

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

**АНДРИЧЕНКО Людмила Васильевна**

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

**БАХТИЗИН Альберт Рауфович**

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

**БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич**

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

**БУКИНА Ирина Сергеевна**

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

**ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич**

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

**ГОРЕГЛЯД Валерий Павлович**

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

**ДРУЖИНИН Александр Георгиевич**

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

**ИЛЬИН Владимир Александрович**

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

**КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна**

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

**КУРБАНОВ Рашад Афатович**

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

**ЛЕКСИН Владимир Николаевич**

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

**ЛОБАНОВ Иван Васильевич**

к.ю.н., доцент, ректор Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

**ЛЫКОВА Людмила Никитична**

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

**МАЕВСКИЙ Владимир Иванович**

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

**МАКАРОВ Валерий Леонидович**

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

**ПОЛТЕРОВИЧ Виктор Меерович**

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

**ШВЕЦОВ Александр Николаевич**

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

**ШАКИРОВА Диана Фаридовна**

ответственный секретарь

**ОДИНЦОВА Александра Владимировна**

ответственный редактор, д.э.н., доцент

### Учредитель:

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

# FEDERALISM

Theory. Practics. History

4 (112), 2023, Vol. 28

## EDITORIAL BOARD

**ANDRICHENKO Lyudmila V.**

Dr. Sc. (Law), Professor,  
Honored Lawyer of the Russian Federation,  
Head of the Center for Public Law Research  
of Institute of Legislation and Comparative  
Law under the Government  
of the Russian Federation

**BAKHTIZIN Albert R.**

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

**BUKHVALD Eugeny M.**

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

**BUKINA Irina S.**

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

**VALENTEY Sergey D.**

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

**GOREGLIAD Valeriy P.**

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

**DRUZHININ Alexander G.**

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

**ILYIN Vladimir A.**

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

**KUZNETSOVA Olga V.**

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

**KURBANOV Rashad A.**

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

**LEKSIN Vladimir N.**

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

**LOBANOV Ivan V.**

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

**LYKOVA Lyudmila N.**

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

**MAEVSKIY Vladimir I.**

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

**MAKAROV Valeriy L.**

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

**POLTEROVICH Victor M.**

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

**SHVETSOV Alexander N.**

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

**SHAKIROVA Diana F.**

Secretary of the Board

**ODINTSOVA Alexandra V.**

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

**Founder:**

Plekhanov Russian University of Economics

## СОДЕРЖАНИЕ

○	СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ	
	<b>БУКИНА И.С.</b> Бюджетно-налоговая политика и структурная трансформация российской экономики.....	5
	<b>ДОМАЩЕНКО Д.В., АНИКИН Д.О.</b> Инвестиционная привлекательность и эффект greenium зеленых облигаций российского банковского сектора.....	22
	<b>КРИВОВ В.Д., ВЛАДИМИРОВ Д.Г., ЛИСИЧКИНА А.А.</b> Формирование федеральных и региональных механизмов обеспечения стандарта благополучия для развития отношений общественного доверия.....	35
○	МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ	
	<b>ВОРОШИЛОВ Н.В.</b> Предпосылки и перспективы реформирования местного самоуправления в России.....	53
○	БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ	
	<b>ЛЫКОВА Л.Н.</b> Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в первом полугодии 2023 года. Бюджетные риски нарастают.....	76
	<b>ШАБЕЛЬНИКОВА С.И.</b> Роль межбюджетного регулирования в социально-экономическом развитии регионов в современных условиях.....	91
○	ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ	
	<b>СОКОЛОВА Е.Н., ЯКУШЕВ И.Л.</b> Глобальный анализ современных экономических санкций.....	110
	<b>ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В.</b> Защита прав российских граждан на наднациональном уровне: в поиске альтернатив.....	126
	<b>БАДИНА С.В.</b> Прогнозирование издержек на адаптацию социальной инфраструктуры к меняющимся геокриологическим условиям (на примере Норильска).....	140
○	ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	
	<b>АЛАДЫШЕВА Ж.И., БЕРЕГОВЫХ В.В., МЕШКОВСКИЙ А.П., ПЯТИГОРСКАЯ Н.В.</b> Совершенствование государственного регулирования фармацевтической отрасли и экспорт российских лекарственных средств.....	157

## CONTENTS

○	SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS	
	<i>BUKINA I.S.</i> Budgetary Policy and Structural Transformation of the Russian Economy.....	5
	<i>DOMASCHENKO D.V., ANIKIN D.O.</i> Investment Attractiveness and Grinium Effect of Green Securities of the Russian Banking Sector.....	22
	<i>KRIVOV V.D., VLADIMIROV D.G., LISICHKINA A.A.</i> Formation of Federal and Regional Welfare Mechanisms for the Development of Public Trust Relations.....	35
○	LOCAL AUTONOMY	
	<i>VOROSHILOV N.V.</i> Prerequisites and Prospects for the Reform of Local Self-Government in Russia	53
○	FISCAL FEDERALISM	
	<i>LYKOVA L.N.</i> Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation in the First Half of 2023. Budget Risks are Increasing.....	76
	<i>SHABEL'NIKOVA S.I.</i> The Role of Inter-Budgetary Regulation in the Socio-Economic Development of the Regions in Modern Conditions.....	91
○	RANGES OF SECURITY	
	<i>SOKOLOVA E.N., YAKUSHEV I.L.</i> Global Analysis of Modern Economic Sanctions .....	110
	<i>GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V.</i> Protection of the Rights of Russian Citizens at the Supranational Level: in Search of Alternatives.....	126
	<i>BADINA S.V.</i> Forecasting the Costs of Adapting Social Infrastructure to Changing Geocryological Conditions (the Case of Norilsk).....	140
○	FOREIGN EXPERIENCE	
	<i>ALADYSHEVA Z.A., BEREGOVYKH, V.V., MESHKOVSKIY A.P., PYATIGORSKAYA N.V.</i> Refinement of Drug Regulation and Russian Pharmaceutical Export .....	157

*И.С. БУКИНА*

## **БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА И СТРУКТУРНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

*В последние годы на экономику России помимо общемировых тенденций действуют факторы, провоцирующие структурные сдвиги. Бюджетно-налоговые инструменты позволяют как реагировать на временные колебания деловой активности, так и поддерживать структурную перестройку экономики. Имеющиеся резервы бюджетной системы Российской Федерации позволили справиться с первыми последствиями санкций. По проведенной оценке, эффективность бюджетного импульса в 2022 г. оказалась в два раза выше, чем в 2020 г. Однако риски бюджетно-налоговой политики возрастают из-за непредвиденного роста расходов, необходимости увеличивать налоговую нагрузку на экономику и наращивания государственного долга. В статье предложены меры по перераспределению налоговой нагрузки между экспортоориентированным сектором и производителями, ориентированными на внутреннюю экономику, подходы к использованию цифровых финансовых активов в сфере налогообложения, меры по развитию долгового рынка и другие направления поддержки структурной трансформации российской экономики.*

**Ключевые слова:** бюджетная устойчивость, бюджетно-налоговая политика, внешние шоки, демпферный механизм, налоговый маневр, нефтегазовые доходы, расходы бюджета, структурная трансформация, структурный дефицит.

JEL: E32, H21, H61

Сторонники теории рациональных ожиданий (в частности, модели реального делового цикла) доказывают, что проведение экономической политики — один из видов шоков, вызывающих колебания деловой активности [1]. Споры ведутся о том, *может ли экономическая политика вызывать* не только временные отклонения от долгосрочного равновесия, но и *структурные сдвиги*.

Экономика России в последние три года подвергалась различным шокам. Одновременно социально-экономическая система страны развивается под влиянием долгосрочных трендов, обусловленных научно-техническим прогрессом, нарастанием экологических и демографических проблем, ростом геополитической напряженности и т.п.

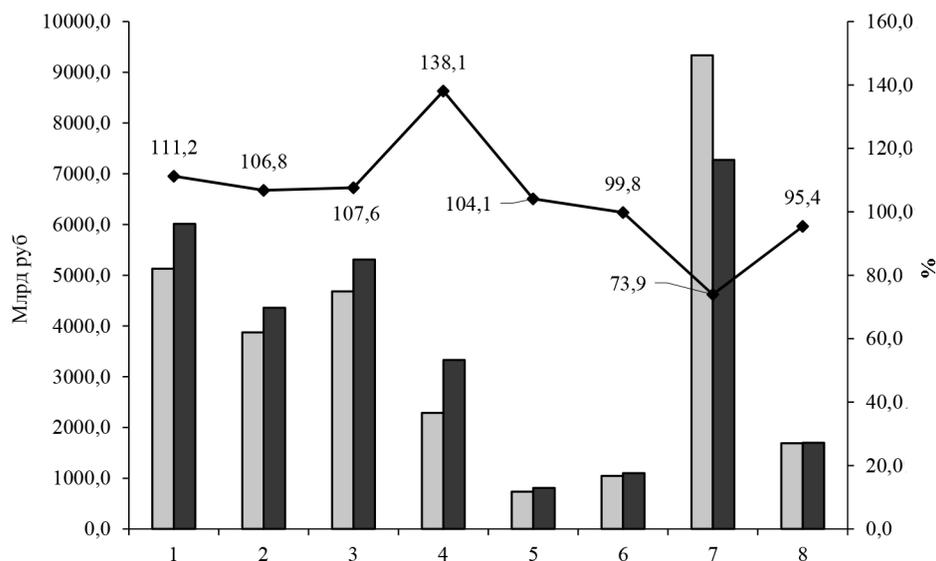
На примере пандемии *COVID-19* видно, что временные шоки могут провоцировать структурные изменения, в частности, ускорились процессы цифровизации. Вызовом для бюджетно-налоговой политики становится согласование стабилизационных мер как ответа на временные шоки и мер поддержки структурных сдвигов. Каждое событие, ведущее к экономическому кризису, вынуждает выбирать между кратковременной стабилизацией или будущим ростом. Проведение стабилизационной политики без ущерба для мер долгосрочного роста должно быть обеспечено устойчивостью бюджетно-налоговой системы и доступностью источников финансирования дефицита бюджета.

### ***Текущее состояние бюджетно-налоговой системы и перспективы на 2024 г.***

В январе – сентябре 2023 г. доходы консолидированного бюджета превысили 40,0 трлн руб., что на 2,4% больше (с поправкой на потребительскую инфляцию), чем за 9 месяцев 2022 г. [2; 3]. Выросли налоговые доходы (на 1,6%), поступления страховых взносов на обязательное социальное страхование увеличились на 17,2%, а неналоговые и прочие доходы сократились (-13,2%). Существенный рост страховых взносов связан с отсрочкой платежей, которая предоставлялась ряду категорий налогоплательщиков в 2022 г. С 1 января 2023 г. в связи с объединением Пенсионного фонда и Фонда социального страхования страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также на обязательное медицинское страхование взимаются по единым тарифам. Соответственно, в отчете об исполнении консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов они учитываются отдельно от поступлений за предыдущие периоды (в т.ч. в связи с отсрочкой), которые в январе – сентябре 2023 г. составили почти 792,1 млрд руб. [2].

Падение неналоговых доходов ожидаемо – из-за снижения доходов от внешнеэкономической деятельности. Последние сократились на треть в реальном выражении в связи действием мер по стимулированию внешней торговли. Продолжается налоговый маневр в нефтяном секторе, в связи с чем *постепенно снижается тариф экспортной пошлины на нефть*.

Налоговые доходы увеличились за счет роста почти по всем видам поступлений. На 11,2% выросли поступления от налога на прибыль. Поступления налога на доходы физических лиц и НДС выросли на 6,8 и 7,6% соответственно. Если поступления пошлин в целом снизилось (за счет снижения цены нефти и мер в рамках налогового маневра в нефтяной сфере), то доходы от налогов на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, выросли почти на 40,0% (см. рис. 1) – сказалось восстановление импорта за счет параллельного ввоза и налаживания новых каналов торговли.



1 – налог на прибыль; 2 – налог на доходы физических лиц; 3 – НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации; 4 – налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации; 5 – налоги на совокупный доход; 6 – налоги на имущество; 7 – налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами; 8 – акцизы по подакцизным товарам, произведенным на территории Российской Федерации (без акциза на нефтяное сырье)

**Рис. 1. Налоговые доходы в январе – сентябре 2022 и 2023 гг.**

Источник: рассчитано автором по [2; 3].

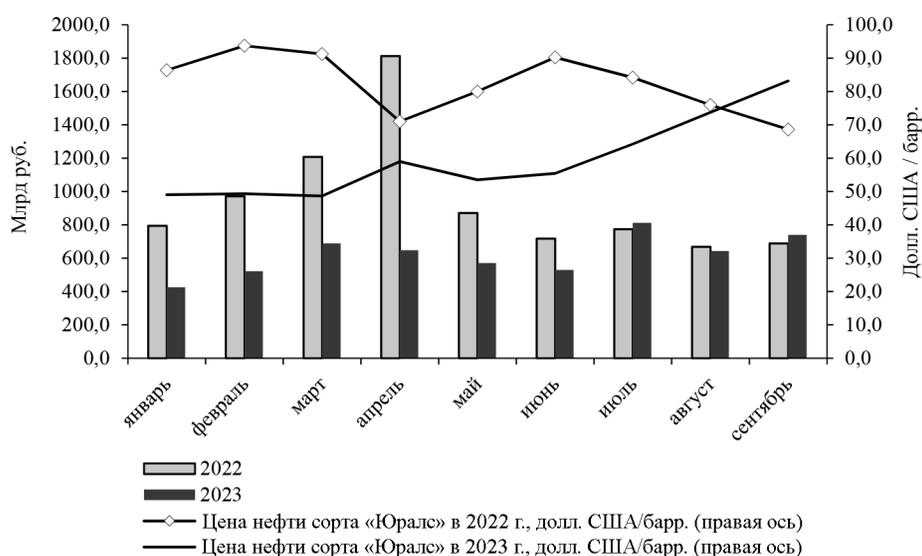
Наибольшее падение (на 26,1% в реальном выражении) – по поступлениям налогов, сборов и обязательных платежей за пользование природными ресурсами. Цена нефти, используемая для расчета НДС, снижалась с конца 2022 г., а в I полугодии 2023 г. упала в среднем до 50,0 долл. США за барр. (см. рис. 2).

Падение цены нефти и действие международных санкций на ввоз российской нефти и нефтепродуктов отразилось на поступлении нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2023 г. До июля 2023 г. (за исключением марта) объем поступивших нефтегазовых доходов был ниже установленного базового уровня (см. рис. 2). С ростом расчетной цены нефти нефтегазовые доходы превысили базовый уровень, поэтому с августа 2023 г. Минфин России возобновил покупки валюты и золота в рамках бюджетного правила.

Расходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в январе – сентябре 2023 г. превысили 41,0 трлн руб. [2]. В сравнении с соответствующим периодом предыдущего года они выросли на 9,1% в реальном выражении.

Основная нагрузка ложится на федеральный бюджет, за счет средств которого финансируются военные расходы, социальная помощь и меры поддержки в условиях структурной перестройки экономики.

Согласно Федеральному закону № 466-ФЗ от 5 декабря 2022 г. «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (далее – Закон № 466-ФЗ), расходы федерального бюджета должны составить почти 29,1 трлн руб. За январь – сентябрь 2023 г. они составили 21,4 трлн руб. (на 9,7% больше, чем за 9 месяцев 2022 г.). В пояснительной записке к проекту Закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» объем расходов федерального бюджета по итогам 2023 г. уже оценивается примерно в 31,7 трлн руб. [6], что сопоставимо со значениями прошлого года.



**Рис. 2. Нефтегазовые доходы федерального бюджета и цена нефти сорта «Юралс» в 2022 и 2023 гг.**

Источник: рассчитано автором по [4; 5].

Дефицит консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов по итогам января – сентября 2023 г. составил чуть более 1,0 трлн руб. При этом консолидированные бюджеты субъектов Федерации сведены с профицитом более чем в 1,1 трлн руб. Дефицитными оказались бюджеты государственных внебюджетных фондов (около 0,9 трлн руб.) и федеральный бюджет, дефицит которого приблизился к 1,5 трлн руб. С учетом роста расходов выше утвержденного значения дефицит федерального бюджета превысил 3,0 трлн руб. [2].

На 2024 г. прогнозируется увеличение доходов федерального бюджета до 35,0 трлн рублей, т.е. номинально на 22,3% больше, чем в 2023 г. Таким образом, *относительно ВВП доходы вырастут с 17,3% ВВП в 2023 г. до 19,5% в 2024 г.* [6].

Заметный прирост доходов должны обеспечить несколько факторов: рост цены нефти, изменение методики оценки расчетной цены

нефти для целей налогообложения и уплаты пошлин, корректировка механизмов обложения добычи нефти и нефтепродуктов (НДД, акциз на нефтяное сырье). В *таблице 1* сведены параметры, на основе которых прогнозируются нефтегазовые доходы федерального бюджета, из утвержденного Закона № 466-ФЗ и Федерального закона от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» (далее – Закон № 540-ФЗ).

Т а б л и ц а 1

**Основные макроэкономические показатели и нефтегазовые доходы  
федерального бюджета на 2024 г.**

Показатель	2023	2024	
	оценка	Закон № 466-ФЗ	Закон № 540-ФЗ
Экспортная цена на российскую нефть, долл./барр.	63,4	67,5	71,3
Цены на газ (среднеконтрактные включая страны СНГ), долл./тыс. м <sup>3</sup>	354,4	477,1	268,8
Курс доллара, руб. за долл. США	85,2	70,9	90,1
Доходы федерального бюджета, млрд руб.	28 674,1	27 239,8	35 065,3
В т.ч.:			
нефтегазовые доходы, млрд руб.	8 863,5	8 656,3	11 504,3
Расходы федерального бюджета, млрд руб.	31 674,8	29 432,5	36 660,7
Дефицит/профицит, млрд руб.	-3 000,7	-2 192,6	-1 595,4

Источник: рассчитано автором по [6].

Год назад планируемые показатели на 2024 г. составляли 67,5 долл. США за барр. для экспортной цены российской нефти и 8 656,3 млрд руб. – для нефтегазовых доходов. Этот прогноз подтверждается оценкой на 2023 г., по итогам которого средняя цена нефти – чуть более 60,0 долл. США за барр., а объем нефтегазовых доходов ожидается в размере 8 863,5 млрд руб. Согласно Закону № 540-ФЗ, при росте прогнозируемого значения средней экспортной цены российской нефти лишь на 5,6% нефтегазовые доходы должны вырасти почти на треть. Номинально прирост нефтегазовых доходов оценивается в 2 640,7 млрд руб., из которых только 1 308,0 млрд руб. приходится на изменение цены нефти и курса рубля. Остальной прирост обеспечивается изменением законодательства в части обложения добычи и переработки нефти. Основное влияние должно оказать снижение дисконта к цене нефти сорта «Брент» (с 20 до 15 долл. США за барр.), а также корректировка исчисления демпфирующего коэффициента для расчета акциза на нефтяное сырье, направленного на переработку.

Планируется рост ненефтегазовых доходов за счет изменения законодательства в части применения повышенных ставок таможенных пошлин, утилизационного сбора, поступления налога на прибыль по повышенной ставке и т.п. Благоприятная конъюнктура скажется на росте поступлений по налогу на прибыль, НДС, а также прочим налогам и сборам. В результате на 2024 г. доходы федерального бюджета планово составят более 35,0 трлн руб. (почти на 30,0% больше, чем установлено Законом № 466-ФЗ).

Расходы федерального бюджета в Законе № 540-ФЗ, *на четверть больше, чем планировалось в прошлом году*. Они превысят 36,0 млрд руб. Значительно возрастут расходы на национальную оборону — с 6 406,0 млрд руб. по оценке за 2023 г. до 10 775,4 млрд руб. в 2024 г. Кроме того, рост расходов федерального бюджета объясняется корректировками на инфляцию, удешевлением курса рубля относительно доллара США, повышением ключевой ставки процента ЦБ РФ<sup>1</sup>.

Результатом исполнения федерального бюджета станет дефицит в размере около 1,6 млрд руб. Основным источником финансирования дефицита бюджета являются государственные заимствования и средства ФНБ.

### ***Меры бюджетно-налоговой политики как ответ на новые тенденции развития***

Постоянное развитие технологий — один из долгосрочных трендов, воздействующий на глобальные процессы. Это — *основной фактор устойчивого роста благосостояния*. Как следствие, создается материальная база для решения социально-экономических и экологических проблем. Поддержка науки и инноваций за счет бюджетно-налоговых инструментов включает в себя финансирование фундаментальных исследований, подготовку кадров, целевое финансирование и софинансирование прикладных исследований, проектов, налоговые льготы и т.д.

Из последних нововведений в российской бюджетно-налоговой политике стоит отметить финансирование приоритетных проектов (национальный проект «Цифровая экономика», «Наука» и др.), корректировку инвестиционных льгот по налогу на прибыль организаций, налоговые льготы для IT-компаний в рамках общего и специальных режимов налогообложения.

Одно из направлений современного научно-технического прогресса — развитие информационных технологий и цифровизация. Цифровизация распространяется на большинство видов деятельности, сопровождает трансформацию бизнес-процессов и внедряется в систему государственного управления. Процессы цифровизации поддерживаются за счет бюджетного финансирования и налоговых стимулов.

<sup>1</sup> Приложение № 11 к пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8> (дата обращения: 16.11.2023).

Важным стимулом развития цифровизации служит ее активное внедрение в процессы государственного управления, в т.ч., налогового администрирования. На национальный проект «Цифровая экономика» в 2020–2022 гг. было выделено более 400 млрд руб. По данным на 1 сентября 2023 г. затрачено 135,6 млрд руб. [6].

Распространенной мерой стимулирования инвестиционной активности служат льготы в рамках налога на прибыль организаций. В отношении приоритетных направлений технологического развития используются пониженные ставки налога на прибыль и инвестиционный налоговый вычет. Субъекты Российской Федерации вправе применять пониженные ставки в части региональной составляющей налога на прибыль. Кроме того, вплоть до нуля может быть снижена федеральная компонента налога на прибыль для резидентов территорий опережающего развития, IT-компаний. Инвестиционный налоговый вычет предоставляется в виде уменьшения суммы исчисленного налога на прибыль (или авансового платежа по налогу на прибыль), зачисляемого в бюджет субъекта Федерации. Законом субъекта Российской Федерации определяется размер и состав расходов, которые можно предъявить в виде инвестиционного налогового вычета.

Объемы предоставленных инвестиционных налоговых преференций невелики относительно исчисленной суммы налога на прибыль, но заметно растут: с 5,3% в 2019 г. до 10,2% в 2022 г. (при росте начисленного налога на прибыль почти на 70,0%)<sup>2</sup>. По оценкам Минфина России, в 2020 г. заметно вырос объем налоговых расходов по налогу на прибыль (недополученных доходов бюджета из-за применения льгот). В 2020 г. прибыль организаций сократилась, при этом были введены меры поддержки бизнеса. В 2021–2022 гг. отношение суммы налоговых расходов к сумме исчисленного налога на прибыль выросло почти в 2 раза. Таким образом, *налоговые расходы росли быстрее прибыли*. Это связано с расширением мер поддержки организаций.

Налоговые преференции, которые непосредственно направлены на стимулирование инвестиционной активности (например, инвестиционный налоговый вычет), составляют менее 10% от общей суммы налоговых расходов по налогу на прибыль<sup>3</sup>. Таким образом, есть достаточный резерв для расширения инвестиционных льгот в целях влияния на структурные сдвиги. Согласно данным автоматизированной системы Минфина России «Эффективность льгот», инвестиционные льготы последних лет не оказали значимого влияния на показатели ин-

---

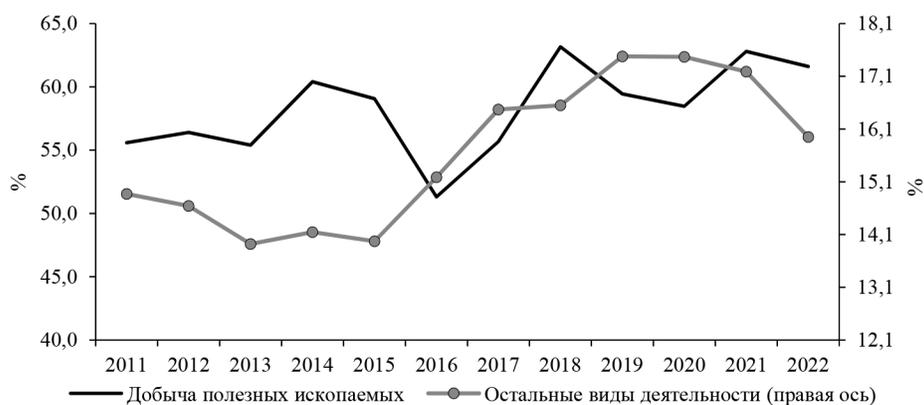
<sup>2</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id\\_65=300570-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhetoj\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhenno-tarifnoi\\_politiki\\_na\\_2023\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2024\\_i\\_2025\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=300570-osnovnye_napravleniya_byudzhetoj_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2023_god_i_na_planovyi_period_2024_i_2025_godov); Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций (Отчет по форме № 5-П) // Федеральная налоговая служба. 2019, 2020, 2021, 2022 гг. URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/) (дата обращения: 16.11.2023).

<sup>3</sup> Там же.

вестиций и инноваций по экономике в целом<sup>4</sup>. Но на уровне отдельных организаций и регионов Российской Федерации у них есть потенциал стимулирования.

Процессы деглобализации и геополитическая напряженность сказались на России в форме введения полномасштабных политических, финансовых и внешнеторговых санкций. Реакция бюджетно-налоговой политики на этот вызов состояла в *корректировке налогообложения ряда сфер*, в выделении средств прямой помощи населению и бизнесу, в изменении административной нагрузки.

В первую очередь речь идет о добыче полезных ископаемых, где в структуре валовой добавленной стоимости преобладает нефте- и газодобыча. Налоговая нагрузка здесь традиционно высока. В 2011–2022 гг. отношение уплаченных организациями налогов и сборов к валовой добавленной стоимости по виду деятельности «Добыча полезных ископаемых» составляло более 50,0% (см. рис. 3). В 2016 г. налоговая нагрузка достигла минимального значения в 51,0%, затем резко выросла до 63,2%. В 2017–2022 гг. налоговая нагрузка на организации сферы добычи полезных ископаемых не снижалась ниже 58,0%. Даже в 2020 г., когда цены на нефть резко упали, налоговая нагрузка составила 58,5%.



**Рис. 3. Налоговая нагрузка,  
% от валовой добавленной стоимости по видам деятельности**

Источник: рассчитано автором по [7; 8].

Благодаря частичному изъятию природной ренты формируется значительный резерв для финансирования расходов федерального бюджета. Одновременно более высокая нагрузка на данный сектор должна стиму-

<sup>4</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id\\_65=300570-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhethnoi\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhenno-tarifnoi\\_politiki\\_na\\_2023\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2024\\_i\\_2025\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=300570-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2023_god_i_na_planovyi_period_2024_i_2025_godov); Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций (Отчет по форме № 5-П) // Федеральная налоговая служба. 2019, 2020, 2021, 2022 гг. URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/) (дата обращения: 16.11.2023).

лизовать развитие других отраслей. Однако данные *рисунка 3* свидетельствуют о росте налоговой нагрузки и по остальным видам деятельности, не включая добычу полезных ископаемых. Разрыв между показателями налоговой нагрузки в добыче полезных ископаемых и остальных видов деятельности составляет 3–4 раза, поэтому на *рисунке 3* данные по налоговой нагрузке организаций в остальных видах деятельности показаны по правой оси. Тем не менее с 2015 г. растет налоговая нагрузка не только в добыче, но и по остальным видам деятельности. В 2011–2015 гг. она не превышала 15,0%, после 2015 г. — достигала 17,5% (в 2019 и 2020 гг.). Таким образом, результата налогового маневра по перераспределению налоговой нагрузки между нефтедобывающим и прочими секторами не наблюдается.

Последствия санкций, введенных в отношении экспорта российской нефти и нефтепродуктов, потребовали очередного пересмотра бюджетного правила. На 2023 г. базовые нефтегазовые доходы федерального бюджета определены в сумме 8 трлн руб.<sup>5</sup> Они зафиксированы и не зависят от цены отсечения. Ориентиром для расчета послужили прошлые оценки нефтегазовых доходов федерального бюджета в соответствии с умеренно-консервативным сценарием среднесрочного прогноза и в условиях стабильного реального курса национальной валюты.

С 2024 г. будет действовать более привычная конструкция бюджетного правила, предполагающая оценку базового уровня нефтегазовых доходов на основе цены отсечения в 60 долл. США за барр.<sup>6</sup> Прогнозируется, что средняя цена нефти превысит цену отсечения (см. *табл. 1*). Следовательно, будут продолжены закупки валюты в Фонде национального благосостояния России (ФНБ).

Бюджетное правило должно обеспечивать стабильность бюджетных расходов и снижать влияние колебаний нефтегазовых доходов на экономику. О характере бюджетно-налоговой политики судят по наличию структурного дефицита или профицита федерального бюджета. Минфин России под структурным балансом понимает разницу между суммой базовых нефтегазовых и ненепфтегазовых доходов и расходов федерального бюджета без учета расходов на обслуживание государственного долга<sup>7</sup>. Когда структурный дефицит превышает фактический дефицит, бюджет оказывает контрциклическое воздействие на экономику. В 2024 г. структурный дефицит прогнозируется в сумме 1 600 млрд руб., а фактический дефицит должен составить чуть меньше — 1 595,4 млрд руб. С 2025 г. структурный баланс должен быть равен нулю<sup>8</sup>. Таким образом, стимулирующее воздействие бюджетно-налоговой политики закончится.

<sup>5</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id\\_65=300570-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhetoj\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhenno-tarifnoj\\_politiki\\_na\\_2023\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2024\\_i\\_2025\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=300570-osnovnye_napravleniya_byudzhetoj_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoj_politiki_na_2023_god_i_na_planovyi_period_2024_i_2025_godov)

<sup>6</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на Плановый период 2025 и 2026 годов. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTP\\_\\_2024-2026.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTP__2024-2026.pdf) (дата обращения: 20.11.2023).

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же.

Вместе с тем высокими остаются риски внепланового роста расходов федерального бюджета. Если в 2020 г. сверхплановый рост расходов носил временный характер, то увеличение расходов в 2022 г. отразилось на планируемых объемах трат федерального бюджета в 2023 г. и последующие периоды (см. табл. 1). Планируемое сокращение структурного дефицита федерального бюджета означает, что внеплановое увеличение расходов по одним статьям будет производиться за счет сокращения других направлений финансирования. Это создает риски для структурной перестройки российской экономики.

Консолидация федерального бюджета в части увеличения доходов предполагает рост налоговой нагрузки. В рамках структурного налогового маневра предусмотрено снижение налоговой нагрузки на IT-компании, субъекты малого и среднего предпринимательства, сохранение и корректировка льгот, направленных на стимулирование инвестиционной деятельности, меры по стабилизации налогообложения сбережений населения и т.п. Одновременно будет расти налоговая нагрузка на сырьевые сектора, повышаться эффективность налогового администрирования и бюджетная эффективность расходов, продолжится реализация стратегии деофшоризации российской экономики.

Продолжается корректировка порядка расчета НДС на нефть и газовый конденсат. Повышена ставка экспортной пошлины на природный газ (для цены на газ выше 300 долл. США за м<sup>3</sup>). С 1 января 2023 г. до конца 2025 г. действует повышенная ставка налога на прибыль (34%) для экспортеров СПГ. Предусмотрены корректировки ставок акцизов на бензин и дизельное топливо, косвенно оказывающие влияние на размер НДС и НДС, сохранены ограничения на вычет убытков при расчете НДС, отложено применение понижающих коэффициентов на более поздний срок и т.д. Подобные меры позволят сохранить уровень нефтегазовых доходов федерального бюджета и высокую налоговую нагрузку на нефтегазовый сектор.

Сокращение производительных расходов при росте трат на национальную оборону и социальную политику, повышение налоговой нагрузки *будут тормозить отечественную экономику*. Структурные изменения отчасти поддерживаются точечными мерами. Расширяется перечень льгот и преференций по налогу на прибыль, направленных на стимулирование инвестиционной активности. С 2023 г. повышающий коэффициент 1,5, применяемый к первоначальной стоимости основных средств в целях расчета амортизации, разрешено использовать в отношении широкого круга продукции, включенной в перечень российского высокотехнологичного оборудования.

Механизм «обратного акциза» распространяется на новые группы товаров. С 1 января 2024 г. производители синтетического каучука будут получать компенсацию за счет средств бюджета, если сложится неблагоприятная рыночная конъюнктура на мировом рынке. При повышении мировых цен производители синтетического каучука должны уплатить акциз в пределах ранее возмещенных сумм, проиндексированных

на установленный коэффициент. Возмещение производится при условии заключения соглашения с Минэнерго России. Максимальный срок действия соглашений не должен превышать 10 лет.

Совокупный бюджетный импульс за 2022–2023 гг. оценивается почти в 10,0% ВВП<sup>9</sup>. В нем учтен размер структурного дефицита федерального бюджета, квазибюджетные расходы и инвестиции из ФНБ. В 2020 г. объем антикризисного бюджетного пакета составил 4,5% ВВП<sup>10</sup> [7]. С учетом региональных и забалансовых мер поддержки бюджетный импульс превысил 9,0% ВВП. В 2022 г. общий объем бюджетно-налоговых мер превысил 8 трлн руб. (5,2% ВВП).

Для расчета бюджетной эффективности принятых мер можно оценить вклад расходов на конечное потребление сектора государственного управления в темпы прироста ВВП. Прирост конечного потребления сектора государственного управления по данным за 2022 г. обеспечил 0,05 п.п. прироста ВВП [7]. Если бы значение расходов сектора государственного управления осталось на уровне прошлого года (в сопоставимых ценах), то в 2022 г. ВВП сократился бы на 2,6%, а не на 2,1%. В ценах 2021 г. 0,05 п.п. ВВП составляют 642,9 млрд руб. Соответственно, на каждые 100 руб. бюджетного импульса приходится 8 руб. прироста ВВП. Подобный расчет за 2020 г. показывает значение в 4 руб. ВВП на каждые 100 руб. бюджетного импульса. Таким образом, в 2022 г. бюджетная эффективность принятых мер в два раза выше, чем в 2020 г. В 2022–2023 гг. меры бюджетно-налоговой политики были направлены не только на временную поддержку, но и на структурные изменения. В дальнейшем бюджетно-налоговая политика сопряжена с рисками искажения структуры экономики из-за преобладающего развития военно-промышленного комплекса и связанных с ним производств.

### **Направления структурной перестройки экономики**

В условиях внешних ограничений на движение товаров, финансовых средств, капитала, роль бюджетно-налоговой политики возрастает. При этом долгое время финансовые власти России придерживались политики жесткой бюджетной консолидации, накапливались резервы в иностранных активах. Структурная перестройка российской экономики сдерживалась из-за политики высоких процентных ставок на денежном рынке и сдерживающей бюджетно-налоговой политики.

За счет накопленных резервов сохранялось небольшое пространство для реагирования на временные шоки. Фискальное пространство, созданное за счет резервов и профицитного бюджета, могло бы исполь-

<sup>9</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на Плановый период 2025 и 2026 годов. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTTP\\_\\_2024-2026.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTTP__2024-2026.pdf) (дата обращения: 20.11.2023).

<sup>10</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id\\_65=300570-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhethnoi\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhenno-tarifnoi\\_politiki\\_na\\_2023\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2024\\_i\\_2025\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=300570-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2023_god_i_na_planovyi_period_2024_i_2025_godov)

зоваться для внедрения более активных мер структурной перестройки российской экономики. Однако финансовые власти практически не пользовались этим ресурсом.

В текущих условиях *структурная перестройка* российской экономики *жизненно необходима*. Роль бюджетно-налоговой политики заключается не только в финансировании соответствующих мероприятий, но и в покрытии издержек, сопряженных с перестройкой экономики. Частично издержки структурной перестройки можно предусмотреть, рассчитать их объем и создать специальные резервы для их покрытия. Вместе с тем предугадать будущее невозможно, поэтому возникнут непредвиденные потери.

В российской практике получили распространение пилотные проекты в бюджетно-налоговой сфере. Проведение пилотного проекта в отдельных субъектах Федерации или на отдельных группах налогоплательщиков дает возможность оценить эффекты разработанных мероприятий, обратить внимание на узкие места, скорректировать расчеты по затратам и выгодам проекта. Так, применение единого налогового счета и единого налогового платежа изначально происходило в добровольном порядке. С 1 января 2023 г. новые правила уплаты налогов и сборов стали обязательными для всех налогоплательщиков. Однако уже в I квартале 2023 г. обнаружилось, что от перехода на использование единого налогового платежа страдают бюджеты субъектов Федерации. Потребовался оперативный пересмотр сроков уплаты налогов и возмещения сумм переплаты по налогам.

Цифровые технологии и информационная инфраструктура, используемые в государственном управлении, — *часть структурной трансформации*. Цифровизация сектора государственного управления решает три задачи:

- 1) стимулирует инвестиции в цифровую экономику;
- 2) создает импульс для роста спроса населения на услуги, которые финансируются за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) способствует росту эффективности системы налогового администрирования.

Перспективой цифровизации и структурной перестройки российской экономики является использование цифрового рубля и регулирование цифровых активов. В части бюджетно-налоговой политики просматриваются два направления. Первое направление связано с налогообложением цифровых финансовых активов (ЦФА) и цифровых финансовых прав. Согласно Налоговому кодексу Российской Федерации, реализация ЦФА освобождается от обложения НДС, а доход от реализации активов подлежит обложению НДФЛ или налогом на прибыль организаций. По НДФЛ действуют стандартные ставки, а при обложении прибыли организаций используются пониженные ставки: 13% для организаций-резидентов и 15% для организаций, не являющихся резидентами Российской Федерации. В дальнейшем требуется решить мно-

жество вопросов по расчету налогооблагаемой базы от сделок с ЦФА, обложению сделок с криптовалютой, стейкингом (предоставлением криптовалюты и стейблкоинов в долг). Наиболее сложной проблемой остается налоговый контроль за операциями с ЦФА и криптовалютой, где у налоговых органов почти нет технических и правовых возможностей отслеживать операции. Налогоплательщики должны добровольно декларировать полученные доходы, поэтому *необходимо создавать соответствующие стимулы*. Например, можно было бы использовать ЦФА для погашения налоговых обязательств. Для внедрения подобных инструментов требуется развитие второго направления – использование цифрового рубля при уплате налогов и сборов и погашении налоговых обязательств. Центральный банк России и Минфин России должны взаимно урегулировать технические вопросы и согласовать методологию регулирования ЦФА.

Вопросы импортозамещения и технологического суверенитета отчасти могут быть решены *за счет налоговой поддержки*. За рубежом (например, в США, Канаде) применяется статус национальных (отечественных) компаний, которые получают особые льготы и преференции в части налогообложения. Критерием выделения таких компаний является их национальное происхождение и ориентация на внутренний рынок. В США такие налогоплательщики получают статус S-корпораций<sup>11</sup>, а в Канаде относятся к категории «контролируемых Канадой (канадцами) частных корпораций (ССРС)»<sup>12</sup>.

В налоговой системе России также следует выделить подобный статус. Право на него должно предоставляться налогоплательщикам – юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, которые осуществляют деятельность в пределах территории Российской Федерации. Критерием присвоения такого статуса должно стать *условие использования отечественных источников капитала и управление со стороны отечественных организаций или граждан страны*. В отношении отечественных организаций и индивидуальных предпринимателей могут быть предусмотрены: упрощенное ведение налогового учета и предоставление налоговой отчетности, преференции для получения отсрочек и рассрочек уплаты налогов и сборов, льготы и преференции по основным налогам.

В целях компенсации выпадающих доходов федерального бюджета помимо корректировки демпфирующего механизма при налогообложении производства нефтепродуктов следует установить *предельные значения компенсации*, получаемой из бюджета налогоплательщиками. Также следует рассмотреть вопрос о том, чтобы налог на сверхприбыль был включен в стандартную модель налогообложения прибыли организаций и взимался на регулярной основе. При взимании налога

<sup>11</sup> S Corporations. URL: <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/s-corporations> (дата обращения: 20.11.2023).

<sup>12</sup> Corporations. URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/corporations/type-corporation.html#ccpc> (дата обращения: 20.11.2023).

на сверхприбыль необходимо предусмотреть вычеты на суммы инвестиционных расходов и расходов на НИОКР.

Демпфирующий механизм не способен предотвратить дефицит нефтепродуктов на внутреннем рынке. Очевидно, что он в большей степени влияет на маржинальность производителей, чем на внутренние цены, которые стали расти с лета 2023 г. (еще до вступления в силу новаций по корректировке демпфера). Целесообразно вернуться к вопросу о создании *государственного нефтяного резерва*. Интервенции на внутреннем рынке топлива за счет резерва – более действенный механизм влияния на доступность топлива и внутренние цены.

Несмотря на относительно низкий уровень государственного долга по отношению к ВВП и пока незначительный объем расходов на его погашение, долговая политика приобретает особое значение. В последние годы государственные облигации размещаются по высоким процентным ставкам. Возросшие страновые риски и финансовые санкции, привели к повышению требуемой доходности по долгосрочным государственным ценным бумагам. При росте цен реальные затраты на погашение долга снижаются, но степень этого снижения зависит от чувствительности номинальных процентных ставок к темпам инфляции.

В рамках политики финансовой репрессии влияние инфляции на номинальные эффективные ставки снижается<sup>13</sup>. Однако политика финансовой репрессии приводит к более сильному ответу инфляции на внешние ценовые шоки, что снижает эффективность антиинфляционной политики ЦБ [9]. К политике финансовой репрессии можно отнести ограничения для финансового сектора, применение льготного кредитования и другие меры регулирования финансового рынка, искажающие эффективные процентные ставки, которые применялись для стабилизации финансового сектора в 2022 г. Вызовом для будущей политики Центрального банка и правительства Российской Федерации является одновременное выполнение двух задач: поддержание ценовой стабильности и стабилизация государственной долговой нагрузки. Для этого необходимо развитие финансового рынка.

В частности, важны *меры поддержки долгосрочных сбережений населения* и расширение предложения различных видов государственных облигаций. С 1 января 2024 г. вводится индивидуальный инвестиционный счет (ИИС) третьего типа, который рассчитан на более длительный срок и ориентирован только на покупку отечественных финансовых активов и активов стран ЕАЭС<sup>14</sup>. С начала 2024 г. вводится программа долгосрочных сбережений граждан с участием негосударственных пенсионных фондов. По новым правилам меры по софинансированию

<sup>13</sup> World Economic Outlook: A Rocky Recovery. International Monetary Fund. Washington, DC. April. 2023. Ch. 3. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023> (дата обращения: 20.11.2023).

<sup>14</sup> Проект федерального закона № 462670-8 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части установления налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц на долгосрочные сбережения граждан)». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/462670-8> (дата обращения: 20.11.2023).

пенсионных накоплений объединяются с правом на получение налогового вычета по НДФЛ<sup>15</sup>.

Расширение круга финансовых инструментов возможно за счет выпуска новых типов государственных облигаций с плавающей ставкой, целевых облигаций (например, выпускаемых под финансирование экологических проектов). Привлечение государственных средств в региональные и муниципальные проекты дает новый способ поддержки инвестиций и открывает возможность контроля граждан за деятельностью органов власти.

### Список литературы

1. Kydland F.E., Prescott E.C. Time to Build and Aggregate Fluctuations // *Econometrica*. 1982. Vol. 50. N 6. P. 1345–1370.
2. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 октября 2022 г., на 1 октября 2023 г. // Федеральное Казначейство Минфина России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 16.11.2023).
3. Социально-экономическое положение России // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 16.11.2023).
4. Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета // Минфин России. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil> (дата обращения: 16.11.2023).
5. Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата // СПС КонсультантПлюс. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_50642/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/) (дата обращения: 16.11.2023).
6. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8> (дата обращения: 16.11.2023).
7. Национальные счета // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts>; (дата обращения: 16.11.2023).
8. Отчет по форме 1-НОМ по состоянию на 1 января 2012–2022 гг. // Федеральная налоговая служба. URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/) (дата обращения: 16.11.2023).
9. Пак Е.А., Пекарский С.Э. Внешнеэкономические шоки и инфляция в условиях финансовой репрессии // *Экономическая политика*. 2022. Т. 17. № 6. С. 8–39.

---

<sup>15</sup> Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202307100032?index=1> 8 (дата обращения: 08.11.2023).

### References

1. Kydland F.E., Prescott E.C. Time to Build and Aggregate Fluctuations, *Econometrica*, 1982, Vol. 50, No. 6, pp. 1345–1370.
2. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetykh fondov na 1 oktiabria 2022 g., na 1 oktiabria 2023 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of October 1, 2022, as of October 1, 2023], *Federal'noe Kaznacheistvo Minfina Rossii* [Federal Treasury of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhets/191/> (accessed 16 November 2023).
3. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii [Socio-Economic Situation in Russia], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (accessed 16 November 2023).
4. Svedeniia o formirovanii i ispol'zovanii dopolnitel'nykh neftegazovykh dokhodov federal'nogo biudzheta [Information on the Formation and Use of Additional Oil and Gas Revenues of the Federal Budget], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil> (accessed 16 November 2023).
5. Dannye, primeniaemye dlia rascheta naloga na dobychu poleznykh iskopaemykh v otnoshenii nefi i gazovogo kondensata [Data Used to Calculate the Mineral Extraction Tax in Relation to Oil and Gas Condensate], *SPS Konsul'tantPlus* [SPS ConsultantPlus]. (In Russ.). Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_50642/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/) (accessed 16 November 2023).
6. Poiasnitel'naia zapiska k projektu federal'nogo zakona «O federal'nom biudzhete na 2024 god i na planovyi period 2025 i 2026 godov» [Explanatory Note to the Draft Federal Law “On the Federal Budget for 2024 and for the Planning Period of 2025 and 2026”], *Sistema obespecheniia zakonodatel'noi deiatel'nosti* [System for Supporting Legislative Activity]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8> (accessed 16 November 2023).
7. Natsional'nye scheta [National Accounts], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts>; (accessed 16 November 2023).
8. Otchet po forme 1-NOM po sostoianiiu na 1 ianvaria 2012–2022 gg. [Report in Form 1-NOM as of January 1, 2012–2022], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/) (accessed 16 November 2023).
9. Pak E. A., Pekarskii S.E. Vneshneekonomicheskie shoki i inflitsiia v usloviakh finansovoi repressii [Foreign Economic Shocks and Inflation in Conditions of Financial Repression], *Ekonomicheskaiia politika* [Economic Policy], 2022, Vol. 17, No. 6, pp. 8–39. (In Russ.).

### BUDGETARY POLICY AND STRUCTURAL TRANSFORMATION OF THE RUSSIAN ECONOMY

*Recently the Russian economy in addition to global trends has been affected by structural shocks. Fiscal instruments make it possible to respond both to temporary fluctuations in business activity and to support economy restructuring. The existing Russian fiscal reserves*

*made it possible to cope with the first consequences of the sanctions. Estimated effectiveness of the budget impulse in 2022 was twice as high as in 2020. However, the risks of fiscal policy are increasing due to an unforeseen increase in spending, the need to increase the tax burden on the economy and the build-up of public debt. The paper proposes measures to redistribute the tax burden between the export-oriented sector and domestic producers, approaches to the use of digital financial assets in taxation, measures to develop the debt market and other areas of supporting the structural transformation of the Russian economy.*

**Keywords:** budget expenditures, damping mechanism, external shocks, fiscal stability, fiscal policy, fiscal rules, oil and gas revenues, tax maneuver, structural transformation, structural deficit.

