П	III.П
23	Республика Мордовия	П.П	П.П	П.П
24	Калининградская область	П.П	II.П	III.П
25	Московская область	П.П	П.П	П.П
26	Новгородская область	П.П	IV.П	III.П
27	Кабардино-Балкарская Республика	П.П	II.П	III.П
28	Чукотский автономный округ	П.П	II.П	III.П
29	Пермский край	П.П	II.П	П.П
30	Ульяновская область	П.П	II.П	П.П
31	Тульская область	П.П	П.П	П.П
32	Волгоградская область	П.П	II.П	П.П
33	Белгородская область	П.П	II.П	П.П
34	Забайкальский край	П.П	II.П	П.П
35	Тверская область	П.П	П.П	П.П
36	Пензенская область	П.П	II.П	П.П
37	Республика Башкортостан	П.П	III.П	II.П
38	Республика Коми	П.П	П.П	II.П
39	Мурманская область	П.П	II.П	П.П
40	Курская область	П.П	П.П	П.П
41	Ростовская область	П.П	П.П	П.П
42	Оренбургская область	П.П	П.П	П.П
43	Республика Бурятия	П.П	П.П	II.П
44	Нижегородская область	П.П	П.П	П.П
45	Костромская область	П.П	II.П	П.П

О к о н ч а н и е т а б л . 5

46	Томская область	II. II	II. II	II. II
47	Ярославская область	II. II	II. II	II. II
48	Свердловская область	II. II	II. II	II. II
49	Самарская область	II. II	II. II	II. II
50	Саратовская область	II. III	II. III	II. III
51	Республика Ингушетия	II. II	III. III	II. III
52	Камчатский край	I. I	II. I	II. II
53	Республика Адыгея	II. I	III. II	II. II
54	Орловская область	II. III	II. III	II. III
55	Вологодская область	II. II	II. II	II. II
56	Ставропольский край	II. II	II. II	II. II
57	Республика Алтай	III. II	II. II	II. II
58	Смоленская область	II. I	II. I	II. I
59	Рязанская область	II. II	II. II	II. II
60	Карачаево-Черкесская Республика	I. III	II. III	II. III
61	Республика Северная Осетия — Алания	II. III	II. III	II. III
62	Ивановская область	I. I	I. I	II. II
63	Владимирская область	II. I	II. I	II. I
64	Хабаровский край	I. I	II. I	II. I
65	Чувашская Республика	II. II	II. II	II. I
66	Приморский край	II. I	II. I	II. I
67	Новосибирская область	II. II	II. II	II. I
68	Псковская область	I. II	II. III	II. III
69	Кировская область	II. III	II. III	I. III
70	Удмуртская Республика	II. III	II. III	I. III
71	Брянская область	II. III	II. III	I. II
72	Алтайский край	I. III	I. III	I. III
73	Республика Марий Эл	II. III	II. II	I. II
74	Республика Калмыкия	II. III	I. II	I. II
75	Омская область	I. I	I. I	I. I
76	Кемеровская область	I. II	I. I	I. I
77	Республика Хакасия	I. I	I. I	I. I
78	Курганская область	I. II	I. II	I. II
79	Республика Карелия	II. II	II. II	I. II
80	Республика Тыва	I. II	I. II	I. II

Состав регионов — лидеров рейтинга *практически не изменен*.

С 2010 г. — это Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский АО, Сахалинская, Тюменская, Липецкая, Ленинградская, Архангельская, Тамбовская области, Республики Саха (Якутия), Красноярский край и Еврейская автономная область.

Третий год в группу с высоким рейтингом входит Тамбовская область, демонстрирующая положительный тренд развития. Второй год в группе — Амурская область, которая по 2015 г. стабильно относилась к группе выше среднего (III группа) с восходящим трендом.

В группе с низким рейтингом (I группа) так же, как и в группе с высоким рейтингом *достаточно устойчивый состав* — Алтайский край, республики Хакасия, Калмыкия, Марий-Эл, Карелия, Тыва; Курганская, Брянская, Омская, Кемеровская области. Не оставляет сомнений, что данные субъекты Федерации требуют повышенного внимания со стороны федеральных органов, необходимы совместные усилия по выработке стратегии улучшения социально-экономического положения регионов, развития производства.

В 2017 г. снизили свои рейтинговые позиции республики Коми, Карелия, Дагестан, Башкортостан, Ингушетия, Адыгея, Удмуртия, Марий-Эл; Новгородская и Брянская области.

Вместе с тем улучшение позиции в рейтинге отмечается у Еврейской автономной области; Липецкой, Челябинской, Архангельской, Иркутской, Калининградской областей; Красноярского и Краснодарского краев; республик Бурятия и Кабардино-Балкария, Чукотского автономного округа.

По результатам проведенного ранее [см. 5] рейтингования регионов за 2015 г. был выявлен ряд *негативных тенденций*, в значительной степени обусловленных:

- введением санкций;
- резким снижением цен на нефть.

В числе этих тенденций было выделено пять.

Первая тенденция. Нарастание доли регионов с низким рейтингом.

Вторая тенденция. Уменьшение числа регионов, входящих в группу с высоким рейтингом (IV группа).

Третья тенденция. Нарастание межрегиональной дифференциации⁷.

Четвертая тенденция. Снижение доли групп регионов с интегрированным значением рейтинга выше среднего уровня (III и IV группы).

Пятая тенденция. Ухудшение характера динамики изменений статуса регионов в рейтинге⁸.

Ряд перечисленных негативных тенденций удалось переломить в 2016 г. Однако *некоторые по-прежнему нарастают*. Это:

- увеличение межрегиональной дифференциации. Как уже отмечалось, разрыв между субъектами Федерации с наилучшими и наихудшими показателями по интегральным баллам рейтинга достиг максимальных значений с 2010 г.;

⁷ Зафиксирован максимальный (с 2000 г.) разрыв между субъектами Федерации с наилучшими и наихудшими значениями рейтинга.

⁸ Большая часть субъектов Федерации (70%, ранее их было менее 50%), переместились в другие группы с понижением своего статуса. Наиболее выражено данная тенденция проявилась в группе с рейтингом ниже среднего (II группа).

- продолжение процесса сокращения доли субъектов Федерации с интегрированным значением рейтинга выше среднего уровня (III и IV группы). В 2016 г. только 30% субъектов Федерации входили в группы с высоким рейтингом и рейтингом выше среднего против 36% регионов в 2015 г. и 40% регионов в 2014 г.;
- снижение усредненного значения интегрального показателя в группе с низким рейтингом (I группа). Таким образом, в 2017 г. происходит дальнейшее ухудшение социально-экономического положения регионов данной группы;
- углубление тенденции снижения значения интегрального индекса региона — аутсайдера рейтинга (Республика Тыва). До 2015 г. отмечался устойчивый тренд на повышение данного значения Республики.

Наряду с этим, в 2017 — начале 2018 г. имел место и *ряд положительных сдвигов*.

К числу положительных процессов следует отнести, во-первых, стабилизацию (хотя и на предельно низком уровне) разрыва между Сахалинской областью — регионом-лидером (регионом с самым высоким индексом рейтинга) и Республикой Тыва — регионом-аутсайдером (регионом с самым низким значением индекса рейтинга).

Во-вторых, некоторую стабилизацию доли субъектов Федерации с индексом ниже среднего уровня (I и II группа). Их доля снизилась по сравнению с 2016 г., приблизившись или став равной к значениям, зафиксированным в 2010—2015 гг.

В-третьих, увеличение доли совокупности регионов с рейтингом выше среднего уровня (III и IV группы).

В-четвертых, при сохранении высокого уровня динамики изменения статуса субъектов Федерации в рейтинге они характеризуются увеличением числа субъектов Федерации с устойчивым трендом на повышение в рейтинге, а также снижением числа регионов с устойчивым трендом на понижение интегрального индекса.

Особенностью динамики групповых интегральных показателей в 2017 г. было:

- выраженное (максимальное с 2010 г.) повышение усредненного значения интегрального показателя группы с высоким рейтингом (IV группа);
- повышение значения интегрального показателя за данный период в группе регионов с рейтингом выше среднего (III группа).

В заключение отметим, что, по нашему мнению, *основным нарастающим трендом*, выявленным по результатам рейтингования субъектов Федерации, является происходящее с 2015 г. нарастание дифференциации (увеличение разрыва в динамике роста) между совокупностью сильных и слабых регионов. Преодоление этого негативного тренда требует не финансового вмешательства со стороны федерального Центра, а учета в Стратегии пространственного развития Российской Федерации факторов, позволяющих обеспечить экономический рост в различных выделенных нами группах субъектов Федерации.

Список литературы

1. Материалы круглого стола на тему «Проблемы реализации задачи по сокращению межрегиональных социально-экономических диспропорций в контексте стратегий пространственного развития и социально-экономического развития Российской Федерации». Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Аппарат Совета Федерации ФС СФ. Правовед управление. М., 2019. 39 с.
2. Статистические сборники. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2002—2018 гг. Электронная версия Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156
3. Сайт Росстата. URL: <http://www.gks.ru>
4. Валентей С., Бахтизин А., Кольчугина А. Региональные ограничители модернизации российской экономики // *Федерализм*. 2012. № 4. С. 165—179.
5. Валентей С., Бахтизин А., Кольчугина А. Тренды развития экономик субъектов Российской Федерации. URL: <http://www.rea.ru/ru/Pages/exspertixareu.aspx>. DOI:10.21686/rating/2018-1.

DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF REGIONAL ECONOMICS OF THE RUSSIAN FEDERATION

13 February 2019, Dmitry Medvedev, Chairman of the Government of the Russian Federation, approved the “Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period up to 2025”. This document is undoubtedly a significant milestone in the formation of the state regional policy. However, its practical significance caused reasonable doubts among experts. First of all, attention was drawn to the basic term of “spatial development”. How does it differ from the “regional development policy”, the principles main goals and mechanisms of which have not yet defined? May the substitution of the concepts be a way of avoiding this fundamentally important task? They caused questions and uncertainty of the role of regions in the Russian Federation in ensuring the spatial development of the economy. Their place in this process is not specified. The Strategy actually did not take into account the differences of the Russian regions in terms of their socio-economic development and innovative potential. The overall conclusion of a significant part of the expert community was reduced to the need for: substantial refinement of the Strategy; concretization of its basic provisions; developing mechanisms to enhance the role the Russian regions in this process, taking into account differences in their levels of development and socio-economic potential. An attempt to demonstrate the significance of these differences was undertaken in this study, the results of which are summarized in this article.

Keywords: rating of the region, region, regional economy, subjects of the Russian Federation
JEL: R10, R11, R19, R22, R59

Дата поступления — 16.07.2019 г.

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич

доктор экономических наук, профессор, руководитель Научно-исследовательского объединения (научный руководитель РЭУ им. Г.В. Плеханова); Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Valentei.SD@rea.ru

БАХТИЗИН Альберт Рауфович

доктор экономических наук, профессор РАН, член-корреспондент РАН, директор;

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

e-mail: albert.bakhtizin@gmail.com

КОЛЬЧУГИНА Анастасия Владимировна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник;

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

e-mail: vostokza@mail.ru

VALENTEY Sergey D.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of Research Association (Academic Supervisor of the Plekhanov Russian University of Economics);

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanyi Per., Moscow, 117997.

e-mail: Valentey.SD@rea.ru

BAKHTIZIN Albert R.

Dr. Sc. (Econ.), Professor of the RAS, Corresponding Member of the RAS, Head of the Federal State Budgetary Institute of Science Central Institute of Economics and Mathematics, RAS / 47, Nakhimovsky Prospekt, Moscow, 117418.

e-mail: albert.bakhtizin@gmail.com

KOLCHUGINA Anastasia V.

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

Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics, RAS / 32, Nakhimovsky Prospekt, Moscow, 117218.

e-mail: vostokza@mail.ru

Для цитирования

Валентей С., Бахтизин А., Кольчугина А. Направления развития экономик субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2019. № 3. С. 132–148

**Никита БУРАКОВ, Евгений БУХВАЛЬД,
Анастасия КОЛЬЧУГИНА**

РАНЖИРОВАНИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОСНОВЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ИНДЕКСА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Практика последнего времени убедительно свидетельствует, что реализация Стратегии пространственного развития как основы региональной политики государства сталкивается со значительными сложностями. Одной из таких проблем, существенно снижающих результативность политики регионального развития, является отсутствие методических подходов к осуществлению этой политики на адресной основе с учетом специфики различных групп субъектов Федерации. В статье с использованием авторской методики построения регионального индекса экономического развития и ранжирования субъектов Российской Федерации предпринимается попытка выделения отдельных групп (кластеров) регионов как объектов федеральной политики регионального развития и регулирования пространственной структуры экономики страны. Сформированы и оценены в динамике основные экономические потенциалы развития российских регионов. Выявляются — в целом и в разрезе отдельных групп регионов — основные факторы и закономерности, обеспечивающие устойчивый рост регионального звена российской экономики. С учетом выявленных закономерностей определяются возможности целевой адресации различных институтов и инструментов федеральной политики регионального развития в отношении субъектов Российской Федерации на основе их ранжирования в соответствии с авторской методикой.

Ключевые слова: кластеры регионов, рейтингование, субъекты Российской Федерации, федеральная политика регионального развития, экономическая дифференциация регионов

JEL: R12, R58

Одной из ключевых задач современной регионалистики выступает теоретическое, методологическое и эмпирическое обоснование принципов, институтов и инструментов, адекватных задачам стратегического планирования пространственного развития как основы осуществления региональной политики государства. К числу *важных новаций* следует отнести переход к модели гибкой (адресной) политики регионального развития, основанной на ранжировании и типиза-

ции регионов России, на учете их особенностей и ключевых факторов экономического роста.

Необходимость практической реализации этого вектора государственной политики уже закреплена на нормативно-правовом уровне. Так, Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г.¹ № 870 определяет одним из условий эффективной региональной политики ее осуществление на основе «отнесения городов и регионов Российской Федерации к определенным типам». В Указе Президента РФ от 16 января 2017 г.² № 13 положение об адресности в региональной политике государства сформулировано еще более конкретно. В этом документе к основным принципам региональной политики отнесен «дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей».

Принятая в 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации³ (СПР) также декларирует дифференцированный подход как принцип государственной политики регионального развития. К сожалению, документ решает эту задачу недостаточно конкретно [1]. Например, в СПР указывается на «дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий». Однако понятие «территория» не является аналогом конкретного вида публично-правовых образований (субъект Федерации или муниципальное образование). В результате этот важный тезис СПР *теряет четкую адресацию* и возможности конкретной интерпретации в системе целей и практических инструментов государственной политики регионального развития.

Анализ содержания документа показывает, что в нем доминирует поселенческий аспект, а не уровень субъектов Федерации. Фактически в документе выделяются лишь некоторые элементы «квази-типизации» регионов России. Например, в виде обозначения особых подходов к развитию «геостратегических территорий Российской Федерации», причем с довольно *умозрительным определением их отличительных признаков*. Практическое утверждение в региональной политике государства адресного подхода к субъектам Федерации на основе такой методологии их типизации представляется весьма затруднительным.

¹ Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». URL: <https://www.base.garant.ru/71170676/>

² Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/.

³ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года». URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>.

Новые методологические подходы к рейтингованию регионов

Основные методологические послышки. Само по себе признание необходимости адресного характера государственной политики регионального развития и ее отдельных инструментов ничего не решает, если не базируется на обоснованном ранжировании и типологии субъектов Федерации, исключающей по возможности субъективные оценки. Решение этой задачи *требует новых теоретико-методологических подходов*, основанных на выявлении и ранжировании факторов, определяющих долговременные тренды развития регионов [2], а также на определении ключевых проблем (ограничителей роста) для различных групп субъектов Федерации.

Основной замысел нашего исследования связан с разработкой методологии и методики рейтингования и типизации субъектов Российской Федерации, с выявлением основных факторов межрегиональной дифференциации за длительный период. Решение этой сложной задачи предполагает проведение эмпирических расчетов, основанных на построении принципиально новой системы эконометрических моделей, *никогда ранее не применявшейся* для анализа экономического развития регионов *ни в нашей стране, ни за рубежом*.

Общепринятый способ учета влияния основных факторов на экономическое развитие — это модель экзогенного роста Солоу

$$W = K^\alpha H^\beta (AL)^{1-\alpha-\beta}, \quad (1)$$

где W — выпуск;

K — физический капитал;

H — человеческий капитал (знания, умения и навыки);

L — труд;

A — нейтральный (по Харроду) технический прогресс («трудосберегающий прогресс», при котором эффективность труда растет быстрее численности рабочих);

$\alpha > 0$ и $\beta > 0$ — параметры производственной функции: $\alpha + \beta < 1$ [3].