JEL: E32, H21, H61

*Дата поступления – 27.11.2023 г.*

**БУКИНА Ирина Сергеевна**

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

**BUKINA Irina S.**

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

**Для цитирования:**

Букина И.С. Бюджетно-налоговая политика и структурная трансформация российской экономики // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 5–21. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-5-21>

*Д.В. ДОМАЩЕНКО, Д.О. АНИКИН*

## **ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ И ЭФФЕКТ GREENIUM ЗЕЛЕННЫХ ОБЛИГАЦИЙ РОССИЙСКОГО БАНКОВСКОГО СЕКТОРА**

*Одним из основных способов реализации ESG-повестки в деятельности банков является эмиссия зеленых облигаций, средства от которых идут на финансирование проектов в сфере экологии. Особый характер данных инвестиций может сопровождаться скидкой на зеленость (эффект greenium), которая может уменьшить доход потенциального инвестора. Но на зарождающемся в России рынке зеленых банковских облигаций ситуация иная. В этой связи анализ основных характеристик зеленых облигаций российского банковского сектора, а также оценка их инвестиционной привлекательности в сравнении с инструментами классического типа предлагают эффективный инструмент формирования долгосрочного капитала, нацеленного на реализацию концепции устойчивого развития.*

**Ключевые слова:** ESG-банкинг, greenium, ответственное инвестирование, зеленые облигации, регион.

JEL: G21

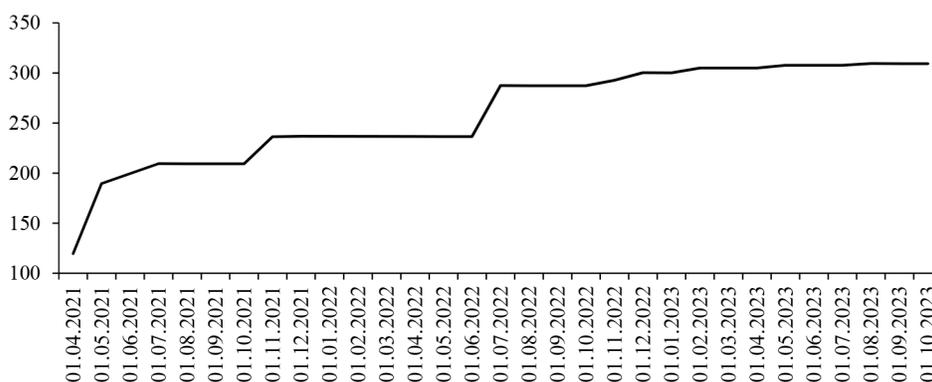
В общем смысле концепцию ESG-банкинга следует понимать как осуществление банковской деятельности с упором на экологическую, социальную и корпоративную ответственность, направленную на достижение целей устойчивого развития как через продукты, предоставляемые банком, так и через политики, регулирующие внутренние процессы функционирования финансовой организации. Банки, отдающие в своей деятельности приоритет факторам *ESG*, в теории менее подвержены рискам финансовой нестабильности и, соответственно, получают более высокую и стабильную прибыль. И хотя ряд работ свидетельствует о наличии обратной зависимости на коротких временных промежутках, многие исследователи считают, что реализация ESG-практик в долгосрочной перспективе показывает позитивное влияние на доходы компаний, в т.ч. банков.

**Общие тенденции влияния ESG-инициатив на кредитные организации  
и доходность зеленых облигаций**

Согласно исследованию *Roland Berger*, в краткосрочной перспективе имплементация ESG-инициатив в сфере экологии и корпоративного управления способствует повышению рентабельности собственного капитала кредитных организаций на 0,3 и 0,2% соответственно<sup>1</sup>. Исследования проблемы зависимости факторов ESG и финансовых показателей банков указывают на наличие U-образной связи между ними. В особенности это актуально для G-компоненты. Такие результаты подтверждаются рядом зарубежных работ, в которых исследуется опыт в т.ч. российских кредитных организаций. Высокие прибыли в свою очередь являются фактором привлекательности для потенциального инвестора.

Кроме того, сам тренд на озеленение также может служить одним из факторов инвестиционной привлекательности устойчивых банков. На данный момент наблюдается рост спроса на продукты и услуги, соответствующие требованиям ESG, поскольку все больше инвесторов начинают учитывать социальные и экологические последствия своих инвестиций.

Согласно опросу, проведенному *PricewaterhouseCoopers*, 79% инвесторов учитывают политику управления ESG-рисками в компании при принятии инвестиционных решений. В результате компании, отдающие приоритет факторам ESG, скорее всего, привлекут больше инвестиций от социально ответственных инвесторов, что со временем поможет увеличить их прибыль. За три года с июня 2020 г. российский рынок зеленых облигаций<sup>2</sup> вырос более чем в 14 раз, превысив 300 млрд руб. (см. рисунок)<sup>3</sup>.



**Рис. Динамика объема рынка зеленых облигаций  
в Российской Федерации, млрд руб.**

<sup>1</sup> How ESG initiatives can boost a bank's bottom line. URL: <https://www.rolandberger.com/en/Insights/Publications/ESG-in-banking-Combining-sustainability-with-profitability.html>

<sup>2</sup> Основная задача таких инструментов заключается в привлечении эмитентом средств инвесторов, которые тот обязуется направить на финансирование проектов в сфере экологии; в случае банков – как путем прямых инвестиций, так и через механизм зеленого кредитования.

<sup>3</sup> Объем рынка зеленых облигаций – Россия. URL: <https://cbonds.ru/indexes/72465/>

Если до 2018 г. в России не было даже прецедента эмиссии подобных ценных бумаг, то уже к 2021 г. величина новых размещений зеленых облигаций составила порядка 120 млрд руб. И более 20% от этого объема пришлось на ценные бумаги ПАО «Сбербанк», ставшего первым из крупнейших российских банков, выпустившим свои собственные зеленые облигации.

Эмитент зеленых облигаций *добровольно следует требованиям зеленых принципов*, разработанных международной ассоциацией рынка капиталов ICMA<sup>4</sup>. Данные требования выделяют специфические черты эмиссионной и следующей за эмиссией документации и учитываются биржами, входящими в базу бирж, поддерживающих принципы устойчивого развития ООН (*Sustainable Stock Exchange initiative*)<sup>5</sup>.

В эмиссионной документации к зеленым облигациям необходимо наличие разделов с описанием целевого использования средств, полученных от размещения ценной бумаги непосредственно на реализацию зеленых проектов. Может прямо предусматриваться несколько общих категорий допустимых зеленых проектов, способствующих достижению следующих экологических целей:

- возобновляемые источники энергии;
- энергоэффективность;
- предотвращение загрязнения и контроль за загрязнением;
- экологически устойчивое управление живыми природными ресурсами и землепользованием;
- сохранение земного и водного биоразнообразия;
- адаптация к изменению климата;
- экологически эффективные и/или адаптированные продукты безотходной экономики;
- производственные технологии и процессы;
- зеленые здания;
- экологически чистый транспорт.

Экологическая польза от реализации конкретного зеленого инвестиционного проекта должна быть доказана в рамках проведения дополнительной независимой оценки/верификации, которая может проводиться одним или несколькими из возможных способов:

- предоставление второго мнения независимым от эмитента зеленых облигаций и от его консультанта учреждением, обладающим экологической экспертизой;
- верификация внутренних или внешних стандартов реализации зеленого проекта по определенному набору критериев, обычно относящихся к бизнес-процессам, и/или экологическим критериям;
- сертификация зеленой облигации или связанной с ней эмиссионной политики данного эмитента, или соответствия использования поступлений от эмиссии внешним зеленым стандартам;

<sup>4</sup> ICMA. Green Bond Principles (GBP) 2021 Handbook. URL: <https://www.icmagroup.org/sustainable-finance/the-principles-guidelines-and-handbooks/green-bond-principles-gbp/>

<sup>5</sup> Sustainable Stock Exchange initiative (SSE initiative). Stock Exchange Database. URL: <https://sseinitiative.org/exchanges-filter-search/>

- оценка или рейтингование зеленых облигаций эмитента, структуры их выпуска или их ключевых характеристик квалифицированными третьими лицами.

Наличие одного или нескольких документов, подтверждающих экологическую пользу зеленого инвестиционного проекта, — *обязательное требование* для эмитента со стороны любой фондовой биржи. Верификация осуществляется на основании одного или нескольких стандартов зеленых облигаций, публикуемых методическими центрами по зеленому финансированию (например, ICMA, ВЭБ.РФ и др.), и производится независимым верификатором, обладающим высоким уровнем компетенций как в сфере устойчивого развития, так и финансовых рынков.

Высокий уровень спроса на данные облигации порой находит свое отражение в скидке за зеленость (эффект *greenium*) [1]. Это означает, что стоимость зеленой облигации зачастую на некоторую величину может быть выше стоимости идентичной по сроку обращения классической облигации. Достигается это во многом за счет повышенного спроса на подобные инструменты среди инвесторов, готовых платить больше или соглашаться на более низкую доходность в обмен на свой вклад в устойчивое экологическое развитие планеты.

Исследователи расходятся во мнении относительно существования эффекта *greenium*. Часть работ указывает на его отсутствие. Так, для муниципальных облигаций США разность в доходностях между зеленой и аналогичной классической облигациями составила всего 0,02% [2]. Другие исследования находят существенные различия: в случае частной эмиссии доходность зеленых облигаций уступает в среднем на 7,8 базисных пунктов [3].

### ***Первый опыт эмиссии зеленых облигаций российских банков***

В 2019 г. Московской биржей в целях содействия финансированию проектов в области экологии, защиты окружающей среды и социально значимых проектов создан Сектор устойчивого развития<sup>6</sup>. В него входят зеленые облигации, соответствующие международным принципам и стандартам зеленых облигаций. Эмиссия бумаг с листингом в секторе устойчивого развития на Московской бирже подлежит верификации по методическим стандартам, разрабатываемым и публикуемым государственной корпорацией развития ВЭБ.РФ<sup>7</sup>.

Опыт отечественного банковского сектора в размещении зеленых облигаций имеет *собственную специфику*. Пионером среди банков в эмиссии подобных бумаг является «Центр-инвест», разместивший в 2020 г. зеленые облигации объемом 300 млн руб. Фактически это были первые

<sup>6</sup> Сектор устойчивого развития // Московская Биржа. URL: <https://www.moex.com/s3019>

<sup>7</sup> Подготовка к эмиссии зеленых облигаций // Московская Биржа. URL: <https://bondguide.moex.com/articles/bond-preparation-process/42>

ценные бумаги такого типа, соответствовавшие российским и международным стандартам ответственного финансирования. Облигациям был присвоен максимально возможный уровень оценки *GRI*, который в т.ч. означал, что отбор проектов и управление привлеченными средствами соответствуют таксономии Международной ассоциации рынков капитала (*ICMA*)<sup>8</sup>. Средства, привлеченные в рамках размещения облигаций, направляются на финансирование или рефинансирование энергоэффективных проектов в промышленном секторе, агробизнесе, жилищно-коммунальном хозяйстве и сфере услуг, которые соответствуют критериям, способным принести дополнительную экологическую отдачу. В фокусе банка – проекты, нацеленные на решение приоритетных экологических проблем, таких как смягчение последствий изменения климата и меры адаптации к нему, опустынивание, сохранение биологического разнообразия, энерго- и ресурсосбережения, которые могут быть измерены количественными и качественными характеристиками.

Объем размещения зеленых облигаций «Сбербанка» составил 25 млрд руб.<sup>9</sup>, которые планировалось использовать для целей восполнения денежных средств, ранее направленных на выдачу кредитов на проекты по строительству солнечных электростанций.

Третий банк-эмитент зеленых облигаций – ДОМ.РФ. В ноябре 2022 г. он провел дебютное размещение, совокупный объем которого составил 5,5 млрд руб. со сроком обращения 10 лет. Ставка купона по итогам сбора книги заявок была установлена на уровне 7,97% годовых. Ключевой целью проекта, на которую собирались средства, стало обеспечение ипотечных кредитов для приобретения квартир в зданиях с классом энергоэффективности А, А+ или А++. В феврале 2023 г. ДОМ.РФ разместил вторую серию облигаций со сроком погашения 2 года на сумму 5 млрд руб.<sup>10</sup>. С прошлой эмиссии ставка выросла почти на 2% и составила 9,7%. Использованные средства пошли на строительство новых зеленых и энергоэффективных домов. Всего планируется возведение 54 зданий с суммарной жилой площадью 11 210 м<sup>2</sup>.

Исследование особенностей такого типа инструментов, эмитентами по которым выступили российские банки, показывает, что характерным для рынка ESG-банкинга в России фактором инвестиционной привлекательности могут служить сами условия эмиссии и обращения отечественных зеленых бумаг. Для оценки данных факторов рассмотрим анализ ликвидности, доходности и процентного риска данных инструментов.

---

<sup>8</sup> Банк «Центр-инвест» выпускает новые зеленые облигации. URL: <https://www.centrinvest.ru/about/press-releases/36429>

<sup>9</sup> Публичное акционерное общество «Сбербанк России», облигация биржевая (RU000A103YM3) // Официальный сайт Московской биржи. URL: <https://www.moex.com/ru/issue.aspx?code=RU000A103YM3>

<sup>10</sup> Банк ДОМ.РФ вышел на долговой рынок с выпуском зеленых облигаций. URL: <https://domrfbank.ru/press/newcommon/bank-dom-rf-vyshel-na-dolgovoy-rynok-s-vypuskom-zelenykh-obligatsiy/>

**Сравнительный анализ ликвидности зеленых  
и классических облигаций российских банков**

В своем анализе мы исследовали бумаги банков, представленные в секторе устойчивого развития Московской биржи, а также облигации этих же эмитентов, обладающих схожими характеристиками. Для сравнения были приняты бумаги с датами погашения, близкими к моменту погашения зеленых облигаций (в промежутке плюс-минус два месяца) каждого из соответствующих эмитентов. Затем были сформированы выборки, состоящие из инструментов следующих банков:

- ПАО «Сбербанк России» – всего 16 облигаций (среди них зеленая – RU000A103YM3);
- КБ «Центр-инвест» – всего 5 облигаций (среди них зеленая – RU000A102G92);
- АО «Дом.РФ» – всего 4 облигации (среди них зеленая – RU000A105VR3).

Как показано в *таблице 1*, для ПАО «Сбербанк» в 13 случаях средние дневные объемы торгов в первый месяц после размещения показывали худшие результаты, чем у зеленой облигации RU000A103YM3. В среднем среди этих наблюдений показатели классических бумаг уступали на 93,58% (здесь и далее при сравнении объемов классических и зеленых облигаций процентные разницы рассчитаны относительно последних), в то время как ближайшее к RU000A103YM3 значение было на 32,98% ниже. В двух случаях инструменты классического типа опережали зеленые облигации на 54,17% в среднем. Это может свидетельствовать о том, что среди похожих бумаг RU000A103YM3 пользуется высоким спросом при размещении. Аналогичная ситуация наблюдалась для КБ «Центр-инвест». RU000A102G92 является лучшей в своей выборке по данному индикатору, показывая результаты на 46,87% выше среднего по схожим бумагам эмитента. Зеленые облигации АО «Дом.РФ» являются исключением, демонстрируя худшие значения, которые в среднем намного ниже аналогичных им классических инструментов.

*Т а б л и ц а 1*

**Среднедневные объемы в первый месяц торгов, руб.**

Показатель	ПАО «Сбербанк»	КБ «Центр-инвест»	АО «Дом.РФ»
Среднее значение для классических облигаций с опережающими показателями	1 497 849 268 (2 облигации)	–	629 095 655 (3 облигации)
Зеленая облигация	971 548 759 (RU000A103YM3)	10 031 667 (RU000A102G92)	180 188 777 (RU000A105VR3)
Среднее значение для классических облигаций с уступающими показателями	62 384 190 (13 облигаций)	5 330 217 (4 облигации)	–

Источник: составлено авторами по данным Московской биржи.

Если же рассматривать средние дневные объемы в период с первого дня торгов для каждой бумаги по настоящий момент (или же до момента погашения в случае, если срок погашения бумаги уже прошел), то тенденция остается неизменной. Как можно увидеть в *таблице 2*, зеленые облигации *сохраняют лидирующие позиции*. RU000A103YM3 превышает ближайшее среди уступающих по показателю наблюдение на 42,5%, однако уступает лучшему в выборке на 20,36%. В свою очередь, RU000A102G92 находится на втором месте по показателю среди исследуемых бумаг эмитента, опережая большую часть классических облигаций на 29,58% в среднем. RU000A105VR3 вновь сильно отстает от сравниваемых инструментов.

Т а б л и ц а 2

*Среднедневные объемы с первого дня торгов для каждой бумаги по 01.11.2023, руб.*

Показатель	ПАО «Сбербанк»	КБ «Центр-инвест»	АО «Дом.РФ»
Среднее значение для классических облигаций с опережающими показателями	102 732 397 (2 облигации)	1 395 919 (1 облигация)	95 941 382 (3 облигации)
Зеленая облигация	92 735 161 (RU000A103YM3)	1 198 549 (RU000A102G92)	31 573 940 (RU000A105VR3)
Среднее значение для классических облигаций с уступающими показателями	4 847 812 (13 облигации)	843 981 (3 облигации)	—

*Источник:* рассчитано авторами по данным Московской биржи.

Данные, представленные в *таблице 3*, позволяют сделать вывод о том, что для АО «Дом.РФ» *ситуация меняется* при рассмотрении средние дневных объемов относительно величины выпуска облигаций. В своей выборке RU000A105VR3 уступает лишь одной облигации на 0,3 п.п., в то же время опережая (на 0,25 п.п.) остальные выпуски наблюдения. Для прочих эмитентов замеченные ранее тенденции сохраняются: ежедневный объем торгов в среднем составляет 0,371% от величины размещения для RU000A103YM3 и 0,399% — для RU000A102G92.

Исходя из данных, приведенных выше, можно сделать вывод, что зеленые облигации рассматриваемых эмитентов в большинстве случаев пользуются повышенным спросом в сравнении с аналогичными инструментами, *не только привлекая инвесторов в момент размещения, но и сохраняя их интерес на всем сроке обращения*. Высокая ликвидность зеленых бумаг — один из важных факторов инвестиционной привлекательности для потенциального инвестора.

Т а б л и ц а 3

**Среднедневные объемы за период с первого дня торгов  
для каждой бумаги по 01.11.2023, в % от размещения**

Показатель	ПАО «Сбербанк»	КБ «Центр-инвест»	АО «Дом.РФ»
Среднее значение для классических облигаций с опережающими показателями	0,374 (1 облигация)	0,524 (2 облигации)	0,919 (1 облигация)
Зеленая облигация	0,371 (RU000A103YM3)	0,399 (RU000A102G92)	0,631 (RU000A105VR3)
Среднее значение для классических облигаций с уступающими показателями	0,189 (14 облигаций)	0,285 (2 облигации)	0,375 (2 облигации)

Источник: рассчитано авторами по данным Московской биржи.

**Анализ доходности зеленых бумаг российских кредитных организаций  
в сравнении с классическими аналогами**

Что же касается доходности исследуемых инструментов, то, несмотря на высокий уровень спроса, среди бумаг ПАО «Сбербанк» RU000A103YM3 занимает лидирующую позицию по показателю доходности к погашению — значение составило 9,69% в среднем за период с начала 2022 г. и до начала ноября 2023 г.

Зеленая облигация КБ «Центр-инвест», RU000A102G92, также опережает большую часть бумаг эмитента на 2,43 п.п. в среднем, уступая лишь одной облигации. В свою очередь, RU000A105VR3 занимает второе место в своей выборке, уступая лучшему классическому незеленому инструменту лишь на 0,16 п.п., в то же время обгоняя оставшиеся значения в среднем на 1,56 п.п. Кроме того, зеленые бумаги рассматриваемых эмитентов нередко обладают и более высокими купонными доходностями.

В таблице 4 приводятся сводные данные о купонных ставках по выборкам облигаций. Как можно заметить, зеленые бумаги ПАО «Сбербанк» и АО «Дом.РФ» имеют лучшие ставки купона среди сравниваемых инструментов: они равны 8,8 и 9,7% соответственно.

Таким образом, в рассматриваемых выборках банковских облигаций эффект *greenium* не выражен. В действительности практика показывает, что различные индикаторы доходности среди аналогичных бумаг уступают тем, что демонстрируют зеленые облигации. Это означает, что помимо участия в ESG-повестке, априори предполагающей определенные издержки участия, инвестору в России в случае с зелеными инструментами предлагаются более выгодные условия инвестирования по сравнению с классическими облигациями.

Т а б л и ц а 4

**Сводные данные о купонных ставках по выборкам облигаций**

ПАО «Сбербанк»		АО «Дом.РФ»	
Облигации	Текущий купон, %	Облигации	Текущий купон, %
RU000A103YM3	8,8	RU000A105VR3	9,7
1 облигация	6,65		
1 облигация	5,7	1 облигация	9,15
1 облигация	5,55		
3 облигации	1,2	1 облигация	8,85
1 облигация	1,04		
3 облигации	0,77	1 облигация	8,5
5 облигаций	0,01		

Источник: составлено авторами по данным портала CBonds.ru.

**Оценка процентного риска инвестирования в зеленые  
долговые инструменты отечественных банков**

Одним из важных параметров, влияющих на принятие инвестиционных решений, является риск, мерой которого может выступать модифицированная дюрация (временной период до момента полного возврата инвестиций и мера риска процентных ставок). Данный показатель характеризует чувствительность рыночной стоимости облигации к изменению требуемой доходности (в нашем случае, ключевой ставки Банка России).

В случае ПАО «Сбербанк» зеленая облигация RU000A103YM3 входит в топ-3 наименее рискованных бумаг в выборке со значением 0,02. Это означает, что при изменении ключевой ставки на 1% изменение цены облигации составит лишь 0,02%. Стабильность стоимости актива подтверждается и низкой величиной стандартного отклонения цены, которая составляет 2,46% от средней стоимости облигации в рассматриваемый период. Ситуация повторяется для АО «Дом.РФ»: RU000A105VR3 имеет модифицированную дюрацию, равную 1,08, меньше лишь у одного классического аналога среди бумаг эмитента. Однако бумага является лишь третьим наименее рискованным активом в своей выборке с величиной стандартного отклонения цены 1,94%. В свою очередь, в течение всего периода обращения зеленые облигации КБ «Центр-инвест» имели неизменную цену в 1 000 руб., что делает анализ рисков затруднительным.

Таким образом, ответственные инструменты российских банков во многом обладают более стабильным значением рыночной стоимости, а также более низким показателем процентного риска. Это означает более привлекательные условия для инвестиций с точки зрения риска инвестиций в зеленые инструменты по сравнению с классическими инструментами.

### ***Перспективы развития рынка зеленых облигаций***

При рассмотрении факторов привлекательности представителей российского ESG-банкинга было выявлено, что *значительный интерес потенциального инвестора* может быть вызван как самой идеей финансирования проектов устойчивого развития, так и уверенностью в сохранности средств, связанной со снижением экологических, социальных и корпоративных рисков. Кроме того, зеленые инструменты, являющиеся одним из основных механизмов имплементации ESG-практик в деятельность банков, обладают рядом преимуществ для потенциального инвестора в сравнении с аналогичными классическими инструментами. Среди таких преимуществ можно выделить относительно высокую ликвидность, низкие процентные риски, а также умеренно высокие показатели доходности, что свидетельствует о наличии эффекта, обратного *greenium*.

Развивающийся зеленый рынок имеет *свой пул инвесторов*, поскольку спекулятивный игрок вряд ли будет приобретать устойчивые облигации. Так, результаты опроса *KPMG* показывают, что, по мнению 85% представителей хедж-фондов, ориентированных на *ESG*, основная движущая сила в сфере ответственного финансирования — институциональные инвесторы<sup>11</sup>. И хотя многие из описанных выше факторов имеют материальный характер, необходимо, чтобы среднестатистический инвестор понимал значимость ответственного финансирования с позиции, выходящей за рамки традиционных представлений о прибыли. Вероятно, с течением времени влияние эффекта *greenium* на характеристики зеленых бумаг *станет более значительным*, а материальные стимулы к их приобретению будут слабее. Поэтому для развития рынка ответственного финансирования необходимо, чтобы основными факторами инвестиционной привлекательности стали степень и характер влияния проекта в рамках ESG-повестки.

Однако говорить о зеленой трансформации банковского сектора в России еще рано. Лишь немногие из отечественных банков прибегли к предоставлению зеленых продуктов и эмиссии соответствующих типов инструментов. Кроме того, большая часть банков, присоединившихся к данной инициативе, зарегистрированы в Москве.

Последние эмиссии зеленых облигаций характерны для крупных банков. ВЭБ.РФ установил финальный ориентир спреда к RUONIA

---

<sup>11</sup> KPMG, Sustainable investing, 2020 г.

зеленых облигаций серии ПБО-002Р-39 со сроком обращения 6,5 лет объемом 40 млрд рублей в размере 145 б.п., сообщил «Интерфаксу» источник на финансовом рынке. Сбор заявок прошел 22 ноября<sup>12</sup>.

В ближайшее время на этот рынок выйдет «Газпромбанк». Финальный ориентир ставки 1-го купона по трехлетним зеленым облигациям банка – 12,75% годовых, что соответствует доходности к погашению в размере 13,37% годовых, купоны квартальные<sup>13</sup>. По состоянию на конец ноября 2023 г. эта доходность ниже уровня ключевой ставки Банка России в 15%, что говорит об эффекте *greenium* именно для данного выпуска.

Опыт КБ «Центр-Инвест» (юридический адрес которого находится в Ростовской области) показывает, что признание международных организаций и реализация упомянутых выше программ не требуют ресурсов, которыми не обладают региональные банки. Поэтому полномасштабное формирование ESG-повестки в банковском секторе субъектов Российской Федерации еще не начато. Поскольку банки играют ключевую роль в финансировании проектов экологической и социальной направленности, слабое развитие рынка зеленых банковских инструментов в субъектах Российской Федерации приводит к замедлению всей ESG-трансформации экономик российских регионов.

\* \* \*

Результаты аналитического обзора инвестиционной привлекательности зеленых инструментов российских банков позволяют сделать несколько выводов.

Первый. Зеленые облигации отечественных банков обладают меньшим процентным риском в сравнении с аналогичными классическими бумагами.

Второй. В большинстве случаев ежедневный оборот (с поправкой на величину эмиссии) для зеленых облигаций оказывается выше, чем у схожих бумаг классического типа, что свидетельствует об относительно высоком уровне ликвидности инструментов ответственного инвестирования.

Третий. Несмотря на высокий уровень спроса, нередко величина купонных выплат, а также доходность к погашению у зеленых бумаг оказывается выше, что так же является фактором привлекательности для потенциального инвестора.

Четвертый. Ввиду описанного выше можно сделать вывод, что для России на данном этапе развития ESG-повестки эффект *greenium* выражен слабо, однако в процессе более глубокой интеграции принципов

---

<sup>12</sup> ВЭБ установил финальный ориентир спреда к RUONIA зеленых бондов в размере 145 б.п., объем составит 40 млрд рублей. URL: <https://rusbonds.ru/news/20231122152300883640?ysclid=lp70ri2rd445508650>

<sup>13</sup> Газпромбанк установил объем размещения зеленых бондов в размере 15 млрд рублей. URL: <https://www.interfax.ru/business/932951>.

ответственного инвестирования в деятельность банков ситуация может измениться.

Пятый. В то время как столичные банки постепенно переходят к интеграции ESG-практик в свою деятельность, данная повестка в банковском секторе субъектов Российской Федерации не получает достаточного внимания. Слабое развитие рынка зеленых банковских инструментов является одним из препятствий ESG-трансформации региональных экономик.

### Список литературы

1. Гусева И.А., Богомолов Я.М. Рынок зеленых облигаций: пять лет в поисках «гриниума» // Финансовые рынки и банки. 2022. № 11. С. 77–82.
2. Larcker D.F., Watts E.M. Where's the Greenium? // Journal of Accounting and Economics. 2020. Vol. 69. Iss. 2-3. URL: <https://ssrn.com/abstract=3333847>
3. Bachelet M.J., Vecchetti L., Manfredonia S. The Green Bonds Premium Puzzle: The Role of Issuer Characteristics and Third-Party Verification. Sustainability. 2019. № 11 (4). DOI: 10.3390/su11041098

### References

1. Guseva I.A., Bogomolov I.A.M. Rynok zelenykh obligatsii: piat' let v poiskakh «griniuma» [Green Bond Market: Five Years in Search of “Greenium”], *Finansovye rynki i banki* [Financial Markets and Banks], 2022, No. 11, pp. 77–82. (In Russ.).
2. Larcker D.F., Watts E.M. Watts, Where's the Greenium? *Journal of Accounting and Economics*, 2020, Vol. 69, Iss. 2-3. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3333847>
3. Bachelet M.J., Vecchetti L., Manfredonia S. The Green Bonds Premium Puzzle: The Role of Issuer Characteristics and Third-Party Verification, *Sustainability*, 2019, No. 11 (4). DOI: 10.3390/su11041098

### INVESTMENT ATTRACTIVENESS AND GRINIUM EFFECT OF GREEN SECURITIES OF THE RUSSIAN BANKING SECTOR

*One of the main ways for banks to implement activities within the ESG agenda is to issue green securities, the proceeds of which go to finance environmental projects. In turn, the nature of investments is reflected in the so-called discount on greenness or the greenium effect, which may scare away a potential investor. But the situation is different in the emerging green bond market in Russia. In this regard, an analysis of the main characteristics of green bonds of the Russian banking sector, as well as an assessment of their investment attractiveness in comparison with instruments of the classical type, offers an effective tool for the formation of long-term capital aimed at implementing the concept of sustainable development.*

**Keywords:** ESG banking, greenium, responsible investing, green bonds, region.

JEL: G21

*Дата поступления* – 10.11.2023 г.

**ДОМАЩЕНКО Денис Викторович**

кандидат экономических наук, доцент, заведующий научной лабораторией «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 109992.

e-mail: Domaschenko.DV@rea.ru

**АНИКИН Дмитрий Олегович**

лаборант-исследователь научной лаборатории «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 109992.

e-mail: Anikin.DO@rea.ru

**DOMASCENKO Denis V.**

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Head of the Scientific Laboratory of Monetary System Research and Financial Market Analysis;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education “Plekhanov Russian University of Economics” / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 109992.

e-mail: Domaschenko.DV@rea.ru

**ANIKIN Dmitry O.**

Research Assistant of the Scientific Laboratory of Monetary System Research and Financial Market Analysis;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education “Plekhanov Russian University of Economics” / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 109992.

e-mail: Anikin.DO@rea.ru

**Для цитирования:**

Домашенко Д.В., Аникин Д.О. Инвестиционная привлекательность и эффект greenium зеленых облигаций российского банковского сектора // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 22–34. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-22-34>

**В.Д. КРИВОВ, Д.Г. ВЛАДИМИРОВ, А.А. ЛИСИЧКИНА**

## **ФОРМИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТАНДАРТА БЛАГОПОЛУЧИЯ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ**

*Одна из главных целей внутренней политики России до 2030 г. — рост благосостояния народа. Однако на сегодняшний день не существует единого подхода к оценке уровня благосостояния. Также не оформлены конкретные критерии, согласно которым этот уровень можно объективно оценивать. Данная проблема требует создания такого инструмента, как стандарт благополучия. Разработка, внедрение механизмов реализации и развитие концепции стандарта благополучия, его смысла и содержания на сегодняшний день является актуальной задачей не только для научного сообщества России, но и представителей власти и общественности. В статье представлены актуальные на 2023 г. тенденции и процессы, связанные с проработкой и продвижением в Российской Федерации стандарта благополучия. Рассмотрены накопленный опыт и инициативы, а также некоторые новые идеи и предложения. Цель исследования — проанализировать текущую ситуацию, разработать рекомендации по дальнейшей стратегии внедрения стандарта благополучия. Основа данной работы — анализ успешного опыта как различных регионов Российской Федерации, так и международного сообщества. Исследование показывает, что стандарт благополучия является достижимой целью и эффективным механизмом при наличии научной базы и систематической работы по внедрению его составных элементов. Внедрение стандарта благополучия будет способствовать повышению уровня, качества жизни и удовлетворенности жизнью граждан России, соблюдению их законных прав, а в конечном итоге — развитию страны.*  
**Ключевые слова:** социальная политика, стандарт благополучия, государственное управление, доверие граждан, регион.

JEL: H110, H410, I310, I320

Прошло три года после подписания Президентом России Владимиром Путиным Указа о национальных целях развития России до 2030 г. Однако современные внешнеполитические вызовы диктуют необходимость несколько ускорить темп реализации положений Указа. Основных целей в нем названо пять: сохранение населения, здоровье и благополучие людей, возможности для самореализации и развития талантов, комфортная и безопасная среда для жизни, достойный эффективный труд и успешное предпринимательство, цифровая трансформация<sup>1</sup>.

Для реализации каждой цели требуется провести значительное количество мероприятий в масштабах нашей страны, т.е. для всех 89 субъектов Федерации, 4 из которых – новые. Данные мероприятия в Указе обобщены в целом. Но очевидно, что за каждой формулировкой находится целый пласт задач: это и определенные процессы, проработанные и принятые законы, нормативные акты.

Одной из таких задач стало *формирование стандарта благополучия* как системы государственных социальных стандартов и одного из механизмов реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации с целью последующего принятия его на законодательном уровне. Данный термин впервые был озвучен в 2016 г. в период подготовки материалов к заседанию Совета Безопасности Российской Федерации, вопросом занимался Совет Федерации. В последующие годы тема необходимости стандарта благополучия периодически поднималась как в экспертном сообществе, так на различных уровнях власти. Само представление о таком стандарте заключало в себе идею о равном доступе всех граждан России к качественным услугам и инфраструктуре, благополучной окружающей среде, достойному доходу и возможностям самореализации в различных регионах России вне зависимости от близости к крупным населенным пунктам и обеим столицам [1].

Некоторые субъекты Федерации – Москва и Ростовская область – приступили к внедрению ряда социальных инициатив, отнесенных к элементам стандарта благополучия. Это «Московский стандарт благополучия пенсионеров» и региональный стандарт благополучия соответственно. Но заметные изменения в подходе к стандарту благополучия как таковому произошли в 2022 г. с началом специальной военной операции и введением санкций в отношении России.

На сегодняшний день российское общество демонстрирует очевидный запрос на улучшение жизни, которое *прямым образом связывает* с такими факторами, как повышение уровня дохода, хорошее состояние здоровья, самореализация в профессиональной деятельности, личностный рост, стабильность, социальная помощь со стороны государства, возможность совершать покупки, в т.ч. недвижимости. Опрос на соответствующую тему был проведен Фондом

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

«Общественное мнение» (ФОМ) в декабре 2022 г.<sup>2</sup> Основные опасения опрошенных граждан были связаны с ухудшением финансового положения, снижением дохода, ростом тарифов и цен на ЖКУ, безработицей, проблемами со здоровьем и сложностями с получением медицинской помощи.

Характерными в данной связи можно назвать и результаты опроса, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в марте 2023 г., где анализируется представление граждан России о том, что такое счастье. Объективными факторами счастья, по мнению опрошенных, являются наличие семьи, хорошее состояние здоровья, общая удовлетворенность жизнью, хорошая работа, наличие детей, материальный достаток<sup>3</sup>. В то же время понятие «несчастье» имеет очевидно выраженную социальную подоплеку: в числе наиболее частых ответов компонентами «несчастья» назывались неудовлетворительное положение дел в стране и недостаток финансов.

Таким образом, можно обобщить, что современные запросы и ожидания граждан России связаны с улучшением финансового положения, повышением доступности и качества медицинских и иных социальных услуг, возможностями профессиональной и личной самореализации. Следовательно, необходим системный анализ текущих процессов по данным направлениям и формирование всеобщего целенаправленного процесса для реализации общественного запроса.

### ***Человекоцентричный подход в формировании социального стандарта***

В связи с вышесказанным заслуживает интерес деятельность Агентства стратегических инициатив (АСИ) в разрезе внедрения стандарта благополучия на территории Российской Федерации. Один из ключевых проектов, внедряемых АСИ, носит название Национальной социальной инициативы (НСИ). Идея НСИ была озвучена в июле 2020 г. на заседании Наблюдательного совета АСИ, итогом стало поручение президента о ее реализации.

Суть Национальной социальной инициативы заключается в постоянном совершенствовании социальной сферы, повышении качества и доступности оказываемых услуг, что соответствует основным принципам стандарта благополучия. Главный принцип НСИ — *человекоцентричность*<sup>4</sup>.

В ноябре 2022 г. АСИ объявило о разработке единого регионального социального стандарта в рамках Национальной социальной инициативы.

---

<sup>2</sup> Ожидания от 2023 года. Чего ждут люди от наступающего года? URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14817> (дата обращения: 17.06.2023).

<sup>3</sup> Индекс счастья: мониторинг. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/indeks-schastja-monitoring> (дата обращения: 17.06.2023).

<sup>4</sup> Национальная социальная инициатива. URL: <https://asi.ru/social/nsi/> (дата обращения: 15.06.2023).

Этот термин подразумевает под собой внедрение определенного комплекса мер и решений на уровне управления регионами, которые позволят повысить как качество оказываемых социальных услуг, так и уровень удовлетворенности данными услугами со стороны населения. Иными словами, оказание любых видов социальных услуг должно быть оперативным, соразмерно жизненной ситуации, а также прозрачным и понятным для граждан, не вызывать у них разочарования и раздражения.

Региональный социальный стандарт ставит в приоритет потребности гражданина, обратившегося за той или иной социальной услугой. Соответственно, и органы власти, и организации должны обеспечить комплексное взаимодействие, чтобы процесс получения услуги был бесшовным за счет рационально выстроенного межведомственного и межсекторного взаимодействия<sup>5</sup>. Для построения данной слаженной системы необходимо приложить определенные усилия, в частности, провести ревизию текущих процессов оказания услуг населению и реорганизовать неэффективные. Определять эффективность планируется на основе комплексной оценки качества услуг посредством получения обратной связи от граждан.

Что касается непосредственного содержания данного стандарта, оно разделено на 13 пунктов, в которых сконцентрированы оптимальные практики и управленческие решения разных регионов Российской Федерации. По мнению создателей стандарта, данный опыт целесообразно распространить на другие субъекты Федерации. В частности, в региональный социальный стандарт вошли несколько положений, из числа которых мы выделим четыре:

1. создание стратегии развития социальной сферы, основой для которой становятся актуальные запросы населения субъекта Федерации;
2. создание совета по качеству жизни, задача которого анализировать текущую ситуацию, давать рекомендации, предложения;
3. обеспечение механизмов межведомственного и межсекторного взаимодействия, создание взаимно интегрированных информационных систем и баз данных;
4. оказание поддержки социально ориентированным НКО в регионе и социально ответственному бизнесу.

Помимо этого, в регионах необходимо выстроить механизмы активного вовлечения граждан в жизнь региона и поддержки волонтерства. Обязательным элементом является создание службы социальных координаторов, оказывающих жителям адресную помощь при поддержке как государства, так и НКО, представителей бизнеса, фондов и т.п. Необходимо провести разработку навигатора мер поддержки в социальной сфере. В тексте стандарта названы и другие положения, охватывающие различные социальные категории граждан. В комплексе

---

<sup>5</sup> Социальный стандарт поможет регионам наладить бесшовное предоставление соцуслуг. URL: <https://asi.ru/news/194233/> (дата обращения: 15.06.2023).

принимаемых мер следует выделить программу помощи семье с ребенком с врожденными пороками развития. Также внедрение данного стандарта подразумевает формирование культуры обратной связи, использование бережливых технологий и технологий сервис-дизайна.

На начальном этапе 35 субъектов Федерации изъявили желание принять участие *в пилотном проекте*. На сегодняшний день количество участников превысило 40, во время проведения Санкт-Петербургского международного экономического форума в июне 2023 г. к проекту присоединился Санкт-Петербург; соглашение было подписано между губернатором северной столицы Александром Бегловым и генеральным директором Агентства стратегических инициатив Светланой Чупшевой.

Одним из первых результатов данной работы стало внедрение системы *региональных сервисных уполномоченных*, которые обеспечивают внедрение человекоцентричного подхода в социальных структурах и проводят независимую оценку качества социальных услуг.

В мае 2023 г. было принято решение расширить региональный социальный стандарт таким положением, как поддержка участников специальной военной операции и членов их семей<sup>6</sup>.

Если говорить *о первых успешных практиках*, то можно обратиться к примеру Башкирии, где были внедрены уже 4 положения стандарта, регион приступил к созданию стратегии социального развития, сформировал совет по качеству жизни, создал службу социальных координаторов и институт региональных сервисных уполномоченных. В Хабаровском крае приступили одновременно к реализации всех 13-ти пунктов, за каждый из них отвечает определенный руководитель социального ведомства. Заслуживает внимания практика из Орла – появление семейных многофункциональных центров, где с гражданами работают социальные координаторы, оказывающие помощь по разнообразному спектру обращений. Сахалинская область интегрировала пять социальных цифровых сервисов и смогла посредством налаженного межведомственного взаимодействия сократить количество малоимущих семей почти в два раза в рамках проекта «Борьба с бедностью». Ленинградская область презентовала опыт помощи женщинам – жертвам домашнего насилия, в рамках которого пострадавшим оказывается необходимая помощь сразу после обращения, а документы (обращение в медорганизации за снятием побоев и в правоохранительные органы) начинают оформлять уже после, при поддержке региональных сервисных уполномоченных.

Необходимо непременно отметить, что региональный социальный стандарт затрагивает не только сферу получения адресной помощи или других мер социальной поддержки. Сферу его применения возможно масштабировать от здравоохранения до образования. В июне 2023 г. во время проведения форума «Сильные идеи для нового времени», со-

---

<sup>6</sup> Поддержка военнослужащих и их семей станет обязательным элементом единого социального стандарта в регионах. URL: <https://asi.ru/news/193405/> (дата обращения: 15.06.2023).

стоявшегося в Москве, АСИ была презентована новая программа дружелюбной среды в социальных организациях (школах и больницах), которая реализуется в рамках Национальной социальной инициативы. В качестве пилотных регионов отобрано 4. Впоследствии их опыт планируется расширить, и вероятно, он войдет в число практик, используемых при внедрении регионального социального стандарта.

Таким образом, главная задача регионального социального стандарта заключается в *достижении равных возможностей для граждан* любых субъектов Федерации при получении социальных услуг, что безусловно можно считать значительным шагом к формированию всеобщего стандарта благополучия на территории России.

Стоит отметить важный инструмент структуры НСИ, направленный на мониторинг текущей ситуации и в конечном результате на повышение качества жизни в регионах, — это *рейтинг качества жизни*. Благодаря данному рейтингу выявляются как проблемные места, так и эффективные практики, достойные распространения. В нем учитываются параметры: медицинское обслуживание, образование и развитие, жилье и инфраструктура, потребление и досуг, чистота и экология, инклюзивность и равенство, безопасность, социальная защита, государственные услуги и сервисы, возможности для работы и своего дела. В совокупности всех параметров сформирован 141 показатель для подведения итогового результата<sup>7</sup>. Рейтинг публикуется на официальном сайте АСИ ежегодно; на сегодняшний день доступны рейтинги за 2021 и 2022 гг. Ожидаемо в тройке лидеров — Москва и Санкт-Петербург, однако вместе с ними на высоких позициях находятся такие регионы, как Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ, Белгородская область, Чеченская республика. Представители АСИ отмечают, что наблюдается значительный разрыв в показателях между разными регионами, и причина, очевидно, заключается прежде всего в неэффективных или малоэффективных управленческих решениях в отстающих субъектах Российской Федерации. От работы региональных властей зависит, насколько человекоцентричный подход применяется при оказании государственных услуг, насколько вовлечены жители в дела своей области, края, республики, округа.

### ***Роль социальной ответственности бизнеса***

В 2021 г. при поддержке Агентства стратегических инициатив был внедрен *новый региональный инвестиционный стандарт*. Начиная с 2023 г. выполнение положений данного стандарта стало обязательным элементом при составлении общероссийского рейтинга инвестиционной привлекательности субъектов Федерации. Активные инвестиции в ре-

---

<sup>7</sup> Рейтинг качества жизни. URL: [https://asi.ru/government\\_officials/quality-of-life-ranking/](https://asi.ru/government_officials/quality-of-life-ranking/) (дата обращения: 17.06.2023).

гион автоматически означают новые рабочие места для граждан и налоговые поступления в региональный бюджет, следовательно, субъект Федерации будет располагать более широкими финансовыми возможностями, в т.ч. в вопросе поддержки и развития социальной сферы, благоприятной окружающей среды и т.д.

26 мая 2023 г. состоялась встреча Президента Владимира Путина с членами Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», где прозвучал еще один термин – стандарт социального капитала бизнеса, ранее уже обсуждавшийся на съезде Российского союза промышленников и предпринимателей. Глава государства отметил, что развитие бизнеса является одной из национальных целей Российской Федерации. Итогом встречи стало поручение Президента (цитата): «Автономной некоммерческой организации “Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов” совместно с Общероссийской общественной организацией “Деловая Россия”, Общероссийской общественной организацией “Российский союз промышленников и предпринимателей”, Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства “Опора России”, Торгово-промышленной палатой Российской Федерации и государственной корпорацией развития ВЭБ.РФ разработать стандарт социального капитала бизнеса и меры стимулирования предпринимателей к внедрению указанного стандарта»<sup>8</sup>. В стандарт должны быть включены такие критерии, как стратегическое развитие компаний внутри нашей страны, социальная поддержка сотрудников, наличие социальных программ, а также внедрение программ, направленных на охрану окружающей среды и развитие России.

На сегодняшний день существуют конкретные предложения по формированию данного стандарта. Как и в случае с региональным социальным стандартом, планируется использовать успешные практики, применяющиеся представителями бизнеса России. Поступило предложение использовать опыт, полученный в рамках реализации мероприятий регионального инвестиционного стандарта и применять систему рейтингов. Несмотря на то, что социально ориентированный бизнес сегодня становится одним из главных трендов в России, его представители нередко сталкиваются с рядом бюрократических препятствий, т.к. необходимых юридических механизмов для выполнения взятых на себя обязательств нет или недостаточно. Например, *нет ни одного закона*, где был бы четко прописан порядок осуществления именно социальных инвестиций. Его предстоит разработать и принять.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что работа по внедрению структурных составляющих стандарта благополучия нуждается не только в новых идеях, но и тщательном анализе эффективности и результативности уже применяемых на практике методов и подходов. Одной из ключевых задач остается объективная оценка непосредствен-

---

<sup>8</sup> Поручение Президента Российской Федерации Пр-1293, п. 6 (см.: Перечень поручений по итогам встречи с членами Общероссийской общественной организации «Деловая Россия». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/71562>).

ного благополучия населения. Важность ее нельзя недооценивать, поскольку непредвзятая оценка дает понимание правильности выбранных методов и подходов и целесообразности расхода ресурсов государства, регионов и участвующих в реализации проектов организаций.

### *Подходы к оценке уровня благополучия граждан*

В современной России благополучие граждан чаще всего оценивается на основе данных Росстата. В частности, Фонд развития гражданского общества на базе официальной статистики каждый квартал составляет рейтинг регионов по индексу социального благополучия с учетом двух показателей: среднемесячной заработной платы в регионе и расчетной стоимости жизни<sup>9</sup>. Однако в разрезе стандарта благополучия *двух показателей очевидно недостаточно*, необходимо регулярное статистическое наблюдение.

Более дифференцированные исследования регулярно проводит ФОМ. В одном из исследований, проведенном в 2019 г., специалисты ФОМ искали ответ на вопрос, что такое благополучная жизнь в понимании граждан России. 54% опрошенных сообщили, что это — отсутствие нужды, недостаток. Также в числе самых частых ответов находились здоровье и уверенность в завтрашнем дне<sup>10</sup>.

В 2020 г. ФОМ провел исследование удовлетворенности жизнью россиян. 49% опрошенных сообщили, что жизнь их «в целом устраивает», однако 19% (почти каждый пятый) заявили об обратном. Интересно, что 42% опрошенных выбрали вариант, что их жизнь в целом не изменилась за последние 5 лет, 21% — отметили повышение удовлетворенности жизнью за последние 5 лет, но 32% заявили о том, что сейчас их жизнь хуже, чем 5 лет назад. Факторы, повысившие удовлетворенность жизнью: улучшение материального положения, карьерный рост, положительные изменения в личной жизни, улучшение бытовых условий, больше отдыха и свободного времени. Факторы, понизившие удовлетворенность жизнью: ухудшение материального положения, отсутствие работы, инфляция, повышение тарифов на ЖКУ, другие ухудшения, болезни<sup>11</sup>.

Как видно из результатов обоих исследований, граждан в первую очередь волнуют вопросы материального достатка, который является своего рода ключом к получению других благ, а также вопросы здоровья и наличие необходимой инфраструктуры.

ВЦИОМ также проводит регулярный мониторинг настроений и мнений россиян. Одно из недавних исследований в июне 2023 г. по-

---

<sup>9</sup> Индекс социального благополучия (3 квартал 2022). ТОП — 35. URL: <http://civilfund.ru/mat/view/144> (дата обращения: 17.06.2023).

<sup>10</sup> Инициатива ФОМ: изучение благополучия россиян. URL: <https://fom.ru/TSennosti/14244> (дата обращения: 17.06.2023).

<sup>11</sup> Удовлетворенность жизнью и настроения. URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14422> (дата обращения: 17.06.2023).

священо мониторингу социального самочувствия граждан. Согласно данным ВЦИОМ, 60% опрошенных заявили о том, что их в целом устраивает жизнь, которую они ведут, 16% — не устраивает<sup>12</sup>.

Другое исследование ВЦИОМ 2023 г. затронуло восприятие гражданами национальных целей развития России. Самая важная из целей, по мнению, опрошенных, — это достойный и эффективный труд и успешное предпринимательство. На втором месте — комфортная и безопасная среда. На третьем — возможности для самореализации и развития талантов. Сохранение населения, здоровье и благополучие оказались на четвертом месте, на пятом — цифровая трансформация<sup>13</sup>.

Показательными являются некоторые детали исследования. Среди необходимых мероприятий по выполнению целей Указа Президента о национальных целях развития России до 2030 года наибольшее количество опрошенных назвали следующие: повышение доходов граждан, повышение качества общего образования, поддержка и развитие талантов, особенно среди детей и молодежи, снижение выбросов в окружающую среду и уменьшение бедности.

Таким образом, результаты исследований, проведенных разными организациями, *не противоречат друг другу*. Также можно сделать вывод, что принцип обратной связи с гражданами — один из ведущих при внедрении стандарта благополучия.

При оценке благополучия населения целесообразно расширить количество статистических показателей, затрагивающих различные сферы жизнедеятельности человека, в особенности тех, что волнуют россиян больше всего: доходы, инфраструктура, социальная сфера, окружающая среда, возможности и самореализация. Ключевой проблемой здесь является *отсутствие единой принятой методологии расчета* показателей благополучия граждан, на которую можно опереться при оценке результатов внедрения стандарта благополучия, и отсутствие единой систематизированной терминологии. Следовательно, одной из центральных и приоритетных задач должна стать разработка теоретической базы.

Здесь следует учитывать не только традиционные показатели, такие как уровень заработной платы, стоимость потребительской корзины, прожиточный минимум в регионе, средняя продолжительность жизни, численность медработников и педагогов, места в детских садах, километры асфальтированных дорог и т.п., но и определить, а также сформулировать принципиально новые. Данная задача является довольно сложной и наукоемкой, и для ее решения могут оказаться полезными некоторые успешные мировые практики по оценке качества жизни людей.

---

<sup>12</sup> Социальное самочувствие: мониторинг. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/socialnoe-samochuvstvie-monitoring-19062023> (дата обращения: 22.06.2023).

<sup>13</sup> Национальные цели — 2023. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/nacionalnyie-celi-2023> (дата обращения: 22.06.2023).

Всемирный индекс счастья (*World Happiness Index*) составляется на основе таких показателей, как ВВП на душу населения, наличие социальной поддержки, ожидаемая продолжительность жизни, распространение коррупции в обществе, гражданская и личная свободы, чувство безопасности, стабильности, уверенности в завтрашнем дне, субъективное ощущение счастья. Кроме того, оценивается, насколько члены общества склонны доверять друг другу и представителям власти и насколько им присуща щедрость. Согласно данным показателям, Российская Федерация находится на 70-м (из 149) месте в мире в рейтинге стран за период 2020–2022 гг.<sup>14</sup>

Авторы исследований в рамках Всемирного индекса счастья отмечают закономерность: существует взаимосвязь между возможностью делать бескорыстно добро и счастьем человека. При этом счастлив и тот, кому предназначались помощь и поддержка, и тот, кто их оказал.

Другой мировой опыт, заслуживающий внимания, – Индекс лучшей жизни (*Better Life Index*), который является комплексным исследованием, оценивающим благополучие граждан в различных странах. В данном индексе учитываются 11 показателей. Это – наличие жилья (в т.ч. расходы на жилье), доход, вакансии, сообщество (и наличие поддержки), образование (в т.ч. приобретенные навыки и продолжительность периода получения образования), окружающая среда (в т.ч. загрязненность воздуха и чистота воды), возможность проявления гражданской активности, здравоохранение (в т.ч. самооценка здоровья граждан), удовлетворенность жизнью, безопасность (в т.ч. во время одиноких прогулок ночью и уровень убийств) и соблюдение баланса между работой и личной жизнью. На 2020 г. Россия находилась на 33 месте из 40 стран-участниц<sup>15</sup>.

Индекс процветания (*Legatum Prosperity Index*) включает ряд показателей, объединенных в 9 больших категорий: безопасность, личная свобода, управление, социальный капитал, инвестиционная среда, условия для предпринимателей, инфраструктура и доступ к рынкам, качество экономики, условия жизни, здравоохранение, образование и природная среда.

На 2023 г., согласно данному индексу, Россия занимает 77-е место из 167. Наивысшие показатели для России – образование (23 место в мире) и качество экономики (41 место в мире). Отмечается, что наибольшее улучшение по сравнению с десятилетием назад произошло в социальном капитале (на 2023 г. Россия находится на 54 строчке рейтинга по данному показателю)<sup>16</sup>.

Индекс качества жизни (*The Quality of Life Index*) учитывает такие показатели, как стоимость жилья и покупательская способность, доступ-

<sup>14</sup> World Happiness Report 2023. URL: <https://worldhappiness.report/> (дата обращения: 22.06.2023).

<sup>15</sup> How's life? URL: <https://www.oecdbetterlifeindex.org/#/1111111111> (дата обращения: 23.06.2023).

<sup>16</sup> Официальный портал Legatum Prosperity Index. URL: <https://prosperity.com/about-prosperity/prosperity-index> (дата обращения: 23.06.2023).

ность жилья, состояние экологии, уровень здравоохранения, ситуация с преступностью, время в пути<sup>17</sup>.

Существует также Индекс человеческого развития (ИЧР, *Human Development Index*), который является комплексным показателем, базирующимся на социальной справедливости, правах человека, благосостоянии граждан, возможности получать результаты своего труда. Все параметры ИЧР разделяются на три группы: ожидаемая средняя продолжительность жизни, образование, валовый национальный доход на душу населения по паритету покупательской способности. По состоянию на конец 2021 г. показатель ИЧР России равнялся 0,822, что соответствует очень высокому уровню<sup>18</sup>.

Вышеназванные мировые практики приведены в пример с целью продемонстрировать вероятное разнообразие показателей, по которым можно оценивать реальное благополучие граждан в стране в целом, в отдельном регионе или муниципальном образовании. Разумеется, не стоит их копировать буквально, но они могут быть полезными, поскольку России необходима разработка собственных систем оценки, которые практически применимы в реалиях именно нашей страны и отвечают текущим запросам граждан и требованиям времени. Данные примеры также показывают, какой значительный объем научной работы нужно выполнить, чтобы разработать и подробно описать каждый из статистических показателей, обосновать их целесообразность.

Другой важный аспект, который необходимо иметь в виду – размер территории Российской Федерации, разнообразие регионов как по этническому составу, культурным традициям и ценностям, так и природным условиям и финансовым возможностям. Достаточно сложно внедрить единый для всех унифицированный стандарт благополучия. Поскольку комплексная система оценки благополучия граждан как таковая еще не сформирована, предлагается сначала разрабатывать и внедрять стандарты благополучия на уровне субъектов Федерации, при непосредственном участии региональных властей, представителей местных научных сообществ, общественных деятелей и, конечно, граждан.

При формировании региональных стандартов благополучия стоит принципиально учитывать такие местные особенности, как площадь субъекта Федерации (существуют регионы малые и крупные), природа, климат, состояние экологии, традиции и культура, ценности, история, удаленность от федерального центра, доступ к ресурсам и федеральным логистическим маршрутам, инвестиционная привлекательность и другие. Такой подход не противоречит концепции внедрения стандарта благополучия как такового, но может стать промежуточной вехой. По итогам работы на региональном уровне появится возможность выявить лучшие практики, которые могут быть реализованы и в других субъектах

---

<sup>17</sup> Портал The Quality Of Life Index. URL: <https://www.numbeo.com/quality-of-life/> (дата обращения: 23.06.2023).

<sup>18</sup> Официальный портал Human Development Reports. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22> (дата обращения: 23.06.2023).

Федерации. На основе анализа данных, поступающих от регионов, появится возможность составить и поэтапно внедрить общероссийский стандарт благополучия. Однако надо понимать, что данная работа потребует серьезных научных изысканий и систематической работы внутри каждого региона, следовательно, внимания со стороны региональных властей и ответственности за проведение данного процесса.

### *Российские исследования вопроса о благополучии населения*

В рамках обсуждения, какие именно критерии могут быть взяты за основу стандарта благополучия в Российской Федерации, представляют интерес исследования ряда отечественных ученых.

В.Н. Бобков, Е.В. Одинцова (Институт экономики РАН) отмечают взаимосвязь между качеством занятости в регионах и повышением привлекательности жизни в том или ином субъекте Федерации. Авторы исследования пишут, что в России заметно распространено явление неустойчивой занятости, которая характеризуется лишением работника целиком или части социальных прав, при этом распространение неустойчивой занятости свойственно в той или иной степени всем секторам — как государственному, так смешанному и частному. Уровень безработицы в Российской Федерации в целом невысокий, но стоит обратить внимание на ряд регионов с большим удельным весом по безработице. Достаточно распространенным явлением стала теньевая занятость, а также занятость, не обеспечивающая устойчивого финансового положения. Кроме того, авторы выделяют ряд разрывов между регионами, помимо качества занятости. Это — душевой валовой региональный продукт по паритету покупательской способности (максимальные показатели демонстрируют Сахалинская область, Ямало-Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, наименьшие — республики Северо-Кавказского федерального округа); ожидаемая продолжительность жизни при рождении (разрыв между лидерами и замыкающими — в 1,2 раза); индекс человеческого развития; покупательская способность среднедушевых денежных доходов населения (разрыв между лидерами и замыкающими — в 3,3 раза) [2].

Е.В. Рюмина (Институт социально-экономических проблем народонаселения ФНИСЦ РАН) анализирует дифференциацию доходов населения в зависимости от вида экономической деятельности и отмечает, что показатели для одной и той же отрасли могут заметно варьироваться от региона к региону. Например, средняя заработная плата в добывающей отрасли в Астраханской области в 2017 г. была заметно выше средней по стране; заработная плата в аграрном секторе Чеченской республики в 2017 г. была в 2,9 раза ниже среднего показателя по Российской Федерации. Автор также обращает внимание на значительные разрывы между расходами регионов на образование и здравоохранение, что влечет за собой различие в качественных характеристиках населения и, как следствие, в уровне и качестве его жизни от региона к региону [3].

В.А. Сарайкин, Ю.Н. Никулина, Р.Г. Янбых (Институт аграрных исследований НИУ ВШЭ) в своей работе отмечают, что уровень занятости в сельской местности находится на уровне ниже городского; средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении у сельских жителей ниже, чем у жителей городов (разница – около 2 лет), безработица – выше примерно в 1,5 раза, наличие среднестатистических ресурсов меньше на 33% по сравнению с жителями городов; уровень благоустройства жилья в сельской местности отстает от городского в 2 раза, медленнее всего продвигается процесс газификации [4]. По данным причинам продолжает оставаться актуальным вопрос оттока населения из сельской местности в город, особенно этот процесс касается неблагополучных сельских районов Севера, Урала, Сибири, Дальнего Востока. Авторы отмечают, что выровнять показатели «город – село» практически достижимая цель, но данный процесс требует расстановки мер поддержки в приоритетном порядке. По итогам проведенного исследования делается вывод, что доминирующими факторами удовлетворенности жизнью в сельской местности являются удовлетворенность работой, материальным достатком (а именно его соразмерность жизненным обстоятельствам), наличие коммунальных благ в доме, хорошее состояние здоровья.

А.М. Максимов, А.Г. Тугыгин, К.О. Малинина, Л.А. Чижова, Т.А. Блынская (Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики им. академика Н.П. Лаврова УрО РАН, Архангельск), углубляясь в проблему более детальной оценки качества жизни, выделили 11 ключевых параметров, каждый из которых разделен на ряд показателей. В совокупности выполнение данных параметров может повлиять на повышение качества жизни граждан каждого субъекта Федерации, следовательно, способствовать внедрению положений стандарта благополучия. Ученые предлагают выделить, в частности, такие параметры, как субъективное благополучие (в т.ч. оценка изменения качества жизни по сравнению с предыдущим периодом), социальный капитал (в т.ч. доверие к своему окружению, местному самоуправлению и органам власти, отношение к коррупции, уклонению от уплаты налогов и др.), правовая защищенность (в т.ч. по национальному, религиозному признакам, политическим убеждениям, уровень виктимизации), ассоциированность с территорией проживания [5].

М.Ф. Черныш (Институт социологии ФНИСЦ РАН) проводит параллель между состоянием здоровья гражданина и его субъективной оценкой благополучия: чем выше уровень дохода гражданина, тем лучше его здоровье и самооценка благополучия. Также ученый обращает внимание на такую тенденцию, как появление культуры «нового благополучия». Составные части этой культуры: позитивный взгляд на жизнь, которую человек может самостоятельно изменить; здоровый образ жизни; спорт, движение, активность; самосовершенствование (профессиональное и личностное) [6].

Е.В. Нехода, И.В. Рошина, В.Д. Пак (Томский государственный университет) вывели, в частности, следующие показатели измерения качества жизни граждан: ВВП на душу населения по ППС (паритету покупательной способности), доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, индекс концентрации доходов Джини (распределение благ среди населения), объем инвестиций в основной капитал на душу населения, соотношение заработной платы мужчин и женщин, жилая площадь на 1 человека, политическая стабильность и безопасность, политическая и гражданская свобода, уровень разводов, количество патентов и нововведений, количество и разнообразие учреждений культуры, продолжительность образования, площадь зеленых насаждений и другие параметры [7].

А.Н. Зубец (Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации) отмечает, что можно оптимально измерять уровень качества жизни с учетом как объективных, так и субъективных оценок, обосновывая точку зрения тем, что в России не может сложиться разрыва между субъективными и объективными оценками [8]. Ученый представил опыт вуза в составлении рейтингов городов Российской Федерации по уровню качества жизни, исходя из различных подходов. В одном из исследований, проходивших в рамках работы над рейтингом, автор учитывал такие показатели, как готовность судиться и отстаивать свои права, потребительская активность, склонность к миграции, оценка уровня медицины, интерес к культуре и образованию. Исследование базировалось на логичном предположении, что люди с удовлетворенной базовой потребностью в виде стабильного дохода, обеспечивающего достойный уровень жизни, могут позволить себе более расширенные возможности.

Таким образом, можно констатировать, что работа по внедрению стандарта благополучия в России идет. На сегодняшний день отдельные его положения реализуются на уровне регионов в виде регионального социального стандарта. Субъекты Федерации имеют возможность проводить гибкую и вариативную политику с учетом специфики региона, а главное, имеют простор для собственных оригинальных решений и идей, если те приводят к желаемому результату и действительно помогают гражданам. Безусловно, говорить о неких итогах рано. Проект регионального социального стандарта – пилотный только для части субъектов Федерации. Однако то, что работа начата и уже есть первые позитивные отклики, говорит о *фундаментальном сдвиге*, произошедшем во взаимоотношениях «государство – гражданин». 29 июня 2023 г. во время приветственного слова на форуме «Сильные идеи для нового времени» Президент России Владимир Путин заявил о необходимости задавать высокие социальные стандарты, позволяющие сформировать сильное и активное гражданское общество, которое должно стать опорой по-настоящему суверенного государства<sup>19</sup>. О человекоцентричном

<sup>19</sup> Путин назвал ответственное гражданское общество силой России. URL: <https://ria.ru/20230629/putin-1881183718.html> (дата обращения: 01.07.2023).

подходе мы стали слышать все чаще, и важно, что слова сочетаются с реальным делом.

Вместе тем, как мы видим, на данный момент в Российской Федерации *нет единой комплексной системы оценки эффективности принимаемых мер*, что в свою очередь делает логичным вопрос о целесообразности проводимых мероприятий и расходов бюджетных средств. Нам еще предстоит создать такую систему с привлечением к решению данной задачи как научного и экспертного сообществ, так и представителей общественности.

### Список литературы

1. *Кривов В.Д., Постников С.Л.* Стандарт благополучия как инструмент достижения стратегических целей социально-экономического развития государства // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2022. Т. 14. Вып. 4 (46). С. 42–55.
2. *Бобков В.Н., Одинцова Е.В.* Повышение качества занятости и привлекательности жизни в регионах как проблема экономической безопасности Российской Федерации // Труд и социальные отношения. 2022. Т. 33. № 6. С. 5–17.
3. *Рюмина Е.В.* Финансовое обеспечение повышения качественных характеристик населения в регионах // Экономика и бизнес: теория и практика. 2020. № 10-2 (68). С. 135–143.
4. *Сарайкин В.А., Никулина Ю.Н., Янбых Р.Г.* Субъективное благополучие сельских жителей в России: факторы и их значимость // Экономическая социология. Т. 24. № 1. Январь 2023. С. 71–105.
5. *Максимов А.М., Тутыгин А.Г., Малинина К.О., Чижова Л.А., Блынская Т.А.* Проблемные вопросы методологии оценки социального благополучия населения в современной России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2022. Т. 15. № 2. С. 138–155.
6. *Черныш М.Ф.* Социальное благополучие и здоровье // Информационно-аналитический бюллетень (ИНАБ). 2020. № 1. Субъективное и объективное благополучие в современном российском обществе: результаты эмпирического исследования. С. 54–74.
7. *Нехода Е.В., Рощина И.В., Пак В.Д.* Качество жизни: проблемы измерения // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2018. № 43. С. 107–125.
8. *Зубец А.Н.* Российские и международные подходы к измерению качества жизни. М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 2020. 112 с.

### References

1. Krivov V.D., Postnikov S.L. Standart blagopoluchiiia kak instrument dostizheniia strategicheskikh tselei sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia gosudarstva [The Standard of Well-Being as a Tool for Achieving the Strategic Goals of the Socio-Economic Development of the State], *Nauchnye issledovaniia ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyi*

*zhurnal* [Scientific Research of the Faculty of Economics. Electronic Journal], 2022, Vol. 14, Iss. 4 (46), pp. 42–55. (In Russ.).

2. Bobkov V.N., Odintsova E.V. Povyshenie kachestva zaniatosti i privlekatel'nosti zhizni v regionakh kak problema ekonomicheskoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii [Improving the Quality of Employment and the Attractiveness of Life in the Regions as a Problem of Economic Security of the Russian Federation], *Trud i sotsial'nye otnosheniia* [Labor and Social Relations], 2022, Vol. 33, No. 6, pp. 5–17. (In Russ.).

3. Riumina E.V. Finansovoe obespechenie povysheniia kachestvennykh kharakteristik naseleniia v regionakh [Financial Support for Improving the Quality Characteristics of the Population in the Regions], *Ekonomika i biznes: teoriia i praktika* [Economics and Business: Theory and Practice], 2020, No. 10-2 (68), pp. 135–143. (In Russ.).

4. Saraikin V.A., Nikulina Iu.N., Ianbykh R.G. Sub'ektivnoe blagopoluchie sel'skikh zhitelei v Rossii: faktory i ikh znachimost' [Subjective Well-Being of Rural Residents in Russia: Factors and Their Significance], *Ekonomicheskaiia sotsiologiia* [Economic Sociology], Vol. 24, No. 1, Ianvar' 2023, pp. 71–105. (In Russ.).

5. Maksimov A.M., Tutygin A.G., Malinina K.O., Chizhova L.A., Blynskaia T.A. Problemnye voprosy metodologii otsenki sotsial'nogo blagopoluchiia naseleniia v sovremennoi Rossii [Problematic Issues of Methodology for Assessing the Social Well-Being of the Population in Modern Russia], *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2022, Vol. 15, No. 2, pp. 138–155. (In Russ.).

6. Chernysh M.F. Sotsial'noe blagopoluchie i zdorov'e [Social Well-Being and Health], *Informatsionno-analiticheskii biulleten' (INAB)* [Information and Analytical Bulletin (INAB)], 2020, No. 1, Sub'ektivnoe i ob'ektivnoe blagopoluchie v sovremennom rossiiskom obshchestve: rezul'taty empiricheskogo issledovaniia, pp. 54–74. (In Russ.).

7. Nekhoda E.V., Roshchina I.V., Pak V.D. Kachestvo zhizni: problemy izmereniia [Quality of Life: Problems of Measurement], *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika* [Bulletin of Tomsk State University. Economy], 2018, No. 43, pp. 107-125. (In Russ.).

8. Zubets A.N. Rossiiskie i mezhdunarodnye podkhody k izmereniiu kachestva zhizni [Russian and International Approaches to Measuring the Quality of Life]. Moscow, Finansovyi universitet pri Pravitel'stve Russian Federation, 2020, 112 p. (In Russ.).

## FORMATION OF FEDERAL AND REGIONAL WELFARE MECHANISMS FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC TRUST RELATIONS

*One of the main goals of Russia's domestic policy until 2030 is to increase the welfare of the people. However, today there is no single approach to assessing the level of well-being. There are also no specific criteria according to which this level can be objectively assessed. This problem requires the creation of such a tool as the standard of well-being. The development, implementation of mechanisms for the implementation and development of the concept of the standard of well-being, its meaning and content is currently an urgent task not only for the scientific community of Russia, but also for representatives of the authorities and the public. The article presents current trends and processes for 2023 related to the elaboration and promotion of the standard of well-being in the Russian Federation. The accumulated experience and initiatives are reviewed, as well as some new ideas and proposals. The purpose of the study is to analyze the current situation and*

*develop recommendations for a further strategy for implementing the well-being standard. The basis of this work is an analysis of the successful experience of both various regions of the Russian Federation and the international community. The study shows that the standard of well-being is an achievable goal and an effective mechanism in the presence of a scientific base and systematic work on the implementation of its constituent elements. The introduction of the well-being standard will contribute to improving the level, quality of life and life satisfaction of Russian citizens, respect for their legitimate rights, and ultimately – the development of the country.*

**Keywords:** social policy, standard of well-being, public administration, trust of citizens, region.

JEL: H110, H410, I310, I320

*Дата поступления – 05.12.2023 г.*

***КРИВОВ Виктор Дмитриевич***

доктор экономических наук, заведующий кафедрой социологии и менеджмента общественных процессов высшей школы современных социальных наук;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» / Ленинские горы, д. 1, стр. 13, г. Москва, 119991.

e-mail: vickriwov@yandex.ru

***ВЛАДИМИРОВ Дмитрий Георгиевич***

кандидат экономических наук, доцент кафедры социологии и менеджмента общественных процессов высшей школы современных социальных наук;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» / Ленинские горы, д. 1, стр. 13, г. Москва, 119991.

e-mail: dgvladimirov@mail.ru

***ЛИСИЧКИНА Александра Алексеевна***

инженер кафедры статистики экономического факультета;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» / Ленинские горы, д. 1, стр. 46, г. Москва, 119991.

e-mail: aleksandra.lisichkina@gmail.com

***KRIVOV Victor D.***

Dr. Sc. (Econ.), Head of the Department of Sociology and Management of Social Processes Higher School of Modern Social Sciences;

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Lomonosov Moscow State University” / 1, Bldg. 13, Leninskie gory, Moscow, 119991.

e-mail: vickriwov@yandex.ru

**VLADIMIROV Dmitry G.**

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of the Department of Sociology and Management of Social Processes at the Higher School of Modern Social Sciences;

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Lomonosov Moscow State University” / 1, Bldg. 13, Leninskie gory, Moscow, 119991.

e-mail: dgvladimirov@mail.ru

**LISICHKINA Alexandra A.**

Engineer of the Department of Statistics of the Faculty of Economics;

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Lomonosov Moscow State University” / 1, Bldg. 46, Leninskie gory, Moscow, 119991.

e-mail: aleksandra.lisichkina@gmail.com

**Для цитирования:**

Кривов В.Д., Владимиров Д.Г., Лисичкина А.А. Формирование федеральных и региональных механизмов обеспечения стандарта благополучия для развития отношений общественного доверия // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 35–52. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-35-52>

**Н.В. ВОРОШИЛОВ**

## **ПРЕДПОСЫЛКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ \***

*В октябре 2023 г. отмечалось 20 лет с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В январе 2022 г. Государственной Думой в первом чтении был принят новый законопроект о местном самоуправлении, но пока дальнейшее его рассмотрение отложено. Цель статьи – выявление предпосылок и направлений дальнейшего реформирования местного самоуправления. В статье проанализированы тенденции и проблемы развития местного самоуправления и муниципальных образований в 2000–2020-е гг., среди которых – сокращение и ликвидация городских и сельских поселений в результате их объединения и преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа; сохранение низкой финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов, а также высокого уровня внутрирегиональной социально-экономической дифференциации на фоне концентрации населения и производства в городских агломерациях и сохранения системных проблем в развитии сельских территорий. На основе анкетных опросов глав муниципальных образований и жителей Вологодской области выявлено их отношение к новой реформе местного самоуправления. В заключительной части статьи обозначено концептуальное видение перспектив развития местного самоуправления в России.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформа, муниципальные образования, Европейский Север России, Российская Федерация.

JEL: H70, R12, R58

---

\* Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № FMGZ-2022-0012 «Факторы и методы устойчивого социально-экономического развития территориальных систем в изменяющихся условиях внешней и внутренней среды».

### *Актуальность и постановка проблемы*

Местное самоуправление (МСУ) является элементом единой системы публичной власти в России. Муниципальный уровень управления включен и в процессы обеспечения достижения национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г. (а соответственно в реализацию всех национальных проектов). Органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В нормативно-правовых актах федерального уровня обозначены стратегические ориентиры развития муниципальных образований и института местного самоуправления в целом<sup>1</sup>. В их числе – необходимость снижения внутрорегиональных социально-экономических различий, реализации дифференцированного и комплексного подхода к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом различных факторов; необходимость развития межмуниципального сотрудничества и максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач. Все это свидетельствует о возрастании функционала и ответственности органов местного самоуправления, сложности, масштабности решаемых ими задач.

Местное самоуправление в России прошло несколько основных этапов становления и реформирования (см., например, [1]). Анализ исторического опыта развития МСУ позволяет сделать вывод, что в периоды, наиболее сложные и значимые с точки зрения трансформации общественно-государственного, экономического устройства страны и геополитической ситуации, происходила централизация всей системы управления, *ослабление самостоятельности местного самоуправления* (и органов управления на местном уровне) и подчинение его общегосударственным интересам. В этой связи важно на основе оценки текущего состояния и выявления проблем функционирования института местного самоуправления в России обозначить предпосылки и направления его дальнейшего реформирования, что и явилось целью данной статьи.

25 января 2022 г. Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении принят проект нового федерального закона (законопроект № 40361-8) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Второе чтение законопроекта было запланировано на июнь 2022 г. После принятия данного закона в первом чтении субъектами законодательной инициативы, экспертными, общественными, научными организациями

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»; Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р); Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р).

предложено более 1 000 поправок. Планировалось, что закон вступит в силу с 1 января 2023 г. с переходным периодом до 1 января 2028 г. Однако рассмотрение законопроекта отложено как по причине расхождения позиций, так и по причине необходимости первоочередного решения органами власти всех уровней новых задач, вызванных усилением санкционного давления на Россию.

Несмотря на это, выделим четыре ключевых принципиальных нововведения законопроекта.

1. Местное самоуправление будет осуществляться в 3 видах муниципальных образований (городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях городов федерального значения). В настоящее время оно реализуется в 8 видах муниципалитетов. Упраздняется поселенческий уровень управления. В целях обеспечения учета интересов населения в отдельных населенных пунктах законопроектом предусматривается, что в структуру местной администрации городского округа, муниципального округа, как правило, входят территориальные органы местной администрации.

2. Устанавливается перечень из 27 полномочий органов МСУ по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и перечень из 27 полномочий, которые могут закреплены законом субъекта Российской Федерации.

3. Усиливается ответственность глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Федерации.

4. Повышается роль территориального общественного самоуправления, старост сельских населенных пунктов, инициативных проектов в процессах управления развитием муниципалитета.

В ходе обсуждения законопроекта учеными [2–11], экспертами, политическими деятелями, отдельными организациями и структурами<sup>2</sup> высказываются разные мнения относительно перспектив дальнейшего развития института местного самоуправления в России. От нейтральных (закон существенно ничего не ухудшит и принципиально не изменит, а лишь закрепит на нормативном уровне объективные тенденции развития местного самоуправления в России за последние 7–8 лет) и положительных (поправки усилят статус института местного самоуправления и устранят имеющиеся пробелы в законодательстве) до отрицательных (новый закон завершит процесс фактической ликвидации реального местного самоуправления в стране и полностью подчинит его органам государственной власти)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2020 г., перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации. URL: <https://www.varmsu.ru/upload/Доклад2021.pdf>; Резолюция XXII Российского муниципального форума (город-курорт Анапа-Витязево, 20–22 сентября 2022 г.). URL: <http://www.municipal-sd.ru/sites/default/files/РЕЗОЛЮЦИЯ%20XXII%20Российского%20муниципального%20форума.pdf>

<sup>3</sup> См., например, цикл публикаций в «Независимой газете» (<https://www.ng.ru/>) в 2022–2023 гг., посвященный новой реформе МСУ, в которых даны крайне негативные, отрицательные оценки текущего состояния и перспектив реформирования МСУ.

**Текущее состояние и проблемы развития местного самоуправления  
в регионах Европейского Севера России**

Европейский Север России (ЕСР), – самый крупный экономический район европейской части страны (площадь – 1 466 тыс. км<sup>2</sup>, что составляет 9% от площади Российской Федерации). В его состав входят Республика Карелия (административный центр г. Петрозаводск), Республика Коми (г. Сыктывкар), Архангельская область (г. Архангельск), Вологодская область (г. Вологда), Мурманская область (г. Мурманск), Ненецкий автономный округ (г. Нарьян-Мар). Ключевыми факторами развития территорий ЕСР являются достаточно неблагоприятные природно-климатические условия, очаговый характер расселения и преобладание малонаселенных сельских поселений (с численностью населения менее 1 000 чел.).

Рассмотрение проблем развития муниципальных образований и местного самоуправления начнем с анализа динамики числа муниципальных образований за период реализации Федерального закона № 131-ФЗ. Общее количество муниципальных образований в России за период 2006–2022 г. сократилось на 5 798 ед., или на 24% (см. табл. 1). Это было обусловлено:

- процессами объединения городских и сельских поселений во многих субъектах Российской Федерации (количество сельских поселений сократилось на 27%, в отдельных субъектах – более чем на 80%);
- преобразованием муниципальных районов в городские округа путем объединения всех поселений района в одно муниципальное образование с упразднением района и поселений в 2011–2019 гг. в ряде субъектов Федерации;
- преобразованием муниципальных районов в муниципальные округа (с упразднением поселений) в 2019–2022 гг. (более 15 субъектов).

На конец 2022 г. поселенческий уровень управления уже отсутствовал в 10 субъектах Федерации – Калининградской, Магаданской, Московской, Нижегородской, Сахалинской областях, Пермском и Ставропольском краях, Удмуртской и Чувашской Республиках, Ямало-Ненецкий автономном округе.

Для всех рассматриваемых регионов Европейского Севера характерна масштабность и значимость проблемы внутрорегиональной дифференциации: в 2021 г. различия между муниципалитетами субъекта Российской Федерации по среднедушевому объему отгрузки продукции составляли от 83 раз в Мурманской области до 136 раз в Республике Коми (см. табл. 2), по объему сельхозпродукции неравенство территорий достигало нескольких десятков раз. Отмечается существенная дифференциация муниципалитетов ЕСР и по социальным показателям (по размеру заработной платы – 1,8–2,5 раза, по коэффициентам рождаемости и смертности – 1,7–3,5 раза). По большинству параметров также отмечается усиление дифференциации к 2021 г. по сравнению с предыдущими годами.

Т а б л и ц а 1

Число муниципальных образований на конец года<sup>\*)</sup>

Субъект Российской Федерации	2006, ед.					2022, ед.					2022 к 2006, %					
	Всего	ГО	МР	ГП	СП	Всего	ГО	МО	МР	ГП	СП	Всего	ГО	МР	ГП	СП
Российская Федерация <sup>**)</sup>	24 200	520	1 793	1 732	19 919	18 402	588	311	1 421	1 203	14 580	76	113	79	69	73
Республика Карелия	127	2	16	22	87	124	2	0	16	21	85	98	100	100	95	98
Республика Коми	211	5	15	16	175	177	6	0	14	14	143	84	120	93	88	82
Архангельская область (без НАО)	229	7	19	24	179	98	7	12	7	6	66	43	100	37	25	37
Ненецкий автономный округ	21	1	1	1	18	21	1	0	1	1	18	100	100	100	100	100
Вологодская область	372	2	26	22	322	75	2	20	6	4	43	20	100	23	18	13
Мурманская область	42	14	5	13	10	36	6	7	4	10	9	86	43	80	77	90

Источник: [12].

<sup>\*)</sup> МР – муниципальный район, МО – муниципальный округ, ГО – городской округ, ГП – городское поселение, СП – сельское поселение.  
<sup>\*\*)</sup> Без учета статистической информации по Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областям. На конец 2022 г. функционировали также 9 городских округов с внутригородским делением и в них 23 внутригородских района; 267 внутригородских территорий городов федерального значения (в Москве – 146, в Санкт-Петербурге – 111, в Севастополе – 10).

Таблица 2

Соотношение между максимальным и минимальным значениями показателей социально-экономического развития муниципальных районов (округов) и городских округов ЕСР, раз<sup>3)</sup>

Показатель	Территория	Вологодская область		Архангельская область		Мурманская область		Республика Карелия		Республика Коми	
		2010	2021	2010	2021	2010	2021	2010	2021	2010	2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Плотность населения	Районы	7,9	9,3	19,2	23,1	20,5	20,2	45,4	30,2	20,1	20,4
Общий коэффициент рождаемости	Районы	1,4	2,2	1,3	2,1	1,1	3,5	1,5	1,7	1,6	2,0
	С городскими округами	1,4	2,5	1,4	2,1	1,2	3,5	1,5	1,7	1,6	2,3
Общий коэффициент смертности	Районы	1,7	1,9	1,4	1,5	1,7	2,3	1,4	1,6	1,5	1,8
	С городскими округами	1,9	2,0	2,0	1,9	1,7	2,3	3,3	2,3	2,5	2,5
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами (без субъектов МП) в расчете на 1 жителя	Районы	–	33,6	–	123,4	–	13,5	–	39,6	–	34,3
	С городскими округами	–	131,9	–	123,4	–	83,0	–	184,3	–	135,6
Объем производства продукции сельского хозяйства в расчете на 1 жителя	Районы	18,4	25,4	5,2	9,0	138,0	27,4	22,2	29,5	88,3	73,6

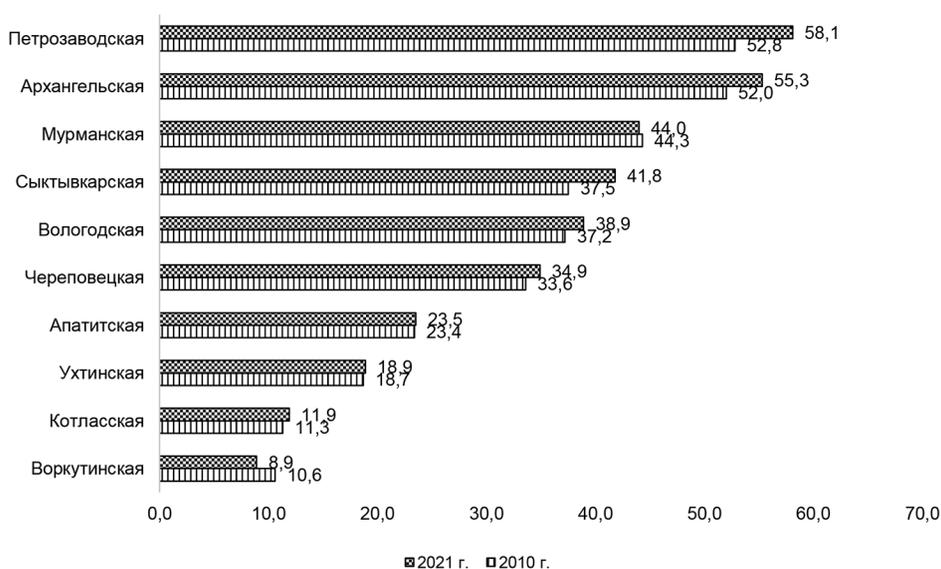
Источники: рассчитано автором по [13].

<sup>3)</sup> Районы – различия между муниципальными районами/муниципальными округами соответствующего субъекта Российской Федерации. С городскими округами – различия между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации (муниципальными районами/округами и городскими округами).

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Объем инвестиций в основной капитал (без субъектов МП) в расчете на 1 жителя	Районы	71,4	83,6	95,9	54,6	17,9	276,6	106,8	151,2	59,2	14,2
	С городскими округами	71,4	83,6	95,9	75,9	50,3	276,6	106,8	195,7	94,6	99,0
Объем доходов местного бюджета в расчете на 1 жителя	Районы	2,7	2,0	2,3	3,3	–	–	2,6	2,6	2,2	3,0
	С городскими округами	2,8	2,1	2,7	3,4	–	–	2,6	2,6	2,5	3,0
Среднемесячная номинальная заработная плата	Районы	–	1,7	–	1,8	–	1,6	–	1,6	2,3	1,9
	С городскими округами	–	1,8	–	2,5	–	1,9	–	1,8	3,0	2,2

Наличие и усиление внутрирегиональной дифференциации приводит к поляризации экономического пространства регионов по линии «городские агломерации – периферия региона». Это проявляется, например, в концентрации экономической активности и населения в агломерациях. Отмечается усиление концентрации населения регионов ЕСР на территории городских агломераций за 2010–2021 гг. (см. рисунок), что особенно характерно для Петрозаводской, Архангельской, Сыктывкарской, Вологодской, Череповецкой агломераций. Сокращение доли населения произошло лишь в Воркутинской агломерации. В 2021 г. в Республике Карелии в одной агломерации проживало 58% населения региона, в Республике Коми в трех агломерациях – 70%, в Архангельской области в двух агломерациях – 67%, в Вологодской области в двух агломерациях – 74%, в Мурманской области в двух агломерациях – 68%.



**Рис. Доля населения, проживающего в агломерациях на территории ЕСР в 2010 г. и 2021 г., в общей численности населения соответствующих субъектов Российской Федерации на конец года, %**

*Примечание.* Конкретный состав агломераций на территории ЕСР был определен и обоснован нами в [14].

*Источник:* рассчитано автором по [13].

Наличие и усиление внутрирегиональной дифференциации приводит также к поляризации экономического пространства по линии «город – село» («городские территории – сельские территории») и как результат этого – сохранение системных проблем развития сельских территорий.

Ключевой проблемой развития большинства сельских территорий России является *неблагоприятная демографическая ситуация*: значительное сокращение численности населения, обусловленное как естественной убылью, так и высоким миграционным оттоком на-

селения. Все это приводит к вымиранию целых населенных пунктов, потере управляемости территориями. Что касается регионов ЕСР, то за 2000–2021 гг. численность сельского населения больше всего сократилась в Республиках Коми и Карелии, а также в Архангельской области на 32–40% (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

*Среднегодовая численность постоянного населения*

Субъект Российской Федерации	Городское население				Сельское население			
	1990, тыс. чел.	2021, тыс. чел.	2021 к 1991, %	2021 к 2000, %	1990, тыс. чел.	2021, тыс. чел.	2021 к 1991, %	2021 к 2000, %
Российская Федерация	109 070,6	109 074,0	100,0	101,7	38 898,8	36 790,3	94,6	93,5
Республика Карелия	646,7	493,0	76,2	90,5	144,9	113,1	78,0	60,2
Республика Коми	544,4	633,8	116,4	80,1	300,4	174,8	58,2	67,5
Ненецкий автономный округ	33,1	33,1	100,1	129,5	18,8	11,4	60,6	73,3
Архангельская область (без НАО)	1 126,0	849,2	75,4	84,3	394,4	227,1	57,6	68,4
Вологодская область	889,5	833,8	93,7	93,7	464,6	311,5	67,0	76,9
Мурманская область	1 089,0	671,0	61,6	78,1	101,1	57,6	57,0	79,7

Источник: рассчитано автором по данным Росстата и ЕМИСС.

В 2021 г. для всех регионов ЕСР была характерна естественная убыль сельского населения (см. табл. 4). Наиболее неблагоприятная ситуация складывается в Республике Карелии, Архангельской и Вологодской областях. Наибольший миграционный отток сельского населения отмечался в Архангельской области и Республике Коми (11–12 промилле).

Территория ЕСР характеризуется *неблагоприятными условиями для ведения сельского хозяйства* – суровыми природно-климатическими условиями (ряд территорий округа относятся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям). Если в целом по России по итогам 2021 г. физический объем сельхозпроизводства превысил уровень 1991 г. на 2,8%, то во всех регионах ЕСР наблюдалось сокращение значений данного показателя: на 37–46% – в Вологодской области и Республике Коми, на 87% – в Мурманской области, на 75–76% – в Архангельской области и Республике Карелии (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 4

**Коэффициенты естественного и миграционного прироста населения,  
промилле**

Субъект Российской Федерации	Естественный прирост населения				Миграционный прирост населения			
	Городское население		Сельское население		Городское население		Сельское население	
	1990	2021	1990	2021	1990	2021	1990	2021
<i>Российская Федерация</i>	2,2	-6,9	2,3	-7,9	3,2	3,6	-1,9	0,9
Республика Карелия	3,8	-10,2	0,5	-20,4	-0,6	3,8	-16,2	-4,9
Республика Коми	6,6	-6,6	4,9	-9,6	-8,7	-3,8	-28,0	-10,6
Архангельская область (с НАО)	3,9	-8,1	2,8	-15,2	-5,6	1,1	-14,0	-12,1
Ненецкий автономный округ	9,0	1,8	12,4	-4,0	-14,7	7,5	-20,8	-9,9
Архангельская область (без НАО)	—	-8,5	—	-15,7	—	0,8	—	-12,2
Вологодская область	2,6	-7,2	-0,6	-14,8	3,5	-0,9	-12,5	-0,3
Мурманская область	5,2	-8,1	7,4	-1,5	-5,6	-4,3	-29,5	-0,1

Источник: рассчитано автором по данным Росстата и ЕМИСС.

Т а б л и ц а 5

**Индекс физического объема производства продукции  
сельского хозяйства, % к 1990 г.**

Субъект Российской Федерации	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021
<i>Российская Федерация</i>	67,0	60,7	68,1	70,4	90,8	103,2	102,8
Республика Карелия	57,3	47,2	40,6	37,6	31,9	25,6	24,2
Республика Коми	74,5	68,3	57,1	57,3	58,9	65,4	64,3
Архангельская область (с НАО)	76,1	56,6	38,9	32,6	27,6	24,7	25,0
Вологодская область	84,0	72,3	61,1	49,4	48,9	52,9	53,2
Мурманская область	46,8	37,0	26,6	31,3	15,3	12,4	13,3

Источник: рассчитано автором по данным Росстата и ЕМИСС.

Важнейшей проблемой развития большинства сельских территорий России является крайне *низкий уровень благоустройства населенных пунктов основными коммунальными благами*.

Так, в 2021 г. лишь 39% сельского жилищного фонда было обустроено всеми видами благоустройства (см. табл. 6). Достаточно высокое значение данного показателя (78%) отмечалось в 2021 г. в Мурманской области; самые низкие значения – в Республиках Карелии и Коми, Архангельской области и Ненецком АО (менее 7%).

Т а б л и ц а 6

**Доля площади жилищного фонда в сельских населенных пунктах,  
обеспеченного всеми видами благоустройства, в общей площади  
жилищного фонда субъекта Российской Федерации**

Субъект Российской Федерации	2013, %	2015, %	2019, %	2020, %	2021, %	2021 к 2013, п.п.
Российская Федерация	26,0	30,8	36,3	37,5	39,1	+13,1
Республика Карелия	10,1	4,1	4,7	4,8	5,4	-4,7
Республика Коми	6,3	6,1	5,9	6,9	6,8	+0,5
Ненецкий авт. округ	3,0	3,0	4,0	3,9	3,9	+0,9
Архангельская область (без АО)	6,6	6,6	6,6	6,9	6,2	-0,4
Вологодская область	11,8	12,8	13,7	16,1	16,9	+5,1
Мурманская область	82,4	80,1	78,9	78,5	77,5	-4,9

Источник: рассчитано автором по данным Росстата и ЕМИСС.

Не менее важная проблема – *низкое качество дорожной инфраструктуры* в муниципалитетах. В 2021 г. в целом по стране 47% автомобильных дорог местного значения (большинство из которых находятся в сельских территориях) не отвечали нормативным требованиям. В Архангельской, Вологодской областях и Республике Коми значительно больше – 94, 69 и 52% соответственно.

Большинство сельских территорий страны заметно отстают от городов *по размеру доходов населения*. По итогам 2021 г. располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности составили в среднем по стране лишь 67% от уровня в городских населенных пунктах. Во всех регионах ЕСР значение данного показателя было выше среднероссийского: наибольшее в 2021 г. отмечалось в Архангельской области и Ненецком АО (106–129%), наименьшее – в Республике Коми (70%) и Республике Карелии (87%).

Сохраняется *низкая финансово-экономическая самостоятельность* муниципальных образований. Доля собственных доходов всех местных бюджетов в 2021 г. по стране составила 34% от общего объема доходов бюджетов, в бюджетах муниципальных районов – 25% (см. табл. 7). В данном исследовании под собственными доходами понимались суммарно все налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов.

Большую часть собственных доходов местных бюджетов составляют не местные налоги (налог на имущество организаций и земельный налог), а отчисления от НДС. В 2021 г. по всем муниципалитетам он формировал 52,9% собственных доходов. В то же время *местные налоги* (налог на имущество физических лиц и земельный налог) *не стали значимым фактором в формировании бюджетов муниципалитетов*,

т.к. в 2021 г. доля первого в объеме собственных доходов всех местных бюджетов страны составляла 3,1%, доля второго – 8,9%. Вместе с тем земельный налог является основой для формирования бюджетов сельских поселений.

Т а б л и ц а 7

*Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджетов муниципальных образований за 2006–2021 гг. в общем объеме доходов<sup>\*)</sup>*

Субъект Российской Федерации	2006, %				2021, %				2021 к 2006, п.п.			
	ГО	МР	ГП, СП	Всего	МО, ГО	МР	ГП, СП	Всего	МО, ГО	МР	ГП, СП	Всего
Российская Федерация	49,6	27,6	33,3	39,7	38,0	24,6	38,5	33,8	-11,6	-2,9	5,3	-5,9
Республика Карелия	57,2	27,3	–	37,5	28,6	26,7	37,8	28,9	-28,6	-0,6	–	-8,6
Республика Коми	47,4	25,5	20,0	36,5	31,7	27,2	36,4	30,1	-15,8	1,7	16,4	-6,4
Архангельская область (без НАО)	64,9	20,0	57,6	45,7	39,1	16,0	29,7	30,6	-25,8	-4,1	-27,9	-15,2
Ненецкий автономный округ	56,1	56,8	34,7	47,7	78,2	97,8	13,4	63,3	22,1	41,0	-21,3	15,6
Вологодская область	44,8	15,4	28,4	32,2	33,2	29,8	25,6	31,0	-11,6	14,5	-2,8	-1,2
Мурманская область	31,2	26,1	28,7	30,3	42,8	24,2	27,7	39,5	11,6	-2,0	-1,0	9,2

Источник: рассчитано автором по [15].

<sup>\*)</sup> ГО, МО – городские округа, муниципальные округа; МР – муниципальные районы; ГП, СП – городские поселения, сельские поселения.

Недостаток собственных средств в местных бюджетах привел и к *значительному росту долговых обязательств* муниципальных образований: в 3,6 раза за 10 лет (с 105,2 млрд руб. в 2006 г. до 376,8 млрд руб. в 2021 г.) [8]. На 1 января 2022 г. объем долговых обязательств муниципальных образований составил 20,3% по отношению к объему собственных (налоговых и неналоговых) доходов местного бюджета. За данный период в структуре муниципального долга заметно выросла доля коммерческих кредитов и сократилась доля муниципальных гарантий. Ситуация с ростом муниципальных заимствований еще раз подчеркивает факт недостаточности собственной финансово-экономической базы муниципальных образований для самостоятельного и эффективного решения всех вопросов местного значения.

Местное самоуправление — это прежде всего участие жителей в управлении развитием муниципалитета<sup>4</sup>. Масштабность распространения различных форм участия населения среди муниципалитетов *крайне неравномерна* по причине неурегулированности многих вопросов их функционирования, а также недостаточного распространения лучшего, эффективного опыта их деятельности. Вместе тем отметим устойчивую динамику развития территориального общественного самоуправления в муниципалитетах России. Прирост зарегистрированных ТОС за 2015–2021 гг. составил 42% (см. табл. 8). Заметно сократилось количество проведенных референдумов (обусловлено это тем, что с 2019 г. вместо референдумов о самообложении в муниципальных образованиях в основном стали проводиться сходы граждан в конкретных населенных пунктах по вопросу введения самообложения) [16].

Т а б л и ц а 8

*Динамика отдельных форм осуществления населением МСУ  
в целом по России за 2015–2021 гг.*

Форма участия населения в МСУ	2015	2016	2019	2020	2021	2021 к 2015, %
Проведено местных референдумов, ед.	955	1 555	114	22	73	7,6
В т.ч.						
референдумов о самообложении, ед.	955	1 554	111	21	72	7,5
Количество зарегистрированных ТОС, тыс.	24,7	27,6	32,0	35,0	35,0	141,7
Число проведенных публичных слушаний, тыс.	85,1	95,6	85,0	63,0	67,6	79,4
Число сельских населенных пунктов со старостами, тыс.	30,0	24,1	27,6	29,0	27,9	93,0

*Источник:* составлено автором по докладом Министерства юстиции РФ «О результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации» за 2015–2021 гг.