Декомпозиция регионального экономического роста и экономические потенциалы. Логарифмируя выражение (1), можно получить

$$\ln W = [\beta \ln H] + [(1 - \alpha - \beta) \ln AL] + [\alpha \ln K]. \quad (2)$$

Введем следующие обозначения:

$$Y = \ln W; P_1 = [\beta \ln H]; P_2 = [(1 - \alpha - \beta) \ln AL]; P_3 = [\alpha \ln K]. \quad (3)$$

Будем считать, что уровень экономического развития региона может быть измерен показателем производительности труда (отношение ВРП к числу занятых), который способен достигнуть регион в зависимости от накопленных в нем человеческого, инновационного и инвестиционного потенциалов, комбинация которых и определяет его совокупный потенциал экономического развития:

$$Y = F(P_1; P_2; P_3) = \varphi_1 P_1 + \varphi_2 P_2 + \varphi_3 P_3, \quad (4)$$

где Y — ВВП(ВРП);

$P_1 = F_1(x_1)$ — человеческий потенциал;

$P_2 = F_2(x_2)$ — инновационный потенциал;

$P_3 = F_3(x_3)$ — инвестиционный потенциал;

x_1, x_2, x_3 — соответствующие наборы статистически наблюдаемых показателей;

$\varphi_1, \varphi_2, \varphi_3$ — веса потенциалов.

В настоящем исследовании применяется *эмпирический подход*. Его основой является совокупность показателей, обеспечивающих возможность применения методов многомерного статистического анализа с целью выявления и измерения композитных факторов — инновационного, инвестиционного и человеческого потенциалов, а также *совокупного индекса экономического развития*.

Формирование массива данных. При формировании массива данных — региональной базы статистической информации (РБСИ), были отобраны показатели экономического развития регионов, системно наблюдаемые государственной статистикой за каждый год рассматриваемого периода [4]. В целях исследования вся совокупность исходных показателей была разбита на 3 основных блока, характеризующих соответствующие потенциалы экономического развития: инновационный, инвестиционный и человеческий [5]. Кроме того, в базу РБСИ также включен показатель валового регионального продукта (ВРП) на одного занятого по каждому региону выборки и за каждый год рассматриваемого периода 2001—2015 гг.

Технологическое развитие, внедрение организационных, маркетинговых и других инноваций является важным фактором в становлении конкурентоспособной экономики и ее региональных звеньев [6]. Вместе с тем инновации требуют соответствующего уровня инвестиций, что предполагает рассмотрение и инвестиционной группы показателей. Ее дополняет блок показателей, характеризующих человеческий потенциал, роль которого в экономическом развитии регионов с учетом требований современного производства только возрастает (см. табл. 1—3).

Т а б л и ц а 1

Показатели, характеризующие инновационный потенциал

Показатели
Удельный вес организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации, в общем числе обследованных организаций, %
Внутренние затраты на научные исследования и разработки к ВРП, %
Численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками к общему числу занятых, %
Затраты на технологические инновации к ВРП, %
Число используемых передовых производственных технологий к ВРП, ед. на 1 млн руб. ВРП субъекта Федерации

Т а б л и ц а 2

Показатели, характеризующие инвестиционный потенциал

Показатели
Инвестиции в основной капитал на душу населения, в постоянных ценах, руб.
Инвестиции в основной капитал к ВРП, %
Доля строительства в структуре ВРП по видам экономической деятельности, %
Степень изношенности основных фондов ⁴ , %

Т а б л и ц а 3

Показатели, характеризующие человеческий потенциал

Показатели
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет
Оборот розничной торговли на душу населения, в постоянных ценах, руб.
Доля населения с денежными доходами выше величины прожиточного минимума к общей численности населения субъекта РФ, %
Объем платных услуг на душу населения, в постоянных ценах, руб.
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся на одного жителя, кв. м
Численность экономически активного населения на душу, чел. на 1 тыс. чел. населения
Занятое население с высшим образованием к общей численности занятого населения, %.

Характеризуя анализируемую совокупность регионов, отметим, что в нее были включены 65 из 85 субъектов Российской Федерации. В выборку *не вошли* Республика Крым и город федерального подчинения Севастополь, т.к. статистическое наблюдение в этих регионах осуществлялось только с момента их вхождения в Российскую Федерацию — с 2014 г. Кроме того, в выборку не включены автономные округа. Данное ограничение введено исходя из методики представления в российской статистике показателя ВРП. Данные по нему в одних случаях приводятся отдельно по автономии, а в других — в целом по «сложноустроенному субъекту Федерации», в который эти автономии административно входят. Некоторые субъекты Федерации также были выведены за рамки исследования ввиду того, что по этим регионам отсутствует ряд статистических данных за некоторое число лет⁵.

Базовые гипотезы исследования. Как уже было отмечено, в основу данного исследования положена совокупность показателей, обеспечивающих возможность применения методов многомерного статистического анализа для выявления и измерения композитных факторов — инно-

⁴ Показатель, обратный степени изношенности основных фондов.

⁵ В дальнейшем авторы намерены устранить этот недостаток, используя известные методы восстановления «пропущенных значений» в используемых статистических рядах.

вационного, инвестиционного и человеческого потенциалов⁶, а также совокупного индекса экономического развития. Авторы осознают, что три названных потенциала не исчерпывают всех «движущих сил» социально-экономического развития регионов. Однако это допустимо, поскольку в данной статье отражены результаты первого этапа исследования, а акцент сделан на разработке нового подхода и соответствующей ему методологии и методики ранжирования и типологизации регионов в контексте оценки указанных трех потенциалов для отдельных регионов и на достаточно длительном временном интервале.

Сформулируем *первую гипотезу* исследования: каждый из указанных экономических потенциалов может быть измерен посредством агрегирования набора статистически наблюдаемых показателей. Проверка данной гипотезы требует решения двух задач.

Первая задача. Для каждого потенциала необходимо сформировать имманентный ему список показателей, отражающих различные стороны общего явления, которое, как мы предполагаем, может описываться композитным фактором, т.е. искомым потенциалом.

Вторая задача. Требуется определить систему весов для агрегирования соответствующих показателей, характеризующих этот экономический потенциал. Выполненные расчеты по методу главных компонент позволили определить искомые веса, которые приведены в *таблицах 4–6*.

Заметим, что во многих исследованиях указанные веса выбираются произвольно. Часто предполагается, что все показатели имеют равный вес. Встречаются случаи, когда допускается, что один показатель доминирует и ему присваивается наибольший вес. Рассмотрение других вариантов произвольного выбора весов агрегирования также не меняет сомнительного характера таких решений.

Особенность настоящего исследования — в *статистическом методе выявления системы весов*, присущей каждому потенциалу и его составляющим. При этом использование эмпирических данных и возможностей многомерного статистического анализа — в данном случае речь идет о *методе главных компонент* — позволяет выявить некоторые скрытые соотношения между исходными показателями, обуславливающие искомую систему весов. Выявляемые таким образом веса показателей позволяют измерить значения искомым экономическим потенциалов для каждого субъекта Федерации и каждого года в рассматриваемом временном интервале.

Выполненные расчеты показали, что в оценке инновационного потенциала наибольшее значение имеют такие показатели, как доля в ВРП внутренних затрат на исследования и разработки (28,78%) и удельный вес численности персонала, занятого исследованиями и разработками (28,24%). В оценке инвестиционного потенциала наиболее значимыми оказались доля в ВРП инвестиций в основной капитал (32,74%) и доля в ВРП отрасли строительства (30,80%). Наконец, в оценке человеческого потенциала влияние отдельных составляющих оказалось более равномерным. Наиболее значимыми параметрами здесь являются

⁶ Отметим, что «... этот подход позволяет проанализировать способность различных регионов добиться повышения производительности экономики в рамках той модели экономического развития, которая существует в стране в данный период времени» [7].

оборот розничной торговли на душу населения (17,75%), объем платных услуг на душу населения (16,76%) и доля населения с доходами выше прожиточного минимума в численности населения соответствующего региона (15,58%).

Т а б л и ц а 4

Состав и нормированные веса показателей инновационного потенциала

Показатели	Нормированные веса, в %
Удельный вес организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации, в общем числе обследованных организаций	16,69
Внутренние затраты на научные исследования и разработки к ВРП	28,78
Численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками к общему числу занятых	28,24
Затраты на технологические инновации к ВРП	12,02
Число используемых передовых производственных технологий к ВРП	14,28

Т а б л и ц а 5

Состав и нормированные веса показателей инвестиционного потенциала

Показатели	Нормированные веса, в %
Инвестиции в основной капитал на душу населения, в постоянных ценах, руб.	25,43
Инвестиции в основной капитал к ВРП	32,74
Доля строительства в структуре использования ВРП по видам экономической деятельности	30,80
Степень изношенности основных фондов	11,03

Т а б л и ц а 6

Состав и нормированные веса показателей человеческого потенциала

Показатели	Нормированные веса, в %
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	14,11
Оборот розничной торговли на душу населения, в постоянных ценах, руб.	17,75
Численность населения с денежными доходами выше величины прожиточного минимума к общей численности населения субъекта, %	15,58
Объем платных услуг на душу населения, в постоянных ценах, руб.	16,76
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся на одного жителя, кв. м	8,81
Доля экономически активного населения в его общей численности, %	11,54
Занятое население с высшим образованием, к общему числу занятых, %	15,44

Сформулируем *вторую гипотезу* исследования: совокупный потенциал экономического развития региона может быть измерен посредством агрегирования его инновационного и человеческого потенциалов. Проверка этой гипотезы также требует решения трех задач.

Первая задача. Поиск системы весов для агрегирования инновационного, инвестиционного и человеческого потенциалов и вычисления на их основе совокупного индекса регионального экономического развития *Regional Economic Development Index (REDI)* для каждого субъекта Федерации.

Вторая задача. Ранжирование регионов по индексу *REDI* и кластеризация субъектов Федерации, т.е. выделение их однородных групп с близкими значениями индекса *REDI* внутри каждой группы и значимыми различиями этого индекса между группами.

Третья задача. Анализ динамики индекса *REDI*, вычисляемого отдельно для каждого субъекта Федерации, а также группы регионов, для каждого года рассматриваемого временного интервала 2001–2015 гг.

Итоги ранжирования субъектов Федерации

Решение задачи определения весов потенциалов связано с применением принципиально нового метода — *Multiway data analysis*. Полученные веса показателей позволили оценить и сами значения потенциалов за весь период 2001–2015 гг. для каждого субъекта Федерации. В этой связи сформулируем *третью гипотезу* исследования: величина ВРП на одного занятого в регионе зависит от значений инновационного, инвестиционного и человеческого потенциалов. Проверка данной гипотезы также требует решения двух задач.

Первая задача. Речь идет о построении системы *эконометрических моделей* в виде системы панельных регрессий для России в целом и отдельно по каждой выделенной группе регионов.

Вторая задача. Специального анализа требует степень использования указанных потенциалов экономического развития в каждом субъекте Федерации и по отдельным группам регионов. Соответствующие расчеты могут быть выполнены на основе сопоставления фактических значений душевого ВРП с совокупным индексом регионального экономического развития в каждом регионе и каждом рассматриваемом году. При этом возможно выделение 3 групп регионов: «превзошедших» имеющийся у них потенциал, реализовавших свой потенциал, не реализовавших имеющийся потенциал в полной мере. Такое деление регионов предложено в совместном докладе Всемирного банка с Аналитическим центром при Правительстве РФ.

Цель исследования региональной производительности труда — выявление ее зависимости от величины инновационного, инвестиционного и человеческого потенциалов. Полученные уравнения регрессий позволяют оценить вклад каждого из 3 потенциалов (соответствующие коэффициенты регрессии) в рост производительности труда (ВРП на одного занятого) по каждому региону и для каждой выделенной группы субъектов Федерации. При этом содержащиеся в базе

данных РБСИ значения показателя душевого ВРП и расчетные значения инновационного, инвестиционного, человеческого потенциалов по каждому региону и за каждый год рассматриваемого периода (2001–2015 гг.) позволяют построить соответствующую эконометрическую модель.

Сопоставление фактических значений производительности труда (душевого ВРП) с региональным индексом экономического развития в известной степени позволяет установить роль неучтенных факторов в эконометрической модели. Можно предположить, что здесь речь идет о структурных факторах и институциональной среде субъектов Федерации, тормозящих или ускоряющих экономический рост в каждом регионе и их группе. Речь также может идти об уже финансовом и природном потенциалах регионов. Таким образом, *четвертая гипотеза* в том, что для целей адресной государственной (федеральной) политики регионального развития дифференциация субъектов Федерации и, соответственно, их ранжирование определяются уровнем совокупного потенциала, представляющего собой некий агрегат инновационного, инвестиционного и человеческого потенциалов.

Региональный индекс экономического развития

Как и в предыдущей задаче, связанной с измерением композитных факторов — экономических потенциалов, построение *REDI*, рассматриваемого согласно сформулированной выше гипотезе в виде линейного агрегата инновационного, инвестиционного и человеческого потенциалов также требует определения системы весов. Но уже для агрегирования полученных в результате расчетов оценок экономических потенциалов. При этом главной задачей является вычисление индекса *REDI* и построение на его основе типологии регионов.

Оценка вкладов экономических потенциалов в совокупный индекс регионального развития непосредственно связана с построением модели, базирующейся на применении нового статистического метода *Multiway data analysis*, уже применявшегося участниками данного исследования [8]. Следует отметить, что *MW*-анализ является обобщением метода главных компонент для многомерной матрицы (тензора). При этом в данном исследовании речь идет о трехмерном тензоре $V = \{V_{ijk}\}$, который образует свой информационный параллелепипед, содержащий около 3 000 чисел, каждое из которых может быть представлено посредством 3 координат — проекций на ось времени $i \in (2001–2015)$, ось экономических потенциалов $j \in (1, 3)$ и ось регионов $k \in (1, 65)$.

Основная идея *MW*-анализа связана с восстановлением исходного тензора, характеризующего указанное выше трехмерное пространство, посредством его представления в виде внешнего произведения 3 векторов, которые требуется вычислить и можно интерпретировать соответственно, как индекс экономического развития регионов; вклады потенциалов в указанный индекс; веса годов рассматриваемого периода. В *таблице 7* приведены результаты расчетов за весь рассматриваемый период и по всей совокупности субъектов Федерации.

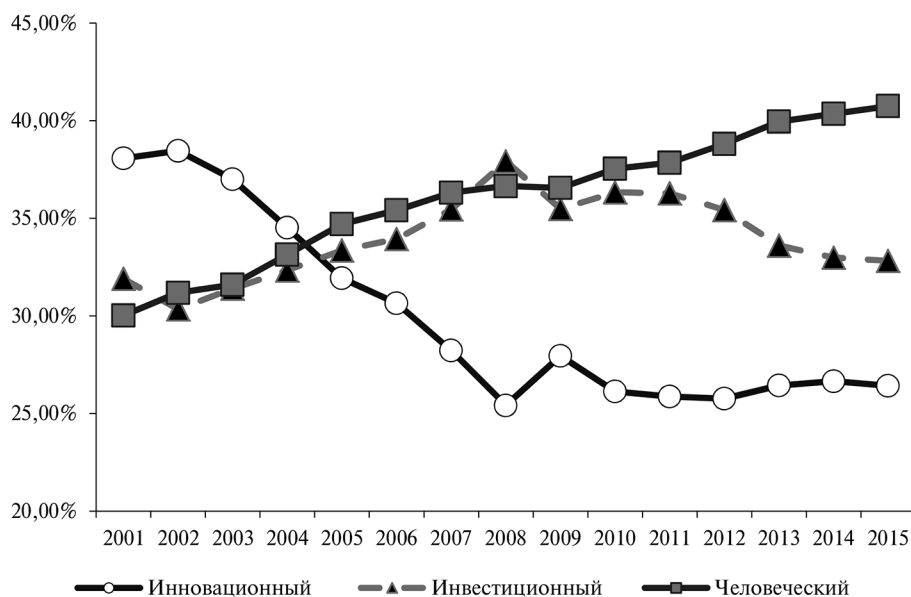
Т а б л и ц а 7

Вклад экономических потенциалов в совокупный индекс регионального экономического развития

	Вклад (веса) экономических потенциалов в REDI, %		
	Человеческий потенциал	Инвестиционный потенциал	Инновационный потенциал
Россия (65 регионов)	36,68	33,99	29,33

Выполненные расчеты в рамках *MW*-анализа позволили установить, что *наибольший вклад* в совокупный индекс экономического развития регионов России в целом за весь период 2001–2015 гг. вносит человеческий потенциал (36,68%); *наименьший вклад* — инновационный потенциал (29,33%) и *промежуточный вес* имеет инвестиционный потенциал (33,99%). Такое распределение весов экономических потенциалов свидетельствует о доминирующей роли человеческого фактора, включая уровень квалификации населения и условия жизнедеятельности людей. Менее весомое влияние инновационного потенциала указывает на то обстоятельство, что в период 2001–2015 гг. внедрение эффективных технологий в производство сдерживалось рядом институциональных факторов.

В ходе проведенного исследования указанные веса были определены не только для всего временного интервала, но и отдельно за каждый год рассматриваемого периода (см. рис. 1).

**Рис. 1. Динамика потенциалов экономического развития (65 регионов 2001–2015 гг.)**

Полученные результаты характеризуют *вполне определенную тенденцию*: вес инновационного потенциала сокращается, человеческого — возрастает, инвестиционного до 2008 г. включительно — возрастает, а потом снижается. Однако это не означает, что в инновационном плане в данный период российская экономика деградировала. Речь идет о смещении приоритетов. На базе экономики добывающего (природно-ресурсного) типа были использованы возможности улучшить условия воспроизводства человеческого капитала, особенно после обвала соответствующих показателей в 1990-е гг. Добиться аналогичного прорыва в параметрах инновационного развития экономики в этот период не удалось. В результате инновационный потенциал как ключевой фактор совокупного индекса экономического развития *уступил место человеческому потенциалу*.