<sup>4</sup> В Федеральном законе № 131-ФЗ перечислены основные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сходы граждан; правотворческая инициатива граждан; инициативные проекты; территориальное общественное самоуправление; староста сельского населенного пункта; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы.

На муниципальном уровне особо остро стоит проблема с обеспеченностью квалифицированными кадрами. Работа в органах местного самоуправления и на муниципальной службе не является достаточно привлекательной в связи с невысоким уровнем оплаты труда (согласно данным Росстата<sup>5</sup>, в среднем по России в 2021 г. заработная плата в органах местного самоуправления составляла 64% от размера соответствующей заработной платы в госсекторе и 80% от средней зарплаты в целом по экономике региона) при высоком и возрастающем уровне персональной ответственности за исполнение соответствующих полномочий и функций.

### **Результаты опроса глав муниципальных образований и граждан**

В апреле – августе 2022 г. сотрудниками Вологодского научного центра Российской академии наук (ФГБУН ВолНЦ РАН) был проведен<sup>6</sup> очередной опрос глав муниципальных образований Вологодской области (первый такой опрос проведен в 2007 г. по итогам 2006 г.). По результатам опроса выявлены *ключевые, по мнению глав муниципалитетов, проблемы* возглавляемых ими муниципалитетов: неблагоприятная демографическая ситуация (сохранение естественной и миграционной убыли населения), слабая диверсифицированность экономики, проблемы с трудоустройством населения, неудовлетворительное состояние дорожно-транспортной инфраструктуры<sup>7</sup> (см. табл. 9). За 10 лет значимость данных проблем сохранилась.

Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муниципальных образований объясняется нерешенностью ряда проблем. Наиболее значимые из них, по мнению опрошенных:

- недостаточность финансовых ресурсов;
- неуккомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами;
- пассивность местного населения;
- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти;
- отсутствие механизмов согласования интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории.

Следует отметить, что *перечень ключевых проблем* в развитии муниципальных образований области на протяжении всего периода исследования (16 опросов глав) *остаётся практически неизменным*.

<sup>5</sup> Информация о кадрах государственной гражданской и муниципальной службы в 2021 г. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/kadr\\_2021.docx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/kadr_2021.docx)

<sup>6</sup> Автор данной статьи – основной организатор проведения данного опроса.

<sup>7</sup> В 2022 г. от 25 до 68% респондентов указали на «плохое» и «очень плохое» состояние данных сфер.

Т а б л и ц а 9

**Оценка состояния муниципального образования по нижеследующим параметрам в 2012 и в 2022 г., % от числа респондентов, выбравших варианты ответа «плохое» и «очень плохое»<sup>\*)</sup>**

Параметр	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	2012	2022	2012	2022	2012	2022
Демографическая ситуация	54,6	65,0	50,0	71,4	64,7	69,8
Трудоустройство	17,6	5,0	33,3	28,6	55,8	48,8
Экономическое развитие	18,2	15,0	50,0	57,1	60,2	45,2
Обеспеченность населения транспортными услугами	18,2	0,0	91,7	28,6	29,3	38,1
Диверсифицированность экономики	50,0	15,0	41,7	57,1	59,6	30,2
Обеспеченность населения услугами связи (Интернет, мобильная связь)	4,6	0,0	0,0	0,0	33,3	25,6
Доступность и качество услуг сферы здравоохранения	13,6	20,0	58,3	42,9	23,8	23,3
Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры	59,1	10,0	58,3	71,4	61,1	23,3
Материальное благосостояние населения	27,3	0,0	41,7	28,6	35,3	19,0
Жилищно-коммунальное обслуживание	31,8	15,0	41,7	0,0	36,5	18,6
Обеспеченность населения жильем	18,2	20,0	66,7	28,6	44,3	18,6

Источник: составлено автором.

<sup>\*)</sup> Результаты анкетных опросов глав муниципальных образований Вологодской области, проведенных ФГБУН ВолНЦ РАН в 2006–2022 гг. Генеральная совокупность – главы всех муниципальных образований Вологодской области (от 372 в 2006 г. до 75 в 2023 г.). Количество полученных и заполненных анкет позволяет обеспечить ошибку выборки не более 4–5%.

Наличие этих проблем приводит к ограниченности возможностей органов местного самоуправления для самостоятельного решения всех проблем и задач развития муниципалитетов. Так, главы отмечают, что меньше всего они могут повлиять на решение проблемы обеспечения населения жильем (в своих ответах на это указали 65% глав районов (см. табл. 10), 86% глав городских поселений и 47% глав сельских поселений), проблем в сфере ЖКХ (30, 86 и 51% соответственно), дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения (45, 71, 35%), безработицы и трудоустройства (35, 86, 55%), формирования экономической базы (30, 57, 47%), развития малого бизнеса (20, 43, 55%).

Т а б л и ц а 10

*Распределение ответов респондентов на вопрос «Оцените, пожалуйста, возможности органов местного самоуправления Вашего муниципального образования по решению проблем в следующих сферах в 2012 г. и 2022 г., % от числа ответивших, выбравших варианты ответа «крайне низкие» и «низкие»<sup>\*)</sup>*

Параметр	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	2012	2022	2012	2022	2012	2022
Обеспечение населения жильем	54,6	65,0	75,0	85,7	65,3	46,5
Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения	–	45,0	–	71,4	–	34,9
Проблема безработицы и трудоустройства	22,8	35,0	50,0	85,7	63,4	54,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	31,8	30,0	66,7	85,7	57,1	51,2
Формирование экономической базы муниципалитета	4,5	30,0	66,0	57,1	64,7	46,5
Повышение туристской привлекательности	18,2	25,0	75,0	71,4	53,8	44,2
Обеспечение жителей транспортными услугами	27,3	25,0	25,0	57,1	37,2	41,9
Повышение уровня социальной активности населения	31,8	25,0	41,6	28,6	52,6	26,8
Развитие малого бизнеса	22,8	20,0	41,7	42,9	63,5	58,1
Обеспечение социальной защиты населения	9,1	15,0	16,6	42,9	14,8	18,6
Обеспечение общественного порядка	13,6	10,0	33,3	85,7	23,1	41,9
Благоустройство территории	–	10,0	–	71,4	–	19,0
Обеспечение качественного образования	0,0	5,0	33,3	28,6	27,6	37,2
Охрана окружающей среды	4,6	5,0	25,0	57,1	19,9	20,9
Организация отдыха и культуры	13,6	0,0	16,6	14,3	19,9	11,6

*Источник:* составлено автором.

<sup>\*)</sup> Результаты анкетных опросов глав муниципальных образований Вологодской области, проведенных ФГБУН ВолНЦ РАН в 2006–2022 гг. Генеральная совокупность – главы всех муниципальных образований Вологодской области (от 372 в 2006 г. до 75 в 2023 г.). Количество полученных и заполненных анкет позволяет обеспечить ошибку выборки не более 4–5%.

Отношение глав муниципалитетов Вологодской области к ключевым аспектам новой муниципальной реформы (проекту нового федерального закона о местном самоуправлении) *в целом неоднозначное. Около чет-*

верти всех ответивших глав негативно относятся к установлению двух перечней вопросов местного самоуправления и усилению ответственности глав перед высшим должностным лицом субъекта Федерации. К ликвидации поселенческого уровня закономерно крайне отрицательно относятся главы сельских поселений (43% всех ответивших против 8% среди глав районов). От 17 до 37% респондентов также отрицательно оценивают и повышение роли различных форм самоорганизации населения (ТОС, старосты, инициативные проекты). Данный факт можно объяснить пока еще сохраняющейся неурегулированностью функционирования данных форм, порядка их взаимодействия с органами местного самоуправления.

Опрошенные главы муниципалитетов указывают на проблемы, которые должны быть сняты в рамках новой реформы местного самоуправления. Они связаны в первую очередь с повышением финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов (более 74% всех респондентов) и обеспечением соответствия объема полномочий объему ресурсов на их исполнение, конкретизацией вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления. Для глав сельских поселений также важна возможность сохранения самостоятельного поселенческого уровня управления [8].

В апреле 2023 г. в рамках очередного мониторинга экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области<sup>8</sup> жителям Вологодской области задавался вопрос об их отношении к преобразованию муниципальных районов в муниципальные округа<sup>9</sup>.

По результатам опроса жителей муниципальных районов/округов выявлено, что 40% опрошенных оценивают такие преобразования положительно или скорее положительно, 21% – отрицательно или скорее отрицательно, 39% респондентов затруднились ответить (это обусловлено, что за несколько месяцев они еще не успели в полной мере оценить произошедшие преобразования в системе управления муниципалитета проживания). Более половины респондентов (52%) (см. табл. 11) затруднились ответить на вопрос относительно ожидаемых последствий преобразований.

Следующими по значимости вариантами ответа были ожидание положительных эффектов (сокращение расходов на органы МСУ и увеличение их возможностей по развитию муниципалитета).

---

<sup>8</sup> Мониторинг проводится Вологодским научным центром РАН в форме анкетного опроса жителей 6 раз в год на территории 2 городских округов и 8 муниципальных районов/округов Вологодской области; величина ошибки выборки не превышает 3%.

<sup>9</sup> В 2022 г. 20 из 26 муниципальных районов Вологодской области были преобразованы в муниципальные округа в соответствии с действующим Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в полной мере они начали функционировать с 1 января 2023 г.; в апреле-мае 2023 г. еще 3 района области были преобразованы в округа.

Т а б л и ц а 11

**Распределение ответов жителей Вологодской области в 2023 г. на вопрос «Какие Вы ожидаете последствия от преобразования муниципальных районов в муниципальные округа?», % от числа ответивших<sup>\*)</sup>**

Вариант ответа	В среднем по районам
Затрудняюсь ответить	52,4
Сократятся расходы местного бюджета на функционирование органов местного самоуправления, на проведение выборов	20,7
У органов местного самоуправления будет больше возможностей для решения вопросов и проблем развития муниципалитета	17,2
Увеличатся препятствия, сложности для жителей при взаимодействии с местными органами власти	16,2
Снизится доступность органов местного самоуправления для жителей	15,6
Произойдет консолидация экономических, представительских, административных, кадровых и иных ресурсов на территории округа	14,8
Повысится роль населения в принятии и реализации решений по развитию муниципалитета (в т.ч. в рамках деятельности ТОС, НКО, сельских старост)	10,8

*Источник:* составлено автором.

<sup>\*)</sup> Результаты анкетных опросов глав муниципальных образований Вологодской области, проведенных ФГБУН ВолНЦ РАН в 2006-2022 гг. Генеральная совокупность – главы всех муниципальных образований Вологодской области (от 372 в 2006 г. до 75 в 2023 г.). Количество полученных и заполненных анкет позволяет обеспечить ошибку выборки не более 4-5%.

В заключение раздела отметим, что за 20 лет с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) более чем 190 федеральными законами в него были внесены сотни изменений, которые существенно трансформировали первоначально заложенные принципы и задачи реформы местного самоуправления. Поэтому принятие нового федерального закона – это *объективная необходимость*.

### ***Направления и задачи дальнейшего реформирования местного самоуправления***

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. В.В. Путиным были обозначены ключевые задачи развития местного самоуправления в современных условиях: «необходимо провести детальную инвентаризацию всех расходных полномочий, которыми наделены муниципалитеты, понять объем выполняемых ими задач, оценить реальную финансовую

обеспеченность таких полномочий»; «актуализировать показатели эффективности органов местного самоуправления и на их базе создавать и совершенствовать механизмы поощрения лучших руководителей муниципального звена»; «нужна прочная кадровая основа местного самоуправления»; «контрольно-надзорным органам, прокурорам нужно расширять практику профилактических мер»<sup>10</sup>.

Решение этих задач, как показали результаты *полевых исследований* в ЕСП и Вологодской области, потребует реализации системы мер, направленных на укрепление организационных и финансово-экономических основ института местного самоуправления. Перечислим главные составляющие этой системы.

1. Закрепление концептуальных основ и принятие нового профильного федерального закона, регламентирующего развитие МСУ в единой системе публичной власти. Это предполагает:

- разработку и широкое обсуждение (органами власти совместно с экспертами, учеными) новых «Основ государственной политики в области развития института местного самоуправления» (далее — Основы), где была бы конкретизирована роль, функции и задачи местного самоуправления в достижении общенациональных целей и задач, локальных функций и задач, а также отражены концептуальные направления совершенствования госполитики в данной сфере с точки зрения развития правовых, организационных, финансово-экономических и иных основ функционирования института местного самоуправления на долгосрочную перспективу;
- принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» после стабилизации социально-экономической и геополитической ситуации и после выборов 2024 г.; точечные корректировки существующего Закона № 131-ФЗ до принятия нового федерального закона. Соответственно новая реформа МСУ должна начаться после утверждения Основ и принятия нового федерального закона о местном самоуправлении.

2. Корректировки нормативно-правовых основ функционирования МСУ, включающие:

- конкретизацию и уточнение полномочий органов местного самоуправления, четкое разграничение полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами МСУ;
- принятие разработанных в 2020 г. Минэкономразвития Российской Федерации законопроектов о развитии городских агломераций и межмуниципального сотрудничества;
- конкретизацию роли муниципальных образований в достижении национальных целей России, в обеспечении национальной без-

<sup>10</sup> Заседание Совета по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70959>

опасности страны (установление конкретных показателей на местном уровне и объема ответственности органов МСУ).

3. Точечные корректировки финансово-экономических основ функционирования института местного самоуправления:

- передача в местные бюджеты отчислений от налога на прибыль по ставке 2–3%, которые в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет, и др.;
- замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ;
- учет особенностей развития муниципальных образований в рамках системы межбюджетных отношений в целях стимулирования муниципалитетов к наращиванию собственного экономического потенциала и др.

4. Корректировки организационных основ института местного самоуправления. Оптимальным в рамках новой реформы МСУ видится одноуровневая модель организации МСУ с обязательным формированием территориальных подразделений администрации муниципального, городского округа в упраздняемых поселениях и с повышением роли различных форм участия непосредственно населения в развитии территорий. Вместе с тем данный вопрос требует дальнейшей проработки, в т.ч. в части возможности дифференцированного подхода к организации местного самоуправления в зависимости от пространственной и иной специфики того или иного региона России (субъекта Федерации).

### Список литературы

1. Местное самоуправление в России: теория и современные социальные практики: монография / Э.Ю. Майкова [и др.]; под общ. ред. Э.Ю. Майковой, Е.В. Симоновой. Тверь: Тверской государственный технический университет, 2016. 208 с.

2. Щепачев В.А. Конституция Российской Федерации 2020 г.: местное самоуправление в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 30–36.

3. Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 23–50.

4. Шугрина Е.С. Новые тренды в местном самоуправлении как поиск баланса между развитием местного самоуправления и развитием территории // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1. С. 3–7.

5. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Риски утраты оптимальной структуры российского местного самоуправления // Экономическая безопасность. 2022. Т. 5. № 1. С. 45–60.

6. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Актуальные проблемы муниципальной реформы в Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2022. № 1. С. 28–41.

7. Одинцова А.В. Реформирование институционального пространства развития муниципальных образований // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 82–97.

8. Ворошилов Н.В. Проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2022. Т. 15. № 5. С. 170–188.

9. Упоров И.В., Гришай Е.В., Попов М.Ю. Местное самоуправление в России на пороге перемен: к законопроекту есть вопросы // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 1. С. 123–127.

10. Болдырев О.Ю. Проект нового закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 65–70.

11. Широков А.Н., Юркова С.Н. МСУ: большая реформа или упразднение? // Бюджет. 2022. № 1 (229). С. 70–74.

12. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2023 г. // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2023.xlsx>

13. База данных показателей муниципальных образований // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm>

14. Ворошилов Н.В. Развитие городских агломераций на территории Европейского Севера России // Федерализм. 2021. Т. 26. № 4 (104). С. 54–74.

15. Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

16. Ворошилов Н.В. Особенности, тенденции и факторы развития различных форм осуществления населением местного самоуправления в регионах Европейского Севера России // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2023. № 3. С. 165–183.

## References

1. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: teoriia i sovremennye sotsial'nye praktiki: monografiia [Local Self-Government in Russia: Theory and Modern Social Practices: Monograph], E.Iu. Maikova et al., edited by E.Iu. Maikova, E.V. Simonova. Tver', Tverskoi gosudarstvennyi tekhnicheskii universitet, 2016, 208 p. (In Russ.).

2. Shchepachev V.A. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii 2020 g.: mestnoe samoupravlenie v edinoi sisteme publichnoi vlasti [Constitution of the Russian Federation 2020: Local Self-Government in the Unified System of Public Power], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo* [Constitutional and Municipal Law], 2021, No. 12, pp. 30–36. (In Russ.).

3. Gligich-Zolotareva M.V., Luk'ianova N.I. Novye kontury transformatsii publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii [New Contours of Transformation of Public Power in the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2022, Vol. 27, No. 1 (105), pp. 23–50. (In Russ.).

4. Shugrina E.S. Novye trendy v mestnom samoupravlenii kak poisk balansa mezhdru razvitiem mestnogo samoupravleniia i razvitiem territorii [New Trends in Local Self-Government as a Search for a Balance Between the Development of Local Self-Government and the Development of the Territory], *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2023, No. 1, pp. 3–7. (In Russ.).

5. Bukhval'd E.M., Valentik O.N. Riski utraty optimal'noi struktury rossiiskogo mestnogo samoupravleniia [Risks of Loss of the Optimal Structure of Russian Local

Self-Government], *Ekonomicheskaja bezopasnost'* [Economic Security], 2022, Vol. 5, No. 1, pp. 45–60. (In Russ.).

6. Ivanov O.B., Bukhval'd E.M. Aktual'nye problemy munitsipal'noi reformy v Rossiiskoi Federatsii [Actual Problems of Municipal Reform in the Russian Federation], *ETAP: ekonomicheskaja teoriia, analiz, praktika* [ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice], 2022, No. 1, pp. 28–41. (In Russ.).

7. Odintsova A.V. Reformirovanie institutsional'nogo prostranstva razvitiia munitsipal'nykh obrazovaniy [Reforming the Institutional Space for the Development of Municipalities], *Federalizm* [Federalism], 2022, Vol. 27, No. 2 (106), pp. 82–97. (In Russ.).

8. Voroshilov N.V. Problemy i perspektivy razvitiia instituta mestnogo samoupravleniia v Rossii [Problems and Prospects of Development of the Institute of Local Self-Government in Russia], *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2022, Vol. 15, No. 5, pp. 170–188. (In Russ.).

9. Uporov I.V., Grishai E.V., Popov M.Iu. Mestnoe samoupravlenie v Rossii na poroge peremen: k zakonoproektu est' voprosy [Local Self-Government in Russia on the Threshold of Change: There Are Questions to the Bill], *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki* [Humanities, Socio-Economic and Social Sciences], 2022, No. 1, pp. 123–127. (In Russ.).

10. Boldyrev O.Iu. Proekt novogo zakona o mestnom samoupravlenii bez samoupravleniia [Draft New Law on Local Self-Government Without Self-Government], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo* [Constitutional and Municipal Law], 2022, No. 2, pp. 65–70. (In Russ.).

11. Shirokov A.N., Iurkova S.N. MSU: bol'shaia reforma ili uprazdnenie? [LSG: Big Reform or Abolition?], *Biudzhethet* [Budget], 2022, No. 1 (229), pp. 70–74. (In Russ.).

12. Chislo munitsipal'nykh obrazovaniy po sub'ektam Rossiiskoi Federatsii po sostoianiiu na 1 ianvaria 2023 g. [Number of Municipalities by Subjects of the Russian Federation as of January 1, 2023], *Rosstat* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2023.xlsx>

13. Baza dannykh pokazatelei munitsipal'nykh obrazovaniy [Database of Indicators of Municipalities], *Rosstat* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm>

14. Voroshilov N.V. Razvitie gorodskikh aglomeratsii na territorii Evropeiskogo Severa Rossii [Development of Urban Agglomerations on the Territory of the European North of Russia], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 4 (104), pp. 54–74. (In Russ.).

15. Otchety ob ispolnenii konsolidirovannykh biudzhetrov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov territorial'nykh gosudarstvennykh vnebiudzhethnykh fondov [Reports on the Execution of Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation and Budgets of Territorial State Extra-Budgetary Funds], *Ofitsial'nyi sait Federal'nogo kaznacheistva Rossiiskoi Federatsii* [Official Website of the Federal Treasury of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

16. Voroshilov N.V. Osobennosti, tendentsii i faktory razvitiia razlichnykh form osushchestvleniia naseleniem mestnogo samoupravleniia v regionakh Evropeiskogo Severa Rossii [Features, Trends and Factors of Development of Various Forms of Implementation of Local Self-Government by the Population in the Regions of the European North of Russia], *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poriadka* [The North and the Market: the Formation of an Economic Order], 2023, No. 3, pp. 165–183. (In Russ.).

## PREREQUISITES AND PROSPECTS FOR THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

*In October 2023, 20 years were celebrated since the adoption of Federal Law-No. 131-FZ dated 06.10.2003 "On the General principles of the Organization of local Self-Government in the Russian Federation"; in January 2022, the State Duma of the Russian Federation adopted a new draft law on local self-government in the first reading, but for now its further consideration has been postponed. The purpose of this article is to identify the prerequisites and directions for further reform of local self-government. The article identifies trends and problems in the development of local self-government and municipalities in the 2000s and 2020s, including: reduction and liquidation of urban and rural settlements as a result of their unification and transformation of municipal districts into urban and municipal districts; preservation of low financial and economic independence of municipalities, as well as a high level of intraregional socio-economic differentiation on the against the background of the concentration of population and production in urban agglomerations and the persistence of systemic problems in the development of rural areas. Based on questionnaire surveys of heads of municipalities and residents of the Vologda Oblast, their attitude to the new reform of local self-government was revealed. In the final part of the article, a conceptual vision of the prospects for the development of local self-government in Russia is outlined.*

**Keywords:** local self-government, reform, municipalities, the European North of Russia, the Russian Federation.

JEL: H70, R12, R58

*Дата поступления – 10.10.2023 г.*

### **ВОРОШИЛОВ Николай Владимирович**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории исследования проблем управления пространственными социально-экономическими системами центра исследования пространственного развития социально-экономических систем отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах;

Федеральное государственной бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук» / ул. Горького, д. 56а, г. Вологда, 160014.

e-mail: niks789@yandex.ru

### **VOROSHILOV Nikolay V.**

Cand. Sc. (Econ.), Senior Research at the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems;

Federal State Budgetary Institution of Sciences "Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences" / 56a, Gorky Str., Vologda, 160014.

e-mail: niks789@yandex.ru

### **Для цитирования:**

Ворошилов Н.В. Предпосылки и перспективы реформирования местного самоуправления в России // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 53–75. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-53-75>

*Л.Н. ЛЫКОВА*

## КОНСОЛИДИРОВАННЫЕ БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПЕРВОМ ПОЛУГОДИИ 2023 г. БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ НАРАСТАЮТ\*

*Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в I полугодии текущего года характеризовалось реальными темпами роста поступлений налога на прибыль и лишь номинальным ростом налога на доходы физических лиц. Увеличение поступлений федеральных трансфертов отчасти определялось финансированием бюджетов новых регионов Российской Федерации. На динамику собственных доходов региональных бюджетов в первом полугодии кроме роста хозяйственной активности оказывали влияние такие факторы, как отмена уплаты налога на прибыль в рамках консолидированных групп налогоплательщиков и ускоренный порядок возмещения по НДС. Рост расходов региональных бюджетов отставал от роста доходов, но существенно опережал прошлогодние показатели, результатом чего стало сокращение профицита субфедеральных бюджетов по сравнению с предшествующим годом. Сохранилась тенденция к росту объемов государственного и муниципального долга на фоне роста задолженности перед Минфином России. Рост объемов государственного долга имеет место как в относительно благополучных регионах, так и в проблемных. Сокращение отдельными субъектами Российской Федерации объемов долговых обязательств пока не может изменить общей картины. Утвержденный закон о федеральном бюджете на 2024 г. и последующие годы предполагает сокращение федеральной поддержки региональных бюджетов на фоне роста потребности в расходах и содержит существенные риски для исполнения субфедеральных бюджетов.*

**Ключевые слова:** регион, региональные бюджеты, субъект Российской Федерации, межбюджетные трансферты, государственный долг субъектов Российской Федерации.

JEL: H20, H50, H60, H77

---

\* Статья подготовлена в рамках совместной деятельности ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», ФГБУН «Институт экономики РАН» и ФГБУН «Центральный экономико-математический институт РАН» в составе консорциума «Региональная политика», созданного в рамках ПСАЛ «Приоритет-2030».

В настоящее время в экономической литературе накоплен значительный массив исследований влияния различных кризисов на экономику субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ) и бюджетную ситуацию в них [1; 2; 3]. Развернутый обзор некоторых работ представлен, в частности, в [4]. Однако в целом формирующуюся ситуацию в экономике и бюджетной системе в текущем году *сложно отнести к разряду кризисных*. В то же время принятый Федеральный закон от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» свидетельствует о выраженном нарастании рисков формирования доходов бюджетов субъектов РФ и осуществлении ими финансирования обязательств.

Итоги I полугодия 2023 г. для региональных бюджетов в целом сложились относительно благополучно на фоне ожидавшихся проблем. Существенные различия в процессе исполнения региональных бюджетов определялись отраслевой специализацией экономик субъектов РФ и их географическим расположением. Если в конце 2022 г. – начале 2023 г. можно было ставить вопрос о развитии очередного экономического кризиса и рассматривать бюджетную ситуацию с точки зрения проблемной динамики ряда ключевых экономических показателей<sup>1</sup>, то *итоги I полугодия в целом оказались существенно лучше ожиданий*.

Так, если в целом по Российской Федерации индекс промышленного производства по итогам полугодия составил 102,6 [5], то максимальные значения для регионов с существенной долей промышленности в структуре экономики составили 120,7 – в Чувашской Республике и 115,2 – в Тульской области. Сокращение промышленного производства ожидаемо имело место в регионах с существенной долей добывающей промышленности, в частности, в Ямало-Ненецком автономном округе (94,0) и Магаданской области (93,3). Рост реальных денежных доходов имел место во всех субъектах РФ кроме Камчатского края и Магаданской области, а в 15 регионах он *превысил отметку 110*<sup>2</sup>.

Остановимся более подробно на итогах исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ в I полугодии текущего года и на некоторых аспектах закона о федеральном бюджете на 2024 г. и последующие годы в части его потенциального влияния на бюджетную ситуацию в регионах в рамках бюджетного трехлетия.

---

<sup>1</sup> Социально-экономическое положение России. Январь – июнь 2023 года. Доклад // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 10.11.2023).

<sup>2</sup> Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. Январь – сентябрь 2023 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259> (дата обращения: 10.11.2023).

### Доходы региональных бюджетов

Поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ по итогам I полугодия 2023 г. составили 10 334,6 млрд руб. и превысили показатели аналогичного периода прошлого года на 10,3%, или на 961,8 млрд руб. (см. табл. 1). С учетом инфляции доходы региональных бюджетов увеличились на 4,4%. При этом имела место *положительная динамика* как поступлений собственных доходов региональных бюджетов, так и безвозмездных поступлений. Собственные доходы по итогам полугодия превысили значения аналогичного периода 2022 г. на 9,0% (на 3,2% с учетом инфляции). Существенно более высокие показатели роста наблюдались по трансфертам из федерального бюджета – они увеличились на 24,1% (на 17,5% с учетом динамики цен).

Столь существенный рост безвозмездных поступлений в консолидированные бюджеты был связан главным образом с двумя обстоятельствами. Во-первых, с отражением в общем объеме трансфертов безвозмездных поступлений в консолидированные бюджеты четырех новых регионов. Без их учета прирост поступлений трансфертов составит всего 1,9%, что не компенсирует их инфляционного обесценения. Вторым обстоятельством, которое существенно сказывалось на доходах региональных бюджетов в начале года, стало введение уплаты налогов с использованием ЕНС (единого налогового счета). В январе-феврале это привело к существенным задержкам в поступлении налоговых доходов в бюджеты всех уровней, и в т.ч., в региональные, что потребовало увеличения трансфертов для обеспечения финансирования необходимых расходов. Позднее ситуация в целом нормализовалась, отчасти вследствие изменения порядка отражения поступлений налоговых доходов. Доля трансфертов в общей сумме месячных доходов колебалась в интервале от 43,3% в январе и 30,5% в мае до 11,7% в марте и 12,6% в июне. В целом же по состоянию на 1 июля 2023 г. доля трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ составила 18,2%, что соответствует прошлогодним показателям (18,6%).

По состоянию на 1 июля 2023 г. *налоговые доходы* консолидированных бюджетов субъектов РФ (доходы, администрируемые ФНС) сложились в сумме 7 646,2 млрд руб. и *превысили прошлогодние показатели* на 557,4 млрд руб., или на 7,9% (на 2,1% в реальном исчислении). Динамика налоговых поступлений в региональные бюджеты существенно различается по регионам страны. Так, в 57 субъектах РФ имело место превышение прошлогодних показателей (на 722,9 млрд руб. по общей сумме), а в 28 – сокращение (на 192,1 млрд руб.)<sup>3</sup>. Наиболее весомым был вклад Москвы в прирост налоговых доходов – более 29% (см. табл. 2). Более 5% прироста данной категории доходов обеспечили бюджеты Ханты-Мансийского автономного округа, Московской области, Краснодарского края и Свердловской области. Выделяется группа

<sup>3</sup> Без учета новых субъектов РФ.

субъектов РФ, где прирост налоговых поступлений по итогам полугодия превысил 30%. Это – Краснодарский и Забайкальский края, Мурманская и Смоленская область, Республика Чувашия. Прирост свыше 20% продемонстрировали еще 9 регионов, в т.ч. Ханты-Мансийский автономный округ, Свердловская и Нижегородская области, Республика Бурятия и др. Причины столь существенных значений прироста поступлений в регионах различались: для некоторых это было результатом низкой базы первого полугодия 2022 г., для некоторых – результатом бюджетного импульса, связанного с ростом различных составляющих бюджетных расходов (госзакупок, инвестиций и прямых трансфертов населению), а для некоторых – результатом ликвидации уплаты налога на прибыль организаций в рамках консолидированных групп налогоплательщиков (фактически за счет номинального роста облагаемой базы и перераспределения суммы налога от одних регионов к другим).

Т а б л и ц а 1

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ,  
I полугодие 2022–2023 гг., млрд руб.

Показатель	2022	2023		
	Млрд руб.	Млрд руб.	% к 2022 г.	Прирост по сравнению с 2022 г., млрд руб.
1	2	3	4	5
Доходы – всего	9 372,8	10 334,6	110,3	961,8
В т.ч.:				
Налог на прибыль	2 951,5	3 189,2	108,1	237,7
НДФЛ	2 355,8	2 473,0	105,0	117,2
в т.ч.: НДФЛ, исчисленный по ставке 15%	382,3	327,8	85,7	-50,5
Акцизы	521,4	551,3	105,7	29,9
Налоги на имущество	670,6	775,7	115,7	105,1
в т.ч.:				
налог на имущество организаций	538,0	651,2	121,0	113,2
налог на имущество физических лиц	9,0	4,8	53,3	-4,2
Земельный налог	79,0	76,4	96,7	-2,6
Транспортный налог	43,7	42,4	97,0	-1,3
Налоги на совокупный доход	510,2	543,8	106,6	33,6

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5
в т.ч.:				
упрощенная система налогообложения	457,7	495,1	108,2	37,4
налог на профессиональный доход	10,5	15,8	150,5	5,3
Трансферты из федерального бюджета	1 739,8	2 012,6	115,7	272,8

Источник: рассчитано автором по [5; 6].

Таблица 2

**Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ,  
январь – июнь 2022 и 2023 г.**

Субъект РФ	2022	2023			
	Млрд руб.	Млрд руб.	Прирост по сравнению с 2022 г., млрд руб.	Доля в общей сумме доходов, %	Доля в приросте <sup>*)</sup> доходов, %
Всего по субъектам РФ	7 088,8	7 646,2	557,4 (722,9 <sup>*)</sup> )	100,0	100,0
В т.ч.:					
г. Москва	1 570,1	1 780,8	210,7	23,3	29,1
Ханты-Мансийский автономный округ	202,2	261,9	59,7	3,4	8,3
Московская область	398,7	455,8	57,1	6,0	7,9
Краснодарский край	154,3	203,6	49,3	2,7	6,8
Свердловская область	163,9	200,0	36,1	2,6	5,0
Нижегородская область	131,1	157,7	26,6	2,1	3,7
Ленинградская область	105,8	129,7	23,9	1,7	3,3
Ростовская область	99,7	120,3	20,6	1,6	2,8
Республика Саха (Якутия)	100,9	118,2	17,2	1,5	2,4
Остальные 48 субъектов РФ	4 162,0	4 218,2	56,2	55,2	–

Источник: рассчитано автором по [7; 8].

<sup>\*)</sup> Прирост по группе субъектов РФ, показавших рост налоговых поступлений.

Сокращение налоговых доходов наиболее существенным по относительным показателям было в Республике Хакасии, где налоговые поступления по итогам полугодия составили 57,9% прошлогодних сумм. По абсолютным значениям наиболее серьезными стали потери налоговых доходов в Санкт-Петербурге и Кемеровской области. На эти два субъекта РФ приходится более 55% общей суммы потерь доходов, администрируемых ФНС.

Остановимся более подробно на динамике основных видов налоговых доходов, формирующих региональные бюджеты. Поступления доходов из двух основных источников – налога на прибыль организаций и НДФЛ по итогам полугодия демонстрируют выраженный рост. На их долю по итогам июня 2023 г. приходилось более 55% общей суммы доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и более 74% налоговых доходов.

Поступления налога на прибыль по сравнению с показателями аналогичного периода прошлого года *возросли* на 8,1% (на 2,3% с учетом темпов инфляции) и обеспечили 30,9% общей суммы доходов региональных бюджетов. Положительная динамика поступлений налога имела место в 50 регионах<sup>4</sup>. В общей сумме прирост доходов составил 498,8 млрд руб. Более 71% этого прироста (см. табл. 3) обеспечили *шесть субъектов РФ*.

Т а б л и ц а 3

*Динамика поступлений налога на прибыль в регионах с наиболее значительными суммами прироста и потерь, январь – июнь 2023 г. по сравнению с январем – июнем 2022 г., %*

Субъект РФ	Доля в общей сумме прироста/ потерь поступлений налога на прибыль	Темпы роста
1	2	3
Прирост поступлений		
г. Москва	39,2	132,0
Ханты-Мансийский автономный округ	9,2	148,1
Московская область	8,0	129,5
Краснодарский край	6,1	164,2
Свердловская область	5,4	141,3
Ленинградская область	3,7	138,6
Потери поступлений		
Республика Татарстан	3,70	89,83
Республика Башкортостан	3,80	76,17
Сахалинская область	3,80	87,55

<sup>4</sup> Без учета новых субъектов РФ.

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3
Республика Коми	4,48	57,84
Республика Хакасия	4,83	25,89
Ямало-Ненецкий автономный округ	4,95	90,29
Иркутская область	4,99	80,67
Кемеровская область – Кузбасс	20,56	52,19
г. Санкт-Петербург	25,35	78,73

Источник: рассчитано автором по [7; 8].

Сокращение поступлений налога на прибыль организаций затронуло 35 субъектов РФ. Общая сумма снижения доходов от данного налога составила 267,3 млрд руб. Более 76% общей суммы потерь приходится на 9 регионов. Это Санкт-Петербург, Кемеровская, Иркутская и Сахалинская области, Ямало-Ненецкий автономный округ, а также Республики Татарстан, Башкортостан и Хакасия. В относительном выражении наиболее существенными стали потери налога для Республики Хакасия, где поступления налога на прибыль организаций составили всего 25,9% прошлогодних сумм, Кемеровской области (47,8%) и Республики Коми (57,8%). Для Сахалинской области и Республик Татарстан и Башкортостан существенную роль в сокращении поступлений данного налога сыграл *фактор отмены его уплаты в рамках консолидированной группы налогоплательщиков (КГН)*.

Так, в Республике Татарстан поступления налога от организаций, которые до 2023 г. входили в состав КГН, составили всего 4,6% прошлогодних сумм, а их доля в общих поступлениях налога в прошлом году превышала 45%. Фактически *происходит перераспределение налоговых поступлений* налога на прибыль в пользу тех субъектов РФ, где располагаются прибыльные организации.

Общая сумма доходов региональных бюджетов от НДФЛ по состоянию на 1 июля 2023 г. составила 2520,8 млрд руб. По сравнению с показателями аналогичного периода 2022 г. поступления этого налога возросли на 5,0%, или на 117,2 млрд руб. С учетом темпов инфляции доходы бюджетов от НДФЛ составили только 99,5% прошлогодних сумм. Отставание темпов роста поступлений этого налога от инфляции имело место *на фоне существенного роста номинальной начисленной заработной платы*, формирующей основной объем налоговой базы по данному налогу – на 12,7%<sup>5</sup>. Отчасти такое отставание поступлений от прошлогодних значений и номинального роста облагаемой базы может быть связано

<sup>5</sup> Социально-экономическое положение России. Январь – июнь 2023 года. Доклад // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 10.11.2023).

с опережающим применением налоговых вычетов по данному налогу и возврата его переплаты в связи со льготами. Косвенно на это могут указывать и данные о росте реальных располагаемых доходов — на 4,7%<sup>6</sup>. Для консолидированных бюджетов субъектов РФ НДФЛ это второй по значимости источник налоговых доходов (а для некоторых регионов первый), на его долю по итогам полугодия приходилось 25,1% общей суммы доходов.

Обращает на себя внимание *сокращение поступлений налога, уплачиваемого по ставке 15%* по сравнению с прошлогодними значениями на 54,5 млрд руб. По итогам полугодия поступления НДФЛ в этой части составили только 85,7% прошлогодних. Почти 69% потерь данной категории поступлений приходится на бюджет Москвы, а еще 8% — на бюджет Санкт-Петербурга.

По итогам января — июня 2023 г. в 76 субъектах РФ имел место рост поступлений НДФЛ. В общей сумме прирост доходов от этого налога составил 125,5 млрд руб. И только в 9 регионах наблюдалось снижение не только реальных, но и номинальных поступлений налога (на 26,3 млрд руб.). Основные потери доходов от этого налога приходятся на столичные города — Москву (77,6% общей суммы потерь) и Санкт-Петербург (10,1% потерь) за счет описанной выше компоненты. В относительном выражении эти потери в целом невелики — 2,8 и 1,5% соответственно.

Третьим по значимости источником доходов региональных бюджетов остается *налог на имущество организаций*. На его долю по итогам января — июня приходилось 6,3% всех доходов. В целом доля всей группы поимущественных налогов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ составляет 7,5%. По сравнению с итогами первого полугодия 2022 г. поступления поимущественных налогов увеличились на 15,7%, или на 105,1 млрд руб., в т.ч. доходы от налога на имущество организаций — на 21,0%. Отчасти это связано с отменой предоставленных в 2022 г. налоговых льгот и уплатой налогов в рамках осуществленных ранее отсрочек и рассрочек платежей.

Рост поступлений *налогов на совокупный доход* в первом полугодии 2023 г. лишь незначительно опережал инфляцию. По состоянию на 1 июля доходы консолидированных бюджетов от данной группы налогов превысили значения предшествующего года на 6,6%, или на 33,6 млрд руб. В данной группе основную роль играют поступления налога, взимаемого при упрощенной системе налогообложения — на него приходится более 90% этих доходов. По итогам I полугодия его поступления возросли на 8,2%, или на 37,4 млрд руб.

Существенный рост демонстрировали и поступления налога на профессиональный доход (на 50,5%, или на 5,3 млрд руб.). Однако доля данного налога в структуре налогов на совокупный доход незначительна — менее 3%. В то же время доходы региональных бюджетов

<sup>6</sup> Социально-экономическое положение России. Январь — июнь 2023 года. Доклад // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 10.11.2023).

от единого сельскохозяйственного налога (ЕСХН) и патентной системы налогообложения сократились на 19,1 и 21,2% соответственно. Сокращение поступления налога, уплачиваемого при патентной системе налогообложения, может быть связано с переходом предпринимателей на уплату налога на профессиональный доход. На фоне сокращения поступлений ЕСХН налог на профессиональный доход уже стал третьим по значимости налогом данной группы.

По итогам полугодия доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ от акцизов превысили показатели аналогичного периода прошлого года на 5,7%, или на 29,9 млрд руб. Этот прирост фактически *просто компенсировал инфляционное обесценение этих доходов* – в реальном выражении прирост составил 0,1%.

### ***Расходы региональных бюджетов и государственный долг***

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в I полугодии текущего года сложились в сумме 9 578,70 млрд руб. и превысили показатели предшествующего года на 16,7%, или на 1 370,6 млрд руб. С учетом темпов инфляции прирост объемов финансирования за счет региональных бюджетов составил 10,5%. Необходимо отметить, что в текущем году в составе расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ учитываются расходы бюджетов новых регионов. Имеющиеся данные позволяют лишь примерно оценить возможный прирост общей суммы расходов за счет данного фактора на основе данных, публикуемых на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации<sup>7</sup>. Без учета расходов новых регионов прирост расходов консолидированных бюджетов оценивается в 13,0% (оценка на основании публикуемых на Едином портале оперативных данных).

По состоянию на 1 июля 2023 г. *сальдо консолидированных бюджетов* субъектов РФ составило 755,9 млрд руб. Это *ниже итогов аналогичного периода прошлого года* на 213,7 млрд руб. В то же время по сравнению со значениями относительно благополучного 2021 г. (полугодия) профицит бюджетов более значителен (превышает на 309,2 млрд руб., или на 69,2%). Существенное сокращение профицита обеспечили такие регионы как Санкт-Петербург (более 50% сокращения общей суммы профицита), Кемеровская (еще почти 18%) и Иркутская (7%) области. Сказываются потери доходов, описанные выше.

Наличие профицита консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам полугодия имеет место на фоне *продолжающегося роста объемов государственного и муниципального долга*. По состоянию на 1 июля 2023 г. объем субфедеральных долговых обязательств составил 3 026,8 млрд руб. и превысил показатели начала текущего года на 238,1 млрд руб., или на 8,5%.

<sup>7</sup> Единый портал бюджетной системы Российской Федерации. URL: <https://www.budget.gov.ru/>

Опережающими темпами росла задолженность субъектов Федерации по бюджетным кредитам. С начала года эти обязательства увеличились на 17,2% или, на 338,6 млрд руб., что привело к росту их доли в структуре государственного долга. Если по итогам июня 2022 г. она составляла 65,7%, то в начале текущего года — уже 70,7%, а по итогам полугодия — 76,3%. Необходимо отметить, что отчасти *прирост* данной составляющей долга связан с предоставлением субъектам РФ инфраструктурных бюджетных кредитов (кредитов на обеспечение реализации инфраструктурных проектов), которые не учитываются при оценке контролируемых показателей долговой устойчивости субъектов РФ<sup>8</sup>. По итогам I полугодия имело место увеличение государственного и муниципального долга в 66 субъектах РФ. Объемы субфедерального долга свыше 70% собственных доходов имеют место в девяти регионах, в т.ч. в Костромской, Орловской, Псковской и Ульяновской областях, Республике Калмыкии, Карачаево-Черкесской республике и Еврейской автономной области, а в Республике Мордовии и Удмуртской Республике этот показатель превышает 100%. Сокращение объемов государственного долга по итогам рассматриваемого периода имело место в 17 субъектах РФ, в двух — этот показатель оставался неизменным с начала года.

Наиболее существенное увеличение долга по абсолютным значениям имело место в Москве — на 114,8 млрд руб. (т.е. на данный субъект РФ приходится более 25% прироста общей суммы долга). В относительном выражении госдолг города увеличился почти в 2 раза (на 93,4%). В то же время необходимо отметить, что общая сумма долга составила 13% доходов бюджета города, администрируемых ФНС, за полугодие. Необходимо отметить, что практически вся сумма государственного долга Москвы относится к видам обязательств, не учитывающихся Минфином страны при оценке долговой устойчивости. Это бюджетные инфраструктурные кредиты и зеленые облигации.

При том, что в Республике Мордовии показатели долговой нагрузки остаются чрезвычайно высокими, за год объем долга сократился на 32%. Также существенное сокращение общей суммы долговых обязательств имело место в Красноярском крае (на 17%) и Сахалинской области (на 67%). В этих двух регионах показатели долговой нагрузки незначительны (17 и 2% соответственно).

### ***Риски исполнения федерального бюджета в 2024 г. и потенциальные проблемы региональных бюджетов***

К началу осени 2023 г. оформились *ключевые риски в системе государственных финансов*. Одним из них является сохранение мягкой фискальной политики в сочетании с ужесточением денежно-кредитной

---

<sup>8</sup> Постановление правительства Российской Федерации от 4 марта 2020 года № 227 «Об утверждении Правил проведения оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации (с изменениями на 11 октября 2021 года). URL: <https://docs.cntd.ru/document/564366730> (дата обращения: 20.11.2023).

политики. Сформировавшаяся разнонаправленность основных блоков экономической политики усиливает риски реализации целей обеих. Сочетание мягкой бюджетной политики с активным стимулированием экономики в целом носит проинфляционный характер и *объективно требует* от Центрального Банка ужесточения денежно-кредитной политики для сдерживания темпов инфляции. Главным инструментом этого является ключевая ставка, рост которой приводит и к росту потребности в расходах бюджетов всех уровней по ряду направлений (стоимость обслуживания государственного долга, расходы на дотирование льготных ставок по кредитам различным категориям заемщиков и др.). Так, повышение ключевой ставки на 1 п.п. приводит к росту расходов только федерального бюджета более чем на 200 млрд руб.<sup>9</sup>

Параметры федерального бюджета на 2024 г. и плановый период 2025–2026 гг. определены *на основе базового варианта* прогноза Социально-экономического развития с достаточно высокими оценками ключевых для бюджета параметров (темпов роста ВВП, уровня и динамики мировых цен на энергоносители, темпов роста инвестиций, темпов инфляции, курса рубля) и повышают риски исполнения федерального бюджета по доходам.

Самостоятельную проблему и самостоятельные риски формирует заложенная в закон о Федеральном бюджете на 2024 г. и бюджетное трехлетие *модель взаимоотношений с субъектами РФ* по вопросам системы трансфертов, прав (и обязанностей) по финансированию дополнительных расходов, связанных с «геополитической ситуацией» и объемами государственного субфедерального долга. Так, на бюджетное трехлетие фактически запланировано сокращение общей суммы трансфертов консолидированным бюджетам субъектов РФ (на 28% по итогам трехлетнего периода и на 16,7% в 2024 г.). При этом, судя по прогнозам поступлений НДФЛ и налога на прибыль в федеральный бюджет, выраженного роста этих двух основных источников собственных доходов региональных бюджетов не прогнозируется<sup>10</sup>. Рост поступлений НДФЛ в федеральный бюджет прогнозируется только за счет налога на доходы по банковским вкладам, который не будет поступать в региональные бюджеты. Предполагается также возможность ограничения роста имущественных налогов (по решению субъектов РФ) – третьего по значимости источника доходов для региональных бюджетов.

Сокращение федеральных трансфертов в 2024 г. прогнозируется *по трем из четырех* видов федеральной помощи – только поступления субвенций должны возрасти на 9,5%. Их доля в общем объеме федеральных трансфертов невелика и составляет менее 10%. Основные виды трансфертов (дотации и субсидии) в первом году бюджетного трех-

<sup>9</sup> По информации замминистра финансов РФ В. Колычева. (см. : URL: <https://www.interfax.ru/business/926146> (дата обращения: 25.10.2023).

<sup>10</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8> (дата обращения: 25.10.2023).

летия должны сократиться на 12,0 и 6,3%, соответственно. Как было показано выше, в текущем году существенная часть прироста объемов федеральных трансфертов обеспечивалась поступлениями в новые регионы, бюджеты которых фактически формируются за счет безвозмездных поступлений. Вероятность того, что в ближайшие годы в этих регионах бюджеты будут формироваться на основе собственных доходов, невелика. Это означает, что эти потери будут приходиться на «старые» субъекты РФ, большинство из которых испытывают существенные сложности с формированием доходов, финансированием обязательств долговой нагрузкой.

Сокращение поступлений трансфертов из федерального бюджета на фоне снятия ряда ограничений на дополнительное финансирование региональными бюджетами расходов, вызываемых геополитическими катаклизмами, по сути, означает *перекладывание некоторой части расходов* с федерального на субфедеральный уровень. Соответственно возрастают риски выраженного роста государственного субфедерального долга и его финансирования либо в рыночной форме на фоне растущей ключевой ставки, либо за счет бюджетных кредитов все того же Минфина.

\* \* \*

В заключение отметим несколько обстоятельств, просматривающихся в настоящее время при исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Первое. Выраженный рост доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ — результат роста хозяйственной активности, в значительной мере вследствие бюджетного импульса прошлого и текущего годов. Вероятность затухания этого импульса повышает риски исполнения субфедеральных бюджетов в следующем году.

Второе. Планируемое сокращение трансфертов из федерального бюджета может существенно усложнить бюджетную ситуацию в целом ряде регионов. Высокие риски исполнения федерального бюджета по доходам усиливают и риски для субфедеральных бюджетов как в части безвозмездных поступлений, так и в части предоставления бюджетных кредитов.

Третье. Рост государственного долга, продолжающийся в условиях роста доходов, свидетельствует о сохранении высоких рисков увеличения долговой нагрузки в ближайшие годы на фоне роста потребности в расходах и сокращения федеральной поддержки. Рост объемов государственного долга имеет место как в относительно благополучных регионах, так и в проблемных, а сокращение отдельными субъектами РФ объемов долговых обязательств пока не может изменить общей картины.

## Список литературы

1. Кузнецова О.В. Трансформация пространственной структуры экономики в кризисные и посткризисные периоды // Регион: экономика и социология. 2022. № 2. С. 33–57.
2. Михеева Н.Н. Устойчивость российских регионов к экономическим шокам // Проблемы прогнозирования. 2021. № 1. С. 116–118.
3. Ускова Т.В., Кувалин Д.Б., Лукин Е.В., Широкова Е.Ю., Зинченко Ю.В. Производственный сектор экономики Северо-Запада России: проблемы адаптации и перспективы функционирования в условиях санкций // Проблемы развития территории. 2022. Т. 26. № 6. С. 7–28.
4. Кузнецова О.В. Новые закономерности в современной динамике социально-экономического развития регионов России // Региональные исследования. 2023. № 1 (79). С. 19–30.
5. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 июля 2023 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 10.11.2023).
6. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 июля 2022 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 10.11.2023).
7. Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов, страховых взносов и иных обязательных платежей. Форма №1-НП на 1 июля 2022 г. // Федеральная налоговая служба. URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/11912732/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/11912732/) (дата обращения: 16.09.2023).
8. Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов, страховых взносов и иных обязательных платежей. Форма №1-НП на 1 июля 2023 г. // Федеральная налоговая служба. URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/13669389/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/13669389/) (дата обращения: 16.09.2023).

## References

1. Kuznetsova O.V. Transformatsiia prostranstvennoi struktury ekonomiki v krizisnye i postkrizisnye periody [Transformation of the Spatial Structure of the Economy in Crisis and Post-Crisis Periods], *Region: ekonomika i sotsiologiia* [Region: Economics and Sociology], 2022, No. 2, pp. 33–57. (In Russ.).
2. Mikheeva N.N. Ustoichivost' rossiiskikh regionov k ekonomicheskim shokam [Stability of Russian Regions to Economic Shocks], *Problemy prognozirovaniia* [Problems of Forecasting], 2021, No. 1, pp. 116–118. (In Russ.).
3. Uskova T.V., Kovalin D.B., Lukin E.V., Shirokova E.Iu., Zinchenko Iu.V. Proizvodstvennyi sektor ekonomiki Severo-Zapada Rossii: problemy adaptatsii i perspektivy funktsionirovaniia v usloviakh sanktsii [The Production Sector of the Economy of North-West Russia: Problems of Adaptation and Prospects for Functioning Under Sanctions], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of Territory Development], 2022, Vol. 26, No. 6, pp. 7–28. (In Russ.).
4. Kuznetsova O.V. Novye zakonomernosti v sovremennoi dinamike sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia regionov Rossii [New Patterns in the Modern Dynamics of Socio-Economic Development of Russian Regions], *Regional'nye issledovaniia* [Regional Studies], 2023, No. 1 (79), pp.19–30. (In Russ.).

5. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetykh fondov na 1 iulia 2023 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of July 1, 2023], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhets/191/> (accessed 10 November 2023).

6. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetykh fondov na 1 iulia 2022 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of July 1, 2022], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhets/191/> (accessed 10 November 2023).

7. Otchet o nachislenii i postuplenii nalogov, sborov, strakhovykh vnosov i inykh obiazatel'nykh platezhei. Forma №1-NP na 1 iulia 2022 g. [Report on the Accrual and Receipt of Taxes, Fees, Insurance Premiums and Other Mandatory Payments. Form No. 1-NP for July 1, 2022], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/11912732/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/11912732/) (accessed 16 September 2023).

8. Otchet o nachislenii i postuplenii nalogov, sborov, strakhovykh vnosov i inykh obiazatel'nykh platezhei. Forma №1-NP na 1 iulia 2023 g. [Report on the Accrual and Receipt of Taxes, Fees, Insurance Premiums and Other Mandatory Payments. Form No. 1-NP for July 1, 2023], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/13669389/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/13669389/) (accessed 16 September 2023).

## CONSOLIDATED BUDGETS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIRST HALF OF 2023. BUDGET RISKS ARE INCREASING

*The performance of the consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation in the first half of this year was characterized by real growth rates of income tax receipts and only nominal growth personal income tax receipts. The increase in federal transfer receipts was partly determined by the financing of the budgets of the new regions of the Russian Federation. In addition to the growth of economic activity, the dynamics of own revenues of regional budgets in the first half of the year was influenced by factors such as the cancellation of income tax payments within consolidated groups of taxpayers and the accelerated procedure for personal income tax reimbursement.*

*The growth of expenditures of regional budgets lagged behind the growth of revenues, but significantly outpaced last year's figures, which resulted in a reduction in the surplus of sub-federal budgets compared to the previous year. The trend towards an increase in the volume of state and municipal debt has continued against the background of an increase in debt to the Ministry of Finance of the Russian Federation. The growth of public debt is taking place both in relatively prosperous regions and in problematic ones. The reduction in the volume of debt obligations by individual subjects of the Russian Federation cannot yet change the overall picture. The approved law on the federal budget for 2024 and subsequent years assumes a reduction in federal support for regional budgets against the background of an increase in spending needs and contains significant risks for the execution of sub-federal budgets.*

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

JEL: H20, H50, H60, H77

*Дата поступления* – 26.11.2023 г.

***ЛЫКОВА Людмила Никитична***

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

***LYKOVA Lyudmila N.***

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

***Для цитирования:***

Лыкова Л.Н. Консолидированные бюджеты субъектов Российской  
Федерации в первом полугодии 2023 г. Бюджетные риски нарастают  
// Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 76–90. DOI: [http://dx.doi.org/  
10.21686/2073-1051-2023-4-76-90](http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-76-90)

**С.И. ШАБЕЛЬНИКОВА**

## **РОЛЬ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

*Сбалансированность региональных бюджетов является важнейшим фактором социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Традиционными механизмами сбалансированности наряду с межбюджетными трансфертами, выступают также кредиты, резервные фонды, доходные источники, установленные нормами законодательства и предназначенные для минимизации бюджетного дефицита и внутрисистемного перераспределения бюджетных средств. В 2024–2026 гг. планируется реализовать все необходимые меры, направленные на поддержание бюджетной устойчивости и самостоятельности региональных бюджетов, стимулирование инфраструктурного развития, создание более прозрачной модели межбюджетных отношений на региональном уровне. В настоящее время большинство субъектов Российской Федерации во многом зависят от финансовой помощи из федерального бюджета. Ее общий объем ежегодно увеличивается и распределяется согласно утвержденным методиками. В статье рассмотрены основные виды и объемы межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на 2024–2026 гг., особенности предстоящего бюджетного цикла и сделаны выводы о достаточности оказываемой финансовой поддержки для устойчивости региональных бюджетов.*

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

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

### ***Межбюджетные трансферты***

Проблематика бюджетной устойчивости, трактовка определения бюджетной устойчивости субъектов Российской Федерации базируются на различных подходах [1]. В данной статье они рассмотрены с точки зрения межбюджетного регулирования.

Согласно принятому закону о бюджете на 2024–2026 гг.<sup>1</sup>, общий объем *трансфертов* на следующий год составит более 3 трлн руб. Большая часть из них, как и в предыдущие годы, приходится на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, что в среднем по годам составляет более 80% от общего объема. Это свидетельствует о преобладании выравнивающего характера финансовой помощи из федерального бюджета, с одной стороны, и сохранении высокой степени дифференциации среди субъектов Российской Федерации по уровню бюджетной обеспеченности – с другой. Методика расчета базируется на показателях уровня расчетной бюджетной обеспеченности (РБО) до распределения дотаций, индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов<sup>2</sup>.

Т а б л и ц а 1

**Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности по субъектам Российской Федерации, млрд руб.**

Субъект Российской Федерации	2024	2025	2026
1	2	3	4
Республика Адыгея (Адыгея)	6,7	4,8	5,1
Республика Алтай	12,6	9	9,7
Республика Башкортостан	24,7	17,7	18,9
Республика Бурятия	28,1	20,2	21,6
Республика Дагестан	96,2	69,1	73,8
Донецкая Народная Республика	70	49	49
Республика Ингушетия	16	11,5	12,3
Кабардино-Балкарская Республика	20,2	14,5	15,5
Республика Калмыкия	4,4	3,1	3,3
Карачаево-Черкесская Республика	14,5	10,4	11
Республика Карелия	7,5	2,7	2,7
Республика Коми	1	–	–
Республика Крым	28,9	20,7	22,1
Луганская Народная Республика	48,7	34	34
Республика Марий Эл	11,5	8,3	8,8

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 ноября 2023 года № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

Продолжение табл. 1

1	2	3	4
Республика Мордовия	4,9	3,5	3,8
Республика Саха (Якутия)	63,3	44,9	47,5
Республика Северная Осетия – Алания	14,5	10,8	11,1
Республика Тыва	22,5	16,4	17,3
Удмуртская Республика	8	5,8	6,2
Республика Хакасия	3,4	2,1	2,5
Чеченская Республика	48,2	34,6	37
Чувашская Республика – Чувашия	18,5	13,3	14,2
Алтайский край	32,4	23,5	24,9
Забайкальский край	14,6	10,5	11,2
Камчатский край	49,4	35,5	37,9
Краснодарский край	12,7	11	6,3
Пермский край	1,9	2,4	
Приморский край	6	6	2,3
Ставропольский край	32,8	23,5	25,1
Хабаровский край	6,9	4,4	2,5
Амурская область	0, 786	–	–
Архангельская область	9,3	6,9	6,2
Астраханская область	3,5	2,7	2,7
Брянская область	14,7	11,8	11,2
Владимирская область	5,9	4,4	4,5
Волгоградская область	15,3	9,3	11,2
Воронежская область	6,2	4,2	2,9
Запорожская область	19,4	13,6	13,6
Ивановская область	13,7	10,9	10,5
Калининградская область	3	2,6	1,8
Кемеровская область – Кузбасс	2,2	–	–
Кировская область	14,8	11,9	11,3
Костромская область	5	3,5	3,8
Курганская область	18,9	13,6	14,5

Окончание табл. 1

1	2	3	4
Курская область	2,7	821, 9	1,1
Магаданская область	4,3	1,9	2,1
Новгородская область	1	1,4	–
Новосибирская область	1,9	–	–
Омская область	15	8,4	10,3
Оренбургская область	9,3	5,7	7,1
Орловская область	7,3	4,2	5,1
Пензенская область	11,3	8,1	8,4
Псковская область	7,5	5,3	5,7
Ростовская область	18,9	15,2	13,9
Рязанская область	6,2	3,8	4,2
Саратовская область	13,7	9,9	10,5
Смоленская область	3,9	3,2	2,5
Тамбовская область	10,4	7,9	8
Тверская область	5,1	4,2	3,9
Томская область	9,7	6,9	7,4
Ульяновская область	5	3,6	3,8
Херсонская область	11,7	8,2	8,2
Город федерального значения Севастополь	4,4	3,1	3,4
Еврейская автономная область	2,8	2	2,1
Ненецкий автономный округ	0, 526	0,153	0,403
Чукотский автономный округ	15,1	8,7	–
Нераспределенный резерв	–	314	323,5
<i>Всего</i>	<i>1 000</i>	<i>1 000</i>	<i>1 000</i>

В текущем году законом о бюджете регионам предусматривался объем на данный вид дотаций 822 млрд руб.<sup>3</sup>, т.е. рост – около 7%. Важно сказать, что в течении года ряду субъектов Российской Федерации выделяются дотации по обеспечению сбалансированности отдельными решениями правительства Российской Федерации (напри-

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

мер, 5,5 млрд руб. распределено Республикам Карелии, Тыве, Хакасии и Удмуртской Республике<sup>4</sup>).

Из *таблицы 1* видно, что большинство субъектов Российской Федерации являются дотационными (67 из 89). Не вошли в число получателей: Республика Татарстан (Татарстан), Красноярский край, Белгородская область, Вологодская область, Иркутская область, Калужская область, Ленинградская область, Липецкая область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Самарская область, Сахалинская область, Свердловская область, Тульская область, Тюменская область, Челябинская область, Ярославская область, город федерального значения Москва, город федерального значения Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ. Наибольший объем получит Республика Дагестан, где доля дотаций из федерального бюджета за последние три года превышает 40% объема собственных доходов.

Второй по объему вид дотации приходится на *частичную компенсацию дополнительных расходов* субъектов Российской Федерации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. Ее объем составляет 108 млрд руб. в 2024 г.

Расчет данного вида дотации осуществлялся в несколько этапов. В первую очередь в расчет принимались регионы с РБО менее 0,786 затем добавлялись с РБО 0,9. Такой подход Минфин России посчитал наиболее справедливым<sup>5</sup>. Базовые показатели, которые учитываются при расчете, – это численность работников государственных и бюджетных учреждений, численность обучающихся, уровень повышения оплаты труда.

*Т а б л и ц а 2*

***Распределение дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели бюджетам субъектов Российской Федерации в 2024 г., млрд руб.***

Субъект Российской Федерации	Размер дотации
1	2
Республика Адыгея (Адыгея)	0,972
Республика Алтай	1,6
Республика Башкортостан	4,3
Республика Бурятия	3,9
Республика Дагестан	4,3

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2023 г. № 3218-р.

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 231 «О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации».

Продолжение табл. 2

1	2
Донецкая Народная Республика	3,7
Республика Ингушетия	1,4
Кабардино-Балкарская Республика	1,3
Республика Калмыкия	1
Карачаево-Черкесская Республика	0,509
Республика Карелия	1
Республика Крым	1,8
Луганская Народная Республика	2,9
Республика Марий Эл	0,831
Республика Мордовия	0,786
Республика Саха (Якутия)	3,1
Республика Северная Осетия – Алания	0,849
Республика Тыва	3,4
Удмуртская Республика	3,8
Республика Хакасия	0,942
Чеченская Республика	4,9
Чувашская Республика – Чувашия	1,3
Алтайский край	3
Забайкальский край	4, 2
Камчатский край	0,771
Краснодарский край	4, 4
Ставропольский край	2,3
Хабаровский край	1,5
Архангельская область	1,8
Астраханская область	0,922
Брянская область	1,2
Владимирская область	1,1
Волгоградская область	1,9
Запорожская область	0,885
Ивановская область	0,804

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2
Калининградская область	0,818
Кировская область	2,2
Костромская область	1,4
Курганская область	2,3
Магаданская область	0,373
Омская область	2,1
Оренбургская область	1,9
Орловская область	2,2
Пензенская область	1,1
Псковская область	0,631
Ростовская область	3,3
Рязанская область	1
Саратовская область	3,8
Смоленская область	0,819
Тамбовская область	1
Тверская область	1,2
Томская область	2, 8
Ульяновская область	1
Херсонская область	0, 511
Город федерального значения Севастополь	0,573
Еврейская автономная область	0, 959
Ненецкий автономный округ	0,149
Чукотский автономный округ	0,236
<i>Всего</i>	<i>108</i>

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Из таблицы 2 видно, что также большинство субъектов Российской Федерации получают данный вид дотации, поскольку *не имеют возможности* осуществлять расходы на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы за счет собственных ресурсов.

В целом в вопросах межбюджетного регулирования правительство Российской Федерации взяло курс на *предоставление большей*

самостоятельности регионам в определении направлений расходования получаемых бюджетных средств. В 2022 г. прошла апробацию единая субсидия, направленная на достижение показателей государственных программ. В предстоящей трехлетке данный тренд продолжен. Наибольший объем средств предусмотрен на развитие здравоохранения (292 млрд руб.), образования (292,1 млрд руб.), обеспечение доступным и комфортным жильем граждан (149 млрд руб.), развитие транспортной системы (339,3 млрд руб.). В рамках полученных лимитов субъект Российской Федерации уже *самостоятельно определяет приоритетные направления расходования* на особо значимые объекты и мероприятия. Всего субсидий на 2024 г. предусмотрено в размере 1,6 трлн руб.

Единая субвенция предусмотрена всем регионам и направляется для исполнения отдельных полномочий Российской Федерации (животный мир, профилактика безнадзорности и т.д.)<sup>6</sup>. Ее объем в следующем году составит 313,8 млн руб. Таким образом, в 2024–2026 гг. *продолжается изменение структуры межбюджетных трансфертов* в сторону увеличения несвязанных межбюджетных трансфертов.

Т а б л и ц а 3

**Структура и объем межбюджетных трансфертов  
из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации,  
млрд руб.**

Наименование трансферта	2023	2024	2025	2026
Дотации	3,2	3,3	2,8	2,7
Субсидии	1	1,2	1,2	1,1
Субвенции	1,5	1,5	1,1	1,1
Иные межбюджетные трансферты	412	125,5	126,8	108,1

*Источник:* составлено автором по данным Минфина России.

Иные межбюджетные трансферты на 2024 г. планируются в размере 125,5 млрд руб., что на 14,1%, больше суммы трансфертов, предусмотренных в предыдущие годы. Уменьшение обусловлено введением с 2024 г. Бюджетным кодексом Российской Федерации ограничений предоставления межбюджетных трансфертов *в форме иных межбюджетных трансфертов*.

Рассмотренные виды межбюджетных трансфертов распределяются на основе общих формализованных методик. Однако для обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетов в ряде случаев применяются *индивидуальный подход*. К такому механизму индивидуализации относятся региональные государственные программы.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июля 2014 г. № 1309-р.

Т а б л и ц а 4

**Расходы федерального бюджета на сбалансированное региональное развитие в рамках государственных программ, млрд руб.**

Наименование трансферта	2023 (сводная бюджетная роспись на 1 сентября)	2024	2025	2026
Всего: сбалансированное региональное развитие (7 программ)	1 241,7	1 775,8	1 757,8	1 703,5
Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа	65,1	54,9	55,9	53,1
Развитие Северо-Кавказского федерального округа	15,9	14,0	12,8	13
Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации	6,4	5,3	5	4,8
Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя	143,6	105,1	106,3	111,2
Социально-экономическое развитие Калининградской области	25,3	25,5	24,6	22,8
Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами	1 046,1	1 222,0	1 236,4	1 266,5
Восстановление и социально-экономическое развитие Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области	—	349,0	316,8	232,1

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Решения по отдельным округам принималось *исходя из их территориальных особенностей*. Например, ключевая особенность Дальнего Востока – преобладание точечного расселения и размещения производительных сил. Исходя из данного обстоятельства, реализация приоритетов государственной политики по развитию Дальневосточного федерального округа также носит точечный характер с учетом транспортно-логистических характеристик и потенциала внешнеэкономического взаимодействия со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Задача ускоренного социально-экономического развития Дальнего Востока обозначена отдельным Указом Президента страны<sup>7</sup>. Северо-Кавказский федеральный округ характеризуется слабой концентрацией произ-

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока».

водств продукции с высокой добавленной стоимостью, незначительным объемом сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, но при этом имеет огромный туристический потенциал. Данным положением и обусловлено решение о реализации отдельной государственной программы<sup>8</sup>.

Т а б л и ц а 5

*Распределение субсидии на мероприятия по социально-экономическому развитию Северо-Кавказского федерального округа, млн руб.*

Субъект Российской Федерации	2024	2025	2026	Направление расходов
Республика Дагестан	2 000	2 600	2 800	Массовый спорт; жилищно-коммунальное хозяйство
Кабардино-Балкарская Республика	532	342,8	532,7	Жилищно-коммунальное хозяйство
Карачаево-Черкесская Республика	177,1	227,8	488	Культура
Республика Северная Осетия – Алания	181	250		Жилищно-коммунальное хозяйство
Чеченская Республика	388,8	843	378,8	Социальное обслуживание населения
Ставропольский край	2 500	1 100	1 300	Культура; дополнительное образование детей; жилищно-коммунальное хозяйство; другие вопросы в области национальной экономики

*Источник:* составлено автором по данным Минфина России.

Из *таблицы 5* видно, что в основном данные средства идут на социальные нужды, точнее на решение конкретных вопросов, например, реконструкцию Русского театра в Черкесске, строительство школьного помещения в Кисловодске и т.д. Есть и другие примеры индивидуализации финансовой помощи, в частности, для ЗАТО, Арктической зоны предусмотрены дотации: ежегодно около 9 млрд руб., плюс 10 млрд руб. – нераспределенный резерв. На поддержку традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов в той же Арктической зоне ежегодно предусмотрено почти 500 млн руб.

В 2024 г. завершается реализация *десяти индивидуальных программ* социально-экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации с наиболее сложным положением. В том же году в рамках

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 309 (ред. от 29 сентября 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие Северо-Кавказского федерального округа”».

указанных программ предусмотрены отдельные виды субсидий, например, в части государственной поддержки реализации инвестиционных проектов, малого и среднего предпринимательства (МСП).

Т а б л и ц а 6

**Распределение субсидий субъектам Российской Федерации с наиболее сложным положением социально-экономического развития на поддержку МСП в 2024 г., млн руб.**

Субъект Российской Федерации	Объем субсидий
Республика Калмыкия	444,3
Чувашская Республика – Чувашия	603,6
Алтайский край	800
Курганская область	250
Псковская область	1 000
<i>Всего</i>	<i>3,1</i>

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Начиная с 2025 г. реализация индивидуальных программ социально-экономического развития будет продолжена. На эти цели средства в составе расходов федерального бюджета учтены, но конкретные регионы планируется определить по итогам анализа практики отработки данного механизма в отношении Республик Алтай, Карелии, Тывы, Марий Эл, Курганской и Псковской областей, Адыгеи, Алтайского края, Чувашии и Калмыкии.

**Интеграция новых регионов**

Начиная со следующего года новые регионы – Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область, Херсонская область – *полностью интегрируются в российскую систему межбюджетных отношений*. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности для данных регионов указан выше (см. табл. 1). Общий объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности их бюджетов в 2024 г. составит 42,5 млрд руб.

Предельный уровень софинансирования для них установлен в максимальном размере – 99%<sup>9</sup>. Часть трансфертов предусмотрены в составе общих расходов по видам субсидий. Так, наряду с другими субъектами Российской Федерации на 2024 г. выделено по линии Минздрава России на оснащение онкологических больниц – 450 млн руб., сосудистых центров – 1 млрд руб., детский скрининг – 50 млн руб., на оснащение больницы в городе Мариуполе – 1,6 млрд руб. По линии Минстроя России на формирование современной городской среды выделено 600 млн руб.,

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 августа 2023 г. № 2082-р.

модернизацию учреждений службы крови – 182 млн руб. Отдельно выделены средства на социальную поддержку граждан, чью жилые утрачено в результате боевых действий – 24,7 млрд руб., восстановление распределительных сетей – 1 млрд руб., формирование аварийного резерва – 592,3 млн руб. Кроме того, на ближайшие три года ежегодно зарезервированы средства в размере 9,3 млрд руб. на обеспечение вооруженной охраны образовательных организаций, расположенных на территориях новых регионов, по решениям правительства Российской Федерации. В таблицах (см. табл. 7 и 8) представлены отдельные виды субсидий с указанием объемов средств и направлений их расходования бюджетам новых регионов и юридическим лицам, осуществляющим деятельность на данных территориях.

Т а б л и ц а 7

**Примеры субсидий бюджетам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области в целях софинансирования расходных обязательств, млн руб.**

Наименование	Объем средств
На обеспечение участия спортивных сборных команд в спортивных мероприятиях	207
Оснащение организаций, осуществляющих деятельность в области физической культуры и спорта и (или) в сфере образования, новым спортивным оборудованием и инвентарем	246
Закупка и поставка автомобилей скорой медицинской помощи	454,2
Закупка и поставка общественного транспорта	2 215
Закупка и монтаж оборудования для пищеблоков	263,9
Поставка товаров для детей, учебного оборудования, музыкальных инструментов и звукового оборудования, спортивного инвентаря	2 000
Докапитализация региональных фондов развития промышленности	3 855

*Источник:* составлено автором по Федеральному закону от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

Т а б л и ц а 8

**Примеры субсидии юридическим лицам, млн руб.**

Получатель	Объем средств
АНО по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог Регионы»	264,2
АНО Дом.РФ для приобретения или строительства жилых помещений	270
Радиочастотная служба	939,2
Энергосбытовая организация	3 000

*Источник:* составлено автором по Федеральному закону от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

Таким образом, в бюджетном цикле 2024–2026 гг. предусмотрены основные виды межбюджетных трансфертов бюджетам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области на реализацию государственных полномочий, с учетом военного положения, введенного на данных территориях<sup>10</sup> и необходимости восстановления разрушенной инфраструктуры.

### ***Бюджетные инвестиции и кредиты***

Социально-экономическое развитие в современных реалиях выступает одним из значимых условий стабильного функционирования государства, поскольку от указанной деятельности напрямую зависят уровень благосостояния населения и доступность всех необходимых ресурсов для совершенствования государственно значимых процессов. В данном контексте особенно актуально рассматривать инвестиционную деятельность, в т.ч. механизмы бюджетных инвестиций как инструмент совершенствования состояния государства. Ежегодно в федеральном бюджете предусматриваются финансовые ресурсы на инвестиционную деятельность – *бюджетное инвестирование в различные сферы* – и в первую очередь на инвестирование объектов государственной (муниципальной) собственности. Бюджетные инвестиции предоставляются из бюджетов всех уровней бюджетной системы страны. При этом федеральные, региональные и местные органы власти самостоятельно определяют размер бюджетных ассигнований, выделяемых на инвестиционное финансирование государственных (муниципальных) объектов.

На практике это происходит следующим образом. Изначально составляется сводная бюджетная роспись. Затем определяются лимиты бюджетных обязательств на очередной финансовый год. Далее рассчитываются кассовое исполнение и его соотношение к сводной бюджетной росписи.

Основа такой инвестиционной программы – федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП). Она ориентирована на обеспечение максимального эффекта от расходов федерального бюджета и на концентрацию ресурсов для решения ключевых задач. Строгим условием для включения объекта или мероприятия в ФАИП является необходимость завершения начатого строительства, т.е. переходящие объекты капитального строительства, либо новые объекты, но по которым имеются указания и поручения Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации.

В 2024 г. предлагается к реализации более 650 объектов на общую сумму 1,2 трлн руб. На эти средства в основном планируется строительство и реконструкция зданий для учреждений спорта, культуры, образования, здравоохранения, модернизация и развитие информационно-коммуникационной системы, дорожной, морской инфраструктуры и др.

---

<sup>10</sup> Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей».

Высокую востребованность показал механизм инфраструктурных бюджетных кредитов, а введенный в 2023 г. механизм специальных казначейских кредитов востребован к настоящему времени значительно меньше.

Так, на конец сентября 2023 г. исполнение по инфраструктурным бюджетным кредитам — более 60%, по специальным казначейским кредитам 2023 г. — около 8%. При этом необходимо отметить, что специальные казначейские кредиты распределены между регионами более равномерно. Разница средних лимитов между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными регионами по специальным казначейским кредитам составляет 23%, тогда как по инфраструктурным бюджетным кредитам у 10 наиболее обеспеченных регионов средний размер лимитов более чем в 7,2 раза больше, чем у 10 наименее обеспеченных регионов.

В предстоящей трехлетке продолжится финансирование программ инфраструктурного развития, переселения из аварийного жилья граждан, модернизация систем коммунальной инфраструктуры. Более 1 трлн руб. в трехлетке ежегодно предусмотрено на дорожное хозяйство, обновление электрического транспорта в десяти городах. Планируется реконструкция 32 взлетных полос и 20 вспомогательных объектов в аэропортах в Махачкале, Петропавловске-Камчатском (Елизово), Новосибирске (Толмачево), Грозном (Северный) и ряде других. Дополнительно продолжится финансирование самокупаемых инфраструктурных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния. Объем средств составит 1,8 трлн руб.

Принимаемые меры позволили значительно нарастить инвестиционные расходы субъектов Российской Федерации. Так, с 2019 по 2022 г. общий объем инвестиционных расходов регионов вырос с 14,6 до 17,5%. При этом, по итогам 2022 г., инвестиционные расходы регионов, исполненные за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и за счет инфраструктурных бюджетных кредитов, составили 34,9% от общего объема инвестиционных расходов регионов, а без регионов-доноров доля федеральной помощи в инвестиционных расходах регионов составила 57,1%.

Анализ компонентов межбюджетных отношений в аспекте текущих законодательных новелл позволяет говорить о том, что каждый компонент является уникальным инструментом. Наиболее динамичной составляющей правового обеспечения межбюджетного регулирования является правовое регулирование отношений по поводу предоставления межбюджетных трансфертов, а наименее динамичной — правовое закрепление распределения налогов и сборов внутри системы фискальных платежей [2].

### **Заключение**

Таким образом, мы видим, что реализация мер, предложенных Президентом Российской Федерации и правительством Российской Федерации, обеспечивает в целом финансовую стабильность регионов. Согласно прогнозам, рост доходов консолидированных бюджетов со-

ставит в следующем году 22,4 трлн руб. и увеличится по сравнению с предыдущим годом на 1 млрд руб. (на 4,8%); в 2025 г. — 23 трлн руб. (на 616,0 млрд руб., или на 2,7%), в 2026 г. — 24 трлн руб. (на 1 128,6 млрд руб., или на 4,9%). При этом расходы составят 22 трлн руб. и увеличатся по сравнению с предыдущим годом на 985,7 млрд руб., или на 4,6%, в 2025 г. — 23 трлн руб. (на 602,4 млрд руб., или на 2,7%), в 2026 г. — 24 трлн руб. (на 1 076,5 млрд руб., или на 4,7%). Дефицит составит 43,1 млрд руб., на 2025 г. — 29,5 млрд руб. и в 2026 г. планируется профицит в объеме 22,6 млрд руб.

Вместе с тем *сохраняются риски*, требующие продолжения реализации мер по совершенствованию межбюджетных отношений, в первую очередь за счет совершенствования законодательного регулирования, развития механизмов адресной помощи с федерального уровня для оказания поддержки регионам, которым она необходима, и проведения ответственной бюджетной политики со стороны регионов.

По-прежнему существенное влияние оказывают принятые на федеральном уровне законодательные акты в сфере бюджетной и налоговой политики [3]. Пример — введение с начала 2023 г. единого налогового платежа. Согласно принятой норме, поступающие в бюджетную систему страны доходы аккумулируются на едином налоговом счете Федерального казначейства и затем распределяются в бюджеты субъектов Российской Федерации<sup>11</sup>. Однако еще на стадии проекта предлагаемые изменения обсуждались в Совете Федерации и отмечались риски возникновения кассовых разрывов и недопоступления налоговых доходов в региональные и местные бюджеты. В результате на практике зачет поступлений от уплаты налога на доходы физических лиц (НДФЛ) пошел в счет недоимки по налогу на добавленную стоимость (НДС), налогу на прибыль организаций и другим налогам, зачисляемым в федеральной бюджет.

Другой вопрос, который требует решения, — это *рост государственного долга*. С 2025 г. предполагается резкое увеличение объемов погашения долга регионов по бюджетным кредитам (с 208,1 млрд руб. в 2024 г. до 361,3 млрд руб. в 2025 г.). В ряде субъектов Российской Федерации ежегодная сумма составит от 5 до 16% объема налоговых и неналоговых доходов: в 2025 г. — в 38 регионах, в 2026 г. — в 34 регионах, в 2027–2028 гг. — в 35 регионах ежегодно, в 2029 г. — в 32 регионах. Регионы, у которых объем погашения долга будет составлять значительную долю собственных доходов, не смогут его погасить за счет собственных источников без коммерческих заимствований. Поэтому необходимы конкретные механизмы по решению данной проблемы уже в начале 2024 г., чтобы регионы могли заранее спланировать меры по балансировке своих бюджетов.

Выходом может стать *расширение оснований для списания задолженности* субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией

<sup>11</sup> Федеральный закон № 263-ФЗ от 14 июля 2022 г. «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

по бюджетным кредитам, предусмотрев списание основного долга в случае направления высвобождаемых средств на реализацию мероприятий национальных проектов с учетом достижения в субъекте Российской Федерации целевых показателей, характеризующих национальные цели развития. В настоящее время правительство Российской Федерации вправе списать задолженность субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, в объеме поступления в федеральный бюджет налоговых доходов, определяемых в соответствии с методикой расчета поступления налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов, которые будут одобрены до 1 января 2025 г. Порядок списания задолженности, методика расчета поступления налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов и перечень налоговых доходов в целях реализации положений настоящей части определяются правительством Российской Федерации<sup>12</sup>.

Кроме того, в связи с повышением ключевой ставки, существует высокая вероятность, что некоторые низкодоходные субъекты Российской Федерации для исполнения ранее принятых социальных обязательств, в т.ч. в части реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 и от 7 мая 2018 г. № 204, а также погашения ранее взятых коммерческих кредитов и уплаты процентов по ним, *вынуждены будут пойти на новые заимствования*, в т.ч. в коммерческих банках. В данных условиях целесообразно установить дополнительные законодательные ограничения на получение кредитов в коммерческих банках, заменив их применением института выпуска государственных облигаций субъектов Российской Федерации и муниципальных облигаций под более низкие процентные ставки.

Стоит обратить внимание, что, помимо обязательств по государственному и муниципальному долгу, у регионов к настоящему времени *накопился значительный объем долга* по обязательствам, возникающим при исполнении концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве. По состоянию на 1 января 2024 г. ожидается, что объем таких обязательств достигнет 2,5 трлн руб. Для отдельных регионов обязательства по государственному долгу и обязательства по государственно-частному партнерству и концессионным соглашениям превышают объем собственных доходов более чем в два раза. Это ставит под угрозу реализацию мероприятий с использованием механизмов государственно-частного партнерства, концессионных соглашений. Данные механизмы часто используются при реализации высокобюджетных проектов при недостатке региональных и федеральных средств и невозможности увеличения заимствований. При этом частный инвестор даже в случае низкой эффективности своих вложений не только

---

<sup>12</sup> Федеральный закон от 2 ноября 2023 г. № 520-ФЗ «О внесении изменений в статьи 96.6 и 220.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2024 году».

обеспечивает их компенсацию, но и получает прибыль за счет платы концедента или за счет платы потребителей.

Кроме того, значительная часть проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства и концессионных соглашений, связаны с решением социальных вопросов и не создадут внебюджетный финансовый поток. В связи с отсутствием такого финансового потока регионы будут вынуждены оплачивать строительство таких объектов за свой счет. В данном случае необходимо для регионов проводить тщательный анализ технико-экономических показателей и финансовых моделей проектов, реализуемых с использованием механизмов государственно-частного партнерства и концессионных соглашений.

Также эффективное исполнение региональных бюджетов зависит от сроков заключения соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов между ответственным федеральным органом исполнительной власти и регионом. По причине того, что данная процедура задерживается, реальное расходование получаемых регионами бюджетных средств начинается в лучшем случае в феврале или даже в марте. При этом распределение межбюджетных трансфертов утверждается еще на этапе рассмотрения в Государственной Думе проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении. Это дает возможность ответственным министерствам и регионам готовиться к заключению соглашений сразу после принятия проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении заблаговременно. Таким образом, уже в начале декабря после официального опубликования федерального закона о федеральном бюджете можно обеспечить подписание соглашений, а также дать возможность регионам осуществлять конкурсные процедуры и начать фактическое использование выделенных средств с начала года.

Но и давняя проблема – *установление* на федеральном уровне *льгот по налогам*, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, без соответствующей компенсации выпадающих доходов. В результате установленных на федеральном уровне льгот выпадающие доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов ежегодно растут. Объем соответствующих налоговых расходов вырос с 610,3 млрд руб. в 2018 г. до 1 489,9 млрд руб. в 2022 г., а к 2025 г., согласно прогнозу, объем налоговых расходов составит 1 666,3 млрд руб. В настоящий момент налоговые льготы, установленные на федеральном уровне, занимают более 40% от общего объема выпадающих доходов регионов от применения налоговых льгот, из них более 70% от указанных выпадающих доходов регионов приходится на поступления налога на прибыль организаций. При этом объем выпадающих доходов регионов и муниципалитетов ежегодно растет.

Для обеспечения предсказуемости региональных доходов необходимо полноценное внедрение механизма двух ключей. Данный механизм предусматривает, что установленные на федеральном уровне льготы по федеральным налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты (за исключением налога на доходы физических лиц), подлежат

применению только в случае их введения в действие на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) соответствующим законом данного субъекта Российской Федерации (актом представительного органа местного самоуправления), определяющим объем и условия предоставления указанных льгот. А при установлении на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам, должна быть обеспечена полная компенсация выпадающих доходов региональных и местных бюджетов на весь срок действия таких льгот.

Также, возможно, стоит полностью отказаться от внедрения бессрочных льгот, за исключением социальных, а при рассмотрении вопроса о пролонгации уже действующих льгот принимать решение исключительно на основе оценки эффективности конкретной налоговой льготы в достижении отдельных задач государственной политики.

Таким образом, в сохранении сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов, социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации большую роль играет межбюджетное регулирование. Однако не менее важно обеспечить благоприятные законодательные условия для исполнения бюджетов, принятие эффективных мер, направленных на сдерживание роста государственного долга.

### Список литературы

1. *Мастеров А.И.* Устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации: проблемы трактовки и подходы к ее определению // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2023. № 2. С. 28–35.

2. *Рябова Е.В.* Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 7. С. 75–89.

3. *Алпатов П.С.* Стабильность условий предоставления налоговых льгот как принципиальная основа режима инвестиционной деятельности в Российской Федерации // Закон. 2023. № 8. С. 169–178.

### References

1. Masterov A.I. Ustoichivost' byudzhetov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: problemy traktovki i podkhody k ee opredeleniyu [Sustainability of Budgets of the Subjects of the Russian Federation: Problems of Interpretation and Approaches to Its Definition], *Menedzhment i biznes-administrirovaniye* [Management and business administration], 2023, No. 2, pp. 28–35. (In Russ.).

2. Ryabova E.V. Razvitie mezhbyudzhetnykh otnoshenii v ramkakh byudzhethnologovoi politiki, napravlennoi na obespechenie finansovoi ustoichivosti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Development of Inter-Budgetary Relations within the Framework of Fiscal Policy Aimed at Ensuring the Financial Stability of the Subjects of the Russian Federation], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2023, Vol. 27, No. 7, pp. 75–89. (In Russ.).

3. Alpatov P.S. Stabil'nost' uslovii predostavleniya nalogovykh l'got kak printsipial'naya osnova rezhima investitsionnoi deyatelnosti v Rossiiskoi Federatsii [Stability of the Conditions for Granting Tax Benefits as the Fundamental Basis of the Investment Activity Regime in the Russian Federation], *Zakon* [Law], 2023, No. 8, pp. 169–178. (In Russ.).

### THE ROLE OF INTER-BUDGETARY REGULATION IN THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGIONS IN MODERN CONDITIONS

*The balance of regional budgets is the most important factor in the socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation. Traditional balancing mechanisms, along with interbudgetary transfers, also include loans, reserve funds, and revenue sources established by legislative norms and intended to minimize the budget deficit and intra-system redistribution of budget funds. In 2024–2026, it is planned to implement all necessary measures aimed at maintaining fiscal sustainability and independence of regional budgets, stimulating infrastructure development, and creating a more transparent model of interbudgetary relations at the regional level. Currently, most constituent entities of the Russian Federation largely depend on financial assistance from the federal budget. Its total volume increases annually and is distributed according to approved methods. The article examines the main types and volumes of interbudgetary transfers to the budgets of the constituent entities of the Russian Federation for 2024–2026, features of the upcoming budget cycle, and draws conclusions about the sufficiency of the financial support provided for the sustainability of regional budgets.*

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

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

Дата поступления – 05.12.2023 г.

#### **ШАБЕЛЬНИКОВА Светлана Ивановна**

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

#### **SHABEL'NIKOVA Svetlana I.**

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

#### **Для цитирования:**

Шабельникова С.И. Роль межбюджетного регулирования в социально-экономическом развитии регионов в современных условиях // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 91–109. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-91-109>

**Е.Н. СОКОЛОВА, И.Л. ЯКУШЕВ**

## ГЛОБАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ

*Экономические санкции являются неотъемлемой частью внешнеполитического репертуара государств. Все чаще государства и международные организации прибегают к санкциям для решения разнообразных вопросов — от борьбы с коррупцией до предотвращения применения ядерного оружия. С течением времени, особенно за последние два десятилетия, способы использования экономических санкций претерпели изменения. В конце 1990-х гг. признание гуманитарного вреда экономических санкций и «война с терроризмом» после событий 11 сентября 2001 г. привели к серьезным изменениям в структуре и механизмах их применения. Вопросы о том, как работают эти инструменты принуждения, когда они применяются, какие последствия они имеют и когда они успешны, все еще определяются исследованиями, проведенными во второй половине XX в. Выводы, сделанные на основе прошлых случаев санкций, могут быть не полностью применимы к современной политике санкций. Во второй половине XX в. большинство случаев применения санкций было связано с Соединенными Штатами, и они охватывали ограничения на международную торговлю. Однако за последние два десятилетия в качестве основных инициаторов санкций выступают также Европейский союз, Организация Объединенных Наций и Китай. Современные санкции включают целенаправленные и финансовые ограничения и применяются против отдельных лиц, организаций и компаний. Изменение отправителей, целей, заинтересованных сторон и экономических инструментов, используемых в политике санкций, имеет серьезные последствия для эффективности и результатов. Нормативно-правовая и бюрократическая инфраструктура, необходимая для внедрения и соблюдения современных экономических санкций, стала более надежной. Такая эволюция санкций предоставила научному сообществу возможность изучить новые вопросы принуждения и вернуться к старым. Программа исследования экономических санкций должна развиваться, чтобы быть актуальной для понимания применения современных санкций и их последствий.*

**Ключевые слова:** глобальный анализ, экономические санкции, целевые санкции, внешняя политика, внутренняя политика, Организация Объединенных Наций, Европейский союз, США, экономическое давление.

JEL: F51, F53, F02, F13

В течение последних двух десятилетий многие аспекты использования экономических санкций великими державами и международными организациями претерпели фундаментальные изменения. Однако подход к изучению санкций *в основном остался прежним*. Прежние теории и методы, применяемые для изучения санкций XX в., *оказались недостаточными* для понимания современных вариантов.

Сегодня политики имеют возможность использования санкций более продуктивно, творчески и успешно благодаря переходу от общенациональных санкций к мерам, направленным на отдельные лица, организации, фирмы и секторы экономики. Хотя широкомасштабные торговые санкции все еще используются, они теперь часто сопровождаются более изощренными финансовыми санкциями, позволяющими исключить цели из международной системы. Экстерриториальные санкции и строгий контроль за их соблюдением со стороны США *создали новые риски и нормативные проблемы* для компаний по всему миру. Вместе с тем современная политика экономических санкций принимает новые формы, которые не отражены в существующих данных и для которых не всегда подходят существующие определения успеха.

Исторически основной целью экономических санкций чаще всего было изменение поведения целей или ослабление их. Однако с ростом количества целенаправленных санкций политики все чаще используют их для достижения нормативных целей и в качестве инструментов наказания, не стремясь фактически изменить поведение целей. Компаниям по всему миру грозят новые риски и бремя, связанные с эскалацией использования целенаправленных санкций и санкционной политики в целом. Определенные формы целенаправленных санкций, такие как финансовые, *оказались эффективными*; другие, такие как эмбарго на поставки оружия и индивидуально ориентированные меры, — *неэффективными* в достижении принудительных целей.

Считается, что начало 2000-х гг. стало точкой, когда санкционная политика стала гораздо более распространенной и играющей главенствующую роль. При рассмотрении движущих сил изменения практики санкций можно выделить две: гуманитарные последствия санкций после событий в Ираке в 1990-х гг. и террористических атак 11 сентября 2001 г. Наш анализ начинается с обзора того, как применялось экономическое принуждение во второй половине XX в. Почти вся существующая литература по экономическому принуждению основана на анализе данных за этот период, поскольку лишь недавно стали доступны новые информационные ресурсы, широко охватывающие XXI в. Мы сопоставляем это с особенностями современных форм экономического принуждения, использующих целенаправленные/разумные санкции как потенциальное средство устранения гуманитарных последствий и новых санкционных органов, которые начали использоваться в рамках «войны с терроризмом».

Анализ показывает, как эти изменения плохо стимулируют политиков к применению экономических санкций. А использование власть имущими экономических санкций влечет за собой определенный вид последствий

и определяет успех их применения [1]. Это требует переосмысления большей части общепринятого мнения о том, как работает экономическое принуждение. Следует уделять больше внимания изучению того, как конкретные отправители, такие как США, КНР, Европейский союз (ЕС) и Организация Объединенных Наций (ООН), применяют санкции, чтобы лучше понять, как изменились экономические санкции.

### ***Применение экономического давления во второй половине XX в.***

История подробно описывает примеры экономических санкций, существовавших задолго до настоящего времени. Например это санкции, примененные Афинами против греческих городов-государств, отказавшихся присоединиться к Делийской лиге во время Пелопоннесской войны, или блокады, применяемые крупными державами в IX в.

В XX в., особенно в период после Второй мировой войны, санкции стали распространенным инструментом экономического принуждения. В ходе холодной войны экономические санкции стали важной частью внешнеполитического арсенала государств, особенно Соединенных Штатов, которые использовали их чаще всего.

США применили 644 эпизода санкций вплоть до конца холодной войны, причем около половины из них были направлены против СССР. С использованием законов об экспорте товаров и вооружений, Закона о торговле с врагом и других действий исполнительной власти правительство США часто применяло экономические санкции для наказания за военные достижения, территориальную агрессию и сближение с Советским Союзом, чтобы прекратить передачу оружия и технологий советскому блоку, а также дестабилизировать режимы, поддерживающие Советский Союз. Соединенные Штаты также использовали санкции для продвижения прав человека, демократии, либеральной экономики и нераспространения в соответствии со стратегией холодной войны.

Окончание холодной войны привело к изменениям в структуре экономических санкций. Санкции, применяемые после окончания холодной войны, чаще всего утверждались Советом Безопасности ООН и имели всеобъемлющий характер. Финансовые санкции стали более распространенными, но основными инструментами оставались торговые ограничения. После холодной войны на международной арене появились новые вызовы, такие как региональные конфликты, гражданские войны, движения за независимость и нарушения прав человека. В ответ на них санкции стали стандартным внешнеполитическим реагированием.

В период с 1945 по 2000 г. экономические санкции в первую очередь оказывали эффект на население целевых стран, а не на принимающих решения лиц или элиты. Официальные отправители санкций надеялись, что общество, страдающее от экономических издержек, *откажется поддерживать свое правительство и его политику*. Они полагали, что это заставит целевые правительства выполнить требования отправителей, поскольку лидеры в первую очередь стремились сохранить свою власть.

Тем не менее с течением времени оптимизм относительно использования экономических санкций в качестве мирного инструмента управления государством сменился на значительный скептицизм.

Во-первых, стало очевидно, что санкции часто не способны достичь желаемого воздействия, ослабить правительство целевого государства и добиться политических изменений. Исследования, проведенные в период с 1945 по 2005 г., показали сложности в создании необходимых внутренних условий, способствующих политическим изменениям. Они также выявили, что влияние санкций на судьбу правительства зависит от политических институтов в стране, поддержки лидера и рассматриваемой политики. Более того, исследования показали, что санкции не только не достигают желаемых политических результатов, но и имеют негативные внешние последствия, ослабляющие сами санкции. Санкции могут стать основанием для использования тактик легитимации и обвинения, а также увеличить общественную поддержку. Примеров того, как санкции укрепляют лидеров и увеличивают поддержку их политики, много.

Во-вторых, стало ясно, что санкции не могут быть названы мирным инструментом. Напротив, они могут причинить значительный вред, страдания и даже привести к жертвам. Санкции, введенные против Ирака в 1990-х гг., пример этого.

Жесткие санкции, введенные Советом Безопасности ООН в 1990–1998 гг. в отношении Ирака, основательно подкосили экономику этой некогда процветавшей арабской страны. Более 227 000 иракских детей стали жертвами войны и экономических санкций (данные доклада, подготовленного Министерством просвещения Ирака). С 1990 по 1998 г., отмечается в докладе, в Ираке погибло более 227 000 тыс. детей в возрасте до 5 лет. Они были хронически больны из-за плохих санитарных условий и недостаточного питания, обусловленных продолжающимися экономическими санкциями. Таким образом, санкции могут быть такими же смертоносными, как и вооруженные конфликты.