Выполненные расчеты позволили получить также оценку индекса экономического развития (*REDI*) для каждого субъекта Федерации для всего исследуемого периода, которая стала основанием для ранжирования регионов. В *таблице 8* в качестве примера приведены значения индекса *REDI* для регионов, входящих по величине этого индекса в лидирующую группу.

Т а б л и ц а 8

Лидирующая группа регионов по величине REDI

Ранг региона	Субъекты Российской Федерации	Региональный индекс экономического развития
1	г. Москва	1,767
2	Нижегородская область	1,733
3	г. Санкт-Петербург	1,693
4	Сахалинская область	1,641
5	Московская область	1,617
6	Калужская область	1,504
7	Тюменская область	1,424
8	Ленинградская область	1,310
9	Томская область	1,297
10	Самарская область	1,272
11	Республика Татарстан	1,251
12	Республика Саха (Якутия)	1,232
13	Свердловская область	1,207
14	Новосибирская область	1,191
15	Ульяновская область	1,180
16	Краснодарский край	1,174

О к о н ч а н и е т а б л . 8

17	Республика Коми	1,167
18	Челябинская область	1,151
19	Воронежская область	1,147
20	Ярославская область	1,136
21	Пермский край	1,131
22	Хабаровский край	1,122

Результаты наших расчетов свидетельствуют, что значения индекса *REDI* за весь период 2001–2015 гг. распределились от 1,767 (максимальное значение — г. Москва) до 0,795 (минимальное значение — Алтайский край), т.е. с разрывом в 2,22 раза. Ранжирования регионов по индексу *REDI* позволяет построить и типологию субъектов Федерации — разбиение всей их совокупности на относительно однородные группы. Выделение таких групп может быть обеспечено применением к массиву индексов *REDI* стандартной процедуры двухэтапного кластерного анализа с использованием критерия *Log*-правдоподобия.

Типология субъектов Федерации

Кластерный анализ позволил выделить 5 достаточно однородных групп субъектов Российской Федерации с близкими значениями индекса *REDI* внутри каждой группы и значимыми различиями этого индекса между группами. При этом I кластер объединяет 7 регионов; II кластер — 15 регионов; III кластер — 20 регионов; IV кластер — 12 регионов и V кластер — 11 регионов, что явилось основанием для их типологии. При построении такой типологии надо учитывать, что ранее полученные оценки вклада экономических потенциалов в региональный индекс экономического развития (см. табл. 7) были вычислены для всех рассматриваемых субъектов Федерации. Для объяснения различий между выделенными группами требуется дезагрегировать указанные оценки применительно к каждому кластеру в отдельности. Эта задача может быть решена, если применить уже опробованный *MW*-анализ отдельно для каждой группы регионов. В таблице 9 приведены результаты выполненных расчетов.

Данные таблицы 9 свидетельствуют, что при движении от I кластера с наибольшим значением регионального индекса экономического развития (средняя величина *REDI* = 1,63) к V кластеру (средняя величина *REDI* = 0,82) происходит существенное снижение значимости инновационного потенциала. Одновременно происходит заметное увеличение роли человеческого потенциала при том, что роль инвестиционного потенциала остается относительно постоянной. Отметим также, что для первых двух кластеров вклад инновационного потенциал в индекс *REDI* превышает его вес в целом для всех субъектов Федерации. Подобную закономерность можно признать вполне обоснованной, учитывая,

что, как уже было отмечено выше, *пространственная неравномерность* экономики России по показателям инновационного развития *заметно выше*, чем по формальным показателям объемов хозяйственной деятельности (ВРП на душу населения).

Т а б л и ц а 9

Типология регионов и веса экономических потенциалов по кластерам

	Средняя величина индекса <i>REDI</i> по кластерам	Нормированные веса потенциалов по кластерам, %		
		Человеческий потенциал	Инвестиционный потенциал	Инновационный потенциал
Россия (65 регионов)	—	36,68	33,99	29,33
I кластер (7 регионов)	1,63	30,24	27,42	42,34
II кластер (15 регионов)	1,20	35,27	33,89	30,84
III кластер (20 регионов)	1,05	37,91	37,61	24,48
IV кластер (12 регионов)	0,92	42,40	34,96	22,64
V кластер (11 регионов)	0,82	45,13	35,79	19,08

Расчетные значения регионального индекса экономического развития и построенная на их основе типология субъектов Федерации демонстрируют как очевидные с экономической точки зрения результаты, объяснимые с позиции регионального экономического анализа, так и отдельные позиции, *смысл которых не всегда поддается простой интерпретации* и нуждается в дальнейшем осмыслении.

Так, достаточно логичным выглядит состав группы регионов и их последовательность в первом типе (кластере) субъектов Федерации. Это в целом соответствует и другим попыткам ранжирования регионов по аналогичным или близким экономическим параметрам за 2018 г. (рейтинг «Национального рейтингового агентства»; рейтинг «Коммерсант»; Рейтинг АСИ и пр.) [9; 10].

Регионы I кластера в основном формируют круг так называемых бездотационных субъектов Федерации. В 2018 г. это были (без автономий): Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Московская область, Самарская область, Сахалинская область, Свердловская область, Тюменская область, в т.ч., входящие в ее состав 2 автономных образования. Надо учесть, что многие ранжирования регионов учитывают только инвестиционный потенциал (без инновационного и человеческого), но при этом включают в себя фактор инвестиционного риска, оценки которого носят экспертный и достаточно субъективный характер. В этом смысле полученные посредством *MW*-анализа результаты ранжирования регионов

обладают очевидным преимуществом — в их основании лежат объективные статистические закономерности.

Достаточно однородной видится и группа регионов, составляющих II кластер. Это регионы с уровнем развития выше среднего, с менее значительным показателем дотационной зависимости от федерального Центра. Более проблемным представляется состав регионов в III и IV кластерах. Наряду с регионами — «середняками» по уровню и устойчивости экономического развития, в III кластере представлены регионы, находящиеся в более позитивной социально-экономической ситуации (Ростовская и Липецкая области, а также Республика Башкортостан). Так, например, положение Республики Дагестан «выше» таких регионов, как Липецкая область и Красноярский край, что способно вызвать некоторые сомнения, требующие дополнительных исследований.

В IV кластере «выбивается» из общего ряда Белгородская область, которая в последних рейтингах отмечается как регион с устойчиво растущей инвестиционной привлекательностью.

Факторы экономического роста

В отличие от двух предыдущих задач, где применялись метод главных компонент и его обобщение для многомерных матриц — *MW*-анализ, в соответствии с третьей гипотезой исследования речь идет о построении эконометрической модели, на основе которой, проверяя данную гипотезу, можно оценивать зависимость производительности труда от величины инновационного, инвестиционного и человеческого потенциалов. Речь идет о построении регрессионного уравнения, где зависимой переменной является величина производительности, а в качестве регрессоров выступают значения инновационного, инвестиционного и человеческого потенциалов. Исходными данными этой модели панельной регрессии служат статистически наблюдаемый показатель ВРП в расчете на одного занятого и расчетные значения инновационного, инвестиционного и человеческого потенциалов для каждого региона и в каждый год анализируемого временного интервала 2001–2015 гг. Важная особенность модели — то, что в данном случае речь идет о системе регрессионных уравнений, описывающих зависимости производительности труда от 3 экономических потенциалов как в целом для всей совокупности субъектов Российской Федерации, так и для каждого регионального кластера.

Построение регрессионного уравнения для каждой группы регионов позволяет провести *сравнительный анализ коэффициентов регрессии*, характеризующих вклад каждого экономического потенциала в рост производительности. При этом анализ выявленных различий коэффициентов регрессионных уравнений по отдельным группам регионов позволяет содержательно описать их специфику и установить для них наиболее эффективные инструменты стратегии развития. Полученные на основе большого объема вычислений результаты расчетов по данной эконометрической модели позволили оценить искомые коэффициенты регрессий, характеризующие вклад каждого экономического

потенциала в производительность экономики — как для всей совокупности рассматриваемых регионов, так и для отдельных групп субъектов Российской Федерации (см. табл. 10).

Т а б л и ц а 10

Оценка влияния экономических потенциалов на ВРП

	Свободный член в уравнении регрессии	Коэффициенты в уравнении регрессии при:		
		инновационном потенциале	инвестиционном потенциале	человеческом потенциале
Россия (65 регионов)	0,135 (0.026)	0,625 (0,529)	2,843*** (0,489)	0,266 (0,510)
I кластер (7 регионов)	0,759 (0.169)	-0,097(4,392)	9,025**(3,599)	-20,097*** (5,843)
II кластер (15 регионов)	-0,059 (0.042)	3,094*** (0,829)	4,848*** (0,669)	3,829*** (0,815)
III кластер (20 регионов)	0,037 (0.037)	2,360*** (0,624)	2,321*** (0,770)	0,149 (0,808)
IV кластер (12 регионов)	0,043 (0.037)	-0,383 (0,599)	6,473*** (1,123)	-0,029 (766)
V кластер (11 регионов)	0,048 (0.023)	2,872*** (0,556)	0,169 (0,324)	1,110*** (0,336)

Примечание: значение свободного члена в уравнении регрессии по каждой группе субъектов Федерации показывает среднее воздействие неучтенных в модели факторов на ВРП. Коэффициенты регрессии характеризуют скорость изменения зависимой переменной (ВРП) вследствие изменения значения одного фактора (потенциала) и при фиксированных значениях остальных факторов. Показатели значимости коэффициентов регрессии позволяют определить характер полученной зависимости. В частности, определить, насколько данная зависимость случайна, и возможно ли опираться на нее при интерпретации результатов моделирования и для построения прогнозов. Значимость соответствует стандартным обозначениям, принятым в эконометрике: «***» — высокая значимость коэффициента на 1%-ном уровне, «**» — средняя значимость коэффициента на 5%-ном уровне. В скобках указаны стандартные ошибки коэффициентов регрессии.

Приведенные в *таблице 10* данные свидетельствуют, что для совокупности регионов в целом единственно значимым фактором влияния является инвестиционный потенциал. По отдельным кластерам регионов ситуация выглядит достаточно разнообразно.

Так, для I кластера (Москва, Нижегородская область, Санкт-Петербург, Сахалинская, Московская, Калужская и Тюменская области) отмечается отсутствие статистически значимого влияния инновационного потенциала. Также отмечается положительное влияние инвестиционного потенциала и отрицательное влияние (отрицательная зависимость) человеческого потенциала. Это говорит о том, что в этой группе регионов инновационный потенциал, судя по всему, достиг в рассматриваемый период некоего «порога», и не способен пока оказывать существенное влияние на темпы экономического роста. При этом наращивание чело-

веческого потенциала приводит к снижению уровня ВРП, что указывает на преимущественно непроизводительный характер вложений в человека, улучшающих условия жизни людей, но без существенного результата в виде роста производительности человеческого капитала. Определенное влияние на названные зависимости может оказать и то обстоятельство, что в ряде регионов этого кластера (например, два столичных города) очень велик удельный вес занятости в сфере государственного управления, где практически нет позитивной зависимости между формальным благополучием населения и производительностью человеческого капитала.

Во II кластере регионов (Ленинградская, Томская, Самарская области, Республики Татарстан, Республика Саха /Якутия/, Свердловская, Новосибирская, Ульяновская области, Краснодарский край, Республика Коми, Челябинская, Воронежская, Ярославская области, Пермский и Хабаровский края) примерно равное позитивное влияние на производительность оказывают все 3 потенциала.

В III кластере положительно значимыми являются инновационный и инвестиционный потенциалы, а в IV — только инвестиционный потенциал (т.е. это регионы, тормозом развития которых в преимущественной мере выступает недоинвестированность их экономики). Наконец, в V кластере значимыми являются инновационный и человеческий потенциалы. Этот существенно важный для государственной политики регионального развития вывод говорит о том, что в данной группе регионов механическое наращивание инвестиций, без усиления инновационного потенциала и совершенствования человеческого потенциала (особенно в его качественной составляющей), может не дать существенного эффекта в повышении темпов роста.

В ходе исследования была вычислена также динамика индекса *REDI* по каждому из региональных кластеров в отдельности. Полученные данные свидетельствуют, что в регионах I кластера наблюдался небольшой рост этого индекса до 2009 г. включительно и восстановительный рост — начиная с 2010 г. Для регионов II и III кластера индекс *REDI* почти монотонно возрастал вплоть до 2011 г., а потом данный тренд поменялся на противоположный со снижением этого индекса к 2015 г. Для регионов IV и V кластеров можно говорить о высокой положительной динамике данного индекса до 2008 г. включительно, а затем лишь о сохранении индекса *REDI* на этом уровне в последующем.

За рассматриваемый период (с 2001 г. по 2015 г.) разрыв между средними значениями индекса *REDI* I и V кластеров сократился с 2,36 до 1,86 раза. Это говорит о том, что выявленные сдвиги в экономических потенциалах российских регионов *формируют предпосылки для сокращения различий* в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Данный вывод мы считаем чрезвычайно важным как в теоретико-методологическом, так и в научно-практическом смысле, поскольку ранее исследователи концентрировали внимание на том, чтобы с той или иной степенью достоверности определить тренды экономической дифференциации регионов России. В данном же случае

появляется возможность научного прогнозирования этого явления, занимающего одно из главных мест в разработке стратегии пространственного развития.

Важной частью исследования является, как уже отмечалось, сопоставление величины душевого ВРП и расчетного индекса экономического развития (*REDI*) в каждом субъекте Российской Федерации. Это позволяет оценить эффективность использования экономического потенциала того или иного региона. Для целей настоящего исследования реализация экономического потенциала региона определяется знаком и величиной различия между местом, которое он занимает по уровню душевого ВРП⁷ и местом, которое он занимает по величине индекса *REDI*. Положительное значение этого различия характеризует низкую эффективность использования *REDI* («недоиспользование» имеющегося экономического потенциала). Отрицательное значение — высокую эффективность использования потенциала роста в параметрах ВРП.

Наибольшие *положительные отклонения* отмечены для Нижегородской, Московской, Калужской, Ленинградской, Ульяновской областей, Республики Мордовия, Астраханской, Тамбовской областей, Краснодарского края, Республики Дагестан. Эти регионы, согласно результатам расчетов, имеют относительно низкую эффективность реализации своего экономического потенциала. Наибольшее *отрицательное* значение подобного отклонения у Красноярского края. Аналогичные существенные отрицательные отклонения показывают также Республика Коми, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Пермский край, Хабаровский край, Амурская, Архангельская, Новгородская, Липецкая области. Можно сделать вывод, что для указанных регионов характерна высокая эффективность использования имеющегося у них экономического потенциала, отраженного в уровне индекса *REDI*.

Выводы и рекомендации

Официальное утверждение Стратегии пространственного развития Российской Федерации — это не подведение черты под процессом разработки современной модели федеральной политики регионального развития, под необходимостью выбора и четкой адресации ее основных институтов и инструментов. Основной смысл этого выбора состоит в необходимости смены генерального вектора государственной политики регионального развития — от преобладающего акцента на вспомоществование, которое оказалось сколь практически всеобъемлющим, столь и мало результативным в экономическом смысле, к созданию условий и стимулов саморазвития российских регионов [12].

Конечно, это не означает, что государство не должно осуществлять поддержку отдельных регионов. Вместе с тем *необходимо отказаться от абсолютизации государственного патернализма* в системе

⁷ В соответствии с Указом Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [11], показатель душевой величины ВРП включен в систему оценки такой эффективности.

федерально-региональных взаимодействий. Причем отказаться не от разумного патернализма вообще, а от его малопродуктивной модели, которая не поддерживает, а дестимулирует экономические механизмы саморазвития российских регионов. В государственной политике регионального развития необходимо учитывать не только нуждаемость отдельных субъектов Федерации в средствах для выполнения основных социальных обязательств, но и специфику факторов, воздействуя на которые, применительно к различным типам регионов страны, механизм саморазвития может дать наибольший, устойчивый результат [13].

Переход к модели саморазвития регионов — продукт глубоких институционально-правовых изменений в обществе и государстве. Речь, главным образом, идет об изменениях, ориентированных на баланс полномочий и ответственности всех звеньев вертикали публичной власти — федеральной, региональной и муниципальной. Сегодня в этом балансе очевидны глубокие смещения, а именно в том, что распределение полномочий, ответственности и ресурсов представляет собой пирамиду, поставленную на вершину. Однако практическая реализация модели саморазвития не означает децентрализации этой триады в мере и в формах, единых для всех субъектов Федерации. Саморазвитие на его нынешнем этапе должно опираться на спецификацию институтов и инструментов федерально-региональных взаимодействий и их целевую ориентацию по отношению к различным типам (кластерам) регионов Российской Федерации.

Речь идет о новой расстановке акцентов в политике регионального развития и о подборе институтов и инструментов этой политики, способных эти акценты реализовать. Соответственно, произойдет и *определенная территориальная перегруппировка* бюджетных ресурсов, которые федеративное государство направляет на цели регионального развития по различным каналам. Одной из основ для формирования и практической реализации этих акцентов можно считать те выводы, которые были сделаны в ходе выполненного исследования относительно специфики влияния экономических потенциалов на ВРП в различных региональных кластерах.