Попытки ослабить правительство увеличивают риск сокращения сроков пребывания лидеров у власти и вызывают реакцию, направленную на обеспечение их выживаемости. Следовательно, *санкции увеличивают использование репрессий авторитарными лидерами* для сдерживания протеста и политического насилия. Удар, наносимый по институтам демократии, также противоречит целям большинства стран, вводящих санкции.

Экономические санкции заставляют правительства перераспределять бюджетные ресурсы так, чтобы избежать политических издержек и сохранить власть. Это часто приводит к сокращению расходов на здравоохранение, что создает последствия, сопоставимые с последствиями крупных вооруженных конфликтов. Данные воздействия на здравоохранение могут сохраняться в обществе даже после снятия санкций<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В целом санкции ООН сокращают среднюю продолжительность жизни в целевых странах на 1,2–1,4 года.

Кроме того, санкции приводят к сокращению расходов на противодействие стихийным бедствиям, что в результате приводит к гибели людей в целевых странах. Многие правозащитные организации указывали на то, что страны, подвергшись экономическим санкциям, страдали от пандемии *COVID-19* в 2020 г. несоразмерно, и призывали смягчить санкции, чтобы обеспечить доступ к необходимым ресурсам для борьбы с пандемией. Исследования показывают, что санкции XX в. чаще проваливаются, чем достигают успеха.

Изучение санкций, примененных в период с 1945 по 2000 г., показывает, что вероятность их успешного исхода – всего 36%. Недостаточная способность санкций причинить значительный экономический ущерб объекту – *одна из основных причин низких показателей успеха*. Страны-мишени могут адаптировать свою экономику, чтобы минимизировать издержки, связанные с санкциями. Они могут искать альтернативных торговых партнеров, привлекать внутреннее или международное финансирование, а также развиваться на внутреннем и международном черном рынке. Низкие показатели успеха санкций не являются исключительной ответственностью правительств стран, против которых были введены санкции, и стран, которые их ввели. Политика отправителей также играет важную роль в определении эффективности санкций. При принятии решения о введении экономических санкций против противника отправители не всегда ставят успех санкций во главу угла. Таким образом, основной целью данных санкций является яркое и убедительное выражение недовольства и решимости перед внутренней аудиторией, а также перед международным сообществом. Для большинства санкций, применимых с целью принуждения, запугивания и получения политических уступок, соблюдение и определение режимов санкций – серьезная проблема. Даже при значительных ресурсах, выделенных на программы мониторинга и обеспечения их соблюдения, отправителям часто трудно обеспечить соблюдение требований своих фирм и сторонних нарушителей. Гуманитарный и политический ущерб, причиняемый санкциями населению в целевых странах, а также их плохая история использования привели к широкому осуждению экономических санкций как стандартного реагирования на международные разногласия. Оптимизм по поводу санкций как панацеи от международных проблем с течением времени пропал, и политики столкнулись с серьезной критикой за использование таких грубых принудительных инструментов, причиняющих вред невинным людям, как источников для достижения политических целей. Многие политические деятели считают использование экономических санкций аморальным и неэтичным и требуют переосмысления с целью минимизации негативных последствий и повышения эффективности самой санкции. Поэтому к концу столетия возник консенсус против широкомасштабного применения торговых санкций, подобных тем, что были использованы ООН против Ирака.

### ***Инструменты современного экономического давления***

В начале XXI в. национальные правительства и международные организации разработали новые санкционные альтернативы широкомасштабным торговым санкциям. Например, в рамках Интерлакенского процесса 1998–1999 гг. проведено исследование того, как Совет Безопасности ООН мог бы более эффективно использовать целевые финансовые санкции. Движение за поощрение использования целенаправленных (умных) санкций в начале 2000-х гг. также совпало с появлением новых органов власти и инициатив, созданных для противодействия финансированию терроризма после нападения 11 сентября 2001 г. Для Соединенных Штатов синтезом этих усилий стало создание санкционной политики, *выглядевшей иначе, чем варианты XX в.*, нацеленной в большей степени на отдельных лиц и организации, чем на правительства, с большим упором на введение финансовых ограничений и подкрепленной более энергичными усилиями по обеспечению соблюдения. С начала 2000-х гг. Совет Безопасности ООН и ЕС перешли к использованию политики целенаправленных санкций<sup>23</sup>.

Изменения в форме и функциях экономических санкций в свою очередь изменили то, как политики используют инструменты экономического управления государством, и по крайней мере некоторые из последствий, которые они оказывают. Учитывая эти изменения, многие подходы и теоретические основы для понимания санкционной политики XX в. можно больше не применять к пониманию современных экономических санкций.

### ***Перемены в политике введения экономических санкций***

Одно из главных изменений в современной санкционной политике заключается в появлении адресованных санкций, что существенно упростило и удешевило процесс введения санкций. Эта новая форма санкционной политики отличается от большинства санкций, введенных в XX в. Однако в научной литературе обычно игнорируются адресованные санкции и все внимание сосредоточено только на национальных санкциях, которые вводятся Соединенными Штатами. Таким образом, причины, последствия и результаты адресованных санкций остаются за пределами научного внимания. Так, например, адресованные санкции против отдельных фирм или организаций не приводят к рыночным дестабилизациям, имеющим почти такие же масштабные последствия, как более сложные формы санкций<sup>4</sup>. Это снижает риск для отправителей

<sup>2</sup> Прогноз падения российской экономики. URL: <https://thebell.io/mvf-uluchshil-prognoz-padeniya-rossiyskoy-ekonomiki> (дата обращения: 09.09.2023).

<sup>3</sup> В ООН, например, контртеррористические санкции наделили такие органы, как Комитет 1267 Совета Безопасности ООН, полномочиями налагать санкционные ограничения на отдельных лиц, которые применяются в любой точке мира, где бы они ни находились.

<sup>4</sup> Исключение – санкции, введенные США против российской компании «Русал» в 2018 г. [2], вызвавшие потрясение на мировом алюминиевом рынке.

от активного использования санкций, учитывая, что такие соображения могут ограничить боль, которую они наносят своим избирателям посредством санкций.

Дипломатические последствия адресованных санкций *также слабее*, чем последствия широкомасштабных санкций, поскольку негативное влияние и последствия сосредоточены в большей степени на конкретных субъектах, а не на всем правительстве или населении. Для политиков использование адресованных санкций создает малоощутимые недостатки в подходе «сначала санкции, потом задавай вопросы» к внешнеполитическим проблемам, где принудительные меры являются вариантом. Адресованные санкции позволяют политикам показать, что они «что-то делают», даже если характер этих мер больше символический, чем помогающий решить проблему.

Также изменились способы выбора сторон, подверженных экономическим санкциям, и способы применения санкций против них. Вместо того, чтобы цель санкций была явно определена в санкционных законах, указах или резолюциях Совета Безопасности ООН, полномочия по введению санкций относительно отдельных лиц и организаций все чаще делегируются бюрократическим органам. Например, Глобальный закон США Магнитского (2016 г.) и Указ США 13818 (2007 г.) передают полномочия Министерству финансов и Государственному департаменту США на выявление и наказание лиц, причастных к серьезным нарушениям прав человека и коррупции. Задача контроля за санкционными списками на объекты, попадающие под санкции Совета Безопасности ООН, делегирована комитетам ООН по санкциям. Это означает, что санкции могут быть применены не только к высшему уровню правительства, такому как правительство в целом, премьер-министр или президент, но и к другим потенциальным объектам. Делегирование полномочий на введение санкций бюрократическими органами более низкого уровня значительно облегчает добавление новых сторон в санкционные списки.

Причины, по которым вводятся целевые санкции, также могут отличаться от тех, которые вводятся против правительств, что сильно влияет на оценку того, что представляет собой «успех» санкций и как долго можно ожидать, что они продлятся. Использование целевых санкций против отдельных лиц и организаций существенно отличается от санкций, ориентированных на государство, поскольку многие из них направлены на наказание, а не на принуждение. Зарубежные исследователи утверждают, что «различия между санкциями, направленными на принуждение, и санкциями, направленными на отрицание или сдерживание, не соответствуют четко различию между санкциями, направленными против государств и негосударственных субъектов» [3]. Так, в случае антитеррористических санкций они призваны возложить издержки на отдельных террористов, террористические организации и их сторонников, чтобы ослабить их и затруднить их действия. Эти меры также направлены на то, чтобы наложить на этих

субъектов стигму и создать трудности из-за их поведения, чтобы заставить их страдать и служить потенциальным сдерживающим фактором для других. В некоторых случаях, например, правительство США полагалось на секретную разведывательную информацию как на мотивацию для введения санкций против конкретных объектов, которые оно держало в тайне. Таким образом, некоторым лицам и организациям, находящимся под санкциями, может быть сложно, *если не почти невозможно*, узнать, какие изменения в поведении могут привести к их исключению из санкционных списков. В таких случаях принуждения не может быть достигнуто, поскольку у субъектов нет возможности узнать, какие действия по соблюдению приведут к отмене мер. Хотя оправдание такого рода бессрочных санкций против правительства другого государства может оказаться политически дорогостоящим (например, санкции США против Кубы), физические и юридические лица, подпадающие под них, *имеют мало средств правовой защиты*.

### ***Тип и функционал современных санкций***

Разработка современных экономических санкций предполагает различные формы их внедрения, что порождает новые проблемы при достижении согласия субъектов частного сектора, ответственных за их применение. В отличие от санкций XX в., которые были *грубым средством*, ограничивающим национальную торговлю или затрагивающим отдельные секторы экономики, современные экономические санкции часто нацеливаются на отдельных участников или организации, а также могут быть спроектированы для оказания воздействия на определенные виды транзакций. С увеличением сложности и изощренности их разработки правительствам приходится вкладывать все больше ресурсов в реализацию и обеспечение соблюдения санкций, в то время как частный сектор вынужден направлять большие средства на их управление.

Экономические санкции, направленные на нарушение коммерческих отношений, не могут реализовываться самостоятельно: требуется содействие субъектов частного сектора для их исполнения. Одна из основных проблем старых форм торговых санкций заключалась в том, что их эффективность существенно снижалась из-за непосредственных действий нарушителей, которые отказывались соблюдать санкции (начиная с 2015 г.). Учитывая эту проблему, отправители, включая правительство США, стремились разработать целевые санкции, от которых сложнее было уклониться, и увеличили инвестиции в программы обеспечения соблюдения, направленные на укрепление исполнения санкций. *OFAC* от имени Соединенных Штатов стала мощным международным регулирующим органом, следящим за соблюдением американских санкций и наказывающим нарушителей гражданско-правовыми санкциями. Ему предоставлены полномочия назначать существенные штрафы нарушителям санкций, включая иностранные компании, нарушающие положения экстерриториальных санкций.

Несмотря на то, что первоначальные исследования эффективности мер *ОФАС* продолжаются, требуются дополнительные исследования для понимания того, как усилия по обеспечению соблюдения санкций влияют на их исполнение и на успех их применения.

Еще одна причина, заставляющая правительства и международные организации инвестировать значительные ресурсы в обеспечение соблюдения санкций – *сложность управления санкционными портфелями*. Расширение числа стран, подвергнутых санкциям национального уровня, и большое количество физических и юридических лиц, охваченных ими, требуют наличия бюрократической инфраструктуры для управления. *ОФАС* отвечает за управление списком лиц, подлежащих специальным санкциям, или заблокированных лиц Соединенных Штатов (*SDN*), периодически обновляя этот список несколько раз в месяц. Аналогично, ЕС поддерживает свой «Сводный список лиц, групп и организаций, подпадающих под финансовые санкции ЕС», ООН имеет свой «Сводный санкционный список Совета Безопасности ООН», а Япония – свой «Список экономических санкций и целевых объектов»<sup>5</sup>. Управление добавлениями и исключениями из этих списков, содержащих сотни отдельных записей, требует значительных ресурсов для эффективного надзора. С учетом огромного количества сторон, на которые распространяются санкции, может стать непреодолимой задача недопущения превращения политики санкций в запутанное болото. Таким образом, бремя, которое современные экономические санкции создают для частного сектора, *намного тяжелее*, чем ранее. Отчасти правительства справляются с растущими проблемами, перекладывая бремя ответственности на компании. Например, на сегодняшний день санкционная политика США, подкрепленная энергичными усилиями по обеспечению соблюдения и экстерриториальными положениями, создала самый большой набор обязательств по соблюдению для частного сектора.

Хотя экстерриториальные и вторичные санкции применялись на ограниченной основе в течение XX в., масштабы, амбиции и правоприменительные усилия, поддерживающие их применение Соединенными Штатами в 2000-х гг., выходят далеко за рамки предыдущих эпох. Санкции США XXI в. требуют от компаний значительных инвестиций в соблюдение санкций, чтобы они не подвергались риску столкнуться с *ОФАС* и значительными штрафными санкциями. Компаниям недостаточно просто воздерживаться от торговли с правительствами, на которые наложены санкции, они также должны убедиться, что они не ведут бизнес напрямую с какими-либо сторонами из списка *SDN* США или организациями, контрольным пакетом акций которых они владеют, где бы в мире они ни находились. Это означает, что современные экономические

---

<sup>5</sup> Санкции – 2022. Первые итоги: финансовый сектор. URL: <https://journal.openbroker.ru/analitika/sankcii-2022-pervye-itogi-finansoviy-sektor> (дата обращения: 05.10.2023).

санкции *налагают на частный сектор вторичные издержки*. Бремя соблюдения требований особенно велико для финансовых учреждений, которым приходится проверять большие объемы транзакций, чтобы убедиться, что они не ведут бизнес с лицами или организациями, на которых распространяются санкции. В то время как предельные издержки, связанные с любым конкретным физическим или юридическим лицом, подвергающимся санкциям, невелики, совокупные издержки управления соблюдением санкций, введенных против длинных списков отдельных сторон, значительны. Действительно, кустарная промышленность выросла вокруг оказания помощи фирмам в соблюдении обязательств США по санкциям.

Последняя проблема, связанная с изучением современных экономических санкций, заключается в том, что подобно санкциям используются *нетрадиционные инструменты политики*.

В Соединенных Штатах, например, политические инструменты, созданные для решения проблем, связанных с отмыванием денег, применялись в целях внешней политики. Раздел 311 Патриотического акта США уполномочивает Министерство финансов США определять страны и организации как представляющие риск отмывания денег, фактически заноса их в черный список, чтобы они не могли вести дела с финансовыми учреждениями США. Арнольд объясняет, как политики все чаще используют полномочия по разделу 311 как форму «*не санкционных санкций*». Китайская Народная Республика (КНР) также целенаправленно использовала свое экономическое влияние против отдельных лиц и организаций, которые критикуют ее, способами, которые могут не считаться традиционными санкциями. В ответ на критику членов Национальной баскетбольной ассоциации США (НБА) КНР за ее реакцию на протесты в Гонконге в 2019 г. Китай приостановил возможность трансляции игр НБА в стране. Целью этого действия было заставить НБА отказаться от своей критики или по крайней мере хранить молчание по этому вопросу в будущем, даже несмотря на то, что действие не включало типичную форму или функцию, которые принимают экономические санкции.

### ***Последствия современных санкций***

Хотя определенные финансовые санкции оказались неожиданно успешными, другие целенаправленные санкции, работают исключительно на стигматизацию и страдания, а не на достижение конкретных целей. Так, общий показатель успеха санкций, введенных ООН и ЕС, согласно сводным данным за 2001–2015 гг., составил 37,6%. При анализе санкций США зарубежные эксперты в 2016 г. пришли к выводу, что санкции, введенные США с середины 2000-х гг., оказались поразительно эффективными по сравнению с санкциями в предыдущие годы. Это указывает на то, что современные экономические санкции *имеют более высокую вероятность успеха* по сравнению с санкциями XX в.

Финансовые санкции – *максимально эффективная форма* целенаправленных санкций<sup>6</sup>, *используемая экономически доминирующими государствами* (такими как США), в то время как другие формы целенаправленных санкций значительно менее эффективны в принудительном изменении поведения их целей. Однако, что касается целевых санкций ООН, по данным исследования, они преуспевают в достижении инструментальных целей менее чем в 10% случаев. Вместе с тем целевые санкции ООН достигают своих символических целей в 27% случаев<sup>7</sup>.

Хотя существуют показатели успеха на национальном уровне, предстоит изучить *эффективность воздействия* целевых санкций на негосударственные субъекты.

Так, включение в список *SDN* правительства США создает глобальный эквивалент «Писем Скарлетт» и приводит к тому, что физические и юридические лица, вошедшие в список, избегаются компаниями, имеющими связи в США или деловые отношения с этой страной. Очевидно, что такие санкции могут иметь пагубное экономическое воздействие на многие из их целей. Но неясно, насколько существенно они влияют на изменение поведения целей. Фактически даже при значительном улучшении соответствующего поведения исключения из списка *SDN* США крайне трудно достичь. Это говорит о том, что санкции, применяемые против отдельных физических и юридических лиц, скорее *направлены на наказание и создание более широкого сдерживающего эффекта*, а не на реальное принудительное изменение поведения их целей. Это значительно *затрудняет оценку* того, чего достигает такая политика, если причинение вреда само по себе является главной целью.

Сравнивая традиционные санкции с целенаправленными санкциями на основе теории справедливой войны, можно сделать вывод, что целенаправленные санкции *не кажутся значительно более этичными*. Они просто предполагают другой, нежели традиционные, набор компромиссов. Их результаты показывают, что многие негативные социальные, политические и экономические побочные эффекты, связанные с традиционными санкциями, также присутствуют при национальном использовании целенаправленных санкций (например, влияние на экономику целей и широкомасштабные торговые санкции)<sup>8</sup>. Все это говорит о том, что политики разработали виды экономических санкций, более эффективных в достижении их инструментальных целей, но также все чаще применяют формы целенаправленных санкций, которые, по видимому, не имеют ничего, кроме налагаемых ими наказаний.

---

<sup>6</sup> Хотя целевые санкции могут отправлять сигналы об определенных нормах, неясно, насколько они более эффективны в сравнении с дипломатическим подходом без принуждения.

<sup>7</sup> Санкции ООН, как правило, включают ограниченные секторальные санкции, такие как эмбарго на поставки оружия, или индивидуальные санкции, такие как запреты на поездки и замораживание активов.

<sup>8</sup> Мировая экономика в 2023 году: три болевые точки. URL: <https://econs.online/articles/ekonomika/mirovaya-ekonomika-v-2023-godu-tri-bolevye-tochki/> (дата обращения: 11.10.2023).

Понимание совокупного успеха санкционной политики требует изучения результативности их применения как против государств, так и негосударственных субъектов, поскольку традиционные способы практической реализации успеха санкций, введенных против государственных объектов, неприменимы к негосударственным субъектам. Полагаем, что исследование имеющихся здесь различий требует формирования соответствующей теоретической базы.

### ***Последствия для изучения экономического давления***

Многие существующие объяснения работы санкций не будут эффективны при объяснении современной политики санкций, сконцентрированной на негосударственных субъектах, поскольку большинство существующих количественных исследований, направленных на понимание причин введения санкций, последствий их применения и объяснения степени их успеха, были основаны на случаях использования санкций в XX в., где правительства выступали объектами санкционных усилий. Сложность изучения современной политики санкций также обусловлена степенью их вариативности. Кроме того, неясно, являются ли санкции, введенные отдельными правительствами, концептуально эквивалентными международным организациям, таким как ЕС и ООН. В связи с этим для объяснения использования целевых санкций требуется новый набор теорий, данных и подходов, и, вероятно, сложнее достичь универсальных выводов о них.

Существуют несколько возможных вариантов согласования старых подходов к изучению санкций с новыми формами. Например, можно использовать данные Консорциума целенаправленных санкций ООН о санкциях Совета Безопасности ООН, сосредоточившись на атрибутах всеобъемлющих эпизодов санкций и их целях вместо индивидуального применения целевых санкций. Этот подход позволяет переосмыслить современные санкции в соответствии с традиционными теориями и методами анализа. Однако он может оказаться не вполне корректным при изучении эффективности глобальных санкций США, направленных против индивидуальных коррумпированных субъектов и нарушителей прав человека во всем мире. В этом случае важнее индивидуальные результаты целенаправленных санкций, чем оценка законодательства о санкциях на совокупном уровне.

Альтернативный подход для будущих исследователей состоит в переориентации изучения санкций на политику отправителей. Вместо разработки общих рамок для объяснения работы всех политик санкций или их целенаправленных видов на национальном уровне, указанный подход акцентирует внимание на понимании того, как основные отправители (США, ЕС, ООН и Китай и др.), используют комбинацию политики санкций. Данный подход также признает основные различия в форме, функциях и силе политики санкций этих отправителей. Он также учитывает политику «несанкционных санкций» и другие

формы неформального экономического принуждения, а также роль, которую они играют в формировании санкционной политики отправителей. Это позволяет понять, как отдельные отправители применяют политику санкций.

Пропаганда того, что исследования в рассматриваемой области станут менее обобщаемыми, может показаться контрпродуктивной.

Многие работы уже сосредоточены исключительно на использовании экономических санкций Соединенными Штатами, учитывая, что они полагаются на них больше, чем любая иная страна. Другие сосредотачиваются на санкционной политике или санкциях Совета Безопасности ООН. Наконец, стало уделяться все больше внимания использованию Китаем экономического принуждения (ограничение экспорта редкоземельных металлов) и его креативные экономические наказания против государств и негосударственных субъектов, которые его критикуют.

Сконцентрировавшись на конкретных источниках, исследователи могут повысить уровень понимания того, какую роль играют санкции, как и почему используются экономические санкции, как они реализуются и приводятся в исполнение, а также какие стратегии лежат в основе их использования.

Область, в которой особое внимание уделяется сравнительному анализу различных источников, не должна замыкаться в себе или отказываться от поиска более широкого понимания – по-прежнему будет острая потребность в теоретических и эмпирических усилиях, направленных на выявление и объяснение обобщаемых тенденций и выводов.

Надеемся, что сказанное выше заложит основы индуктивной разработки новых обобщаемых теорий о том, как государства и международные организации будут использовать современные инструменты экономического принуждения в будущем. Академическое сообщество, изучающее экономические санкции, может стать неактуальным, если оно не сможет приспособиться к тому, как изменились экономические санкции. Дальнейшие исследования того, как развивалось их использование отправителями, в конечном счете, позволят отрасли последовать их примеру.

### *Заключение*

Экономические санкции были и продолжают оставаться неотъемлемой частью формирования внешней политики. Дизайн политики санкций со временем эволюционировал с учетом этих критических замечаний в попытке минимизировать гуманитарные издержки при максимизации их успеха.

Во-первых, в XXI в. отдельные лица, частные фирмы, организации и секторы подвергаются экономическим санкциям гораздо чаще, чем государства. Правительства стран-отправителей выявляют проблемы более низкого уровня, в отношении которых могут быть применены санкции, что делает введение санкций намного дешевле и проще.

Во-вторых, многие целевые санкции, предназначены для наказания их целей, а не для принуждения их к изменению поведения.

В-третьих, современные санкции гораздо более требовательны к внедрению, соблюдению и обеспечению соблюдения, чем широко-масштабные торговые санкции, которые чаще применялись в XX в. Правительства стран-отправителей должны инвестировать в управление обширными санкционными списками и следить за тем, соблюдают ли их как отечественные, так и в некоторых случаях иностранные фирмы. Для соблюдения целевых санкций фирмы должны инвестировать в надежные программы соблюдения требований, гарантирующие, что ни одна из их транзакций не будет нарушена санкциями национального или индивидуального уровня.

В-четвертых, отправители разработали новые формы нетрадиционной политики санкций, которые не были бы охвачены существующими операционными определениями, используемыми для кодирования наличия санкций во многих существующих наборах данных.

Таким образом, в целом способы применения отправителями современных санкций претерпели фундаментальные изменения, и то, как ученые изучают их, также должно измениться. Однако, как отмечалось выше, большинство теорий, формирующих понимание того, как работают санкции, основаны на санкционных примерах XX в., которые сильно отличаются от форм, функций и целей, связанных с современной санкционной политикой. Изучение природы этой эволюции предоставило научному сообществу возможность задавать новые вопросы и отвечать на них. Исследователям экономической политики еще предстоит систематически исследовать эффективность современной политики целенаправленных санкций, их влияние на мировую торговлю, инвестиции и финансы и косвенные последствия.

Наконец, недостаток данных о современной политике санкций представляет собой серьезную проблему для их изучения. Необходимы новые источники информации для изучения современных санкций. В качестве потенциально более осуществимой и подходящей альтернативы авторы статьи рекомендуют программу исследований, сфокусированную на санкционной политике отправителей, вместо того, чтобы пытаться делать обобщения, как будут работать все целевые санкции. Такой подход позволил бы признать, что существуют фундаментальные различия в форме, функциях и силе политики санкций, проводимой Соединенными Штатами, ООН, ЕС, Китаем и другими. Сбор новых данных и развитие более глубокого понимания того, как различные лица, применяющие санкции, используют современные санкции, позволят создать прочную базу знаний, на основе которой в конечном итоге могут быть построены индуктивные, обобщаемые теории.

### Список литературы

1. Долгов С.И., Савинов Ю.А., Кириллов В.Н., Тарановская Е.В. Возможности противодействия санкциям в международной торговле // Российский внешнеэкономический вестник. 2022. № 4. С. 36–54.
2. Россия и мир: 2022. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз / рук. проекта А.А. Дынкин, В.Г. Барановский. М.: ИМЭМО РАН, 2021. 136 с. URL: <https://e-cis.info/upload/iblock/107/10762cb8779149172afb348146a988fe.pdf> (дата обращения: 03.10.2023).
3. Бирстекер Т. Понимание эффективности международных санкций // Вестник МГИМО-Университета. 2019. № 3 (66). С. 7–16.

### References

1. Dolgov S.I., Savinov Iu.A., Kirillov V.N., Taranovskaia E.V. Vozmozhnosti protivodeistviia sanktsiiam v mezhdunarodnoi torgovle [Possibilities of Countering Sanctions in International Trade], *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik* [Russian Foreign Economic Bulletin], 2022, No. 4, pp. 36–54. (In Russ.).
2. Rossiia i mir: 2022. Ekonomika i vneshniaia politika. Ezhegodnyi prognoz [Russia and the World: 2022. Economy and Foreign Policy. Annual Forecast], Project managers A.A. Dynkin, V.G. Baranovskii. Moscow, IMEMO RAN, 2021, 136 p. (In Russ.). Available at: <https://e-cis.info/upload/iblock/107/10762cb8779149172afb348146a988fe.pdf> (accessed 03 October 2023).
3. Birsteker T. Ponimanie effektivnosti mezhdunarodnykh sanktsii [Understanding the Effectiveness of International Sanctions], *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Bulletin of MGIMO University], 2019, No. 3 (66), pp. 7–16. (In Russ.).

## GLOBAL ANALYSIS OF MODERN ECONOMIC SANCTIONS

*Economic sanctions are an integral part of the foreign policy repertoire of States. Increasingly, States and international organizations are resorting to sanctions to address a variety of issues - from fighting corruption to preventing the use of nuclear weapons. Over time, the ways in which economic sanctions have been used have changed, especially over the past two decades. In the late 1990s, the recognition of the humanitarian harm of economic sanctions and the “War on Terrorism” after the events of September 11, 2001 led to serious changes in the structure and mechanisms of their application. Questions about how these coercive tools work, when they are applied, what consequences they have and when they are successful are still being determined by research conducted in the second half of the 20th century. The conclusions drawn from past cases of sanctions may not be fully applicable to the current sanctions policy. In the second half of the 20th century, most cases of sanctions were related to the United States, and it covered restrictions on international trade. However, over the past two decades, the European Union, the United Nations and China have also been the main initiators of sanctions. Modern sanctions include targeted and financial restrictions and are applied against individuals, organizations and companies. Changing the senders, targets, stakeholders and economic instruments used in the sanctions policy has serious implications for effectiveness and results. The regulatory and bureaucratic infrastructure necessary to implement and comply with modern economic sanctions has become more reliable. This evolution of sanctions has provided the scientific community with an opportunity to study new issues of coercion and return to the old ones. The economic sanctions research program*

*should be developed to be relevant for understanding the application of modern sanctions and their consequences.*

**Keywords:** global analysis, economic sanctions, targeted sanctions, foreign policy, domestic policy, United Nations, European Union, USA, economic pressure.

JEL: F51, F53, F02, F13

*Дата поступления* – 19.10.2023 г.

**СОКОЛОВА Екатерина Николаевна**

кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой экономики;

Автономная некоммерческая организация высшего образования «Российский новый университет» / ул. Радио, д. 22, г. Москва, 105005.

e-mail: zavkafsokolova@mail.ru

**ЯКУШЕВ Иван Леонорович**

директор проектов;

Общество с ограниченной ответственностью «Русэлком» / ул. Бутлерова, д. 17Б, г. Москва, 117342.

e-mail: i.yakushev@ruselkom.ru

**SOKOLOVA Ekaterina N.**

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Head of the Department of Economics; Autonomous Non-Profit Organization of Higher Education “Russian New University” / 22, Radio Str., Moscow, 105005.

e-mail: zavkafsokolova@mail.ru

**YAKUSHEV Ivan L.**

Project Director;

Limited Liability Company “Ruselkom” / 17B, Butlerova Str., Moscow, 117342.

e-mail: i.yakushev@ruselkom.ru

**Для цитирования:**

Соколова Е.Н., Якушев И.Л. Глобальный анализ современных экономических санкций // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 110–125.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-110-125>

*М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА*

## ЗАЩИТА ПРАВ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН НА НАДНАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: В ПОИСКЕ АЛЬТЕРНАТИВ

*В последнее время резко ухудшились международные отношения, спровоцировав эрозию наднациональных правозащитных институтов. На этом фоне Россия вышла из Совета Европы и, соответственно, из-под юрисдикции Европейского суда по правам человека. В федеральное законодательство внесены нормы о защите граждан России от международных органов, чьи решения противоречат национальному законодательству. Однако это не решает в целом задачу защиты прав и свобод граждан России на наднациональном уровне. В статье делается вывод о необходимости более активного использования сохраняющихся возможностей защиты прав российских граждан на наднациональном уровне, а также создания новых альтернативных институтов защиты прав человека в рамках дружественных России международных объединений, таких как СНГ, ШОС и ЕАЭС.*

**Ключевые слова:** права и свободы человека и гражданина, Совет Европы, Европейский суд по правам человека, Международный уголовный суд, Всеобщая декларация прав человека, Организация Объединенных Наций, Минская конвенция о правах и основных свободах человека.

JEL: K14, K30, K33, K38, K39

### *О состоянии международной системы прав человека*

Отношения России с наднациональными судебными инстанциями, призванными стоять на страже прав человека, начали деградировать задолго до 2022 г. Например, в 2018 г. в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) поступило рекордное количество жалоб из России – 12,15 тыс.<sup>1</sup> Однако если рассматривать соотношение количества поступивших жалоб и численности населения европейских государств, то в России в 2018 г. на 10 тыс. чел. приходилось 0,85 жалоб. Таким образом, по этому по-

<sup>1</sup> Согласно Отчету о деятельности ЕСПЧ за 2018 г., в суд поступило всего 43,1 тыс. жалоб (см.: Analysis of statistics 2018. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2018\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2018_ENG.pdf)).

казателю она занимала 16-е место из 47 (лидером по числу жалоб относительно численности населения была Черногория<sup>2</sup>). Данный факт свидетельствует о том, что приоритетом ЕСПЧ являлось рассмотрение именно российских дел.

По итогам 2021 г. ЕСПЧ получил 9 432 заявления от России, что немного больше, чем 8 923 жалобы в 2020 г., но существенно меньше, чем 12 782 в 2019 г. и 12 148 – в 2018 г. По абсолютным показателям за 2021 г. Россия оказывается на втором месте. Обогнала ее по количеству жалоб в ЕСПЧ только Турция (9 548). При сопоставлении же количества жалоб с численностью населения, в России на 10 тыс. жителей приходится 0,66 заявления. Это лишь несколько выше среднего показателя по странам (0,53)<sup>3</sup>.

В подавляющем большинстве постановлений, вынесенных в 2021 г. (986 из 1 105) ЕСПЧ констатировал хотя бы одно нарушение конвенции. Больше всего таких постановлений ЕСПЧ вынес в отношении России – 219 (на втором месте – Украина (194 дела), на третьем – Румыния и Турция (по 76 дел).

Всего, по данным статистики ЕСПЧ, с 1959 по 2021 г. суд принял 24 511 решений. Из них России посвящено 2 943 решения, по их количеству Россия занимает второе место после Турции (3 385 решений)<sup>4</sup>.

Несмотря на то, что Российская Федерация перестала быть членом Совета Европы с 16 марта 2022 г., ей посвящена значительная часть ежегодного доклада Комитета министров Совета Европы (КМСЕ). Авторы доклада исходят из того, что Россия обязана исполнять решения ЕСПЧ, причем их количество продолжает расти: в 2022 г. в КМСЕ поступило из ЕСПЧ для надзора за исполнением 413 дел против России. Это абсолютный рекорд за последние 10 лет и в 1,5 раза больше, чем было в 2021 г. (267 дел). Всего на контроле КМСЕ по состоянию на конец 2022 г. находилось 2 352 российских дела, что составляет почти 40% от общего количества неисполненных решений<sup>5</sup>.

Далее, 17 января 2023 г. ЕСПЧ осудил Россию за отказ гомосексуальным парам регистрировать брак. Согласно постановлению ЕСПЧ, отказ в какой-либо форме юридического признания однополых браков – это «нарушение права на уважение частной и семейной жизни», гарантированного европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. По мнению заместителя Председателя Совета

---

<sup>2</sup> По данным Отчета на разных этапах производства в ЕСПЧ, помимо 11,75 тыс. дел против России, находилось 8,50 тыс. дел по жалобам граждан Румынии, 7,28 тыс. дел – Украины, 7,10 тыс. дел – Турции, 4,50 тыс. дел – Италии, а также дела из других стран.

<sup>3</sup> Лидеры антирейтинга меняются: вперед выходят Черногория, Сербия, а также Босния и Герцеговина. На каждые 10 тыс. жителей этих стран приходится по 6,14, 2,9 и 2,39 жалобы соответственно (см.: Страсбургское правосудие: главные цифры за 2021 год. URL: <https://pravo.ru/story/238497/>).

<sup>4</sup> Страсбургское правосудие: главные цифры за 2021 год. URL: <https://pravo.ru/story/238497/>

<sup>5</sup> Страсбург не забывает о Москве // Коммерсантъ. 2023. 6 апреля. URL: <https://www.kommersant.ru/amp/5915083>

Федерации К.И. Косачева, этим решением ЕСПЧ не только грубо проигнорировал Конституцию Российской Федерации, которая определяет институт брака как союз мужчины и женщины (ст. 72), но и мнение большинства россиян, не одобряющих однополые союзы<sup>6</sup>.

В феврале 2023 г. в рамках 10-го санкционного пакета Евросоюзом были введены санкции в отношении института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации. Также было инициировано исключение института российского омбудсмена из состава Европейской сети Глобального Альянса национальных правозащитных учреждений (ЕНРИ)<sup>7</sup>. 11 апреля 2023 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова объявила о выходе из ЕНРИ, поскольку требования организации снять с сайта Уполномоченного заявление о 8-летнем геноциде на территории Донбасса были расценены как откровенная попытка заставить федерального омбудсмена предать 14 тыс. жертв донбасской трагедии, в т.ч. сотен убитых киевским режимом детей.

По оценке Т.Н. Москальковой, «система прав человека на международном пространстве... рухнула. Мы наблюдаем полный демонтаж защиты прав человека... Сегодня нет ни одной нормы Всеобщей декларации прав человека, которая, так или иначе, не была бы нарушена»<sup>8</sup>.

Последним «аккордом» стало принятие 13 октября 2023 г. Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) резолюции, признавшей власть Президента Российской Федерации В.В. Путина после 2024 г. нелегитимной, а Российскую Федерацию — «де-факто диктатурой»<sup>9</sup>. И хотя Россия уже не является членом ПАСЕ, а резолюции Ассамблеи носят исключительно рекомендательный характер, очевидно, что в таких условиях теряется смысл использования европейских (шире — ряда международных) инструментов защиты прав человека. Встает вопрос об их замене на иные механизмы национального и наднационального уровней.

### ***Россия и Совет Европы: уйти нельзя остаться***

На этом фоне в 2023 г. началась *системная работа* по выходу России из недружественных международных организаций.

Россия была членом Совета Европы с 28 февраля 1996 г. по 16 марта 2022 г. Совет Европы приостановил членство России в организации

<sup>6</sup> Косачев: ЕСПЧ не только грубо проигнорировал Конституцию России, но и мнение большинства россиян, не одобряющих однополые союзы // Российская газета. 2023. 19 января. URL: <https://rg.ru/2023/01/19/kosachev-espch-ne-tolko-grubo-proignoriroval-konstituciu-rossii-no-i-mnenie-bolshinstva-rossiian-ne-odobriaiushchih-odnopolye-soiuzu.html>

<sup>7</sup> Сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/>

<sup>8</sup> Интервью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации агентству // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20230330/moskalkova-1861629541.html>

<sup>9</sup> Сайт ПАСЕ. URL: <https://pace.coe.int/en>

25 февраля 2022 г. Кроме того, депутаты ПАСЕ приняли заключение, призывающее КМСЕ потребовать от России немедленного выхода из его состава. Решение Российской Федерации о выходе из состава Совета Европы было принято 15 марта 2022 г.<sup>10</sup> В результате Россия также вышла из-под юрисдикции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), в связи с чем ЕСПЧ приостановил рассмотрение всех жалоб против Российской Федерации.

Федеральный закон от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» предусмотрел, что в связи с прекращением членства России в Совете Европы с 16 марта 2022 г. считается прекратившим действие 21 международный договор. Это следующие акты: Устав Совета Европы от 5 мая 1949 г.; 6 протоколов к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы; Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и 15 протоколов к ней; Европейская конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1977 г.; Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г., Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 г.

В октябре 2023 г. состоялась денонсация Российской Федерацией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств<sup>11</sup> (далее — Рамочная конвенция), подписанной от имени Российской Федерации в Страсбурге 28 февраля 1996 г. Рамочная конвенция была ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 18 июня 1998 г. № 84-ФЗ. Согласно пояснительной записке к соответствующему законопроекту, резолюцией Комитета министров Совета Европы от 27 сентября 2022 г. *были существенно ограничены полномочия российского эксперта* в Консультативном комитете, созданном для осуществления мониторинга выполнения государствами-участниками Рамочной конвенции своих обязательств в области защиты национальных меньшинств. Кроме того, Россия *лишилась* в рамках указанного мониторингового механизма *возможности участвовать в выработке решений* по интересующим вопросам и отслеживать на международном уровне случаи нарушения прав национальных меньшинств, в первую очередь русскоязычного населения за рубежом. Прекращение участия в Рамочной конвенции позволит избежать дискриминационного отношения к России в рамках данного мониторингового механизма Совета Европы и не нанесет ущерба соблюдению прав национальных меньшинств.

В связи с прекращением членства России в Совете Европы был принят ряд законов, уточняющих положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. В частности, Федеральным законом от 11 июня 2022 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратив-

<sup>10</sup> Сайт МИД России. URL: <https://www.mid.ru/>

<sup>11</sup> Федеральный закон от 19 октября 2023 г. № 500-ФЗ «О денонсации Российской Федерацией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств». Законопроект внесен Президентом Российской Федерации.

шими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» предусмотрено, что постановления ЕСПЧ, вынесенные после 16 марта 2022 г., не подлежат исполнению в Российской Федерации. Однако вплоть до 1 января 2023 г. Генеральная прокуратура Российской Федерации могла осуществлять выплату денежной компенсации заявителю по постановлениям ЕСПЧ, вынесенным до 16 марта 2022 г.<sup>12</sup> Кроме того, постановления ЕСПЧ перестали быть основанием для пересмотра решений, принимаемых российскими судами.

Вместе с тем Россия продолжает участвовать также в других международных конвенциях в данной сфере, таких, как Всеобщая декларация прав человека (принята ГА ООН 10 декабря 1948 г.); Конвенция о правах ребенка (одобрена ГА ООН 20 ноября 1989 г.); Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята 15 ноября 2000 г. Резолюцией 55/25 ГА ООН); Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (заключена в г. Вене 20 декабря 1988 г.); Конвенция ООН против коррупции (принята 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 ГА ООН); Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26 мая 1995 г.) и др.

### ***Защита прав российских граждан на государственном уровне***

В утвержденной весной 2023 г. Президентом Российской Федерации обновленной Концепции внешней политики Российской Федерации<sup>13</sup> (далее – Концепция) важное место отведено вопросам суверенитета и прав человека *в новых международных реалиях*. В Концепции подчеркивается, что Россия признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, считает отказ от лицемерия и добросовестное выполнение государствами своих обязательств в этой сфере одним из условий прогрессивного и гармоничного развития человечества<sup>14</sup>.

У Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации появились четыре новых правозащитных направления:

1. работа с эвакуированными, прибывавшими на территорию России из Донбасса и Украины;

---

<sup>12</sup> Выплата денежной компенсации по решениям ЕСПЧ, вступившим в силу до 15 марта 2022 г., производилась только в российских рублях на счета в российских кредитных организациях и не могла быть произведена на счета в иностранных кредитных организациях, расположенных в иностранных государствах, совершающих недружественные действия в отношении России.

<sup>13</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

<sup>14</sup> В число национальных интересов России во внешнеполитической сфере включены: защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации от деструктивного иностранного воздействия; укрепление правовых основ международных отношений; защита прав, свобод и законных интересов российских граждан и защита российских организаций от иностранных противоправных посягательств.

2. работа с обращениями членов семей участников СВО;
3. работа с обращениями мобилизованных граждан и членов их семей;
4. оказание помощи соотечественникам, которые в связи с русофобской кампанией за рубежом попали в сложную ситуацию<sup>15</sup>.

В последнее время принят ряд федеральных законов, направленных на повышение эффективности защиты прав человека в Российской Федерации, в т.ч. *в наднациональном разрезе*.

Согласно поправкам в Федеральный закон «О безопасности», Президент Российской Федерации наделен полномочиями принимать меры по защите России и ее граждан «в случае принятия иностранными и (или) международными (межгосударственными) органами (организациями) решений или осуществления ими действий, противоречащих интересам Российской Федерации и (или) основам публичного правопорядка Российской Федерации»<sup>16</sup>.

Уголовный кодекс Российской Федерации *дополнен* новой ст. 284.3, в соответствии с которой за оказание содействия в исполнении решений международных организаций, членом которых Россия не является, или иностранных госорганов об уголовном преследовании должностных лиц органов публичной власти России в связи с осуществлением служебной деятельности, а также иных лиц в связи с прохождением военной службы или пребыванием в добровольческих формированиях, содействующих выполнению задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации, будет грозить штраф в размере 300 тыс. до 1 млн руб. либо лишение свободы на срок до 5 лет<sup>17</sup>. Кроме того, на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект, при-

---

<sup>15</sup> Так, в 2022 г. поступило 10 817 обращений от семей участников СВО. Был принят пакет законодательных актов, предусматривающий специальные льготы и гарантии для участников СВО, мобилизованных и членов их семей. Из 18 тыс. обращений от эвакуированных, удалось помочь более чем 9 тыс. граждан. Большая работа велась с мобилизованными, при вмешательстве Уполномоченного аннулированы 245 ошибочных призывов в рамках частичной мобилизации. С февраля 2022 г. на территории Украины удерживались сотни российских гражданских лиц без каких-либо оснований. Работая в этом направлении во взаимодействии с Минобороны России, ФСБ России, МИД России, МККК и украинским омбудсменом удалось освободить и вернуть на Родину 45 дальнобойщиков, 117 гражданских моряков, несколько сотрудников российских предприятий. Установлено взаимодействие Уполномоченного с украинской стороной в поиске без вести пропавших и решении ряда вопросов по возвращению на Родину попавших в плен российских военнослужащих (см.: Сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/>).

<sup>16</sup> Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 155-ФЗ «О внесении изменений в ст. 8 Федерального закона “О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности” и ст. 8 Федерального закона “О безопасности”» (о совершенствовании порядка комплектования военного персонала, направляемого для участия в миротворческой деятельности).

<sup>17</sup> Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (в части усиления ответственности за преступления террористической направленности и преступления против основ конституционного строя и безопасности государства).

званный повысить уровень *правовой помощи, оказываемой гражданам России за рубежом*<sup>18</sup>. Законопроект дает дополнительный инструмент консульским учреждениям Российской Федерации, расширяя полномочия дипломатов для выполнения отдельных процессуальных действий в сфере защиты прав граждан России на досудебной и судебной стадиях при соблюдении норм международного права.

Проводится системная работа по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства в целях сокращения сроков судебных разбирательств, *что являлось одним из предметов рассмотрения ЕСПЧ*. В частности, Федеральный закон от 31 июля 2023 г. «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (об уточнении полномочий руководителя следственного органа, следователя и прокурора в ходе досудебного производства по уголовному делу, а также порядка задержания подозреваемого) направлен на сокращение сроков дополнительного расследования уголовных дел. Как отметил председатель комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции В.И. Пискарев, анализ существующей практики выявил множество фактов, когда следователи в течение длительного времени не принимают к производству возвращенные для дополнительного расследования уголовные дела<sup>19</sup>.

В сложившейся геополитической ситуации с беспрецедентными вызовами *столкнулся бизнес*. В частности, в связи с запретом на ввоз иностранных технологичных и базовых потребительских товаров на государственном уровне было принято решение разрешить ввоз в Россию востребованных оригинальных товаров иностранного производства без согласия правообладателей (параллельный импорт)<sup>20</sup>. Соответствующие положения нашли свое отражение в Федеральном законе от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». На законодательном уровне исключена любая ответственность за нарушение исключительных прав в случае ввоза товаров из соответствующего

---

<sup>18</sup> Законопроект № 280226-8 «О внесении изменений в ст. 453 и 456 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (по вопросу о консульской функции по выполнению отдельных процессуальных действий по уголовным делам по запросам компетентных органов представляемого государства), внесен группой депутатов Государственной Думы 19 января 2023 г., 23 октября 2023 г. его рассмотрение в первом чтении отложено.

<sup>19</sup> В Думу внесли законопроект о сокращении сроков дополнительного расследования уголовных дел. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16846073>

<sup>20</sup> В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» правительство Российской Федерации в 2022 г. вправе принимать решения, предусматривающие определение перечня товаров (групп товаров), в отношении которых не могут применяться отдельные положения Гражданского кодекса Российской Федерации о защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, выраженные в таких товарах, и средства индивидуализации, которыми такие товары маркированы.

Перечня<sup>21</sup>. Предполагается, что в отношении товаров из Перечня, ввозимых в страну в рамках параллельного импорта, должны осуществляться все необходимые таможенные и контрольные процедуры.

Принят закон, согласно которому не подлежат исполнению в Российской Федерации постановления ЕСПЧ, вынесенные после 15 марта 2022 г. — даты подачи заявления Российской Федерации о выходе из Совета Европы. Согласно положениям закона, выплаты по решениям, вступившим в силу до 15 марта, производятся только на счета в российских банках в рублях, также закреплено верховенство решений российских судов над постановлениями ЕСПЧ<sup>22</sup>.

Внесены изменения в законодательство, в соответствии с которыми меры воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан России, *будут применяться ко всем гражданам иностранных государств и лицам без гражданства* (исначально данные меры распространялись только на граждан США). К такому отнесены запрет на въезд в Российскую Федерацию и включение в соответствующий список иностранных граждан, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, совершивших преступления в отношении граждан России, находящихся за рубежом, или причастных к их совершению<sup>23</sup>. В качестве меры воздействия также определен арест на территории Российской Федерации финансовых или иных активов названных лиц, запрет на любые сделки с их собственностью и инвестициями, на распоряжение имуществом, находящимся на территории России. Предусматривается приостановление деятельности на территории России находящихся под их контролем юридических лиц, приостановление их полномочий (членства) в советах директоров или иных органах управления организаций, зарегистрированных в России<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Предусмотрено, что использование результатов интеллектуальной деятельности, выраженных в товарах (группах товаров), перечень которых установлен правительством Российской Федерации, а также средств индивидуализации, которыми такие товары маркированы, не является нарушением исключительного права на результаты интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации (Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 213-ФЗ «О внесении изменения в ст. 18 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”»).

<sup>22</sup> Федеральные законы от 11 июня 2022 г.: № 180-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (о постановлениях ЕСПЧ); № 183-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (о постановлениях ЕСПЧ).

<sup>23</sup> В этот список также могут быть включены лица, наделенные государственными (должностными) полномочиями, действия либо решения которых способствовали освобождению от ответственности лиц, совершивших такие преступления или причастных к ним, причастных к похищению и незаконному лишению свободы граждан России, вынесших несправедливые приговоры либо осуществляющих необоснованное юридическое преследование граждан России, принявших решения, нарушившие права и законные интересы граждан России.

<sup>24</sup> Федеральный закон от 4 марта 2022 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации” и ст. 27 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”».