В I кластере наиболее результативными в плане динамики ВРП могут оказаться относительно беззатратные или малозатратные меры по поддержанию фактически сложившегося в этих регионах благоприятного инвестиционного климата, по логическому продолжению курса на дерегулирование предпринимательской и инвестиционной деятельности и пр.

В отношении регионов II и III кластеров целесообразной видится более сбалансированная федеральная региональная политика, относительно близкая к ее действующей модели, комбинирующая некоторое подтягивание уровня жизни в данных регионах с комплексом мер по стимулированию инвестиционных и инновационных процессов в их экономике.

В отношении регионов IV кластера наиболее значительный эффект может дать мощная федеральная инвестиционная интервенция, т.е. осуществление в пределах этих регионов крупномасштабных инвестиционных проектов как производственного, так и инфраструктурного характера.

Наконец, в отношении регионов V кластера приоритетными могут быть мероприятия по качественному подъему человеческого потенциала, которые создают необходимую базу для последующего осуществления мер, направленных на укрепление (часто даже начальное формирование) инновационного потенциала данных территорий и их насыщение необходимым объемом инвестиций, созданием дополнительных рабочих мест. Соответственно сделанным выводам по кластерной структуре субъектов Федерации могут быть внесены предложения относительно адресной специализации государственной политики регионального развития. Некоторые элементы специализации федеральных институтов развития нашли отражение в *таблице 11*⁸.

Т а б л и ц а 11

**Инструменты федеральной политики регионального развития
по типам субъектов Российской Федерации**

Типы (кластеры) регионов	Наиболее значимые инструменты федеральной политики регионального развития
I и II кластеры (бездотационные и низкодотационные регионы — до 20% доли дотаций в собственных доходах регионального бюджета ⁹)	Дополнительные доли федеральных налогов (НДС — около 5%); федеральные и региональные наукограды; федеральные и региональные (при федеральной поддержке) ОЭЗ (промышленно-производственные и технико-внедренческие); расширение прав данной группы регионов в сфере налогового администрирования
III и IV кластеры (преимущественно среднедотационные регионы — от 20% до 40% доли дотаций в собственных доходах регионального бюджета)	Дотационная поддержка регионов с нарастающим значением субсидирования государственных программ развития территорий, в частности, субсидирование региональных программ промышленной кластеризации, поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП); территории опережающего социально-экономического развития; постепенное замещение дотаций субсидиями и бюджетными кредитами; содействие в нормализации ситуации с государственным долгом субъектов Федерации
V кластер (высокодотационные регионы — более 40% доли дотаций в собственных доходах регионального бюджета) ¹⁰	Дотации на общее финансовое выравнивание, фонды и государственные программы территориального развития. Создание зон территориального развития. Дополнительное содействие в развитии социальной сферы и транспортной инфраструктуры. Осуществление специальных федеральных программ развития промышленности и поддержки МСП

⁸ Не включены институты территориального развития, локализация которых предопределяется природно-географическими особенностями отдельных регионов, например, туристско-рекреационные ОЭЗ, свободные порты и т.п.

⁹ Показатели степени дотационности субъектов Федерации в расчетах не участвовали и в *таблицу 11* введены экспертно, по принципу доминирующей характеристики и в контексте указания на то, что в дальнейшем этот показатель также должен быть интегрирован в методику кластеризации регионов.

¹⁰ Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Республика Крым и Камчатский край относятся к «высокодотационным» субъектам Российской Федерации (доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации) [14].

Конечно, в полученных в настоящем исследовании результатах ранжирования субъектов Федерации и их дифференциации по параметрам дотационной зависимости нет полной сходимости.

Так, в 2018 г. получателями наибольшего объема дотаций из федерального бюджета были Республика Дагестан (III кластер) и Республика Саха (Якутия) (II кластер). При этом Республика Дагестан оказалась в числе регионов с наибольшим отставанием по эффективности использования своего экономического потенциала. Напротив, в Республике Саха (Якутия) этот показатель значительно лучше. Но эта ситуация может быть объяснена исключительно спецификой экономики данного региона как добывающего.

Для успешного осуществления гибкой, адресной государственной политики регионального развития, на наш взгляд, необходимо, во-первых, обеспечить стратегическое согласование всех каналов (инструментов) федерального финансирования социально-экономического развития регионов. В частности, идущего через целевые территориальные программы развития, внепрограммные инвестиционные проекты, через деятельность институтов территориального развития, а также в рамках стандартной системы межбюджетных взаимодействий.

Во-вторых, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. следует существенно расширить и детализировать раздел, раскрывающий систему институтов и инструментов федеральной политики регулирования пространственной структуры российской экономики — их специфику, в частности, ориентацию на решение социально-экономических задач различных типов регионов России.

В-третьих, доработать и принять федеральный закон об основах политики регионального развития. В частности, в данном законе следует утвердить типизацию субъектов Федерации как основной принцип государственной политики регионального развития. Следует закрепить в законе критерии для формирования государственных программ развития отдельных регионов и макрорегионов страны, а также принципы территориального размещения и функциональной специализации федеральных институтов развития, а также федеральной поддержки различных институтов развития регионального уровня.

Заключительный комментарий

Проведенная работа не представляется авторам в полной мере завершенной. Основные положения исследования, выводы и рекомендации могут быть углублены, в частности, за счет расширения рамок исследования и совершенствования его методологического аппарата. Результаты таких расчетов могут послужить дополнительной информацией для последующей доработки стратегии пространственного развития России, а также стратегий развития отдельных регионов.

Мы полагаем, что значительный эффект могло бы дать расширение круга потенциалов роста, составляющих исходную базу исследования. Включение сюда таких компонентов, как финансовый потенциал (или

в его более узкой трактовке — бюджетный потенциал), инфраструктурный потенциал, а также природно-ресурсный потенциал и культурный потенциал позволило бы сделать более обоснованные выводы о характерных особенностях экономического роста отдельных групп регионов и дать более конкретные рекомендации к использованию институтов и инструментов политики регионального развития.

Значительный интерес могла бы составить интеграция в исследование показателей, характеризующих структурные и институциональные особенности экономики отдельных групп регионов.

Большое научное и практическое значение имело бы подключение в круг исследования фактора производительности труда, уровень и динамика которого также имеют существенную дифференциацию по регионам страны. В этом случае результаты исследования могли быть использованы также для рекомендаций по реализации национального проекта «Повышение производительности труда и поддержка занятости», который уже получил практическую разверстку во многих аналогичных региональных проектах.

Список литературы

1. *Зубаревич Н.В.* Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145.
2. *Козырь Н.С.* Регион в национальной экономике: подходы к составлению рейтингов // Региональная экономика: теория и практика. 2019. Т. 17. № 3 (462). С. 418–434.
3. *Mankiw N.G., Romer D., Weil D.N.* A Contribution to the Empirics of Economic Growth. National Bureau of Economic Research. 1990. N w3541. P. 409.
4. Сборники «Регионы России. Социально-экономические показатели» за 2002–2018 гг. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_113862350615.
5. *Земцов С.П., Смелов Ю.А.* Факторы регионального развития в России: география, человеческий капитал или политика регионов // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 4 (40). С. 84–108.
6. *Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Кольчугина А.В.* Готовность региональных экономик к модернизации // Федерализм. 2018. № 3 (91). С. 143–156.
7. Новая география регионального развития. Оценка экономического потенциала российских регионов и возможностей его эффективного использования. Всемирный банк — Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Вашингтон. М., 2018. С. 18.
8. *Рубинштейн А.Я., Слуцкий Л.Н.* Multiway data analysis и общая задача ранжирования журналов // Прикладная эконометрика. 2018. № 50 (2). С. 90–113.
9. Материалы Национального рейтингового агентства. URL: <http://www.ra-national.ru/ru/taxonomy/term/90?type=rating#>.
10. Материалы базы данных «Коммерсанта». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3828569>.
11. Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702/.
12. *Бухвальд Е.М.* «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // Федерализм. 2018. № 2. С. 32–45.

13. Швецов А. Н. Государственный патернализм или региональная свобода? // Федерализм. 2016. № 2 (82). С. 110.

14. Годовой отчет о ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Минфин России, 2019.

REGIONAL INDEX OF ECONOMIC DEVELOPMENT AND RANKING OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Recent practice clearly shows that the implementation of the Strategy of spatial development as the basis of the state regional policy faces significant difficulties. One of these problems, significantly reducing the effectiveness of regional development policy is the lack of methodological approaches to the implementation of this policy on a targeted basis, taking into account the specifics of different groups of the subjects of the Federation. The article, basing on the authors' methods of building a regional index of economic development and ranking of the subjects of the Russian Federation, undertakes an attempt to identify specific groups of regions of the country as the objects of the federal policy of regional development and the regulation of the spatial structure of the country's economy. The authors formulate and evaluate in dynamic the basic "economic development potentials" of the regions of Russia. On this basis the authors identify — as a whole and in the context of separate groups of regions — the main factors and patterns, which ensure the steady growth of the regional link of the Russian economy. Taking into account the revealed patterns, the paper defines the possibilities of targeted addressing of various institutes and instruments of the federal policy of regional development in relation to specific groups of regions in the course of their ranking according to the authors' methodology.

Keywords: subjects of the Russian Federation, regions' ranking, clusters of regions, economic differentiation of regions; federal policy of regional development

JEL: R12, R58

Дата поступления — 07.07. 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 РАН / 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 РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: vostokza@mail.ru

БУРАКОВ Никита Александрович

младший научный сотрудник Центра экономической теории социального сектора;

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

e-mail: burakovn@gmail.com

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

BURAKOV Nikita A.

Junior Researcher of the Center of Social Sector Economic Theory;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: burakovn@gmail.com

Для цитирования:

Бураков Н., Бухвальд Е., Кольчугина А. Региональный индекс экономического развития и ранжирование субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2019. № 3. С. 149–171.

Людмила ЛЫКОВА

РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ В ПЕРВОМ КВАРТАЛЕ 2019 г.: ИМЕЕТСЯ ЛИ ПОТЕНЦИАЛ РОСТА?*

В I квартале 2019 г. на фоне замедления темпов экономического роста имело место в целом наращивание доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Основу этого роста формировали поступления налога на прибыль организаций в результате завершения расчетов по итогам прошлого года, а также поступления НДС и акцизов. В отличие от федерального бюджета, субъекты РФ большую часть прироста доходов в начале текущего года использовали для наращивания финансирования. Так, в I квартале 2019 г. приоритетами для консолидированных бюджетов субъектов РФ были образование, социальная политика и жилищно-коммунальное хозяйство. В то же время объем инвестиций в основной капитал за счет средств региональных бюджетов существенно сократился, в значительной степени определив общую динамику этого показателя. Для ряда субъектов РФ, несмотря на рост доходов, сохраняется проблема дефицита бюджетов, требующая сдерживания роста ключевых расходов.

Ключевые слова: акцизы, инвестиции в основной капитал, консолидированный бюджет, налог на прибыль организаций, расходы бюджета, региональные бюджеты, субъект Российской Федерации

JEL: H20, H50, H60, H77

Предварительные итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ вселяют умеренный оптимизм — по итогам I квартала и доходы, и расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации (в общей сумме) увеличились даже с учетом инфляции. На этом фоне ключевые показатели экономической динамики выглядят довольно удручающе. Так, индекс промышленного производства в рамках рассматриваемого периода составил 102,1 (I квартал 2019 г. относительно I квартала 2018 г.), а индекс выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности — 100,7 [1]. Оборот розничной торговли оказался выше прошлогодних показателей на 1,8%, а объем платных услуг населению — на 1,0%. В то же время инвестиции в основной капитал превысили прошлогодние всего на 0,5% (хотя в разных регионах ситуация существенно различалась).

* Статья написана с использованием материала бюллетеня РЭУ им. Г.В. Плеханова «Анализ трендов в бюджетно-налоговой системе России», 2019. № 15.

Доходы региональных бюджетов

По итогам I квартала 2019 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ сложились в сумме 2766,7 млрд руб. и увеличились по сравнению с показателями аналогичного периода прошлого года на 11,3% или на 281,2 млрд руб. С учетом показателя инфляции за I квартал доходы превысили прошлогодние значения на 5,8%.

Основной вклад в общий прирост поступлений внесли налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц (см. табл. 1).

По сравнению с I кварталом 2018 г. поступления налога на прибыль увеличились на 11,9% (на 6,4% в реальном исчислении) или на 93,7 млрд руб., обеспечив таким образом 33,3% общего прироста поступлений. Столь существенное увеличение поступлений налога в значительной мере отражает сложившуюся в 2018 г. *тенденцию к росту прибыли хозяйствующих агентов* по сравнению с 2017 г. В значительной мере поступления налога на прибыль в марте являются результатом итоговых расчетов за прошедший год с учетом поступивших в бюджетную систему ранее авансовых платежей.

Так, традиционно поступления налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет в марте составляют 17–20% годовых сумм этого налога. Только в марте 2019 г. за месяц поступления в консолидированные бюджеты субъектов РФ превысили мартовские значения прошлого года на 9,6%.

Динамика прибыли организаций в 2018 г. носила в целом позитивный характер.

По всем организациям (без субъектов малого предпринимательства) прибыль возросла на 44,2%, в т.ч. в добывающем секторе — на 15,6%, в обрабатывающей промышленности — на 20,4% [2; 3]. Лидером роста прибыли стала торговля, где она увеличилась на 52,6%. При том, что темпы роста прибыли в добывающих отраслях промышленности выглядят довольно скромно, именно они обеспечили 58,8% общего значения прироста этого показателя, в то время как торговля — только 17,8%. В I квартале 2019 г. позитивные тенденции в целом сохранялись — сумма прибыли организаций (без субъектов малого предпринимательства) увеличилась на 39,7% [4; 5], в т.ч. в добывающих отраслях прирост прибыли составил 20,3%, а в перерабатывающих — 45,9%. При этом сальдированный финансовый результат увеличился на 49,0%. Прирост поступлений налога на прибыль вследствие роста объекта обложения касается не только поступлений в доходы бюджетов субъектов Федерации, но и поступлений в федеральный бюджет. Одним из следствий этого роста является переоценка объемов федеральной финансовой помощи субъектам РФ (за счет одного процентного пункта федеральной составляющей налоговой ставки [6]).

Прирост поступлений налога на доходы физических лиц в I квартале был не столь значительным и составил 7,8% (и 2,5% в реальном исчислении), обеспечив еще 20,8% прироста общей суммы доходов. Обращает на себя внимание, что реальный рост поступлений этого налога имеет место на фоне минимального роста реальной среднемесячной заработной платы (+100,4%) и снижения реальных располагаемых доходов населения (97,7% от показателя I квартала 2018 г.).

Т а б л и ц а 1

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, I квартал 2018 и 2019 г.

	2018 г., млрд руб.	2019 г., млрд руб.	Темпы роста по сравнению с 2018 г. с поправкой на инфляцию, %	Прирост поступлений, 2019 г. по сравнению с 2018 г., млрд руб.	Доля в общем объеме прироста поступлений, %
Доходы бюджета — всего	2 485,50	2 766,70	105,81	281,20	1
В т.ч.:					
Налог на прибыль организаций	788,40	882,10	106,35	93,70	33,3
Налог на доходы физических лиц	750,40	808,80	102,45	58,40	20,8
Акцизы	133,70	172,60	122,71	38,90	13,8
Налоги на совокупный доход	102,40	114,70	106,48	12,30	4,4
Налоги на имущество	184,50	193,90	99,90	9,40	3,3
Налог на добычу полезных ископаемых	14,40	18,50	122,12	4,10	1,5
Доходы от использования имущества	66,30	74,80	107,24	8,50	3,0
Трансферты из федерального бюджета — всего	338,20	370,70	104,19	32,50	11,6
В т.ч.:			0,00	0,00	0,0
дотации	200,40	209,80	99,52	9,40	3,3
субсидии	35,50	36,00	96,40	0,50	0,2
субвенции	80,90	92,40	108,57	11,50	4,1
иные трансферты	21,40	32,50	144,36	11,10	3,9
Прочие доходы	107,2	130,60	115,81	23,40	8,3

Источник: рассчитано по [7; 8].

Налог на прибыль и НДС являются ключевыми для консолидированных бюджетов субъектов РФ, на их долю традиционно приходится более 60% общей суммы доходов (по итогам I квартала текущего года – 61,1%).

Третьим по значению вклада в прирост общей суммы доходов источником в I квартале текущего года стали акцизы – их поступления возросли на 22,7% в реальном исчислении, сформировав 13,8% суммы прироста. Наиболее значительно по сравнению с показателями I квартала 2018 г. увеличились поступления акцизов на алкогольную продукцию крепостью свыше 9% (см. рис. 1). Их поступления возросли на 79,2% или на 16,0 млрд руб. В значительной мере столь существенный прирост связан с изменением порядка и нормативов распределения этой категории доходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ. Также существенно увеличились и поступления акцизов на автомобильный бензин (на 21,8%) отчасти по той же причине.

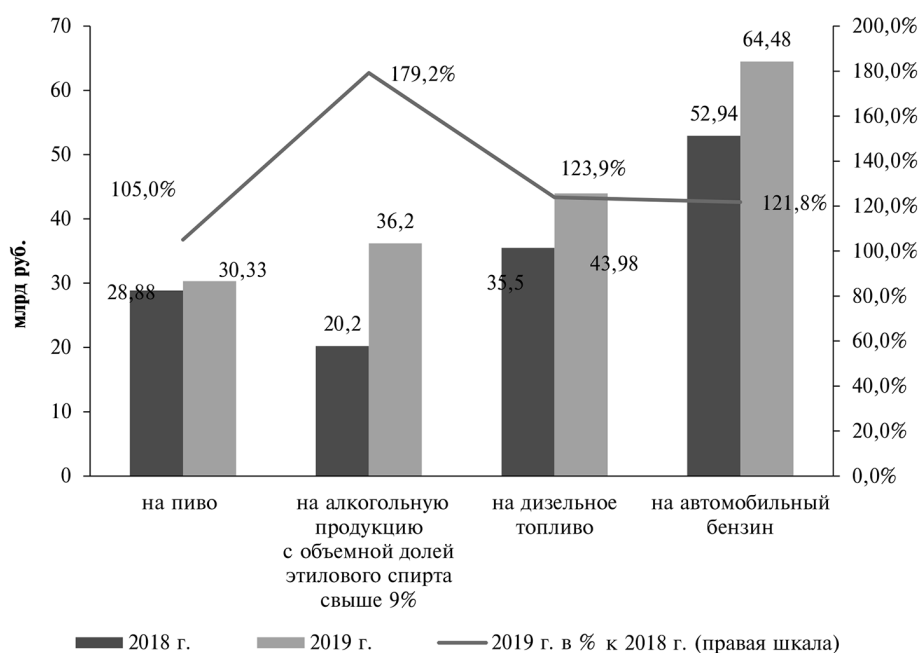


Рис. 1. Поступления акцизов в консолидированные бюджеты субъектов РФ, I квартал 2018 и 2019 гг.

Источник: рассчитано по [7; 8].

Поступления общей суммы трансфертов из федерального бюджета в I квартале 2018 г. превысили показатели аналогичного периода 2018 г. на 4,2% в реальном исчислении или на 32,5 млрд руб. Таким образом, 80% прироста доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в начале года обеспечили поступления налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, акцизов и федеральных трансфертов.

В составе трансфертов наиболее значительно увеличились поступления иных трансфертов — на 44,4% (в реальном исчислении) или на 11,1 млрд руб. Поступления дотаций, на долю которых приходится 56,6% всех безвозмездных поступлений из федерального бюджета, в реальном исчислении остались на уровне прошлогодних показателей (99,52% от уровня 2018 г.).

Расходы региональных бюджетов

Общая сумма расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета территориальных государственных внебюджетных фондов) по итогам января—марта 2019 г. составила 2 359,3 млрд руб. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года они увеличились на 10,1% (на 4,7% в реальном исчислении) или на 216,9 млрд руб. Таким образом, 77,1% общей суммы прироста доходов было направлено на наращивание расходов за счет консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Основную роль в расходах региональных бюджетов играют расходы на образование, на долю которых по итогам рассматриваемого периода приходится 27,6%. По сравнению с I кварталом 2018 г. эти расходы увеличились на 8,3% (см. табл. 2). Наиболее существенно увеличилось финансирование общего образования (на 5,8% в реальном исчислении). Незначительно возросло финансирование дошкольного образования (на 1,5% с учетом инфляции). В то же время финансирование дополнительного и высшего образования в реальном выражении сократилось на 4,1 и 15,4%, соответственно. Обращает на себя внимание выраженное снижение объемов финансирования высшего образования даже в номинальном выражении (на 11%).

Вторым по значимости направлением расходования средств консолидированных бюджетов субъектов РФ является социальная политика (25,6%). Расходы по данному разделу превысили прошлогодние показатели на 9,9% (на 4,5% в реальном исчислении). Расходы на национальную экономику (третий по значимости раздел финансирования) оказались выше показателей I квартала 2018 г. на 14,7% (на 9,1% в реальном исчислении). Доля данного раздела в общем объеме расходов I квартала 2019 г. составила 14,6%. Наиболее значительными направлениями финансирования национальной экономики на уровне субъектов РФ являются дорожное хозяйство и транспорт, на долю которых в общей сложности приходится 8,8% всех расходов и более 60% расходов данного раздела. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года финансирование дорожного хозяйства увеличилось на 8,3% (в реальном исчислении), а расходы на транспорт возросли на 5,1% (с учетом инфляции).

Прирост объемов финансирования в январе—марте 2019 г. наблюдался также по таким разделам, как расходы на ЖКХ (на 32,2% — это самый высокий показатель в I квартале), расходы на культуру (на 6,8%) и общегосударственные вопросы (на 6,3%).

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ,
январь—март 2018 и 2019 г.**

	2018	2019			
	млрд руб.	млрд руб.	в % к 2018 г.	в % к 2018 г., с поправкой на темпы инфляции	в % к итогу
Расходы — всего	2 142,4	2 359,3	110,1	104,7	100,0
В т.ч.:					
Общегосударственные вопросы	140,1	149,6	106,8	101,5	6,3
Национальная экономика — всего	300,5	344,8	114,7	109,1	14,6
В т.ч.:					
транспорт	78,4	89,3	113,9	108,3	3,8
дорожное хозяйство	108,1	119,5	110,5	105,1	5,1
Национальная безопасность и право- охранительная деятельность	21,1	22,9	108,5	103,2	1,0
ЖКХ	165	218,2	132,2	125,7	9,2
Образование — всего	601,9	652,1	108,3	103,0	27,6
В т.ч.:					
дошкольное образование	168,8	180,3	106,8	101,5	7,6
общее образование	291,1	324,1	111,3	105,8	13,7
дополнительное образование детей	52,4	52,8	100,9	95,9	2,2
высшее образование	5,7	5,1	89,0	84,6	0,2
Культура и кинематография	84,9	90,7	106,8	101,6	3,8
Здравоохранение	179,2	181,1	101,1	96,1	7,7
Социальная политика	549,8	604,2	109,9	104,5	25,6
Обслуживание государственного и муниципального долга	29,9	27,3	91,3	86,8	1,2
Прочие расходы	70	68,4	97,7	92,9	2,9

Источник: рассчитано по [7; 8].

Обращает на себя внимание крайне незначительный прирост объемов финансирования расходов на здравоохранение — 1,1%, что не компенсирует инфляционного обесценения этих расходов. С учетом темпов инфляции финансирование здравоохранения за счет консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета расходов территориальных фондов обязательного медицинского страхования) составило всего 96,1% прошлогодних значений.

Снижение объемов финансирования по номинальным показателям в I квартале 2019 г. имело место только по расходам на обслуживание го-

сударственного и муниципального долга (на 8,7%) и прочим расходам (на 2,3%). Это отчасти является следствием сокращения общего размера государственного и муниципального долга, а отчасти — результатом его реструктуризации (замещения более дорогих источников более дешевыми).

По состоянию на 1 апреля 2019 г. объем субфедерального государственного долга составил 2 103,4 млрд руб. и сократился по сравнению с началом года на 102,9 млрд руб. При этом доля кредитов коммерческих банков в структуре долга снизилась с 28,8 до 22,2%, а доля бюджетных кредитов возросла с 42,6 до 48,1%.

По итогам I квартала 2019 г. консолидированные бюджеты субъектов РФ были исполнены с общим профицитом в размере 407,4 млрд руб., что составило 14,7% суммы полученных доходов. Ситуация с исполнением бюджета существенно различалась в субъектах РФ. Так, бюджеты 19 регионов были исполнены с дефицитом, общая сумма которого составила 14,7 млрд руб. Наиболее значительный по абсолютным показателям дефицит имел место в Республике Саха (Якутия) — 5,1 млрд руб., Мурманской (2,2 млрд руб.) и Ярославской областях (1,1 млрд руб.). Общая сумма профицитов консолидированных бюджетов субъектов РФ составила 422,1 млрд руб., из которых более 50% приходится на 6 субъектов РФ (Москва, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Тюменская и Сахалинская области и Ханты-Мансийский автономный округ).

Как уже отмечалось выше, инвестиции в основной капитал в I квартале 2019 г. выросли по сравнению с показателями аналогичного периода прошлого года всего на 0,5%, что с учетом инфляции составляет всего 95,5% прошлогодних значений. Основную роль в формировании столь умеренного показателя вносят бюджетные инвестиции, которые сократились на 9,9% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. При этом инвестиции за счет федерального бюджета остались фактически на уровне прошлогодних показателей (99,8% от уровня 2018 г.), а инвестиции за счет бюджетов субъектов РФ сократились на 17,6%. На этом фоне в целом положительная динамика характерна для инвестиций хозяйствующих субъектов, источниками которых были собственные средства организаций — прирост объемов их финансирования составил 16,5%. Ситуация с динамикой инвестиций за счет различных источников финансирования в субъектах РФ различалась.

Так, существенное снижение объемов финансирования инвестиций за счет средств федерального бюджета в I квартале имело место в Республике Крым, которое к тому же сопровождалось снижением объемов инвестирования и за счет средств бюджета субъекта Федерации, и за счет средств организаций. Итогом стало общее снижение инвестиций почти на 20%. Федеральные инвестиции также сократились в Республике Карелии, Ленинградской и Нижегородской областях, Хабаровском крае. В большинстве случаев это было связано с завершением сооружения крупных в масштабах регионов проектов.

Сокращение финансирования инвестиций за счет средств бюджетов субъектов Федерации в той или иной мере имело место в 41 регионе. Существенно по относительным значениям снизились объемы фи-

нансирования бюджетных инвестиций в Белгородской, Воронежской, Орловской, Архангельской, Псковской области (на 80–60%) и др. Наиболее значительное абсолютное снижение объемов инвестиций имело место в Москве, Санкт-Петербурге, Самарской области и Республике Татарстан. При этом в Москве общая динамика инвестиционной активности была позитивной – наблюдался прирост финансирования инвестиций в основной капитал за счет собственных средств организаций и за счет федерального бюджета, которые в целом обеспечили прирост этого показателя более чем на 45%. В то же время в Самарской области инвестиции сократились за счет всех трех основных источников в целом на 2,6% по сравнению с показателями I квартала 2018 г.

Таким образом, при росте прибыли хозяйствующих субъектов по итогам 2018 г. на 44,2% (или на 1 412,2 млрд руб.) прирост инвестиций в основной капитал за счет собственных средств организаций составил 238,5 млрд руб. (или 16,5%), что может оцениваться как свидетельство наличия финансовых ресурсов у субъектов хозяйствования.

Консолидированный бюджет Псковской области

Рассмотрим состояние консолидированного бюджета одного из субъектов РФ с довольно сложной экономической ситуацией и дефицитным (по итогам января–марта 2019 г.) бюджетом – Псковской области.

В I квартале текущего года индекс промышленного производства в области составил 102,3 [1], что выше среднероссийского показателя на 1,1 п.п. При этом индекс производства в обрабатывающей промышленности составил 98,4%, а в сегменте «обеспечение электрической энергией, газом и паром...» – 96,2. Существенный прирост объемов производства в области обеспечила добывающая промышленность (+48,7%), а также водоснабжение и водоотведение (+35,1%). В то же время выраженное снижение активности имело место в строительстве, где объем работ сократился по сравнению с I кварталом 2018 г. на 29,5%.

В январе–марте текущего года незначительно активизировался оборот розничной торговли, который составил 103,5% прошлогодних значений, главным образом за счет динамики цен – в реальном исчислении оборот розничной торговли составил 98,1% от уровня I квартала 2018 г.¹ Рынок платных услуг населению показал не столь активную динамику (+1,1% по номинальным значениям).

Доходы бюджета области по итогам января–марта текущего года составили 7 600,5 млн руб. По сравнению с показателями I квартала 2018 г. доходы увеличились на 1 144,8 млн руб., или на 17,7%. В реальном исчислении (исходя из динамики потребительских цен в регионе [9]) прирост доходов консолидированного бюджета области составил 10,9% прошлогодних значений.

Основным налоговым источником доходов бюджета Псковской области (без учета территориального фонда обязательного медицинского страхования) является налог на доходы физических лиц, на долю

¹ Рассчитано по [9].

которого по итогам января—марта текущего года приходится 27,8% всех поступлений (см. табл. 3). Вторым по значимости источником доходов бюджетной системы области являются акцизы, поступления которых в начале текущего года превысили доходы от налога на прибыль организаций и составили 13,8% общей суммы доходов. Доля поступлений налога на прибыль в структуре доходов бюджета составила 12,9%.

Т а б л и ц а 3

**Доходы консолидированного бюджета Псковской области,
январь—март 2018 и 2019 г.**

	2018 г.	2019 г.			
	млн руб.	млн руб.	в % к 2018 г.	прирост по сравнению с 2018 г., млн руб.	в % к итогу
Доходы бюджета — всего	6 455,6	7 600,5	117,7	1 144,8	100,00
В т.ч.:	0,0	0,0			
Налог на прибыль организаций	873,9	983,7	112,6	109,8	12,94
Налог на доходы физических лиц	1 840,7	2 115,5	114,9	274,8	27,83
Акцизы	809,9	1 050,0	129,6	240,1	13,81
Налоги на совокупный доход	289,5	349,5	120,7	59,9	4,60
Налоги на имущество	389,5	400,2	102,7	10,7	5,26
Налог на добычу полезных ископаемых	2,2	2,8	127,4	0,6	0,04
Доходы от использования госимущества	95,4	106,2	111,3	10,8	1,40
Трансферты из федерального бюджета — всего	1 959,5	2 398,8	122,4	439,3	31,56
В т.ч.:					
дотации	1 437,1	1 853,6	129,0	416,5	24,39
В т.ч. дотации на выравнивание	1 072,0	1 232,8	115,0	160,8	16,22
субсидии	194,3	126,0	64,8	-68,3	1,66
субвенции	303,1	379,2	125,1	76,1	4,99
иные трансферты	3,1	40,0	1282,1	36,9	0,53
Прочие доходы	194,9	193,8	99,4	-1,1	2,55

Источник: рассчитано по [10; 11].

По сравнению с показателями I квартала 2018 г. наиболее значительным был относительный прирост поступлений акцизов — 29,6%, или 240,1 млн руб., что связано с некоторыми изменениями параметров их распределения между бюджетами. Поступления налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций увеличились на 12,6 и 14,9%, соответственно. Довольно высокими темпами росли поступ-

ления налогов на совокупный доход — их прирост составил 20,7%, или 59,9 млн руб. Таким образом, в целом поступления подоходных налогов в области опережали среднероссийские показатели.

Поступления налогов на имущество составляют 5,3% общей суммы доходов консолидированного бюджета региона и увеличились по сравнению с показателями прошлого года на 2,7% (что ниже темпов инфляции). В структуре поимущественных налогов основную роль играет налог на имущество организаций (48,1% поимущественных налогов), поступления которого сократились на 1,8%, или на 3,6 млн руб. Это отчасти может быть связано с изменениями, внесенными в налоговое законодательство с 1 января 2019 г., касающимися исключения объектов движимого имущества из состава налоговой базы. Поступления налога на имущество физических лиц увеличились весьма значительно — на 23,7% (на 1,5 млн руб.), что связано с продолжающимся переходом на оценку налоговой базы по кадастровой стоимости.

В I квартале текущего года в области выражено выросла налоговая нагрузка на население. Так, общая сумма прироста поимущественных налогов, уплачиваемых физическими лицами (налога на имущество, транспортного и земельного налогов), возросла на 21,5 млн руб. С учетом роста поступлений НДС налоги с населения обеспечили 26% общей суммы прироста доходов консолидированного бюджета области.

Обращает на себя внимание высокая доля трансфертов из федерального бюджета — в общей сложности поступления всех видов федеральной финансовой помощи в I квартале составили 31,6% доходов. В т.ч. дотации составляют 24,4% общей суммы доходов. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года поступления трансфертов из федерального бюджета увеличились на 22,4%, или на 439,3 млн руб., в т.ч. поступления дотаций — на 16,2% (на 160,8 млн руб.). В I квартале года имело место сокращение поступлений субсидий (на 68,3 млн руб.), однако их доля в общей сумме доходов консолидированного бюджета области относительно незначительна (1,7%).

Расходы консолидированного бюджета Псковской области по итогам I квартала текущего года составили 8 045,79 млн руб., превысив показатели аналогичного периода 2018 г. на 13,5%, или на 955,0 млн руб., что меньше прироста доходов данного периода (на 190,0 млн руб.). В структуре расходов консолидированного бюджета области доминируют расходы на социальную политику и образование, на долю которых приходится 25,5 и 24,7% расходов, соответственно (см. табл. 4). По сравнению с I кварталом прошлого года расходы на образование не увеличились даже по номинальным значениям (составили 99,9% прошлогодних), а расходы на социальную политику выросли на 4,8%, что не компенсирует темпы инфляции. Фактически речь идет о сдерживании роста расходов по двум ключевым для области направлениям финансирования.

Снижение объемов финансирования даже в номинальном выражении имело место по таким разделам, как «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 4,3%) и «Национальная экономика» (на 15,1%). В то же время существенный рост расходов в I квартале года

наблюдался по расходам на общегосударственные вопросы (на 75,3%, или на 341,9 млн руб.), здравоохранение (на 48,9%, или на 280,7 млн руб.), ЖКХ (в 2,1 раза, или на 383,7 млн руб.). Именно эти три направления расходования средств консолидированного бюджета стали для области приоритетными в I квартале текущего года.