### *Альтернативные механизмы защиты прав российских граждан*

В соответствии с ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации, каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. На момент принятия Федерального закона от 11 июня 2022 г. № 183-ФЗ<sup>25</sup> (июнь 2022 г.) на рассмотрении ЕСПЧ находилось порядка 18 000 дел российских граждан<sup>26</sup>. Для того чтобы они не лишились возможности использования международных инструментов по защите своих прав и свобод в условиях выхода России из-под юрисдикции ЕСПЧ, *актуализируются иные правозащитные международные механизмы.*

Среди них, в частности, *Комитет по правам человека ООН.* Он осуществляет надзор за исполнением Международного пакта о гражданских и политических правах (далее — Пакт) в странах — участницах Пакта и рассматривает жалобы на его нарушение. Пакт был подписан СССР 18 марта 1968 г., ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступил в силу 23 марта 1976 г. Российская Федерация как правопреемник СССР признает компетенцию Комитета ООН рассматривать сообщения лиц, которые утверждают, что являются жертвами нарушения положений Пакта. Практика Комитета ООН — предмет внимания Верховного Суда Российской Федерации, который регулярно отражает ее в своих обзорах. Решение Комитета ООН является основанием для пересмотра решений национальных судов по вновь открывшимся обстоятельствам — такова позиция Конституционного и Верховного судов Российской Федерации.

В 2021 г. Комитет ООН внес изменения в порядок своей работы. Была упрощена и структурирована процедура обращения. После изменения формуляра жалобы в апреле 2021 г. Комитет полностью перешел на электронную форму обращения. При обращении в Комитет возможно применение неотложных мер. Кроме того, там отсутствует «входной фильтр», что повышает шансы заявителя на итоговое рассмотрение его жалобы (если в ЕСПЧ отклонялось до 90% жалоб, то в Комитете этот процент гораздо меньше). Срок обращения в Комитет ООН формально не ограничен, на практике же подача жалобы спустя 5 лет после вынесения последнего судебного акта по делу считается злоупотреблением. Комитет ООН принимает жалобы на русском языке<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Федеральный закон от 11 июня 2022 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (о постановлениях ЕСПЧ). Соответствующий законопроект внесен сенаторами А.А. Клишасом и В.В. Полетаевым, а также депутатами Государственной Думы.

<sup>26</sup> Замена ЕСПЧ: альтернативные средства защиты прав россиян // Адвокатская газета. 2022. 14 июня. URL: <https://www.advgazeta.ru/ag-expert/advice/zamena-espch-alternativnye-sredstva-zashchity-prav-rossiyan/>

<sup>27</sup> Там же.

Еще одно направление – развитие *Евразийского альянса омбудсменов* (далее – Альянс), включающего государственных правозащитников из 9 государств<sup>28</sup>. Цель создания Альянса – налаживание и продвижение эффективного сотрудничества в области обеспечения и защиты гражданских и индивидуальных прав против любого нарушения. Основными задачами Альянса являются следующие: распространение знаний о способах защиты гражданских и индивидуальных прав; сотрудничество в сфере обеспечения защиты прав; осуществление международного сотрудничества Альянса с соответствующими международными и региональными организациями, зарубежными омбудсменами и ассоциациями омбудсменов в пределах полномочий, установленных для них сторонами.

Позитивным примером международного сотрудничества может служить диалог с *Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев* (далее – УВКБ ООН). В рамках заключенного в октябре 2022 г. Меморандума о взаимопонимании и сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и УВКБ ООН проводится совместный мониторинг соблюдения прав граждан, находящихся в пунктах временного размещения (ПВР) в российских регионах. Сотрудники Аппарата Уполномоченного и представители УВКБ ООН посетили ПВР в Чувашской Республике, Рязанской, Орловской, Московской Самарской, Свердловской областях и Нижнем Новгороде, ознакомились с проводимой в регионах работой по устройству граждан, вынужденно покинувших территорию ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей и Украины<sup>29</sup>.

В октябре 2022 г. начала работу *Комиссия СНГ по правам человека*<sup>30</sup> (далее – Комиссия) – консультативный орган для наблюдения за выполнением обязательств по правам человека, взятых на себя государствами – участниками СНГ. Комиссия была образована 24 сентября 1993 г. (Решение Совета глав государств СНГ об утверждении положения о Комиссии). 14 октября 2022 г. была утверждена новая редакция Положения о Комиссии<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации; Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики; Председатель Генеральной инспекции Исламской Республики Иран; Защитник прав человека Республики Армения; Председатель Национальной Комиссии по правам человека Монголии; Защитник граждан Республики Сербия; Уполномоченный по правам человека в Республике Таджикистан; Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан; Омбудсмен Узбекистана.

<sup>29</sup> Сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/>

<sup>30</sup> По словам помощника Президента Российской Федерации Ю.В. Ушакова, «создание такой структуры обусловлено необходимостью противодействовать попыткам Запада использовать правочеловеческую тематику в качестве инструмента политического давления и вмешательства во внутренние дела государств» (см.: На саммите глав СНГ создадут комиссию по правам человека в Содружестве // РИА Новости. 2022. 12 октября. URL: <https://ria.ru/20221012/komissiya-1823453521.html>).

<sup>31</sup> Для обеспечения преемственности подходов к основным задачам Комиссии в Положении также включены нормы, содержащиеся в Положении 1993 г., о том, что Комиссия в рамках своей компетенции может рассматривать обращения государств и/или физических лиц по вопросам возможного нарушения прав человека (см.: Положение о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств. URL: <https://cis.minsk.by/page/9878>).

Однако указанные органы не обеспечат в полной мере защиту прав граждан после выхода России из юрисдикции ЕСПЧ. В связи с этим актуальным становится проект *создания аналогичного ЕСПЧ суда по правам человека*.

В 2022 г. обнародовано три инициативы по созданию аналога ЕСПЧ с участием России:

1. Ассоциация юристов России (АЮР) предложила учредить Евразийский суд с «упором на расследование военных преступлений».
2. Уполномоченный по правам человека Т. Москалькова предложила начать работу над конвенцией по правам человека на площадке ШОС.
3. Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко высказала идею о необходимости создания суда СНГ.

В июне 2022 г. АЮР создала рабочую группу по разработке аналога ЕСПЧ либо на площадке БРИКС, либо Евразийского экономического союза. По словам главы ассоциации С. Степашина, он заручился одобрением Администрации Президента и поддержкой руководства Минюста России, Следственного комитета, Генпрокуратуры и Аппарата Уполномоченного по правам человека<sup>32</sup>.

22 марта 2022 г. Уполномоченный по правам человека Т. Москалькова предложила инициировать принятие Конвенции Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) по правам человека. Наднациональный суд на базе ШОС, по ее мнению, «будет содействовать обеспечению прав и свобод человека в государствах — членах данного интеграционного общества». Вместе с тем реализовать данную инициативу будет непросто<sup>33</sup>.

Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко предложила создать суд по правам человека в рамках СНГ, который мог бы стать для россиян заменой ЕСПЧ. «Мне кажется, что это было бы более правильно. Мы могли бы именно в рамках этого своего суда по правам человека рассматривать жалобы граждан, которые считают, что их притесняют в той или иной стране, отстаивают свои права. Сейчас идет согласование положения о таком суде»<sup>34</sup>.

Ряд экспертов поддержал идею создания указанного суда на базе СНГ.

<sup>32</sup> Самый альтернативный суд в мире // Коммерсантъ. 2022. 2 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5382424>

<sup>33</sup> «Когда мы стали детально прорабатывать, увидели, что законодательство и правоприменительная практика стран ШОС очень разнятся, нужно сначала выработать договоренности на двустороннем уровне, понять заинтересованность других стран и уже потом идти дальше». В то же время омбудсмен согласна, что «наднациональный судебный орган, который дисциплинирует суды национальные», необходим. «Я и мои эксперты пока остановились на том, что созданная в рамках СНГ Комиссия по правам человека, замороженная за невостребованностью, сейчас сможет заняться поиском новой интеграции — пояснила Т. Москалькова. — Возобновление работы Комиссии уже реализуется МИДом и Советом Федерации». Комиссия, по словам Т. Москальковой, может стать рабочим прототипом суда СНГ по правам человека, однако и здесь многое «будет зависеть от заинтересованности других стран» (см.: Самый альтернативный суд в мире).

<sup>34</sup> Матвиенко предложила создать аналог ЕСПЧ на просторах СНГ // Ведомости. 2022. 30 марта. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/03/29/915776-matvienko-analog-espch>

Так, глава президентского Совета по правам человека В. Фадеев назвал инициативу правильной, но отметил, что она требует проработки. Адвокат О. Гнездилова предположила, что суд по правам человека в странах СНГ будет действовать, опираясь на Минскую конвенцию о правах и основных свободах человека 1995 г.<sup>35</sup>

Однако приводятся и аргументы против такой инициативы. Специализирующаяся на подаче обращений в ЕСПЧ адвокат М. Агальцова предположила, что эта инициатива не будет претворена в жизнь и аналог ЕСПЧ в странах Содружества создать вряд ли удастся. Но инициативы по созданию таких судов говорят о том, что в России «прочно отказываются от того, чтобы когда-либо вернуться в ЕСПЧ». По сути, предпринимаются «попытки создать с нуля то, что уже проработало с 1950-х годов», — считает адвокат М. Давтян.

Правовед И. Шаблинский отметил, что наднациональный суд по правам необходим, «пусть даже СНГ», хотя многие страны оттуда вышли или приостановили в нем участие<sup>36</sup>.

Очевидно, что вопрос о создании нового наднационального органа (суда), обеспечивающего реализацию прав и свобод граждан, назрел. Но есть риск, что его деятельность не будет эффективной. Вместе с тем такие же претензии предъявляются и к работе ЕСПЧ, однако они не стали основанием для его демонтажа. При этом ясно, что, создавая этот новый наднациональный орган, необходимо будет учитывать указанные проблемы и принимать меры по обеспечению реализации государствами-участниками его решений, а также неполитического характера его деятельности.

\* \* \*

Полагаем, что из изложенного выше вытекают четыре вывода.

Первый. Неудовлетворительное состояние международных отношений, деградация механизмов глобальной безопасности и международного права спровоцировали эрозию международных правозащитных институтов, превращающихся, по сути, в свою противоположность.

Второй. На фоне действий недружественных государств и международных организаций меры, предпринятые Россией по выходу из Совета Европы и, соответственно, из-под юрисдикции ЕСПЧ, можно считать правильными и своевременными. Аналогичная ситуация произошла ранее и с отказом России от участия в Римском статуте Международного уголовного суда. В федеральное законодательство оперативно внесены нормы о защите граждан России от международных органов, чьи решения противоречат национальному законодательству. Однако это не решает в целом задачу защиты прав и свобод человека на наднациональном уровне.

---

<sup>35</sup> Матвиенко предложила создать аналог ЕСПЧ на просторах СНГ // Ведомости. 2022. 30 марта. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/03/29/915776-matvienko-analog-espch>

<sup>36</sup> Там же.

Третий. Необходимо не только активнее использовать сохраняющиеся пока возможности защиты прав российских граждан на наднациональном уровне, но и создавать новые, альтернативные институты и механизмы совместно с государствами-партнерами в рамках дружественных России международных объединений, таких как СНГ, ШОС и ЕАЭС. Это позволит реально обеспечить защиту прав российских граждан, а также будет способствовать поднятию авторитета России как государства, соблюдающего права и свободы человека и гражданина.

Четвертый. Политика России в правочеловеческой сфере должна быть проактивной и не представлять собой реакцию на какие-либо антироссийские акции, нарушающие права российских граждан, со стороны зарубежных стран и международных организаций, а включать своевременные и четкие действия, направленные на предотвращение нарушений прав человека.

#### PROTECTION OF THE RIGHTS OF RUSSIAN CITIZENS AT THE SUPRANATIONAL LEVEL: IN SEARCH OF ALTERNATIVES

*Recently, international relations have deteriorated sharply, provoking the erosion of supranational human rights institutions. Against this background, Russia withdrew from the Council of Europe and, accordingly, from the jurisdiction of the European Court of Human Rights. Federal legislation has introduced norms on the protection of Russian citizens from international bodies whose decisions contradict national legislation. However, this does not solve the overall task of protecting the rights and freedoms of Russian citizens at the supranational level. The article concludes that it is necessary to make more active use of the remaining opportunities to protect the rights of Russian citizens at the supranational level, as well as to create new alternative institutions for the protection of human rights within the framework of international associations friendly to Russia, such as the CIS, the SCO and the EAEU.*

**Keywords:** human and civil rights and freedoms, Council of Europe, European Court of Human Rights, International Criminal Court, Universal Declaration of Human Rights, United Nations, Minsk Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.

JEL: K14, K30, K33, K38, K39

*Дата поступления – 09.11.2023 г.*

#### **ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна**

кандидат юридических наук, сотрудник Информационно-аналитического управления;

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

***GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.***

Cand. Sc. (Law), Staff Member of the Information and Analytical Department;  
The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation /  
26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.  
e-mail: milena-gligic@yandex.ru

***Для цитирования:***

Глигич-Золотарева М.В. Защита прав российских граждан на наднациональном уровне: в поиске альтернатив // *Федерализм*. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 126–139. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-126-139>

С.В. БАДИНА

## ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ИЗДЕРЖЕК НА АДАПТАЦИЮ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ К МЕНЯЮЩИМСЯ ГЕОКРИОЛОГИЧЕСКИМ УСЛОВИЯМ (НА ПРИМЕРЕ НОРИЛЬСКА)\*

*Климатические изменения, усиление антропогенного воздействия приводят к таянию многолетней мерзлоты и, как следствие, к разрушениям и деформациям зданий и сооружений, построенных на ней. Это является причиной значительных дополнительных финансовых издержек, связанных с необходимостью применения специфических технологий строительства и эксплуатации зданий в криолитозоне, а также прямых и косвенных ущербов от потери основных фондов. Согласно прогнозам геокриологических изменений, в Арктической зоне России эти негативные тенденции должны усилиться в будущем. В статье на примере города Норильска проанализированы некоторые проблемы, связанные с оценкой издержек на адаптацию объектов здравоохранения и образования, построенных на мерзлоте, к изменению инженерно-гео-криологических условий до середины XXI в. Проведенный анализ показал, что величина вероятных издержек для рассматриваемой группы объектов, связанных с прямыми ущербами от деформаций и разрушений зданий, а также необходимостью их ликвидации и замещающего строительства, существенно превышает финансовые средства, заложенные на это в соответствующих документах стратегического планирования Норильска. Действенным механизмом по перераспределению ущерба во времени и его снижению является установка систем термостабилизации грунтов оснований. Кратко проанализирована география производства и потребления данного вида продукции. Полученные результаты могут быть использованы для разработки аналогичных оценок и адаптационных программ в городах криолитозоны России.*

**Ключевые слова:** Арктическая зона Российской Федерации, многолетняя мерзлота, основные фонды, ущербы, социальная инфраструктура.

JEL: I10, I20, R53

---

\* Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-55-71003 «Быстрые изменения окружающей среды в Арктике: последствия для благополучия населения, устойчивости развития и демографии Арктического региона».

Данная работа является продолжением цикла статей, посвященного проблемам адаптации жилищного фонда и объектов социальной инфраструктуры арктических городов, расположенных в зоне распространения многолетней мерзлоты, к трансформирующимся вследствие климатического и антропогенного факторов инженерно-геокриологическим условиям [1; 2]. Для прогнозов деградации многолетней мерзлоты до середины XXI в. характерна *высокая степень неопределенности*, соответственно, оценки *будущих ущербов*, необходимые для грамотного выстраивания адаптационных программ, также имеют вероятностный характер. С другой стороны, системного и всеобъемлющего *мониторинга* текущей ситуации, позволяющего отслеживать недавно произошедшие и происходящие в данный момент изменения по всей территории криолитозоны России, не ведется. В связи с этим особый интерес представляет *анализ пионерных практик* решения проблемы, разработки стратегий и механизмов в конкретных городах, поскольку они могут стать отправной точкой для экстраполяции позитивного опыта на территории, для которых также актуальна эта проблема. Одним из ключевых моментов при этом является экономическая сторона вопроса: как в условиях ограниченных финансовых ресурсов на адаптацию добиться максимальной эффективности осуществляемых мероприятий?

Обеспеченность социальной инфраструктурой — одно из ключевых условий жизнедеятельности населения в экстремальных природных условиях Арктики. В связи с этим ее сохранность и бесперебойное функционирование — одна из важнейших стратегических задач сбалансированного социально-экономического развития арктических регионов. Соответственно, и первоочередные адаптационные мероприятия также должны быть направлены именно на поддержание данного вида основных фондов.

В предыдущих работах [1] была осуществлена оценка стоимости недвижимой части основных фондов здравоохранения и образования для муниципальных образований криолитозоны Российской Арктики в целях прогнозирования вероятного ущерба от последствий климатических изменений. Проведенное исследование показало, что при худшем сценарии потепления климата вследствие деградации многолетней мерзлоты в криолитозоне Арктической зоны Российской Федерации разрушению и деформациям до 2050 г. могут быть подвергнуты здания и сооружения здравоохранения и образования общей стоимостью порядка 43 и 122 млрд руб. соответственно.

Однако полученные значения характеризуют *лишь долю прямых ущербов*. Совокупный прямой ущерб очевидно существенно превышает указанные значения и может быть выражен как сумма трех компонентов — непосредственной потери стоимости основных фондов, оцененной в вышеуказанной работе, издержек на ликвидацию деформированных и разрушенных фондов и оценочной полной восстановительной стоимости (замещающего строительства). Таким образом, одной из задач статьи является разработка подхода к оценке двух недостающих компонентов *прямого* ущерба.

Эту задачу предлагается осуществить на примере Норильска – одного из крупнейших городов, расположенных в криолитозоне России, и вместе с тем одного из старейших центров изучения и мониторинга многолетней мерзлоты, геотехнических условий, где в настоящее время осуществляется активная работа по созданию и реализации программ адаптации основных фондов к последствиям климатических и антропогенных изменений мерзлотных условий<sup>1</sup>.

Необходимо также учитывать, что потенциальные *косвенные* ущербы от утраты объектов социальной инфраструктуры весьма многообразны и варьируются в широких пределах – от потери привлекательности территории для постоянного проживания ввиду снижения качества жизни до повышения смертности населения из-за сбоев в функционировании системы здравоохранения. Пример Норильска в этом плане особенно интересен, поскольку он представляет собой *в значительной степени транспортно-изолированную территорию*, связность которой с материком в холодное время года осуществляется лишь посредством воздушного транспорта, который сильно зависим от погодных условий. В случае возникновения крупных чрезвычайных ситуаций, приводящих к нарушениям систем жизнеобеспечения города, могут требоваться экстраординарные меры по защите населения. Так, например, экстремально холодной зимой 1979 г. произошла крупная авария на газопроводе, обеспечивающем энергетическую инфраструктуру всего Норильского промышленного района. Это повлекло за собой остановку теплоснабжения и заставило высшее руководство рассматривать даже нереалистичные планы эвакуации всего населения<sup>2</sup>.

#### ***Программа реновации социальной инфраструктуры Норильска в контексте мер по адаптации к меняющимся инженерно-геокриологическим условиям***

В соответствии с Национальным планом мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата в 2022 г. началась разработка отраслевых и региональных планов адаптации. Согласно разработанному Минэкономразвития России рекомендациям<sup>3</sup>, «адаптация к измене-

<sup>1</sup> В Норильске был создан научно-исследовательский отдел по изучению геотехнических проблем строительства в условиях многолетней мерзлоты еще в 1959 г. С 1 апреля 1987 г. отдел вошел в состав НИИОСП им. Н.М. Герсеванова Госстроя СССР. С февраля 2010 г. по сегодняшний день ООО «Научно-производственное объединение «Фундамент» является наследником его научно-технической и интеллектуальной собственности (Геотехническая безопасность в Арктике. История и перспективы. URL: <https://www.npofundament.com/post/геотехнической-безопасность-в-арктике-история-и-перспективы> (дата обращения: 04.12.2023).

<sup>2</sup> Стрючков С. Авария. Город без тепла. URL: <https://goarctic.ru/news/avariya-gorod-bez-tepla/> (дата обращения: 04.12.2023).

<sup>3</sup> Приказ Минэкономразвития России от 13 мая 2021 г. № 267 «Об утверждении методических рекомендаций и показателей по вопросам адаптации к изменениям климата» (вместе с «Методическими рекомендациями по оценке климатических рисков», «Методическими рекомендациями по ранжированию адаптационных мероприятий по степени их приоритетности», «Методическими рекомендациями по формированию отраслевых, региональных и корпоративных планов адаптации к изменениям климата»).

ниям климата — это процесс приспособления к существующему или ожидаемому климату и его воздействиям, целью которого является *уменьшение ущерба или использование благоприятных возможностей*». Тем самым подчеркивается, что климатические изменения несут в себе не только угрозы для населения и экономики, но и открывают новые перспективы, которые при грамотном управлении могут существенным образом компенсировать негативные эффекты. Соответствующий план был принят и в Красноярском крае<sup>4</sup>. При этом в документе в качестве мероприятий, направленных на решение проблемы деградации многолетней мерзлоты, обозначена необходимость «мониторинга за температурой многолетнемерзлых грунтов оснований и деформационным поведением строительных конструкций фундаментов» (промышленных объектов и жилой инфраструктуры). Указано, что мероприятие носит лишь рекомендательный характер и издержки на его осуществление возложены на предприятия энергетики, т.е. зона ответственности весьма ограничена.

При этом на локальном уровне, в Норильске, расположенном в зоне сплошного распространения многолетнемерзлых пород, ведется достаточно активная работа, направленная на решение проблемы разрушения основных фондов вследствие изменения инженерно-геокриологических условий. С 2011 г. продолжается активная работа по реновации жилищного фонда и объектов социальной инфраструктуры, в т.ч. вследствие проблем, связанных с деградацией многолетней мерзлоты под воздействием антропогенного и климатического факторов. Программа реновации осуществляется из средств бюджетов всех уровней, но основная доля финансирования приходится на ПАО «ГМК «Норильский Никель»».

В Стратегии социально-экономического развития Норильска до 2035 г. указано, что в городе (одном из немногих в криолитозоне России) ведется работа по формированию *единой системы наблюдений за многоквартирными домами*. К началу 2023 г. термостабилизаторами и датчиками наклона были оснащены свыше 50 домов (т.е. лишь порядка 6% от общего жилищного фонда города). Около 30% домов находятся на особом контроле у специалистов по изучению мерзлоты из-за растепления грунтового основания фундаментов; осуществляется мониторинг более 30% зданий с разрушением строительных конструкций, имеющих деформации различной степени. Также отмечаются аналогичные проблемы и у объектов социальной инфраструктуры. До 2035 г. запланирована установка *систем непрерывного геотехнического мониторинга* на всех зданиях и сооружениях на территории Норильского промышленного района, для чего будет создан специализированный *Арктический мерзлотный центр*.

В качестве примера можно привести данные мониторинга температуры в основании фундаментов многоквартирных домов Норильска, представленные автору в ходе экспедиционных исследований в Норильском промышленном районе за 2013–2014 гг. НПО «Фундаментстройаркос».

---

<sup>4</sup> Приложение к Распоряжению Правительства Красноярского края от 10 августа 2023 г. № 565-р План адаптации к изменениям климата на территории Красноярского края. URL: <https://base.garant.ru/407520051/> (дата обращения: 01.09.2023).

Из 82 обследованных жилых домов в указанные годы температура грунта по данным ежемесячных геотермических замеров достигла и/или превысила нулевые значения на 29 объектах, т.е. *свыше 1/3 выборки имели потенциал деформаций*. С учетом трендов потепления климата [3], закономерно увеличивается доля жилищного фонда и объектов социальной инфраструктуры, где происходит оттаивание мерзлых оснований.

В 2021 г. между «Норникелем», Министерством по развитию Дальнего Востока и Арктики, Красноярским краем и городом Норильском заключено четырехстороннее соглашение о взаимодействии и сотрудничестве в целях реализации комплексных мер социально-экономического развития Норильска до 2024 г. и перспективу до 2035 г. Этот план включает в себя следующее: реновацию жилищного фонда; строительство объектов социальной инфраструктуры; модернизацию ЖКХ; организацию выплат на покупку жилья норильчанам, переезжающим в районы с благоприятными климатическими условиями. Общий объем финансирования этих мероприятий с 2021 по 2035 гг. должен составить 120 млрд руб., из них 81,3 млрд — доля «Норникеля». Из этих средств на развитие непосредственно социальной инфраструктуры планируется выделить 6,8 млрд руб. (порядка 6%).

Особое значение в рамках модернизации системы здравоохранения в Норильске имеет развитие *полярной медицины*, что также является *уникальным* и важным в контексте климатических изменений направлением для страны в целом. Развитие таких значимых сфер, как исследования адаптации здоровья населения к экстремальным климатическим условиям, а также их изменениям, психофизиологических аспектов адаптации, специфических проблем (резистентности к инфекциям, лекарственно-метаболизма, офтальмологических проблем, болезней сердца и органов дыхания и пр.) в условиях Крайнего Севера, эпидемиологических и социально-медицинских исследований [4], несомненно, требуют соответствующего современного инфраструктурного обеспечения.

#### ***Оценка издержек на адаптацию социальной инфраструктуры города Норильска с учетом прогнозов изменения инженерно-геокриологических условий до 2050 г.***

Российские и зарубежные исследователи представили значительное количество прогнозов ущерба для инфраструктуры Арктической зоны Российской Федерации, результаты которых существенно *варьируют* между собой [5–9]. В том числе отдельное внимание уделяется рассмотрению и социальной инфраструктуры [10]. Поскольку прошло определенное время с момента публикации большинства прогнозов, появилась возможность их эмпирической верификации, важно понимать, насколько они реально соотносятся с процессами, происходящими в настоящее время. Обращаясь к инструментарию косвенных оценок в мелком географическом масштабе, отделить мерзлотный фактор от других представляется *фактически неразрешимой задачей*. Вместе с тем необходимо достоверное представление о реальной вели-

чине текущих издержек, обусловленных влиянием деградации многолетней мерзлоты на инфраструктуру в регионах криолитозоны России, и, главное, как они могут *измениться в будущем* с учетом климатических изменений.

Информация о текущих деформациях и последующем выводе из эксплуатации зданий и сооружений весьма *ограничена и фрагментирована*. В основном об этой проблеме можно судить, исходя из анализа немногочисленных косвенных данных (документов стратегического планирования регионов и муниципальных образований, планов реновации основных фондов, показателей структуры инвестиций в основной капитал и др.). Ценным информационным ресурсом в плане понимания фактических издержек может являться *сметная документация* конкретных проектов, позволяющая определять структуру затрат на строительство, ремонт либо ликвидацию аналогичных объектов в разных природно- и экономико-географических условиях.

При прогнозировании прямых ущербов не вполне корректно прибегать к сметным нормативам или усредненным статистическим данным, имеющимся по региону в целом, поскольку они, как правило, приводят к заниженным, значительно расходящимся с действительностью результатам. В связи с этим в данном исследовании предлагается обратиться к рассмотрению конкретных реализуемых в Норильске проектов. Для этих целей были проанализированы тендеры на Интернет-ресурсе «РосТендер»<sup>5</sup>, где муниципальные власти размещают тендеры на оказание услуг, в т.ч. в сфере строительства и ремонта объектов социальной инфраструктуры и дается весьма широкий спектр сопутствующих документов. В дополнение к указанным источникам в работе использованы материалы, полученные в ходе экспедиционных исследований автора в Норильский промышленный район.

Анализ сметной документации, сопоставление конкретных объектов капитального строительства, запланированных к сносу в Норильском промышленном районе, позволили рассчитать реальные современные показатели ликвидационной стоимости 1 м<sup>2</sup> среднестатистического здания. Поскольку необходимо принимать во внимание, что ликвидируемые объекты имеют разные характеристики, то в основу дальнейших расчетов легли усредненные значения – 2 500 руб. на 1 м<sup>2</sup>.

По состоянию на 2021 г. на территории Норильска функционируют 10 краевых учреждений здравоохранения, из которых 4 – поликлинических (всего в работе рассмотрено 22 здания). Здания большинства учреждений построены в 1950–1980-е гг. и имеют большой физический и моральный износ. В городе работают 38 муниципальных дошкольных образовательных учреждений на 12 602 места. Количество общеобразовательных учреждений – 36. Касательно состояния учреждений общего образования необходимо отметить, что строительство новых общеобразовательных учреждений в Норильске не осуществлялось с 90-х гг. XX в. На территории городского округа 30% учреждений построены

---

<sup>5</sup> РосТендер. URL: <https://rostender.info/> (дата обращения: 22.11.2023).

в 1950–1970-х гг., только 4 учреждения в 1990-х гг., после 1996 г. новые школы не строились<sup>6</sup>.

Нами была создана база данных объектов социальной инфраструктуры Норильска, включающая наименование объекта, фактический адрес, этажность, площадь. Общая площадь объектов социальной инфраструктуры рассчитана посредством измерения их площадей в горизонтальном сечении (площади сняты с открытого картографического ресурса *OpenStreetMap*) и соотнесения с этажностью (определена в ходе экспедиционных исследований, а также фотографий и панорамных снимков искомых зданий с поисково-информационной картографической службы Яндексa) с применением геоинформационных методов (посредством инструментария пакетов *ArcGIS*).

Данные о *средней стоимости строительства* объектов здравоохранения и образования были взяты, исходя из анализа сметной документации проектов, запланированных к строительству в соответствии с муниципальной программой «Комплексное социально-экономическое развитие города Норильска». Данные о *ликвидационной стоимости* аналогичных объектов капитального строительства также были получены путем анализа сметной документации тендеров по сносу аварийных жилых и нежилых зданий в Норильске с ресурса «РосТендер». Усредненные значения были положены в основу расчетов. Результаты расчетов представлены в *таблице 1*.

Т а б л и ц а 1

**Издержки на адаптацию объектов здравоохранения и образования Норильска к изменению инженерно-геокриологических условий до 2050 г. (в ценах 2023 г., млн руб.)**

Вид деятельности	Среднегодовой*) прямой ущерб для зданий и сооружений	Среднегодовая*) стоимость ликвидации деформированных зданий	Среднегодовая*) стоимость нового строительства зданий взамен ликвидированных	Среднегодовые объемы инвестиций в строительство объектов (по данным 2021–2035 гг.)
Здравоохранение	1 593	35	3 980	155
Образование	4 519	38	5 548	295

Источник: рассчитано автором.

\*) За 27 лет.

Как видно, уровень текущих затрат (столбец «Среднегодовые объемы инвестиций в строительство объектов /по данным 2021–2035 гг./») *слабо соответствует издержкам*, которые могут возникнуть в ближайшем буду-

<sup>6</sup> Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город Норильск до 2035 года как опорного города Арктики (Восточной Арктики). URL: <https://www.norilsk-city.ru/docs/22661/docstrplan/strat2030/index.shtml> (дата обращения: 01.12.2023).

щем. Очевидно, что имеющиеся финансовые ресурсы весьма ограничены и при реализации худших сценариев геокриологических изменений потребуется изыскание значительных дополнительных средств. Особенно это актуально для других городов криолитозоны России, где отсутствует столь *крупный бизнес*, как «Норникель», способный взять на себя большую долю издержек, и еще не началась даже на уровне разработки документов работа по реновации и замещению социальной инфраструктуры.

В связи с вышеописанными тенденциями представляется необходимым развитие *геотехнического мониторинга* для существующих зданий, что позволит значительным образом *перераспределить издержки во времени* посредством своевременной установки систем термостабилизации грунтов, приоритизации в планах сноса ветхого и аварийного жилья, исходя из реальной ситуации. Но для этого необходимо понимание возможностей производства и поставки данных систем в России.

### ***География производства и потребления систем термостабилизации грунтов в России***

В Комплексном плане социально-экономического развития Норильска<sup>7</sup> предусмотрено такое важнейшее *адаптационное мероприятие*, направленное на сохранение мерзлоты и уже построенных на ней зданий и сооружений, как *внедрение систем термостабилизации грунтов оснований фундаментов*. Эти системы будут установлены как для поддержания многоквартирных жилых домов, так и объектов социальной инфраструктуры (всего 51 объект), общий объем финансирования – 3,3 млрд руб.

Термостабилизация грунтов – это метод сохранения отрицательной температуры грунтов оснований с целью обеспечения устойчивости зданий и сооружений. Она осуществляется при помощи *систем термостабилизаторов* (сезоннодействующих охлаждающих устройств) – герметичных трубок, заправленных хладагентом. Трубка термостабилизатора состоит из двух основных секций: испарителя (подземной) и конденсатора (надземной). Циркуляция хладагента внутри трубки позволяет охлаждать грунт. Система начинает действовать, когда температура окружающей среды опускается ниже температуры грунта, где располагается испаритель. При этом в конденсаторной части происходит снижение давления и хладагент начинает конденсироваться на внутренние стенки устройства. В испарительной части хладагент начинает вскипать и испаряться. При этом тепло переносится из грунта в окружающую среду, тем самым понижая его температуру<sup>8</sup>. Важной особенностью термостабилизаторов является *автономность их работы*,

---

<sup>7</sup> Комплексный план социально-экономического развития Норильска. URL: <http://static.government.ru/media/files/ifhn6ujdljb9jSSO0xeJssLuTtqsEx26.pdf> (дата обращения: 01.12.2023).

<sup>8</sup> Системы температурной стабилизации вечномерзлых грунтов. Журнал технических решений. URL: <https://www.npo-fsa.ru/sites/default/files/tehresh-pdf.pdf> (дата обращения: 04.12.2023).

т.е. независимость от внешних источников энергии, и, соответственно, низкие издержки на эксплуатацию.

С одной стороны, острая потребность в системах термостабилизации в России, потенциал роста спроса в связи с меняющимися климатическими условиями в будущем, уход иностранных компаний и комплектующих с рынка и прочие факторы вызывают интерес к исследованию экономико-географических аспектов данного вида промышленного производства. С другой стороны, нормативы, имеющиеся в действующих справочниках базовых цен, касающиеся термостабилизации, весьма приблизительны и усреднены. Зачастую они не учитывают всех особенностей конкретных территорий, для которых необходимо осуществлять расчет. В связи с этим важной исследовательской задачей является нахождение *величин реальных издержек*, связанных с разными этапами процесса термостабилизации грунтов в разных регионах. Это необходимо для последующей оценки объемов финансирования мероприятий по адаптации существующих основных фондов к меняющимся инженерно-геологическим условиям.

Можно утверждать, что отрасль производства систем термостабилизации грунтов развивается достаточно динамичными темпами и характеризуется устойчивым потребительским спросом, определяемым в первую очередь процессами потепления климата, оттаиванием многолетней мерзлоты и нарушением устойчивости фундаментов недвижимой части основных фондов. Необходимость предупреждения климатообусловленных рисков в долгосрочной перспективе будет являться ключевым драйвером развития производства данных систем. Вместе с тем область применения соответствующих установок *ограничивается* территориальными границами населенных пунктов с многоэтажной застройкой в зоне распространения многолетней мерзлоты, наличием значительного накопленного социально-экономического потенциала на данных территориях, для которого характерен риск возникновения природных и техногенных катастроф, разрушений вследствие оттаивания мерзлых грунтов оснований фундаментов.

С учетом особой значимости для территории и хозяйственной системы Российской Федерации исследуемой отрасли материального производства необходимо обеспечение консолидированной поддержки ее развития, формирования международной специализации России на рассматриваемом виде экономической деятельности, стимулирование конкуренции, например, с китайскими производителями.

На основании данных Интернет-ресурса «РосТендер» за 2016–2023 гг. по всем заявкам на тендеры, связанным с термостабилизацией грунта, можно сделать вывод, что ключевым потребителем систем термостабилизации (как в абсолютном стоимостном выражении, так и по числу заявок) в целом является топливно-энергетический комплекс и его основные составляющие – нефтегазодобывающая промышленность, трубопроводный транспорт, объекты энергетической инфраструктуры.

Т а б л и ц а 2  
Ключевые компании – производители термостабилизаторов грунта в России, 2023 г.

Компания	Регион деятельности	Объемы производства (в месяц)	Выручка, 2021 г., тыс. руб.	Чистая прибыль, 2021 г., тыс. руб.	Основные виды деятельности
1	2	3	4	5	6
НПО «Север»	Владимирская область	Нет данных	759 312	48 730	Проектирование. Производство средств для термостабилизации грунтов и инженерно-геокриологического мониторинга
АО «СалаватСтройТЭК»	Владимирская область, Волгоградская область, Тюменская область	Нет данных	12 378 718	894 786	Производство балластирующих и защитных конструкций, труб с наружным утяжеляющим бетонным покрытием, изоляционных, геосинтетических, композитных материалов, термостабилизаторов грунта. Производство и комплексные поставки специализированной продукции на объекты строительства, ремонта и реконструкции единой системы газоснабжения ПАО «Газпром»
ООО «ПОЛИТЕХНОЛ»	Москва	Нет данных	78 477	26 167	Разработка, производство и поставка конструкций и материалов для объектов реконструкции и строительства магистральных нефтегазопроводов, дорожного, гидротехнического и гражданского строительства. Термостабилизаторы грунта
ООО НПО «Фундаментстрой-аркос»	Тюменская область	10 000 термостабилизаторов и 100 систем ГЕТ/ВЕТ*)	2 049 923	352 920	Проектирование и производство термостабилизаторов грунта. Строительно-монтажные работы

Источник: составлено автором по данным официальных сайтов компаний и аналитической системы «СПАРК-Интерфакс».

\*) Горизонтальные и вертикальные естественно действующие грубчатые системы.

О к о н ч а ю щ и е т а б л . 2

1	2	3	4	5	6
ООО «СВ-Сервис»	Тульская область	Нет данных	187 828	53	Производство промышленных изделий для нефтяных и газовых компаний, конструкции и технологии для строительства и ремонта различных объектов ТЭК, дорожно-строительства, спортивного, гидротехнического, гражданского и военного назначения
ООО «Системы связи и технологического контроля»	Пермский край	Нет данных	–	–	Термоэлектрическая продукция
ООО «Ньюфрост»	Московская область	2500 термостабилизаторов	149 659	71 070	Термостабилизаторы грунта
ОАО «МОСФУНДАМЕНТ-ПРОЕКТ»	Москва	2500–3500 термостабилизаторов	71 315	12 216	Проектирование и изыскания. Строительно-монтажные работы. Термостабилизаторы грунта
ООО «Севермаш»	Ярославская область	Нет данных	595 157	651	Оборудование для атомной, водородной энергетики, общепромышленное оборудование. Термостабилизаторы грунта
ООО «МобиДик»	Курганская область	15 000 термостабилизаторов	865 982	58 004	Термостабилизаторы грунта

Таким образом, основные заказчики работ, связанных с термостабилизацией грунтов, локализованы в наиболее экономически развитых регионах криолитозоны, специализирующихся на добыче углеводородного сырья: в Ямало-Ненецком автономном округе, Красноярском крае, Иркутской области, Якутии, Тюменской области, Ненецком автономном округе. Также единичные тендеры проводят организации из Республики Коми, Забайкальского края, Амурской, Мурманской, Архангельской и Свердловской областей.

География производства имеет выраженную ориентацию на квалифицированные трудовые ресурсы, поскольку большинство рассматриваемых компаний также занимаются НИОКР, проектными изысканиями. Таким образом, большинство из них сосредоточено в Москве и соседних регионах, со сложившейся промышленной специализацией на сложных наукоемких отраслях. В лучшей доступности к потребителю расположены компании в Тюмени, Кургане и Перми.

По финансовым показателям (чистая прибыль за 2021 г.) крупнейшими компаниями являются АО «СалаватСтройТЭК» (находится в структуре «Газпрома») и ООО НПО «Фундаментстройаркос». Также в отрасли присутствуют проблемные убыточные или близкие к этому положению компании. По показателю выручки можно косвенно судить о приблизительном объеме рынка систем термостабилизации грунта, величине спроса на отечественную продукцию в данной отрасли на сегодняшний день в России. В 2021 г. этот показатель составил порядка 17 млрд руб. Нужно отметить, что эта цифра несколько завышена, поскольку, как показано в *таблице 2*, некоторые из ключевых компаний производят значительный спектр дополнительной номенклатуры.

Исходя из открытых данных, большинство компаний производит порядка 2,5–3,5 термостабилизаторов в месяц, а более узкоспециализированные – до 10–15 тыс. шт. Таким образом, на основании этих мощностей *косвенно можно оценить физические объемы годового производства* данного вида продукции в России и, соответственно, спрос на него.

В связи с широким разнообразием видов продукции компании-производители не размещают прайс-листы на свою продукцию в открытых источниках. Как правило, расчет цен производится на основании конструкторской документации (опросных листов) заказчика. Однако можно сделать *косвенные оценки приблизительной стоимости продукции*. Так, согласно приложению к приказу Минстроя России от 14 октября 2021 г. № 746/пр «О внесении изменений в федеральный реестр сметных нормативов информации о федеральных единичных расценках и отдельных составляющих к ним»<sup>9</sup>, прямые затраты на установку термостабилизатора грунта диаметром до 38 мм длиной до 13 м в многолетнемерзлых грунтах составляют 7 263,93 руб. Реальные рыночные

---

<sup>9</sup> Приказ Минстроя России от 14 октября 2021 г. № 746/пр «О внесении изменений в федеральный реестр сметных нормативов информации о федеральных единичных расценках и отдельных составляющих к ним». URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/133076/> (дата обращения: 01.12.2023).

цены, разумеется, значительно превышают эту сумму. По данным НПО «Фундаментстройаркос», 1 средний термостабилизатор обеспечивает площадь замораживания порядка 4 м<sup>2</sup> [11], а удельная стоимость стабилизации 1 м<sup>2</sup> замороженного грунта в плане здания, составляет от 10 000 до 80 000 руб. за м<sup>2</sup> [6]. Такой разброс цен связан с техническими решениями и расценками в зависимости от категории грунтов и глубины бурения.

Таким образом, если приблизительно оценить средние издержки на термостабилизацию существующих объектов социальной инфраструктуры Норильска, то они могут варьировать в достаточно широких пределах и составить от 607 млн руб. до 4,9 млрд руб. для зданий и сооружений здравоохранения; от 1,2 млрд руб. до 22 млрд руб. для недвижимой части основных фондов образования (в ценах 2023 г.). Таким образом, эти издержки *значительно ниже* величины совокупных ущербов (см. табл. 1), но вариативность их значений во многом зависит от *начальных условий*. Иными словами, необходимы *своевременные* решения в области установки систем термостабилизации в целях минимизации издержек и пролонгирования во времени замещающего строительства взамен не подлежащих восстановлению деформированных фондов.

### **Заключение**

Норильск еще в советский период являлся городом передовых градостроительных практик и функциональных решений, направленных на то, чтобы закрепить население и сделать жизнь людей в городе с одними из самых экстремальных для проживания климатическими и экологическими условиями в России максимально комфортной и безопасной [12]. Сегодня город сталкивается с новыми вызовами, связанными с климатическими изменениями и последствиями антропогенного воздействия в пределах промышленного района на хрупкие арктические экосистемы.

При этом Норильск можно назвать в настоящий момент одним из арктических городов-пионеров, где ведется достаточно активная работа по геотехническому мониторингу и адаптации жилищного фонда и объектов социальной инфраструктуры к меняющимся условиям. Многочисленные программы и стратегии, в т.ч. направленные на поддержание таких критически важных объектов инфраструктуры, как объекты здравоохранения и образования, уже успешно реализуются. Однако, как показало проведенное исследование, этих мер, даже с учетом финансовых возможностей этого центра локализации крупного бизнеса, может оказаться недостаточно, если сопоставлять их с величиной ожидаемых ущербов от деградации многолетней мерзлоты до 2050 г.

Для того чтобы выиграть время и не допустить массовых деформаций и разрушения зданий и сооружений, построенных на мерзлоте по первому принципу, с последующим выводом их из эксплуатации, необходимо

применять своевременные адаптационные мероприятия, например, связанные с установкой систем термостабилизации, позволяющих сохранять грунты оснований в мерзлом состоянии.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время в целом по стране основные усилия направлены на поддержание объектов энергетики и нефтегазодобывающей промышленности, т.е. обеспечение работы ключевых отраслей российского экспорта. Возможно, численные значения искомых показателей, выявленные в статье, в дальнейшем могут лечь в основу построения прогнозов издержек на адаптацию к климатическим изменениям, ущерба от деградации многолетней мерзлоты для других городов криолитозоны России, где больше пробелов в статистической информации.

### Список литературы

1. Бадина С.В. Вероятные последствия деградации многолетней мерзлоты для социальной инфраструктуры Российской Арктики // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 155–167.
2. Бадина С.В. Прогнозирование издержек на адаптацию жилищного фонда к меняющимся геокриологическим условиям (на примере Норильска) // Федерализм. 2023. Т. 28. № 2 (110). С. 47–65.
3. Kislov A., Alyautdinov A., Baranskaya A., Belova N., Bogatova D., Vikulina M., Zheleznova I., Surkova G. A Spatially Detailed Projection of Environmental Conditions in the Arctic Initiated by Climate Change // Atmosphere. 2023. Vol. 14. N 6. URL: [https://www.researchgate.net/publication/371464128\\_A\\_Spatially\\_Detailed\\_Projection\\_of\\_Environmental\\_Conditions\\_in\\_the\\_Arctic\\_Initiated\\_by\\_Climate\\_Change](https://www.researchgate.net/publication/371464128_A_Spatially_Detailed_Projection_of_Environmental_Conditions_in_the_Arctic_Initiated_by_Climate_Change) (дата обращения: 04.12.2023).
4. Клинические аспекты полярной медицины / под ред. В.П. Казначеева. М.: Медицина, 1986. 208 с.
5. Анисимов О.А., Белолуцкая М.А. Оценка влияния изменения климата и деградации вечной мерзлоты на инфраструктуру в северных регионах России // Метеорология и гидрология. 2002. № 6. С. 15–22.
6. Мельников В.П., Осипов В.И., Брушков А.В. и др. Оценка ущерба жилым и промышленным зданиям и сооружениям при изменении температур и оттаивании многолетнемерзлых грунтов в Арктической зоне Российской Федерации к середине XXI века // Геоэкология. Инженерная геология. Гидрогеология. Геокриология. 2021. № 1. С. 14–31.
7. Hjort J., Karjalainen O., Aalto J., Westermann S. Degrading Permafrost Puts Arctic Infrastructure at Risk by Midcentury // Nature Communications. 2018. Vol. 9 (1). URL: [https://www.researchgate.net/publication/329348012\\_Degrading\\_permafrost\\_puts\\_Arctic\\_infrastructure\\_at\\_risk\\_by\\_mid-century](https://www.researchgate.net/publication/329348012_Degrading_permafrost_puts_Arctic_infrastructure_at_risk_by_mid-century) (дата обращения: 04.12.2023).
8. Streletskiy D.A., Suter L., Shiklomanov N.I., Porfiriev B.N. Assessment of Climate Change Impacts on Buildings, Structures and Infrastructure in the Russian Regions on Permafrost // Environmental Research Letters. 2019. Vol. 14. N 2. URL: [https://www.researchgate.net/publication/330813756\\_Assessment\\_of\\_climate\\_change\\_impacts\\_on\\_buildings\\_structures\\_and\\_infrastructure\\_in\\_the\\_Russian\\_regions\\_on\\_permafrost](https://www.researchgate.net/publication/330813756_Assessment_of_climate_change_impacts_on_buildings_structures_and_infrastructure_in_the_Russian_regions_on_permafrost) (дата обращения: 04.12.2023).

9. Suter L., Shiklomanov N., Streletskiy D. Assessment of the cost of climate Change Impacts on Critical Infrastructure in the Circumpolar Arctic // *Polar Geography*. 2019. Vol. 42. P. 267–286.

10. Порфирьев Б.Н., Елисеев Д.О., Стрелецкий Д.А. Экономическая оценка последствий деградации многолетней мерзлоты для объектов системы здравоохранения российской Арктики // *Вестник РАН*. 2021. Т. 91. № 12. С. 1125–1136.

11. Аникин Г.В., Плотников С.Н., Спасенникова К.А. Расчет динамики промерзания грунта под воздействием одиночного термосифона // *Криосфера Земли*. 2013. Т. 17. № 1. С. 51–55.

12. Замятина Н.Ю. Норильск – город фронта // *Вестник Евразии*. 2007. № 1. С. 167–192.

### References

1. Badina S.V. Veroyatnye posledstviia degradatsii mnogoletnei merzloty dlia sotsial'noi infrastruktury Rossiiskoi Arktiki [Probable Consequences of the Degradation of Permafrost for the Social Infrastructure of the Russian Arctic], *Federalizm* [Federalism], 2022, Vol. 27, No. 4 (108), pp. 155–167. (In Russ.).

2. Badina S.V. Prognozirovanie izderzhok na adaptatsiiu zhilishchnogo fonda k meniaiushchimsia geokriologicheskim usloviyam (na primere Noril'ska) [Forecasting the Costs of Adapting Housing Stock to Changing Geocryological Conditions (on the Example of Norilsk)], *Federalizm* [Federalism], 2023, Vol. 28, No. 2 (110), pp. 47–65. (In Russ.).