Увеличились и расходы на обслуживание государственного и муниципального долга, однако прирост их финансирования был не столь значительным и составил 3,1%, или 2,64 млн руб.

Т а б л и ц а 4

**Расходы консолидированного бюджета Псковской области,
январь—март 2018 и 2019 г.**

	2018 г.	2019 г.		
	млн руб.	млн руб.	в % к 2018 г.	в % к итогу
Расходы бюджета — итого	7 090,84	8 045,79	113,5	100,0
В т.ч.:				
Общегосударственные вопросы	454,21	796,07	175,3	9,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	104,32	99,81	95,7	1,2
Национальная экономика	1 124,05	954,76	84,9	11,9
В т.ч.:				
сельское хозяйство и рыболовство	129,43	124,84	96,4	1,6
транспорт	117,95	106,27	90,1	1,3
дорожное хозяйство	744,36	615,29	82,7	7,6
Образование	1 993,27	1 991,16	99,9	24,7
Культура, кинематография	241,89	254,59	105,3	3,2
Здравоохранение	574,03	854,75	148,9	10,6
Социальная политика	1 957,64	2 052,25	104,8	25,5
ЖКХ	321,19	704,91	219,5	8,8
Обслуживание государственного долга	233,88	248,51	106,3	3,1
Прочие расходы	86,34	88,98	103,1	1,1
<i>Сальдо бюджета</i>	-635,22	-445,34	70,1	

Источник: рассчитано по [10; 11].

Это обеспечило некоторое сокращения дефицита консолидированного бюджета области по сравнению с прошлогодними показателями. В целом дефицит бюджета по итогам I квартала составил всего 70,1% прошлогодних значений, сократившись на 189,9 млн руб. Таким образом, в январе—марте 2019 г. 5,5% расходов консолидированного бюджета было профинансировано за счет дефицита (в прошлом году эта величина составляла 9,0%).

Тем не менее по итогам I квартала текущего года государственный долг области сократился на 270,3 млн руб. по сравнению с началом года и составил 16 047,6 млн руб. Это сокращение произошло из-за отмены государственных (субъекта Федерации) гарантий на сумму 348,8 млн руб. Сокращение объема долговых обязательств перед банками на сумму 1 400 млн руб. было компенсировано приростом задолженности перед Минфином РФ (на сумму 1 478,5 млн руб.).

* * *

Подводя итог сказанному выше, выделим ряд тенденций, проявившихся в начале текущего года.

Бюджетные показатели в I квартале 2019 г. в целом демонстрировали более позитивную динамику, чем общеэкономические. И темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, и темпы роста их расходов были существенно (на несколько процентных пунктов) выше показателей экономической динамики (индекса промышленного производства, в частности). Это имело место на фоне сохраняющегося снижения реальных доходов населения.

Основной вклад в рост доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в I квартале внесли поступления налога на прибыль организаций, отражающие динамику прибыли субъектов хозяйствования в 2018 г., а также поступления НДС и акцизы. Последние — в значительной мере вследствие изменения порядка их распределения между бюджетами.

В отличие от федерального бюджета, субъекты РФ большую часть прироста доходов направляют на наращивание финансирования. В I квартале 2019 г. приоритетами для региональных бюджетов было образование, социальная политика и жилищно-коммунальное хозяйство.

Сокращение финансирования инвестиций за счет консолидированных бюджетов субъектов РФ существенно сказалось на показателях инвестиционной активности в стране в целом. Хотя в ряде регионов наблюдалось и наращивание объемов финансирования из этого источника.

Если по всем субъектам РФ бюджетная ситуация в целом может быть оценена как стабильная, в ряде регионов наблюдаются весьма *существенные проблемы с исполнением бюджетов*. Для большинства проблемных регионов рост доходов (в значительной мере за счет повышения налоговой нагрузки на население на фоне снижения реальных доходов) не позволяет решить проблемы сбалансированности бюджетов. Если по всем субъектам РФ не просматривается сдерживания роста расходов — их динамика в целом соответствует динамике доходов, то в некоторых регионах имеет место иная ситуация. Проблемы балансирования бюджетов (или хотя бы приостановки дальнейшего наращивания государственного долга) требуют замораживания роста некоторых категорий расходов (часто ключевых) и ограничения роста финансирования других направлений.

Список литературы

1. Социально-экономическое положение России. Москва. Январь—март 2019 года. ФСГС. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125 (дата обращения: 6.06.2019).
2. Социально-экономическое положение России. Москва. Январь 2018 года. ФСГС. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125 (дата обращения: 6.06.2019).
3. Социально-экономическое положение России. Москва. Январь. 2019 года. ФСГС. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125 (дата обращения: 6.06.2019).
4. Социально-экономическое положение России. Москва. Январь—апрель 2018 года. ФСГС. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125 (дата обращения: 6.06.2019).
5. Социально-экономическое положение России. Москва. Январь—апрель 2019 года. ФСГС. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125 (дата обращения: 6.06.2019).
6. Выступление Первого вице-преьера — Министра финансов Антона Силуанова в Государственной Думе. URL: <https://www.minfin.ru/ru/press-center/?> (дата обращения: 6.06.2019).
7. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Январь—март 2019 г. Федеральное казначейство. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 6.06.2019).
8. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Январь—март 2018 г. Федеральное казначейство. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 6.06.2019).
9. Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. ФСГС. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1246601078438 (дата обращения: 21.06.2019).
10. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). Январь — март 2018 г. Федеральное казначейство. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 6.06.2019).
11. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). Январь — март 2019 г. Федеральное казначейство. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 6.06.2019).

REGIONAL BUDGETS IN THE FIRST QUARTER OF 2019: IS THERE GROWTH POTENTIAL?

There has been an increase of the RF subjects consolidated budgets revenues in the first quarter of 2019. It takes place together with the slowdown in economic growth. The basis of this budget revenue growth was formed by corporate income tax receipts (results of final calculations of previous year), personal income tax and excise. In contrast to the Federal budget, the subjects of the Russian Federation used most of the revenue growth to increase

funding at the beginning of the year. Thus, in the first quarter of the year, the priorities for the consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation were education, social policy and housing and communal services. At the same time, the volume of investments in fixed capital at the expense of regional budgets has significantly decreased, largely determining the overall dynamics of this indicator. The problem of budget deficits remains for several Russian regions despite the positive dynamics of revenues. It requires restraining the growth of key budget expenditures.

Keywords: consolidated budget, corporate income tax, excise, investments in fixed capital, budget expenditures, subject of the Russian Federation, regional budgets

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления — 24.06.2019 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

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

LYKOVA Lyudmila N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor; Chief Researcher Institute of Economics RAS;
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. Региональные бюджеты в первом квартале 2019 г.: имеется ли потенциал роста? // Федерализм. 2019. № 3. С. 172–185.

Людия НИКИФОРОВА, Евгений ГОНЧАРОВ

СИСТЕМА РЕЙТИНГОВОЙ ОЦЕНКИ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗЧИКОВ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

В условиях развития регионального сегмента контрактной системы в сфере закупок значительную актуальность приобретает мониторинг закупочного процесса, оцифровка эффективности деятельности каждого конкретного заказчика как элемента целостной системы. Применение комплексной методики оценки закупочной деятельности государственных заказчиков субъектов РФ позволяет сформировать механизм принятия достоверных управленческих решений по совершенствованию закупочного процесса и нивелированию трудностей, возникающих на различных этапах удовлетворения государственных потребностей. В Воронежской области мониторинг закупок осуществляется посредством системы рейтинговой оценки закупочной деятельности государственных заказчиков, которая доказала свою эффективность на протяжении нескольких лет и включена в реестр передовых практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок Гильдии отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам.

Ключевые слова: государственные закупки, индикаторы эффективности закупочной деятельности, критерии и показатели оценки, лидеры рейтинга, мониторинг закупок, регион, система оценки закупок, рейтинг заказчиков региона, уровни эффективности закупок

JEL: R11, R50

Формирование эффективной системы управления закупочной деятельностью является одной из приоритетных задач исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, на которые возложены функции регуляторов контрактной системы в сфере закупок в регионах. В Воронежской области в качестве такого регулятора выступает управление по регулированию контрактной системы в сфере закупок области (далее – Управление), которое с 2014 г. реализует процедуру мониторинга закупок товаров, работ, услуг.

В рамках мониторинга закупок осуществляется консолидированная оценка текущей ситуации закупочной деятельности заказчиков, но при этом подробный анализ степени влияния на эффективность закупок каждого заказчика ранее не производился. В связи с этим ввиду отсутствия механизма стимулирования заказчиков региона к по-

вышению результативности закупочного процесса в 2017 г. по поручению губернатора Воронежской области была разработана и апробирована *система рейтинговой оценки закупочной деятельности* государственных заказчиков области. На законодательном уровне данная система и порядок проведения мониторинга закупок были утверждены позже — Постановлением Правительства Воронежской области от 28.06.2018 г. № 574 «О проведении мониторинга закупок для обеспечения нужд Воронежской области».

Внедренный в регионе инструмент мониторинга закупок позволяет получить *цифровую оценку* достоинств и недостатков действующей системы управления закупками каждого отдельно взятого заказчика региона.

Методика рейтингования

Методика рейтинговой оценки закупочной деятельности заказчиков региона полностью базируется на данных, полученных в процессе мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Воронежской области и включает анализ по следующим критериям:

- эффективность планирования закупочной деятельности (5 показателей);
- эффективность процедур определения поставщиков (8 показателей);
- эффективность исполнения контрактов (3 показателя);
- исполнение требований законодательства (5 показателей).

При оценке уровня планирования закупок в методике используются индикаторы, характеризующие своевременность размещения планов-графиков и планов закупок в единой информационной системе в сфере закупок, полноту их формирования, количество вносимых изменений в документы планирования, уровень выполнения плана-графика и т. д.

Для критерия эффективности процедур определения поставщиков преимущественно применяются показатели, оценивающие результативность проведения конкурентных процедур. К их числу относятся: доля конкурентных процедур в общем объеме закупок; коэффициент участия в закупках; экономия бюджетных средств по итогам конкурентных закупок; удельный вес несостоявшихся процедур и пр. Также предусмотрены индикаторы, определяющие эффективность проведения «малых» закупок у единственного поставщика посредством специализированного модуля региональной информационной системы, функционирующей в Воронежской области.

В рамках критерия эффективности исполнения контрактов основной акцент сделан на показателях, связанных со своевременностью внесения сведений о заключенных контрактах в реестр контрактов и уровнем исполнения обязательств по поставке товара (выполнению работ, оказанию услуг). В последнем критерии оценивается уровень исполнения заказчиками законодательства о контрактной системе в части соблюдения ограничений на объемы закупок, проведенных запросом котировок и у единственного поставщика, достижения утвержденного норматива

доли закупок у субъектов малого предпринимательства. Также определяется степень исполнения закона о защите конкуренции.

В целом комплексная система оценки деятельности заказчиков Воронежской области состоит из 21 индикатора, при этом методикой рейтингования предусмотрено распределение заказчиков на категории в зависимости от объема конкурентных закупок и юридического статуса организации. Данная практика позволяет обеспечить дифференцированный подход и объективность оценки закупочного процесса в разрезе отдельных учреждений региона.

В рамках распределения заказчиков на категории в зависимости от объема закупок, проведенных конкурентными способами и вида учреждения, были выделены 4 группы заказчиков.

Первая. Исполнительные органы государственной власти области с объемом закупок, проведенных конкурентными способами, свыше 10 млн руб.

Вторая. Исполнительные органы государственной власти области с объемом закупок, проведенных конкурентными способами, менее 10 млн руб.

Третья. Учреждения, подведомственные исполнительным органам государственной власти области, с объемом закупок, проведенных конкурентными способами, свыше 10 млн руб.

Четвертая. Учреждения, подведомственные исполнительным органам государственной власти области, с объемом закупок, проведенных конкурентными способами, менее 10 млн руб.

Необходимо отметить, что при формировании рейтинга для разных категорий заказчиков используются различные группы показателей¹.

На основании баллов, полученных государственными заказчиками региона по каждому критерию, рассчитывается итоговый (интегральный) показатель эффективности закупочной деятельности, по результатам которого учреждения распределяются по следующим уровням:

- высокая эффективность закупочной деятельности («зеленая» зона);
- эффективность закупочной деятельности выше среднего уровня («желтая» зона);
- средняя эффективность закупочной деятельности («оранжевая» зона);
- эффективность закупочной деятельности ниже среднего уровня («красная» зона).

Также предусмотрено определение заказчиков, деятельность которых имеет максимальную степень оценки и характеризуется как лучшая практика осуществления закупок на территории региона. Данная практика подлежит тиражированию менее успешными заказчиком.

С целью повышения результативности закупок для обеспечения государственных нужд учреждений, вошедших в зону эффективности ниже среднего уровня, управлением разрабатываются методические рекомендации по устранению выявленных трудностей, также проводятся

¹ Например, для учреждений с большим стоимостным объемом закупок максимальный удельный вес при расчете занимают индикаторы, оценивающие эффективность проведения конкурентных процедур закупок.

дополнительные консультационно-информационных мероприятий (семинары, круглые столы, мастер-классы). В их рамках обсуждаются пути совершенствования закупочного процесса.

Практическую реализацию описанного выше механизма рассмотрим в рамках мониторинга закупок Воронежской области по итогам 2018 г., который осуществлялся посредством формирования годовой рейтинговой оценки эффективности закупок для обеспечения государственных нужд в разрезе 454 заказчиков региона. При этом итоговые интегральные показатели оценки закупок заказчиков были интерпретированы в матрицу зонирования закупочной деятельности, представленную в *таблице 1*.

Т а б л и ц а 1

*Матрица зонирования закупочной деятельности заказчиков
Воронежской области*

Уровень зонирования	Критерий оценки индикатора эффектив- ности (И), баллов	Количество государственных заказчиков, входящих в квадрант зонирования			
		ИОГВ (I кат.)	ИОГВ (II кат.)	Подведомственные учреждения (I кат.)	Подведомственные учреждения (II кат.)
Лучшие практики	$I \geq 90$	—	(не при- суждае- ся)	11	(не при- суждае- ся)
Зона высокой эффективности закупочной деятельности («зеленая» зона)	$I \geq 80$	1	13	74	260
Зона эффективности закупочной деятельности выше среднего уровня («желтая» зона)	$70 \leq I < 80$	7	2	25	19
Зона средней эффективности закупочной деятельности («оранжевая» зона)	$50 \leq I < 70$	9	2	4	38
Зона эффективности закупочной деятельности ниже среднего уровня («красная» зона)	$I < 50$	—	—	—	—

I категория — государственные заказчики, объем закупок которых конкурентными спосо-
бами выше 10 млн руб.;

II категория — государственные заказчики, объем закупок которых конкурентными спосо-
бами ниже 10 млн руб.;

■ — деятельность заказчиков требует дополнительного методологического сопровождения.

Анализ матрицы зонирования закупочной деятельности заказчиков области позволяет сделать ряд выводов.

Результаты рейтингования

В группу «ИОГВ I кат.» включены 17 исполнительных органов государственной власти Воронежской области, при этом закупочная деятельность одного из главных распорядителей бюджетных средств соответствует зоне высокой эффективности осуществления закупок. 7 главных распорядителей бюджетных средств (41,2%) имеют эффективность выше среднего уровня с незначительными отклонениями показателей от принятых критериев оценки, которые могут быть скорректированы в процессе текущей деятельности в будущем. 9 ИОГВ из этой группы имеют определенные трудности в закупочном процессе, преимущественно связанные с эффективностью процедур определения поставщика (исполнителя, подрядчика). При этом за указанный период ни один из ИОГВ не попал в зону эффективности закупочной деятельности ниже среднего уровня. Это свидетельствует о *положительной динамике* эффективности закупочной деятельности (по результатам 2017 г. 2 ИОГВ находились в «красной» зоне).

В состав группы «ИОГВ II кат.» вошли также 17 исполнительных органов власти области, закупочная деятельность 13 из них (76,5%) осуществляется с высокой степенью эффективности. 2 главных распорядителя бюджетных средств находятся в зоне эффективной закупочной деятельности выше среднего уровня и 2 — в зоне средней эффективной закупочной деятельности.

По итогам проведенного анализа закупочной деятельности подведомственных учреждений I категории необходимо отметить, что, во-первых, к данной категории заказчиков относятся 103 учреждения региона.

Во-вторых, закупочная деятельность 11 учреждений получила максимальные оценки эффективности (более 90 баллов) и рассматривается в качестве лучших практик осуществления закупок. Высокая оценка в рамках рейтингования свидетельствует о максимальном соблюдении заказчиками норм и требований федерального и регионального законодательства, регулирующего процесс обеспечения государственных потребностей, а также указывает на необходимость тиражирования опыта данных учреждений на территории региона.

В-третьих, 99 учреждений данной категории осуществляют эффективно свою деятельность. При этом закупки 74 из них отмечены с высоким уровнем результативности.

В-четвертых, 4 учреждения проводят закупки с эффективностью среднего уровня и обусловлено это низким качеством работы заказчиков на этапах планирования и определения поставщика.

В-пятых, ни одно учреждение данной категории не попало в «красную» зону эффективности, свидетельствующую о низком качестве осуществления закупочной деятельности.

Следует обратить внимание, что 317 учреждений из исследуемых заказчиков имеют объем конкурентных закупок менее 10 млн руб. и отнесены в группу «Подведомственные учреждения II кат.». Мониторинг их закупочной деятельности позволяет констатировать о преобладании в данной группе заказчиков, осуществляющих деятельность с высокой эффективностью (260 организаций или 82%). Практически все остальные заказчики в отчетном периоде определены в зоны средней и выше средней эффективности закупок (57 организаций или 18%).

Распределение категорий государственных заказчиков Воронежской области по зонам эффективности осуществления закупочной деятельности в 2018 г. представлено на *рисунке 1*.

Особое внимание уделяется учреждениям области, вошедшим в систему рейтинговой оценки государственных заказчиков в зону эффективности закупочной деятельности ниже среднего уровня. По итогам 2017 г. доля таких заказчиков в общем количестве составила 13,4% (43 организации). Управлением был проведен детальный анализ индикаторов оценки эффективности указанных учреждений, и выявлены основные проблемные зоны в закупочном процессе.

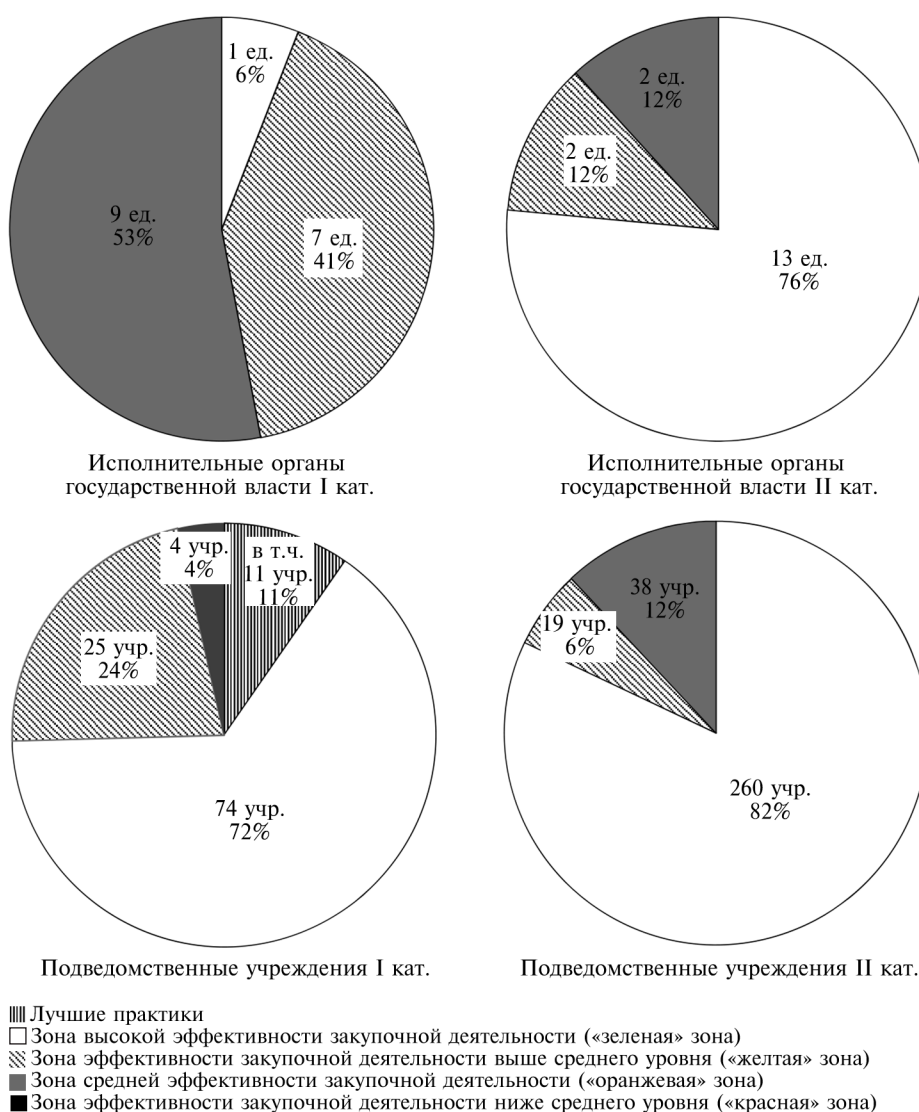


Рис. 1. Распределение категорий государственных заказчиков Воронежской области по зонам эффективности осуществления закупочной деятельности в 2018 г.

В результате методологического сопровождения деятельности заказчиков, попавших в «красную» зону эффективности, в 2018 г. *ни один заказчик* не получил рейтинговую оценку закупочной деятельности ниже 50 баллов, несмотря на это ряд учреждений имеют пограничные значения (от 50 до 60 баллов) из-за чего попадают в группу риска на будущие периоды. С целью недопущения ухудшения рейтинговых оценок указанных учреждений *разработаны рекомендации* по повышению качества их закупочного процесса.

Основными проблемами, выявленными у заказчиков из группы риска, являются большое количество изменений, внесенных в план-график, в расчете на одну позицию, что свидетельствует о низком уровне планирования, и низкое качество подготовки заявок на проведение закупок, направленных в уполномоченный орган. Кроме того, для этих заказчиков характерен низкий уровень эффективности работы в модуле «Малые закупки» региональной информационной системы в сфере закупок Воронежской области.

Данным заказчикам рекомендуется обратить особое внимание на исполнение региональных нормативных правовых актов в сфере закупок, а также более тщательно планировать потребность на будущий год. При качественном планировании закупки количество вносимых изменений сводится к минимуму: актуализируется начальная (максимальная) цена контракта и, при необходимости, сроки публикации извещения о проведении закупки. Отметим, что корректировка отдельных индикаторов допустима и не оказывает влияния на совокупную оценку.

В целях улучшения рейтинговой позиции состояния закупочной деятельности специалистам данных учреждений в 2019 г. рекомендуется пройти профессиональную переподготовку или повышение квалификации в качестве специалистов по контрактной системе.

Отраслевой «срез» закупочной деятельности

Отдельным направлением мониторинга закупок является анализ заказчиков по их отраслевой принадлежности. В *таблице 2* и на *рисунке 2* приведена оценка эффективности осуществления закупок заказчиками Воронежской области в разрезе отраслевых структур и ведомств региона.

Более подробно были рассмотрены итоги формирования рейтинговой оценки учреждений социального блока области – здравоохранения, социальной защиты, образования, науки и молодежной политики региона в разрезе подчиненности курирующим исполнительным органам государственной власти.

По результатам расчета среднего значения коэффициента эффективности деятельности заказчиков наибольшим значением обладает Департамент образования, науки и молодежной политики области и подведомственные ему учреждения (86,42 балла). Это свидетельствует о высоком уровне исполнительской дисциплины подведомственных учреждений и детальном внутриведомственном контроле главного распорядителя бюджетных средств.

Эффективность закупочной деятельности учреждений здравоохранения Воронежской области в исследуемом периоде в среднем оценивается в 80,63 баллов, при этом 71,7% подведомственных учреждений (71 из 99 ед.) находятся в зоне высокой эффективности закупочной деятельности.

Т а б л и ц а 2

Оценка эффективности закупочной деятельности заказчиков Воронежской области в разрезе исполнительных органов государственной власти, осуществляющих ведомственные функции

	Исполнительный орган государственной власти	Средний коэффициент эффективности, балл	Количество подведомственных учреждений				
			Всего	Зона высокой эффективности	Зона эффективности выше среднего	Зона средней эффективности	Зона эффективности ниже среднего
социальный блок	Департамент здравоохранения	80,63	99	71	18	10	
	Департамент социальной защиты	81,76	104	80	5	19	
	Департамент образования, науки и молодежной политики	86,42	71	60	6	5	
	Департамент культуры	88,01	26	24	1	1	
	Департамент труда и занятости населения	86,68	36	34	2		
	Управление ветеринарии	97,61	35	33	1	1	
	Департамент физической культуры и спорта	83,53	16	12		4	

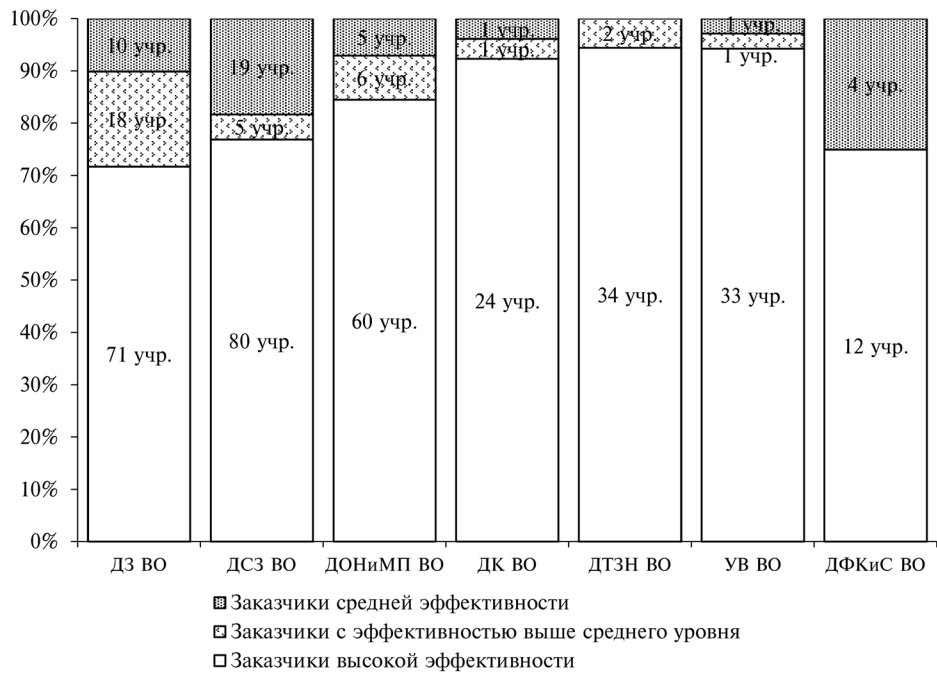


Рис. 2. Структурная декомпозиция учреждений Воронежской области в разрезе курирующих исполнительных органов государственной власти и зон эффективности закупочной деятельности в 2018 г.

В свою очередь, в структурной декомпозиции учреждений социальной защиты, несмотря на более высокий средний балл (81,76 баллов), наблюдается более высокий уровень дифференциации эффективности закупочной деятельности: 18,3% подведомственных учреждений (19 из 104 ед.) находятся в зоне средней эффективности, в то время как из учреждений здравоохранения в данную зону попали только 10,1% учреждений (10 из 99 ед.).

В целом за отчетный период наблюдается положительная динамика по большей части показателей оценки качества закупочной деятельности. Данные об изменениях структуры распределения заказчиков по зонам эффективности в разрезе 2017–2018 гг. представлены в *таблице 3*.

Т а б л и ц а 3

**Динамика структуры распределения заказчиков
Воронежской области по зонам эффективности**

Уровень зонирования	2017 год		2018 год		Изменения, п. п.
	ед.	% к общему числу	ед.	% к общему числу	
Зона высокой эффективности закупочной деятельности («зеленая» зона)	98	21,6	348	76,6	+ 55,0
Зона эффективности закупочной деятельности выше среднего уровня («желтая» зона)	129	28,4	53	11,7	- 16,7
Зона средней эффективности закупочной деятельности («оранжевая» зона)	179	39,4	53	11,7	- 27,7
Зона эффективности закупочной деятельности ниже среднего уровня («красная» зона)	48	10,6	0	0,0	- 10,6
Итого:	454	100,0	454	100,0	—

По итогам мониторинга закупок для обеспечения государственных нужд Воронежской области была выявлена положительная тенденция *повышения качества закупочной деятельности* заказчиков Воронежской области, что подтверждается результатами проведенного экспресс-анализа:

- количество заказчиков области, вошедших в группу «Лучшие практики» увеличилось с 4 до 11 ед., т.е. почти в 3 раза;
- доля заказчиков области, попавших в зону высокой эффективности, увеличилась до 76,6%, что на 55 процентных пунктов выше значения 2017 г.;
- количество заказчиков области, осуществляющих закупочную деятельность с эффективностью ниже среднего уровня, уменьшилась с 48 учреждений до 0.

* * *

Таким образом, рейтинговая оценка эффективности закупочной деятельности заказчиков *позволяет проводить всесторонний анализ* закупок всех учреждений региона; выявляет лидеров в числе заказчиков; способствует формированию мер стимулирования и дополнительного административного воздействия на государственных заказчиков с невысокой эффективностью закупочной деятельности и повышению результативности осуществления ими закупок. При этом повышение эффективности закупочной деятельности в 2018 г. по сравнению с 2017 г. свидетельствует о положительном влиянии системы мониторинга государственных закупок на развитие контрактной системы в сфере закупок региона.

STATE CUSTOMERS' PROCUREMENT ACTIVITY RATING EVALUATION SYSTEM OF VORONEZH REGION

In conditions of regional segment development of procurement contract system monitoring of procurement process and digitalization of the efficiency of each single customer as an element of a holistic system become very relevant. Complex method of Russian subjects' state customers' procurement activity evaluation allows to form mechanism reliable management decision making of procurement process enhancement and leveling of difficulties arose at different stages of the state needs meeting. In the Voronezh region procurement monitoring is carried out through the state customers' procurement activity rating evaluation system which has proven its effectiveness during several years and included in the advanced practices registry of legislation implementation in procurement area of Guild of domestic customers and procurement and sales specialists.

Keywords: region, state procurements, procurement monitoring, procurement evaluation system, regions customers rating, indicators of procurement activity efficiency, procurement efficiency levels, evaluation criteria and indicators, ranking leaders

JEL: R11, R50

Дата поступления – 02.07.2019

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

ГОНЧАРОВ Евгений Николаевич

Руководитель управления по регулированию контрактной системы
в сфере закупок Воронежской области / ул. Карла Маркса, д. 80,
г. Воронеж, 394000
e-mail: goszakaz@govvrn.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 pereulok, Moscow, 101000.
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

GONCHAROV Evgeniy N.

Head of Office of Regulation of Procurement Contract System of Voronezh Region / 80 Karl Marx st., Voronezh, 394000.
e-mail: goszakaz@govvrn.ru

Для цитирования:

Никифорова Л., Гончаров Е. Система рейтинговой оценки закупочной деятельности государственных заказчиков Воронежской области // Федерализм. 2019. № 3. С. 186—196.

Юлия КУЗЬМИНА

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ФОРМЫ ЗАНЯТОСТИ И ПРОБЛЕМА ИХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Для российского рынка труда достаточно острой является проблема правового регулирования альтернативных форм занятости. Нестандартные формы занятости существовали и раньше, но сегодня, благодаря развитию интернет-технологий и мобильных средств связи, они получили широкое распространение. Наблюдается значительный рост объемов нестандартной занятости, который связан с ужесточением конкуренции, ростом безработицы, развитием новых технологий, ростом демографических групп, предпочитающих гибкую занятость (студенты, люди творческих профессий). Поэтому требуется детальное изучение данной сферы, способов учета форм и видов такой занятости, вопросов обеспечения работникам должных прав и гарантий. Автором проведен анализ нововведений в законодательстве в сфере контроля над самозанятыми. На этой основе выявлены некоторые недостатки и преимущества механизмов правового регулирования альтернативно занятых работников. Выявлены основные причины, затрудняющие контроль данной группы занятых граждан.

Ключевые слова: альтернативные формы занятости, закон о самозанятых, занятость, наемные работники, налоги, правовое регулирование, работодатели, регион, самозанятые

JEL: K31, O15

Альтернативные формы занятости получали широкое распространение начиная со второй половины 70-х гг. прошлого столетия. Именно в этот период в развитых странах произошла смена индустриальной стадии развития экономики на постиндустриальную. Этот переход сопровождался внедрением в производство новых компьютерных технологий, заменой тяжелого физического труда робототехникой, что вызвало сокращение численности занятых работников. Данные изменения *потребовали новых подходов к использованию рабочей силы, повышения гибкости использования труда, что выступило поводом для изменения общепринятых форм занятости и возникновения ее нестандартных форм.*

В качестве примеров альтернативной организации труда можно привести неполную занятость, фриланс, гибкий график рабочего дня, удаленную работу, различные формы творческой и хозяйственной де-

тельности. Многие формы альтернативной занятости еще *не введены в законодательное поле трудовых отношений* и не имеют четких формулировок. Также не разработана четкая методика статистического и налогового учета количества таких работников.

Как показывает практика, наибольшие трудности в сфере нестандартных форм занятости и самозанятости связаны с *начальным периодом деятельности*. Это финансирование и отчетность, решение юридических и административных вопросов и другие проблемы, характерные для периода зарождения любого бизнеса. Решение этих проблем должно быть делегировано государству. В этом вопросе может помочь опыт разных стран, связанный с созданием специализированных программ поддержки и развития самозанятости, прежде всего ориентированных на безработных, инвалидов и молодежь, ищущую возможность для приложения своих сил в сфере бизнеса.

Европейский опыт государственной поддержки самозанятости

В 1970–1980 гг. в Европе появились первые программы поддержки и развития самозанятости. Их основной целью было инициирование создания индивидуальных предприятий силами самих безработных, путем оказания им технической помощи, предоставления кредитов, грантов и различных льгот, а также возможности для капитализации средств социальной помощи или пособий по безработице. Программы предусматривали также поддержку на стартовом периоде в форме практических занятий, консультаций и разного рода деловых услуг.

Программы стимулирования граждан к развитию самозанятости имеют *значительные страновые различия* в структуре и используемых механизмах. При этом их *основными общими чертами* являются: ориентация на определенные целевые группы безработных, применение комплексных мер финансовой поддержки, помощь в получении квалификации и обретении трудовых навыков, востребованных на рынке труда.

Франция. Первые модели программ стимулирования самозанятости появились во Франции и были направлены *на приобретение общих навыков*, необходимых для начала индивидуальной деятельности.

В 1979 г. в стране были реализованы экспериментальные программы развития самозанятости для безработных. Они основывались на формировании стартового капитала для своего дела с помощью средств из пособий по безработице. С учетом результатов эксперимента, начиная с 1980 г. во Франции была принята государственная программа «Безработные предприниматели» [1, с. 111]. Французская модель предусматривала единовременную выплату пособия по безработице, сумма которой позволяла безработному сформировать первоначальный капитал, достаточный для создания нового индивидуального предприятия без наемных работников. Французская модель развития самозанятости ориентирована на лиц, получающих пособие по социальному страхованию и по безработице, на обездоленных людей и на отдельных индивидуумов, ищущих возможность для самостоятельной трудовой деятельности. Эта модель предназначена только для тех, кто пользуется страхованием

по безработице и был принудительно уволен с работы или находится в списке лиц, подлежащих увольнению в скором будущем. В 1984 г. этот перечень был расширен и в него вошли безработные, исчерпавшие лимит пособий по безработице, а также молодежь и лица, впервые проявили желание приступить к трудовой деятельности.

Начиная с 1987 г. от претендентов на участие в данной программе требуется *подготовить предварительный бизнес-план*. Эта мера оказалась эффективным средством для ограничения численности желающих получить помощь от участия в программе, т.к. является фильтром, способствующим отбору и селекции только тех претендентов, которые действительно намерены заняться собственным делом.

Великобритания. Второй страной, внедрившей национальную программу развития самозанятости была Великобритания. Британская модель основана на *периодических выплатах* по безработице, позволяя безработному постепенно получать необходимую квалификацию и создавать собственный бизнес.

Претендентами на участие в программе самозанятости, могут быть лица в возрастной категории от 18 лет до пенсионного возраста и являющиеся безработными не менее 8 недель, или получившие уведомление о сокращении штатов. Претенденты должны иметь не менее 1 000 фунтов стерлингов личных сбережений для инвестирования в создаваемое индивидуальное предприятие. При этом дополнительное соинвестирование из государственного бюджета предоставляется в случае, если деятельность создаваемого индивидуального предприятия будет соответствовать целям и приоритетам регионального или местного социально-экономического развития.

В заявке на участие в программе претенденты должны описать сущность предполагаемой индивидуальной предпринимательской деятельности, но, в отличие от французской модели, от них *не требуется представление подробного бизнес-плана*. Для того чтобы стать индивидуальным предпринимателем, необходимо выполнить ряд иных действий.

Во-первых, зарегистрироваться в Налоговой службе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в качестве самозанятого. Процесс регистрации необходим для правильной и полной уплаты подоходного налога и взносов в систему Национального страхования. Дополнительно индивидуальный предприниматель может зарегистрироваться как плательщик НДС, если оборот составляет более 82 000 фунтов стерлингов. Процедура регистрации максимально упрощена: достаточно направить письмо по почте, через Интернет или позвонить на специальную линию.

Во-вторых, вести учет коммерческих доходов и расходов.

В-третьих, уплачивать налоги, обычно дважды в год (31 января и 31 июля) на основе общих правил налогообложения. Все налогоплательщики имеют необлагаемый налогом минимум в размере 10 600 фунтов стерлингов. Далее, если налогооблагаемый доход не превышает 31 785 фунтов стерлингов, то применяется базовая налоговая ставка в размере 20%. При доходе от 31 786 до 150 000 фунтов стерлингов применяется высокая ставка 40%, и при доходе более 150 000 фунтов стер-

лингов — повышенная ставка 45%. При уплате взносов в Национальную систему страхования предусматриваются 2 типа взносов для самозанятых лиц: Класс 2: если прибыль самозанятого составляет 5 965 фунтов стерлингов или более в год, то он платит 280 фунтов стерлингов в неделю; Класс 4: если прибыль самозанятого составляет 8 060 фунтов стерлингов или более в год, то необходимо уплачивать 9% с прибыли от 8 060 фунтов стерлингов до 42 385 фунтов стерлингов, и 2% с прибыли более 42 385 фунтов стерлингов [2]. Взносы уплачиваются путем самостоятельной оценки. Некоторые самозанятые лица имеют возможность уплачивать взносы в систему Национального страхования добровольно. К ним относятся: эксперты, модераторы, наблюдатели; люди, которые занимаются бизнесом, связанным с землей или собственностью; служители культа, которые не получают зарплату или стипендию; люди, занимающиеся инвестированием для себя или окружающих, но не в целях предпринимательской деятельности, и не получая процентов или комиссии.

Другие страны Европы. К середине 80-х гг. прошлого века сходные программы развития альтернативных форм занятости и самозанятости нашли применение еще в 15 странах. Несмотря на то, что 14 государств — европейские¹, ими использовались *различные критерии для определения категории лиц*, обладающие правом на получение доступа к программам развития самозанятости.

Так, в Ирландии и Германии претендент на участие в программе развития самозанятости должен получать пособие по социальному страхованию или пособие по безработице. В Испании предпочтение оказывается безработным и инвалидам, людям, долгое время, находящимся без работы, рабочим в возрасте старше 45 лет и бывшим эмигрантам, возвратившимся на родину. В Австралии участие в программах развития самозанятости могли принять только безработные, которые зарегистрированы в перечне граждан, имеющих право на помощь по социальному страхованию. В Бельгии претендент на участие в таких программах обязан получать пособие по безработице и его личные средств должны составлять не менее 50% от размера кредита, который ему может быть предоставлен в рамках программы развития самозанятости. В Финляндии все зарегистрированные безработные, намеренные заняться собственным бизнесом, получают поддержку в пределах финансовых возможностей конкретного района страны. В Норвегии модель развития самозанятости характеризуется тем, что преимущество отдается тем безработным, которые в поисках работы не могут покинуть свое место жительства или не готовы взяться за любую из предлагаемых в данной местности работ, однако имеющих желание встать на путь самозанятости².

Зарубежная практика показывает, что самозанятость — это сфера, *требующая развития и поддержки*, позволяющая сбалансировать рынок труда и являющаяся благом для граждан и государства в целом.

¹ Австралия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания и Швеция.

² В Канаде претендент должен иметь право на получение помощи по страхованию по безработице или на социальное обеспечение.

Отечественный опыт поддержки самозанятости

Российский опыт поддержки и регулирования нестандартных форм занятости и самозанятости не столь велик и успешен. В настоящее время делаются первые шаги в поле законодательного регулирования данной сферы. Неконтролируемая самозанятость воспринимается сейчас как *одна из ключевых проблем российского рынка труда*³ на федеральном и региональном уровнях.

Стоит отметить, что не все альтернативные формы организации труда вызывают трудности правового регулирования. Если у сотрудников компаний, работающих удаленно или по гибкому графику, *но числящихся в штате организации*, таких проблем нет, то в случае с самозанятыми работниками проблемы правового регулирования их деятельности возникают постоянно.

Так, для государства они возникают: при обеспечении прозрачности налоговых отчислений; при учете реально безработных граждан; при планировании сферы образования. Для общества рост числа самозанятых сокращает поступления в общую казну. Для самих самозанятых предельно актуальной является защита их трудовых прав.

Причины сложившейся ситуации — в неурегулированности многих, в т.ч. методологических, вопросов. Начнем с *определения категории «самозанятый»*.

Так, например, в ст. 2 закона «О занятости населения в Российской Федерации»⁴ среди категорий занятых нет ни одной, подходящей под понятие самозанятых. Разные государственные органы по-разному его толкуют. Определение Пенсионного фонда таково: «Самозанятое население — это индивидуальные предприниматели, главы и члены крестьянских (фермерских) хозяйств, адвокаты, арбитражные управляющие, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и иные лица, занимающиеся частной практикой, и не являющиеся индивидуальными предпринимателями» [3, с. 1]. Федеральная налоговая служба дает самозанятым гражданам такую характеристику: «физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями и оказывающие без привлечения наемных работников услуги физическому лицу для личных, домашних и (или) иных подобных нужд» [4, с. 1].

Ясно, что при таком разночтении *сложно рассчитывать на разработку эффективной нормативно-правовой базы*, регулирующей отношения в рассматриваемой области.

Первыми серьезными шагами по выводу альтернативных форм занятости из тени стал Федеральный закон «О проведении экспе-

³ Самозанятость населения в основном распространена в сфере бытовых услуг и мелкой торговле. Почему выбираются именно бытовые услуги, понятно. Имеется достаточное количество тех, кому эти услуги нужны поскольку, как правило, эти услуги стоят дешевле, чем в специализированных официальных организациях. Кроме того, заказчики не требуют от исполнителя документального подтверждения, а часто и высокого качества услуг.

⁴ Федеральный закон от 19 апреля 1991 г. № 1032-I «О занятости населения в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/ (дата обращения: 25.05.2019 г.).

римента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” в городе федерального значения Москве, Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан»⁵. Период проведения эксперимента ограничен временными рамками с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2028 г.

В соответствии с этим законом применять специальный налоговый режим вправе физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели (ИП) и получающие доходы от деятельности, при которой они не имеют работодателя и не привлекают наемных работников. Налоговым периодом признается календарный месяц. А ставки распределены следующим образом:

- 4%, если реализация осуществляется физическими лицами;
- 6%, если реализация осуществляется ИП и юридическими лицами.

Постановка на учет является добровольной, а выплату налога предлагается осуществлять с помощью бесплатного мобильного приложения «Мой налог». При этом налоговые органы будут полагаться только на информацию о доходах, которую гражданин сам ввел в данное приложение либо отслеживать движение денежных средств по банковским счетам.

Министерство финансов четко определило круг тех, кто должен оформлять свою деятельность как «самозанятость». По закону регистрироваться в налоговой службе следует гражданам, чей годовой доход превышает сумму в 2,4 млн руб., а верхняя граница составляет 10 млн руб. в год. Следовательно, если работник получает меньше, чем 2,4 млн руб. в год, то это не считается заработком и *не требует законодательного оформления*.

Такой подход, по замыслу, должен способствовать выводу из тени самозанятых граждан, а также увеличить объемы поступления налоговых доходов государства. Однако *на практике сложилась обратная ситуация*.

Даже при достаточно низкой налоговой ставке работники с альтернативными формами занятости не готовы нести ее. А потому граждане, подходящие под определение самозанятых не регистрируют свою деятельность официально. Одна из главных причин здесь в том, что государство так и *не обозначило четких гарантий* для регистрирующих свою деятельность (кроме добровольных отчислений в Пенсионный фонд) самозанятых.

Отметим также то, что некорректно было бы обвинять в происходящем исключительно бизнес и «недобросовестных» работников. Значительная доля вины за сложившуюся ситуацию лежит на органах исполнительной и законодательной ветвей власти, поскольку данный федеральный закон *«работает» не на развитие этой формы деятельности*, а исключительно на контроль над самозанятыми и на обеспечение дополнительных поступлений в бюджет.

⁵ Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” в городе федерального значения Москве, Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_311977/ (дата обращения: 25.05.2019).

Подобная «однобокость» нормативного акта не могла не привести к легко «просчитываемым» негативным последствиям. Одно из них в том, что бизнес начал применять его положения *для снижения объемов выплачиваемых налогов*. С этой целью сотрудники переводятся в категорию самозанятых путем оформления с ними договора аренды рабочей площади⁶. Это выгодно, поскольку при оформлении самозанятым сотрудник обходится работодателю значительно дешевле — всего 4% от его доходов, а необходимость оплаты 22% в ПФР и 5,1% в ФОМС отпадает автоматически. Так, *федеральный законодатель способствовал* не выводу незаконной деятельности из тени, а *созданию легальных условий экономии бизнеса на налогах*.

Не секрет, что эта экономия, как и практика выплаты заработной платы «в конвертах» во многом является следствием значительной финансовой нагрузки на работодателей по страховым взносам. На этот негативный результат работают и постоянные изменения пенсионного и налогового законодательства, а также отсутствие гарантий достойной пенсии.

Еще одно негативное следствие — *в снижение уровня ответственности работодателя* за условия, охрану и обеспечение безопасности труда работника, поскольку любые социальные гарантии при переходе в статус самозанятого утрачиваются. Сотрудники лишаются гарантированного оплачиваемого отпуска, больничного листа, декретного отпуска по уходу за ребенком. В этой ситуации они должны или согласиться с условиями работодателя либо искать другую работу. Еще один вариант — создание профсоюза, защищающего их права.

Конечно, правовое регулирование отношений в такой сфере, как альтернативные формы занятости, сложная задача. Наивно рассчитывать, что это новое для федерального законодателя направление регулятивной деятельности сразу имело бы однозначно позитивный результат. Однако то, что после принятия закона фактически отсутствует информация о том, *чем занимаются 20 миллионов* [5] трудоспособных граждан России, не работающих по трудовым договорам и не ведущих легальный бизнес — экономический нонсенс. Таким образом, правоприменительная практика однозначно доказала — рассмотренный федеральный закон требует качественной доработки.

Список литературы

1. Грабова О.Н., Суглобов А.Е. Проблемы выхода «из тени» самозанятых лиц в России: риски и пути их преодоления // Экономика. Налоги. Право. 2017. № 6. С. 108–116.
2. Малис Н.И. Новые правила налогообложения микробизнеса должны способствовать росту налоговых поступлений // Налоги и финансы. 2017. № 4. С. 40–45.
3. «Кто относится к самозанятому населению?». Пенсионный фонд Российской Федерации. 2008–2019. URL: http://www.pfrf.ru/strahovatelyam/samozaniatoe/kto_otnos/

⁶ Такая практика — страховка в случае проверки фирмы Федеральной налоговой службой или Трудовой инспекцией.

4. ФНС России «О постановке на учет самозанятых граждан». Федеральная налоговая служба. 2005—2019. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/accounting/recording_individuals/

5. Шередеко Е.В. Зарубежный опыт налогообложения самозанятых — физических лиц // Финансы и управление. 2016. № 2. С. 111—117.

ALTERNATIVE FORMS OF EMPLOYMENT AND THE PROBLEM THEIR LEGAL REGULATION

For the Russian labor market, the problem of legal regulation of alternative forms of employment is quite acute. Non-standard forms of employment existed before, but today, thanks to the development of Internet technologies and mobile communications, they have become widespread. There is a significant increase in non-standard employment, which is associated with increased competition, unemployment, the development of new technologies, and the growth of demographic groups that prefer flexible employment (students, people of creative professions). Therefore, a detailed study of this sphere, ways of taking into account the forms and types of such employment, issues of providing employees with proper rights and guarantees is required. The author analyzed the innovations in the legislation in the sphere of control over the self-employed. On this basis, some of the disadvantages and advantages of the mechanisms of legal regulation of alternatively employed workers have been identified. Identified the main reasons that impede the control of this group of employed citizens.

Keywords alternative forms of employment, employers, the law on “self-employed”, employment, legal regulation, region, self-employed, wage earners taxes.

JEL: K31, O15

Дата поступления — 14.05.2019 г.

КУЗЬМИНА Юлия Николаевна

аспирант базовой кафедры Торгово-промышленной палаты РФ «Развитие человеческого капитала»;

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

e-mail: ululunika@mail.ru

KUZMINA Yuliya N.

Post-Graduate Student of the Basic Department of the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation “Development of Human Capital”;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.

e-mail: ululunika@mail.ru

Для цитирования:

Кузьмина Ю. Альтернативные формы занятости и проблема их правового регулирования // Федерализм. 2019. № 3. С. 197—204.

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 — 12 страниц (20 000 знаков, включая пробелы).

3. Статьи можно выслать по почте в 1 экземпляре с приложением электронной версии материала (на диске) или направить по электронной почте (federalizm@rea.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 Редакционной коллегии и при необходимости внешнего рецензирования решение о публикации сообщается автору. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование. Рецензирование статей осуществляется членами Редакционной коллегии. 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 1,5; 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 6—8 строк (100-250 слов) 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.
11 февраля 2019 г. прошла его перерегистрация в связи
с изменением состава учредителей.

Ежеквартальный журнал

Журнал «Федерализм» в новом качестве зарегистрирован
Министерством связи и массовых коммуникаций
Российской Федерации.
Свидетельство ПИ № ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 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: 17997, Москва, Стремянный переулок, д. 36
E-mail: federalizm@rea.ru

Верстка Елены Анисеевой

Сдано в набор 01.07.2019. Подписано в печать 05.08.2019.
Бумага офсетная. Формат 70×108 1/16. Печать офсетная.
Печ. л. 12,87. Усл.печ.л. 18,01. Уч.-изд.л. 16,21.

Отпечатано в типографии
ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова».
117997, Москва, Стремянный пер., дом 36
Тираж 510 экз. Заказ

© «Федерализм» № 3 (95), 2019 г.