3. Kislov A., Alyautdinov A., Baranskaya A., Belova N., Bogatova D., Vikulina M., Zheleznova I., Surkova G. A Spatially Detailed Projection of Environmental Conditions in the Arctic Initiated by Climate Change, *Atmosphere*, 2023, Vol. 14, No. 6. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/371464128\\_A\\_Spatially\\_Detailed\\_Projection\\_of\\_Environmental\\_Conditions\\_in\\_the\\_Arctic\\_Initiated\\_by\\_Climate\\_Change](https://www.researchgate.net/publication/371464128_A_Spatially_Detailed_Projection_of_Environmental_Conditions_in_the_Arctic_Initiated_by_Climate_Change) (accessed 04 December 2023).

4. Klinicheskie aspekty poliarnoi meditsiny [Clinical Aspects of Polar Medicine], edited by V.P. Kaznacheev Moscow, Meditsina, 1986, 208 p. (In Russ.).

5. Anisimov O.A., Belolutskaia M.A. Otsenka vliianiia izmeneniia klimata i degradatsii vechnoi merzloty na infrastrukturu v severnykh regionakh Rossii [Assessment of the Impact of Climate Change and Permafrost Degradation on Infrastructure in the Northern Regions of Russia], *Meteorologiya i gidrologiya* [Meteorology and Hydrology], 2002, No. 6, pp. 15–22. (In Russ.).

6. Mel'nikov V.P., Osipov V.I., Brushkov A.V. i dr. Otsenka ushcherba zhilym i promyshlennym zdaniyam i sooruzheniyam pri izmenenii temperatur i ottaivanii mnogoletnemerzlykh gruntov v Arkticheskoi zone Rossiiskoi Federatsii k seredine XXI veka [Assessment of Damage to Residential and Industrial Buildings and Structures During Temperature Changes and Thawing of Permafrost Soils in the Arctic Zone of the Russian Federation by the Middle of the XXI Century], *Geoekologiya. Inzhenernaia geologiya. Gidrogeologiya. Geokriologiya* [Geoecology. Engineering Geology. Hydrogeology. Geocryology], 2021, No. 1, pp. 14–31. (In Russ.).

7. Hjort J., Karjalainen O., Aalto J. et al. Degrading Permafrost Puts Arctic Infrastructure at Risk by Midcentury, *Nature communications*, 2018, Vol. 9 (1). Available at: [https://www.researchgate.net/publication/329348012\\_Degrading\\_permafrost\\_puts\\_Arctic\\_infrastructure\\_at\\_risk\\_by\\_mid-century](https://www.researchgate.net/publication/329348012_Degrading_permafrost_puts_Arctic_infrastructure_at_risk_by_mid-century) (accessed 04 December 2023).

8. Streletskiy D.A., Suter L., Shiklomanov N.I., Porfiriev B.N. Assessment of Climate Change Impacts on Buildings, Structures and Infrastructure in the Russian

Regions on Permafrost, *Environmental Research Letters*, 2019, Vol. 14, No. 2. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/330813756\\_Assessment\\_of\\_climate\\_change\\_impacts\\_on\\_buildings\\_structures\\_and\\_infrastructure\\_in\\_the\\_Russian\\_regions\\_on\\_permafrost](https://www.researchgate.net/publication/330813756_Assessment_of_climate_change_impacts_on_buildings_structures_and_infrastructure_in_the_Russian_regions_on_permafrost) (accessed 04 December 2023).

9. Suter L., Shiklomanov N., Streletskiy D. Assessment of the Cost of Climate Change Impacts on Critical Infrastructure in the Circumpolar Arctic, *Polar Geography*, 2019, Vol. 42, pp. 267–286.

10. Porfir'ev B.N., Eliseev D.O., Streletskii D.A. Ekonomicheskaya otsenka posledstviy degradatsii mnogoletnei merzloty dlia ob"ektov sistemy zdravookhraneniia rossiiskoi Arktiki [Economic Assessment of the Consequences of Permafrost Degradation for the Health Care Facilities of the Russian Arctic], *Vestnik RAN* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2021, Vol. 91, No. 12, pp. 1125–1136. (In Russ.).

11. Anikin G.V., Plotnikov S.N., Spasennikova K.A. Raschet dinamiki promerzaniia grunta pod vozdeistviem odinochnogo termosifona [Calculation of the Dynamics of Soil Freezing Under the Influence of a Single Thermosiphon], *Kriosfera Zemli* [The Cryosphere of the Earth], 2013, Vol. 17, No. 1, pp. 51–55. (In Russ.).

12. Zamiatina N.Iu. Noril'sk – gorod frontira [Norilsk – the City of the Frontier], *Vestnik Evrazii* [Bulletin of Eurasia], 2007, No. 1, pp. 167–192. (In Russ.).

#### FORECASTING THE COSTS OF ADAPTING SOCIAL INFRASTRUCTURE TO CHANGING GEOCRYOLOGICAL CONDITIONS (THE CASE OF NORILSK)

*Climate change and increased anthropogenic impact lead to the melting of permafrost and, consequently, destruction and deformation of buildings and structures built on it. This causes significant additional financial costs associated with the need to use specific technologies for the construction and operation of buildings in the permafrost zone, as well as direct and indirect damage from the loss of fixed assets. According to forecasts of geocryological changes, in the Russian Arctic these negative trends should intensify in the future. In this study, using the case of the Norilsk city (Krasnoyarsk Krai, Russia), some problems associated with estimating the costs of adapting healthcare and educational facilities built on permafrost to changes in engineering and geocryological conditions until the middle of the 21st century are analyzed. The analysis showed that the amount of probable costs for the group of objects under consideration associated with direct damage from deformation and destruction of buildings, as well as the need for their liquidation and replacement construction, significantly exceeds the financial resources allocated for this in the relevant strategic documents planning of Norilsk. An effective mechanism for redistributing damage over time and reducing it is the installation of the soil thermal stabilization systems. The paper briefly analyzes the geography of production and consumption of this type of product. The results obtained can be used to develop similar assessments and adaptation programs in cities in the permafrost zone of Russia.*

**Keywords:** Arctic zone of the Russian Federation, permafrost, fixed assets, damage, social infrastructure.

JEL: I10, I20, R53

*Дата поступления – 03.12.2023 г.*

**БАДИНА Светлана Вадимовна**

кандидат географических наук, старший научный сотрудник научной лаборатории «Региональная политика и региональные инвестиционные процессы»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 109992;

старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории геоэкологии Севера географического факультета;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» / Ленинские горы, д. 1, г. Москва, 119991.

e-mail: bad412@yandex.ru

**BADINA Svetlana V.**

Cand. Sc. (Geography), Senior Researcher of the Research Laboratory “Regional Policy and Regional Investment Processes”;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education “Plekhanov Russian University of Economics” / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 109992;

Senior Researcher of the Laboratory of Geoecology of the North, Faculty of Geography;

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Lomonosov Moscow State University” / 1, Leninskie Gory, Moscow, 119991.

e-mail: bad412@yandex.ru

**Для цитирования:**

Бадина С.В. Прогнозирование издержек на адаптацию социальной инфраструктуры к меняющимся геоэкологическим условиям (на примере Норильска) // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 140–156. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-140-156>

**Ж.И. АЛАДЫШЕВА, В.В. БЕРЕГОВЫХ, А.П. МЕШКОВСКИЙ,  
Н.В. ПЯТИГОРСКАЯ**

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФАРМАЦЕВТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ И ЭКСПОРТ РОССИЙСКИХ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ\***

*Стратегия развития фармацевтической отрасли на период до 2030 г. (далее – Стратегия «Фарма-2030»), принятая в Российской Федерации в этом году, включает задачи по дальнейшему насыщению национального рынка отечественными лекарственными препаратами и по реализации экспортного потенциала фармацевтической отрасли. Государственное регулирование фармацевтической отрасли оказывает существенное стимулирующее влияние на экспорт лекарственных средств. Для выявления важнейших элементов этого регулирования, связанных с развитием и поддержанием устойчивого экспорта лекарственных средств, было проведено исследование регуляторных решений в сфере обращения лекарственных средств в странах, относящихся к разным сегментам мирового экспортного фармацевтического рынка. Результаты анализа государственного регулирования сферы обращения лекарственных средств в странах – центрах экспорта лекарственных средств были опубликованы ранее. В статье представлены результаты анализа государственного регулирования в странах с быстро растущим фармацевтическим сектором, сформулированы общие для этих стран стратегии, которые направлены на достижение лидерских позиций национальной фармацевтической отрасли и на внутреннем, и на внешнем рынках. Также предложен ряд мероприятий для включения в план реализации Стратегии «Фарма-2030», которые, на наш взгляд, будут способствовать достижению поставленных задач как по стимулированию экспорта, так и по обеспечению лекарственными препаратами населения Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** экспорт лекарственных средств, лекарственные средства, государственное регулирование лекарственных средств, страны с быстро растущим фармацевтическим рынком, российская фармацевтическая отрасль, Стратегия «Фарма-2030».

JEL: F10, F40, I18, L50, L65, O20

---

\* Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке Российского научного фонда, № 23-75-30012 «Снижение рисков полифармакотерапии с использованием искусственного интеллекта и анализа больших данных о лекарственных препаратах и их взаимодействиях» (<https://rscf.ru/project/23-75-30012/>).

Как было показано нами ранее [1], производство лекарственных средств для стран — лидеров в области экспорта лекарственных средств — один из ключевых драйверов их экономик и один из механизмов поддержания стабильности национальных фармацевтических рынков. Доминирующее положение стран-лидеров ассоциируется с рядом выявленных общих тенденций в области государственного регулирования фармацевтической отрасли.

Экспорт товаров, в т.ч. лекарственных средств, *критичен для экономического развития любой страны*. Поэтому в российском законе «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ декларируется цель по «обеспечению благоприятных условий для внешнеторговой деятельности» (ст. 1). Задачи по развитию экспорта лекарственных средств российской фармацевтической промышленностью ставились и в государственной программе Российской Федерации «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013–2020 годы»<sup>1</sup>, в федеральной целевой программе «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»<sup>2</sup>. В эти годы приоритетом было создание научной, технологической и промышленной платформы, позволяющей реализовать политику импортозамещения и развивать экспортоориентированную фармацевтическую отрасль. А в принятой в июне 2023 г. новой Стратегии развития отрасли на период до 2030 г. (Стратегия «Фарма-2030») уже указано, что ее целью является обеспечение на территории Российской Федерации производства лекарственных препаратов, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынках, и «реализация экспортного потенциала фармацевтической отрасли»<sup>3</sup>. Приведенные в документе формулировки *носят общий характер*, и в настоящее время ведется работа по подготовке плана мероприятий по решению поставленных задач: повысить доступность лекарственных средств, снизить риск нехватки лекарственных препаратов на нашем рынке, добиться повышения конкурентоспособности отечественных препаратов, т.е. доверия к ним внутри страны и за рубежом, расширить экспорт фармацевтической продукции, в т.ч. путем гармонизации механизмов регулирования с юрисдикциями, контролирующими/обслуживающими мировой рынок, и активизации использования зарубежного опыта.

Цель статьи — проанализировать тенденции экспортного сегмента мирового фармацевтического рынка и государственного регулирования

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 305 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 годы».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2011 г. № 91 «О федеральной целевой программе «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 июня 2023 г. № 1495-р «О Стратегии развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2030 года».

ния в сфере обращения лекарственных средств в зарубежных странах с быстрорастущим фармацевтическим сектором<sup>4</sup>; выявить важнейшие элементы, оказывающие влияние на рост экспорта лекарственных средств в мировой практике; предложить возможные направления поддержки экспортной деятельности отечественных производителей для плана мероприятий по реализации Стратегии «Фарма-2030».

### **Анализ регуляторных решений, поддерживающих расширение экспорта лекарственных средств**

Для выявления аспектов государственного регулирования, оказывающих влияние на экспорт лекарственных средств, был проведен анализ влияния отраслевых регуляторных систем разных стран (США, страны Европейского союза, Швейцария, Индия, Китай, Республика Корея, Япония, Иран) на поддержание и развитие экспорта лекарственных средств. В ходе работы авторы изучали промышленную политику в отношении фармацевтической отрасли в целом и ее отдельные элементы, имеющиеся инициативы и программы, работы по гармонизации регуляторных систем, регуляторные органы и используемые ими процедуры. Результаты исследования стран – лидеров по экспорту лекарственных средств были представлены ранее [1]. Ниже представлены результаты анализа фармацевтического государственного регулирования и связей с экспортом стран с быстрорастущим фармацевтическим сектором.

**Индия.** Индийская фармацевтическая промышленность занимает третье место в мире по объемам производства, согласно отчету Департамента лекарственных средств Министерства химической промышленности и удобрений Индии за 2022–2023 гг.<sup>5</sup> В 2023 г. объем производства по оценкам почти достигнет 50 млрд долл. США. В стране работает около 4 000 фармацевтических компаний на 11 500 производственных площадках; с фармацевтической отраслью связано 2,7 млн рабочих мест. Основные виды выпускаемой продукции – воспроизведенные лекарственные препараты и вакцины. Филиалы транснациональных фармацевтических компаний (ТНФК) выпускают главным образом фирменные препараты (бренды) для экспорта в Европу и США. Компании с индийским капиталом производят дженерики и активные фармацевтические субстанции (АФС) для внутреннего рынка, а также на экспорт по всем азимутам.

Экспорт лекарственных средств Индии в период с 2009 по 2022 г. увеличился почти в 4 раза от приблизительно 5 млрд до 20 млрд долл.

<sup>4</sup> International trade in medicinal and pharmaceutical products – Statistics Explained // Eurostat. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International\\_trade\\_in\\_medicinal\\_and\\_pharmaceutical\\_products#Strong\\_growth\\_of\\_trade\\_in\\_medicinal\\_and\\_pharmaceutical\\_products\\_in\\_2022](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_medicinal_and_pharmaceutical_products#Strong_growth_of_trade_in_medicinal_and_pharmaceutical_products_in_2022)

<sup>5</sup> Ministry of chemicals & Fertilizers, Department of pharmaceuticals. Annual Report 2022–23. URL: <https://pharmaceuticals.gov.in/sites/default/files/Annual%20Report%202022-23%20Final-3.pdf>

США, а с 2000 г. — в 20 раз<sup>6</sup>. Экспорт осуществляется почти в 200 стран и экономик мира. На него приходится около половины объема местного производства. Значительная часть экспорта направляется в индустриально развитые страны. На препараты индийского производства приходится 40% потребляемых в США дженериков и 25% всего лекарственного рынка Великобритании. Индия занимает 60% мирового рынка вакцин, около 20% глобальных поставок воспроизведенных лекарственных препаратов и 8% рынка активных фармацевтических субстанций<sup>7</sup>. На сегодняшний день Индию по праву именуют мировой фармацевтической фабрикой благодаря низкой стоимости продукции и высокому качеству. 546 производств имеют сертификаты соответствия надлежащей производственной практики (*GMP*), выданные Администрацией по пищевым продуктам и лекарственным средствам США (*FDA*). Это самое большое число площадок, одобренных американским регулятором в стране, не считая самих США. Более 483 предприятий были аттестованы в рамках программы преквалификации Всемирной организации здравоохранения (*ВОЗ*)<sup>8</sup>.

Индийская фармацевтическая промышленность с момента ее становления в 1940-х гг. функционировала в неблагоприятных условиях. К их числу можно отнести крайне ограниченный внутренний рынок, связанный с низким уровнем доходов населения, слабую отраслевую регуляторную систему, коррупцию в органах власти и недостаток квалифицированных специалистов, приводивший к непониманию базовых принципов обеспечения качества продукции в фармацевтическом производстве. В этих условиях появились, помимо крупных фирм, десятки тысяч карликовых предприятий, не имеющих ресурсов для создания полноценного фармацевтического производства, что обусловило многочисленные случаи попадания на рынок недоброкачественных лекарственных препаратов.

Вместе с тем ограниченный внутренний рынок привел к ориентации многих крупных предприятий отрасли на экспорт продукции, в первую очередь в страны Африки (Нигерию и др.). Эти производители начали использовать зарубежные фармакопейные и иные стандарты качества индустриально развитых стран, в первую очередь Великобритании (бывшей метрополии) и США.

Правила *GMP* начали внедряться в 80-х гг. прошлого столетия, первоначально по инициативе самих предприятий. В этот период журнал *Eastern Pharmacist* — орган Ассоциации индийских фармпроизводителей — регулярно публиковал нормативные и методические материалы ВОЗ по проблеме *GMP*, а также по другим разделам комплексной системы

<sup>6</sup> UN Comtrade — обобщенные данные по группе 30 «Лекарственные средства». URL: <https://comtradeplus.un.org/>

<sup>7</sup> Ministry of chemicals & Fertilizers, Department of pharmaceuticals. Annual Report 2022–23. URL: <https://pharmaceuticals.gov.in/sites/default/files/Annual%20Report%202022-23%20Final-3.pdf>

<sup>8</sup> 3-rd Advanced GMP Workshop. Mr Vimal Sachdeva, Technical Officer (Senior Inspector), WHO. URL: <https://www.ipa-india.org/wp-content/uploads/2023/03/p20182.pdf>

обеспечения качества лекарственных средств (стабильность, биоэквивалентность и т.п.).

Регуляторные требования по *GMP* появились в 1988 г. в форме национального руководства, основанного на тексте ВОЗ. Этот норматив отличали значительные недостатки, в связи с чем *ориентированные на экспорт* производители продолжали использовать правила ВОЗ или требования американского регулятора, а в дальнейшем руководство Схемы сотрудничества фармацевтических инспекторов (*PIC/S*).

Описанная ситуация сохраняется и в наши дни. Индийские фармацевтические компании, осуществляющие экспортные операции, соблюдают правила *GMP*, например, страны-импортера, правила ВОЗ, правила *GMP* США, а предприятиям, поставляющим продукцию на индийский рынок, достаточно соответствовать более низким национальным требованиям<sup>9</sup>.

Между тем проблемы с качеством продукции в отрасли сохранялись. Это привело к *реформе* системы государственного регулирования фармацевтической промышленности. В 2008 г. была создана Организация по централизованному контролю за соблюдением стандартов лекарственных препаратов (*The Central Drug Standards Control Organisation – CDSCO*) в составе Министерства здравоохранения и соцобеспечения Индии, в функции которой входит общий надзор за регуляторной системой, международное сотрудничество в этой сфере, контроль импорта, разрешение клинических исследований и регистрация новых препаратов, издание многотомного сборника *Indian Pharmacopoeia*. Этой организации подчинена центральная контрольно-аналитическая лаборатория, а также сеть зональных лабораторий, в т.ч. в таможенных терминалах для контроля импорта. На местном уровне в каждом из 29 штатов функционирует Администрация по пищевым и лекарственным продуктам, а в каждой из семи союзных территорий – центральная лицензионная лаборатория. Территориальные надзорные органы лицензируют производителей и контролируют качество препаратов в системе их распределения. Кроме того, на них возложена обязанность осуществлять надзор за качеством пищевых продуктов.

Индийский регуляторный орган является наблюдателем в Международном совете по гармонизации технических требований при регистрации лекарственных средств (*ICH*) с 2016 г., а также участвует в Сети регуляторов вакцинного производства развивающихся стран (*DCVRN*). Организация поддерживает контакты и сотрудничает с ВОЗ, Европейским агентством по медикаментам (*EMA*), Европейским директором по качеству лекарственных средств и здравоохранению (*EDQM*), с Регуляторной сетью Юго-Восточной Азии (*SEARN*). Имеются соглашения и договоренности о сотрудничестве с США, Японией, со странами БРИКС и некоторыми другими государствами. В 2017 г. *CDSCO*

<sup>9</sup> Indian Pharma: Quality is key for staying ahead globally. URL: <https://www.financialexpress.com/healthcare/pharma-healthcare/indian-pharma-quality-is-key-for-staying-ahead-globally/2582487/>

ВОЗ присвоила третий уровень зрелости в отношении регулирования вакцин<sup>10</sup>. В Индии открыт филиал американского регуляторного органа (*FDA*)<sup>11</sup>. Фармацевтическая общественность Индии участвует в работе Международной фармацевтической федерации (*FIP*). Проходивший в 2011 г. 71-й конгресс Федерации (г. Хайдарабад) открывала президент страны.

Государственную поддержку научных исследований в области лекарственных средств осуществляет подразделение Министерства здравоохранения и социального обеспечения – Индийский совет по медицинским исследованиям (*ICMR*), он также ведет реестр клинических исследований. В 2023 г. под кураторством Министерства науки и технологий Индии в виде частно-государственного партнерства был создан Национальный исследовательский фонд (*NRF*) в дополнение к уже имеющемуся Совету по научным и промышленным исследованиям.

Вопросы развития фармацевтической промышленности курирует Министерство химических веществ и удобрений, регулирование цен на лекарственные средства – Администрация по ценам на фармацевтическую продукцию [2].

Государственную политику Индии в отношении фармацевтического сектора отличает *поддержка экспорта*. Для компаний, которые успешно экспортируют лекарственные препараты, существуют системы дотаций и льгот. Под влиянием такой политики происходит разделение компаний по сферам деятельности. Многие крупные производители не имеют своих маркетинговых отделов и не занимаются продвижением лекарственных препаратов, являясь по сути контрактными производителями. Маркетинг препаратов осуществляется силами более мелких компаний, которые выполняют исключительно дистрибьюторские функции, используя различные государственные дотации и кредитные льготы для осуществления экспорта продукции.

По инициативе Министерства торговли и промышленности правительства Индии создан автономный совет по содействию экспорту фармацевтической продукции (*Pharmaceuticals export promotion council – Pharmexcil*). Совет проводит внутренние и международные семинары по различным вопросам, касающимся фармацевтической отрасли, бизнес-встречи, приглашает делегации заинтересованных лиц в Индию и организует визиты представителей индийских производителей в страны – импортеры фармацевтической продукции.

Экспорту фармацевтической продукции из Индии содействует ценовая конкурентоспособность производимых в этой стране препаратов. Это связано с низкими затратами на производство, в основном за счет

<sup>10</sup> List of National Regulatory Authorities (NRAs) operating at maturity level 3 (ML3)1 and maturity level 4 (ML4)2 (as benchmarked against WHO Global Benchmarking Tool (GBT) (in alphabetical order) – As of November 2022. URL: [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/medicines/regulatory-systems/list-of-nras-operating-at-ml3-and-ml4.v2.pdf?sfvrsn=ee93064f\\_11&download=true](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/medicines/regulatory-systems/list-of-nras-operating-at-ml3-and-ml4.v2.pdf?sfvrsn=ee93064f_11&download=true)

<sup>11</sup> Regulatory Systems in India // WHO Drug Information. 2017. Vol. 31. No. 3. URL: <https://iris.who.int/handle/10665/330952>

низкой стоимости труда, а также с некоторыми особенностями патентного законодательства страны.

До 2005 г. индийское законодательство не предусматривало патентов на фармацевтические продукты. Это содействовало формированию в стране фармацевтической промышленности, которая могла разрабатывать генерические версии новых препаратов, запатентованных в других странах, не нарушая при этом каких-либо патентных прав в своей стране. Индия могла поставлять свою продукцию в любую страну мира, где такие продукты не были запатентованы или на них были выданы принудительные лицензии. В 2005 г. в законодательство были внесены изменения: Индия воспользовалась гибкими подходами, предусмотренными ТРИПС (*Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS*), когда гармонизировала свое законодательство в соответствии с требованиями ВТО.

Отмечая достижения Индии в развитии фармацевтического производства и в регуляторной системе, следует вместе с тем отметить периодически появляющиеся в международных СМИ сообщения о случаях выпуска индийскими предприятиями недоброкачественных лекарственных средств. В последние 10–15 лет с рынков Европы и США неоднократно отзывались серии дженериков индийского производства в связи с несоблюдением требований качества. В 2022 г. в Узбекистане в препаратах индийской компании *Quramax Medical* вместо пропиленгликоля или вместе с ним были обнаружены токсичные вещества этиленгликоль и диэтиленгликоль.

Очевидно, что эти эпизоды *указывают на наличие нерешенных проблем* в национальной системе обеспечения качества лекарственных средств. По мнению специалистов, здесь имеет место излишний акцент контрольно-надзорных органов на лабораторный анализ образцов и на санкции к нарушителям в ущерб профилактическому подходу – инспектированию по *GMP*. При этом национальные правила *GMP* хотя и основаны на международных требованиях, не полностью им соответствуют. К тому же функция лицензирования производителей *децентрализована по штатам*, в связи с чем территориальные уполномоченные органы *не могут привлекать к ответственности* фирмы, расположенные и, следовательно, лицензированные в других штатах. Индийскому регуляторному органу не удалось реализовать свои намерения присоединиться к *PIC/S*, несмотря на заинтересованность в этом Комитета схемы сотрудничества. Представляется, что эти факты *тормозят* дальнейшее расширение экспорта индийских лекарств на рынки стран с высокими регуляторными требованиями, *увеличивают издержки* индийских компаний по входу на рынки и *замедляют их развитие*.

Для поддержки и стимулирования инвестиций в фармацевтической отрасли индийским правительством запланирована государственная целевая поддержка проектов в отдельных областях через программу центров передового опыта, также предлагается поддержка процесса

цифровизации фармацевтической отрасли<sup>12</sup>. В 2022 г. запущена комплексная государственная программа «Укрепление фармацевтической промышленности»<sup>13</sup>, включающая государственную поддержку создания *новых производственных мощностей*, использование механизмов частно-государственного партнерства или специального инвестиционного контракта<sup>14</sup>, поддержку в разработке и продвижении фармацевтической продукции, в т.ч. на экспорт<sup>15</sup>, а также программу льготного кредитования по поддержке обновления производственных мощностей/технологий предприятий для приведения их в соответствие Правилам *GMP* ВОЗ.

Ожидаются глубокие реформы регуляторной системы, включая создание Совета по регуляторной реформе, усиление *централизации государственного регулирования*, расширение производства фармацевтических субстанций (импортозамещение), внедрение в практику принятия решений рекомендаций регуляторной науки, дальнейшее развитие системы подготовки кадров для отрасли, усиление взаимодействия отрасли и университетов<sup>16</sup>.

**Китай.** Китайская фармацевтическая отрасль добилась значительных успехов. По данным ООН, экспорт лекарственных средств из Китая в период с 2009 по 2022 г. увеличился почти в 4 раза от приблизительно 3,4 млрд до 14 млрд долл. США, а с 2000 г. — в 20 раз<sup>17</sup>. По данным 2021 г. в стране работает более 4 000 тыс. фармацевтических производителей, в т.ч. 515 биотехнологических компаний и 749 производителей препаратов традиционной китайской медицины<sup>18</sup>. Китай — *мировой лидер* по производству и экспорту фармацевтических субстанций. Относительно недавно в стране начали развивать разработку и производство готовых лекарственных форм, в первую очередь для насыщения собственного рынка и на перспективу для экспорта. Программой «Сделано в Китае 2025» предусмотрена очередная реструктуризация китайской фармацевтической отрасли, в рамках которой предполагается вырастить мощные национальные компании, спо-

<sup>12</sup> National Investment Promotion & Facilitation Agency. Budget 2023: Boosting the pharmaceutical Sector. URL: <https://www.investindia.gov.in/team-india-blogs/budget-2023-boosting-pharmaceutical-sector>

<sup>13</sup> Ministry of chemicals & Fertilizers, Department of pharmaceuticals. Scheme for Strengthening of Pharmaceuticals Industry (SPI). URL: <https://pharmaceuticals.gov.in/schemes/scheme-strengthening-pharmaceuticals-industry-spi>

<sup>14</sup> Scheme for Cluster Development Programme for Pharma Sector. URL: [https://pharmaceuticals.gov.in/sites/default/files/CDP-PS\\_0.pdf](https://pharmaceuticals.gov.in/sites/default/files/CDP-PS_0.pdf)

<sup>15</sup> Pharmaceutical Promotion and Development Scheme (PPDS). URL: <https://pharmaceuticals.gov.in/sites/default/files/Pharmaceutical%20Promotion%20and%20Development%20Scheme%20%28PPDS%29.pdf>

<sup>16</sup> Pharma industry needs govt's research-push to scale innovation challenges: Satish Reddy// The Hindu BusinessLine, 19.12.2022. URL: <https://www.thehindubusinessline.com/companies/pharma-industry-needs-govts-research-push-to-scale-innovation-challenges-satish-reddy/article66282123.ece> ; The Indian Pharmaceutical Alliance. Indian Pharmaceutical Industry. Overview and Way Forward. August 2023. URL: <https://www.ipa-india.org/wp-content/uploads/2023/08/g20-25.08.23.pdf>

<sup>17</sup> UN Comtrade — обобщенные данные по группе 30 «Лекарственные средства». URL: <https://comtradeplus.un.org/>

<sup>18</sup> National Bureau of Statistics of China. China Statistical Yearbook 2022. URL: <http://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2022/indexeh.htm>

собные вести современную *R&D* деятельность и выдерживать конкуренцию с транснациональными фармацевтическими компаниями как на местном китайском рынке, так и за рубежом. В четырнадцатом 5-летнем Плане национального экономического и социального развития и на долгосрочную перспективу до 2035 г. и в программе (инициативе) «Здоровье Китая 2030» предусмотрены существенные реформы системы здравоохранения, включая расширение доступа населения к лекарственным препаратам с учетом демографических изменений населения КНР и переход от инновационной деятельности (от внедрения инноваций в работу фармацевтических предприятий) к *лидерству в области инноваций*. Также поставлена задача о повышении среднего уровня инвестиций в целом по отрасли до 10% от объема продаж. Планируется усиление сотрудничества с зарубежными научными центрами и фармацевтическими компаниями и улучшение условий для создания транснациональными компаниями инновационных производственных площадок на территории Китая.

В Китае, так же как и в Индии, несмотря на достижения в сфере совершенствования отраслевой национальной регуляторной системы и объемов экспорта лекарственных средств, *имеются проблемы с качеством продукции*. Правила *GMP* в виде национальной версии, основанной на правилах ВОЗ и американских требованиях, были введены в 1988 г. и в дальнейшем неоднократно пересматривались. В настоящее время они *максимально сближены* с международными стандартами; значительно повысился уровень проведения проверок, что привело к уходу с рынка более 800 компаний, неспособных выполнить установленные требования<sup>19</sup>. Государство способствует дефрагментации и консолидации фармацевтической отрасли, сокращая количество мелких предприятий, не имеющих достаточных ресурсов для выполнения текущих регуляторных требований. Правительством КНР сформулирована цель по укрупнению национальной фармацевтической промышленности так, чтобы 20 крупных производителей обеспечивали 80% потребности китайского рынка в жизненно необходимых и важнейших лекарственных средствах<sup>20</sup>.

Китайская регуляторная система регулярно реформируется. Самая значительная реформа за последние годы была начата в 2015 г. и определена решением Государственного совета Китая «Мнения по реформированию системы экспертизы и регистрации лекарственных средств и медицинских изделий». За прошедшее время были изданы сотни стратегических документов, инициатив и изменений в них, направленных на повышение научного уровня и эффективности регуляторной системы<sup>21</sup>. С целью углубленной гармонизации государственного регу-

<sup>19</sup> China Pharmaceuticals 2018 / Global Business Reports. URL: [https://www.gbreports.com/files/pdf/\\_2018/China\\_Pharmaceuticals\\_2018\\_-\\_Second\\_Ed\\_-\\_Web\\_Preview.pdf](https://www.gbreports.com/files/pdf/_2018/China_Pharmaceuticals_2018_-_Second_Ed_-_Web_Preview.pdf)

<sup>20</sup> China Policies to Promote Local Production of Pharmaceutical Products and Protect Public Health. URL: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/336684/9789241512176-eng.pdf>

<sup>21</sup> The State Council of The People's Republic of China. Opinions of the State Council on Reforming the Review and Approval System for Drugs and Medical Devices from 18/08/2015. URL: [https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/18/content\\_10101.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/18/content_10101.htm)

лирования лекарственных средств с международными стандартами в 2018 г. была проведена и очередная *реорганизация регуляторного органа*: Администрация по пищевым продуктам и лекарственным средствам КНР (*CFDA*) была преобразована в Национальное управление по медицинской продукции (*NMPA*), деятельность которого теперь *сфокусирована* исключительно на средствах медицинского применения<sup>22</sup>. По состоянию на 2022 г. ВОЗ присвоила системе государственного регулирования вакцин *NMPA* третий уровень зрелости<sup>23</sup>. В сентябре 2021 г. китайский регуляторный орган подал заявку в *PIC/S* на проведение предварительной оценки; ожидается, что эта процедура будет завершена в 2023 г. В стране работает отделение американского регуляторного органа (*FDA*). Специалисты отрасли поддерживают контакты с *FIP*. В 2007 г. в Китае проводился конгресс Федерации, в 2016 г. Глобальная конференция по фармацевтическим наукам и образованию.

После вступления в *ICH* в 2017 г. регуляторный орган Китая по лекарственным средствам вводит руководства *ICH* в качестве национальных регуляторных документов. При этом скорость введения разная: например, Руководство *M10* по валидации биоаналитических методик и анализу исследуемых образцов от 24 мая 2022 г. введено в КНР 29 июля 2023 г., а вот даты введения в КНР руководства *Q12* по управлению жизненного цикла фармацевтических продуктов от 20 ноября 2013 г. и руководства *Q13* по непрерывному производству фармацевтических субстанций и лекарственных препаратов от 16 ноября 2022 г. пока не определены. Перевод национальных процедур на международные стандарты уже способствовал увеличению экспорта фармацевтических субстанций<sup>24</sup>.

В 2019 г. была запущена процедура ускоренной регистрации лекарственных препаратов, отменено требование по дополнительному проведению клинических исследований в КНР, если они проведены в других странах. Для снижения неэффективной нагрузки на экспертов *NMPA* стало наказывать заявителей, не отвечающих в установленные сроки на запросы, не только отклонением заявления, но и дисквалификацией на три года; в результате качество представляемых документов стало расти. Предполагается, что эти и другие реформы облегчат доступ лекарственных препаратов для китайских потребителей, будут способствовать снижению себестоимости продукции, *стимулировать инновации и экспорт* фармацевтической продукции.

<sup>22</sup> China FDA replaced by State Drug Administration in proposed reform// Pharmaceutical technology, 16/03/2018. URL: <https://www.pharmaceutical-technology.com/news/cfda-reform/>; National Medical Products Administration. URL <http://english.nmpa.gov.cn/aboutNMPA.html>

<sup>23</sup> List of National Regulatory Authorities (NRAs) operating at maturity level 3 (ML3)1 and maturity level 4 (ML4)2 (as benchmarked against WHO Global Benchmarking Tool (GBT) (in alphabetical order) – As of November 2022. URL: [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/medicines/regulatory-systems/list-of-nras-operating-at-ml3-and-ml4.v2.pdf?sfvrsn=ee93064f\\_11&download=true](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/medicines/regulatory-systems/list-of-nras-operating-at-ml3-and-ml4.v2.pdf?sfvrsn=ee93064f_11&download=true)

<sup>24</sup> China Pharmaceuticals 2018 / Global Business Reports. URL: [https://www.gbreports.com/files/pdf/\\_2018/China\\_Pharmaceuticals\\_2018\\_-\\_Second\\_Ed\\_-\\_Web\\_Preview.pdf](https://www.gbreports.com/files/pdf/_2018/China_Pharmaceuticals_2018_-_Second_Ed_-_Web_Preview.pdf)

В действующем четырнадцатом 5-летнем Плане по национальной безопасности и высококачественной разработке фармацевтической продукции *НРМА* поставлены задачи по достижению национальной регуляторной системой продвинутого международного уровня (получению *статуса референтного регуляторного органа*), дальнейшему развитию высококачественной разработки лекарственных средств, ускорению процессов регистрации инновационных препаратов, пересмотру и разработке новых регуляторных руководств, успешном выполнении Плана по регуляторной науке, значительному улучшению мощностей фармацевтического инспектората и институтов по контролю качества и др.<sup>25</sup>

В указанных выше программах развития большое внимание уделяется трансформации среднего специального образования в интересах китайской фармацевтической отрасли и программе развития талантов в области фармацевтических наук и биомедицины. Достаточно большое влияние на трансформацию китайской фармацевтической отрасли оказала программа по репатриации в Китай людей с китайскими корнями, запущенная в 2008 г. За период с 2012–2018 гг. по этой программе в страну прибыло около 6 млн чел., и из них *250 тыс.* – *высококвалифицированные специалисты в области наук о жизни*<sup>26</sup>.

План по развитию *регуляторной науки* в Китае был запущен в 2017 г.<sup>27</sup> Наряду с большим количеством исследовательских проектов предусматривается внутреннее и внешнее обучение сотрудников регуляторного органа, продвижение образовательных программ по регуляторной науке в университетах, создание на базе университетов центров или институтов по регуляторной науке [3]. Пекинский университет, в котором в 2015 г. был открыт центр по регуляторной науке, включен АТЭС в перечень центров передового опыта в области регулирования клинических испытаний, *ГСР-инспектирования и фармаконадзора*<sup>28</sup>.

**Республика Корея.** По данным ООН, экспорт лекарственных средств из Южной Кореи в период с 2009 по 2021 г. увеличился более, чем в 9 раз от приблизительно 0,9 млрд до 8,4 млрд долл. США<sup>29</sup>.

Южнокорейская фармацевтическая промышленность активно развивается последние 10 лет, при этом основной упор сделан на развитие инновационных предприятий и создание новых лекарственных препаратов (технологий), в основном биотехнологических, сомато- и генотерапевтических препаратов, и/или их трансфер в другие страны,

<sup>25</sup> National Medical Products Administration. Issuance of the 14th Five-Year Plan for National Drug Safety and High-Quality Development. URL: [http://english.nmpa.gov.cn/2021-12/30/c\\_736377.htm](http://english.nmpa.gov.cn/2021-12/30/c_736377.htm)

<sup>26</sup> China Pharmaceuticals 2018 / Global Business Reports. URL: [https://www.gbreports.com/files/pdf/\\_2018/China\\_Pharmaceuticals\\_2018\\_-\\_Second\\_Ed\\_-\\_Web\\_Preview.pdf](https://www.gbreports.com/files/pdf/_2018/China_Pharmaceuticals_2018_-_Second_Ed_-_Web_Preview.pdf)

<sup>27</sup> The State Council of The People's Republic of China. The State Food and Drug Administration launched the China Drug Regulatory Science Action Plan. URL: [https://www.gov.cn/xinwen/2019-05/02/content\\_5388253.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2019-05/02/content_5388253.htm)

<sup>28</sup> Priority Work Areas Champions / Asia-Pacific Economic Cooperation. URL: <https://www.apec.org/RHSC/Contact-Us/Priority-Work-Areas-Champions>

<sup>29</sup> UN Comtrade – обобщенные данные по группе 30 «Лекарственные средства». URL: <https://comtradeplus.un.org/>

т.е. на разработку новых наукоемких препаратов с высокой добавленной стоимостью. В 2011 г. страна поставила *амбициозную цель* — войти в 7 ведущих фармацевтических стран мира и целенаправленно ее реализует.

В стране работает около 800 фармацевтических предприятий, 9 компаний прошли преквалификацию ВОЗ; за эти 10 лет 42 препарата были зарегистрированы в США и ЕС; только в 2020 г. был осуществлен трансфер за рубеж 16 технологий инновационных лекарственных препаратов<sup>30</sup>. В 2012 г. был принят закон о продвижении и поддержке фармацевтической отрасли, в рамках которого принимаются 5-летние планы по систематической поддержке развития фармацевтической отрасли. В плане на 2018–2022 гг. были поставлены задачи по *помощи отрасли* в адаптации к изменениям, вызванным четвертой промышленной революцией, и *стимулированию развития* корейской фармацевтической биотехнологической отрасли путем выделения государственных средств для поддержки и стимулирования частных инвестиций для завоевания глобального лидерства в этой области.

В Южной Корее есть структура похожая на индийский *Pharmexcil* — Институт развития корейской индустрии здоровья<sup>31</sup>, в задачи которого входит поддержка и развитие национальной индустрии здоровья и ее инфраструктуры, развитие ее глобальной конкурентоспособности.

Интересным представляется регуляторное решение по фокусированию государственной поддержки фармацевтических инноваций путем оценки любых локальных предприятий в *системе сертификации национальных инновационных компаний*. Статус инновационной компании дает различные налоговые льготы и приоритет участия в государственных программах. По состоянию на 2020 г. были сертифицированы 44 компании, в т.ч. 21 крупная компания с достаточным объемом инвестиций, экспортной активностью, 10 малых/средних предприятий со специализацией по разработке модификаций лекарственных препаратов, 9 биотехнологических стартапов и 4 локальных площадки ТНФК<sup>32</sup>.

Успех *международной экспансии* корейских фармацевтических производителей связывают с подписанием и последующей реализацией договоров о свободной торговле с США и ЕС, Индией и затем с КНР<sup>33</sup>. Корейская фармакопея гармонизирована с фармакопеей США: активно внедряются в национальное законодательство международные руководства *ICH*, административные процедуры, принятые в США и Европейском союзе.

Крупная *реформа регуляторного органа* в Южной Корее была проведена в 2015 г: Администрация по безопасности пищевых продуктов

<sup>30</sup> Potential of Korea's pharmaceutical industry. URL: <https://www.khidi.or.kr/board?menuId=MENU02288&siteId=SITE00032>

<sup>31</sup> Korea Health Industry Development Institute. URL: <https://www.khidi.or.kr/board?menuId=MENU00770&siteId=SITE00012>

<sup>32</sup> Korea Innovative Pharmaceutical Company 2020. URL: <https://khidicis.org/upload/userfiles/files/2020%2BKorea%2BInnovative%2BPHARMACEUTICAL%2BCompany.pdf>

<sup>33</sup> Kurunthachalam S.K. Korea — the 10-th Largest International Market // *Ingredients South Asia*. 2016. November. P. 59–60.

и лекарственных средств была преобразована в Министерство по безопасности пищевых продуктов и лекарственных средств (*MFDS*), в ведении которого также находится экспертный институт и 6 региональных управлений, включающих 2 лабораторных центра и 15 центров контроля импортируемых пищевых продуктов. В 2016 г. *MFDS* стало членом *ICH* и *PIC/S*, в 2022 г. получило в системе референтных регуляторных органов ВОЗ наивысшие оценки зрелости своей регуляторной системы и по вакцинам, и по другим лекарственным препаратам<sup>34</sup>. Специалисты в сфере обращения лекарственных средств поддерживают контакты с *FIP*. В 2017 г. страна приняла у себя конгресс Федерации.

Упрощение и улучшение административных процедур, снижение административных барьеров для национальных и зарубежных производителей заявлены в государственной промышленной политике Республики Кореи как один из механизмов поддержки экспорта лекарственных средств и улучшения брэнда корейской фармацевтической промышленности наряду с межправительственными (*G2G*) связями и соглашениями, участием страны в качестве принимающей стороны локальных правительственных встреч, медицинских форумов и бизнес-конференций для развития частно-государственного партнерства.

Большое внимание уделяется подготовке специалистов, которые нужны для решения таких амбициозных задач. В одной из крупнейших корейских образовательных организаций, Университете *Yonsei*, создан современный учебно-научный комплекс для подготовки специалистов в области биотехнологий, с 2014 г. действует *совместный с университетами* проект *MFDS* по подготовке специалистов в области *регуляторной науки*. Сейчас в проект было включено 5 университетов (3 – по регуляторной науке в области лекарственных средств) и Биофармацевтическая ассоциация Кореи. В рамках проекта планируется реализация магистерских и аспирантских образовательных программ с последующей стажировкой или интернатурой в фармацевтических компаниях, а также коротких программ повышения квалификации для специалистов отрасли [4]. Корейские организации включены в перечень центров передового опыта АТЭС в области регуляторной науки: Корейский институт по безопасности лекарственных средств и управлению рисками – в области фармаконадзора; Корейский национальный центр по клиническим исследованиям при *MFDS* – в области клинических исследований и *GCP*-инспектирования, а *MFDS* признан лидером АТЭС в области фармаконадзора<sup>35</sup>. В 2023 г. ВОЗ подписала соглашение с Республикой Кореей об открытии в стране глобального

---

<sup>34</sup> List of National Regulatory Authorities (NRAs) operating at maturity level 3 (ML3)1 and maturity level 4 (ML4)2 (as benchmarked against WHO Global Benchmarking Tool (GBT) (in alphabetical order) – As of November 2022. URL: [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/medicines/regulatory-systems/list-of-nras-operating-at-ml3-and-ml4.v2.pdf?sfvrsn=ee93064f\\_11&download=true](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/medicines/regulatory-systems/list-of-nras-operating-at-ml3-and-ml4.v2.pdf?sfvrsn=ee93064f_11&download=true)

<sup>35</sup> Priority Work Areas Champions / Asia-Pacific Economic Cooperation. URL: <https://www.apec.org/RHSC/Contact-Us/Priority-Work-Areas-Champions>

центра по подготовке кадров для биотехнологической фармацевтической промышленности<sup>36</sup>.

**Иран.** Опыт Республики Иран по развитию экспорта лекарственных средств интересен в том плане, что это страна находится под санкциями более 40 лет. Отметим также, что Россия для иранской фармацевтической промышленности является вторым по величине экспортным фармацевтическим рынком после Афганистана<sup>37</sup>. Данные об иранском экспорте лекарственных средств в базе данных ООН за последние 20 лет отсутствуют.

Иран обладает наибольшими в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (странах *MENA*) производственными мощностями для производства дженериков. В стране работает около 185 предприятий отрасли, из них 60 обладают крупнотоннажными производственными площадками; растет экспорт лекарственных средств в соседние страны<sup>38</sup>. В основном на этих предприятиях производятся дженерики, разработанные национальными компаниями, а также препараты, производимые по лицензионным соглашениям<sup>39</sup>.

Улучшение ситуации в отрасли отмечают с 2016 г., после ослабления санкций. В настоящее время для развития экспорта лекарственных средств государство занимается гармонизацией национальных регуляторных требований с документами ВОЗ и *ICH, PIC/S* [5; 6]. Также учитываются требования, существующие в США и ЕС, т.к. государство стимулирует иностранные инвестиции в отрасль и создание в Иране производственных площадок зарубежных компаний и производства патентованных лекарственных препаратов по лицензионным соглашениям. В связи с повышением спроса на растительные лекарственные препараты и традиционную медицину отмечается рост экспорта иранской фармацевтической продукции в страны ЕС, в частности в Германию<sup>40</sup>.

Многие исследователи отмечают, что *слабым местом иранского фармацевтического рынка* является практически полное отсутствие конкуренции, которая обычно служит основным стимулом для инноваций. В качестве препятствий для экспорта обычно называют технологическую отсталость и сложности с соблюдением требований *GMP*, отсутствие широкой государственной поддержки НИР и отсутствие венчурных фондов, общую экономическую ситуацию и отсутствие специалистов

<sup>36</sup> WHO and Republic of Korea Sign Landmark Agreement to Boost Biomanufacturing Capacity. URL: <https://www.who.int/news/item/26-05-2023-WHO-and-Republic-of-Korea-sign-landmark-agreement-to-boost-biomanufacturing-capacity>

<sup>37</sup> Berger R. Iran's pharmaceuticals market. Rediscovering a sleeping giant. 2017. URL: [https://ilia-corporation.com/wp-content/uploads/2022/10/ILIARB\\_Pharmaceutical-in-Iran.pdf](https://ilia-corporation.com/wp-content/uploads/2022/10/ILIARB_Pharmaceutical-in-Iran.pdf)

<sup>38</sup> Там же.

<sup>39</sup> A Survey on the Iranian Pharmaceutical Report. February 2020 / Italian Trade Agency. URL: <https://www.assolombarda.it/servizi/internazionalizzazione/documenti/a-survey-on-the-iranian-pharmaceutical-report>

<sup>40</sup> Pharmaceutical Industry in Iran. August 2022. / The Due Diligence Helpdesk on EU Sanctions. URL: <https://sanctions-helpdesk.eu/sites/default/files/2022-09/2022%20updated%20pharma%20newsletter-compressed.pdf>

по организации экспорта лекарственных средств<sup>41</sup> [5; 7; 8]. Тем не менее некоторые иранские производители биоаналогов получили сертификаты *GMP* ЕС и регистрируют препараты в ЕС<sup>42</sup>.

После исламской революции в Иране все фармацевтические компании были национализированы, и в настоящее время большинство предприятий управляются частно-государственными структурами (по сути, правительством Ирана). Прямой программной поддержки НИР и НИОКР фармацевтическими предприятиями нет, но есть программы поддержки через Иранский национальный научный фонд (*INSF*) и Иранский национальный институт развития медицинских исследований (*NIMAD*).

Как и в Республике Корея, в Иране ключевое значение придается развитию производства биотехнологических препаратов и регенеративной медицине, в области которой он вместе с Кореей, США, Китаем и Австралией входит в число мировых лидеров. В ближайшее время государство планирует расширить отраслевые производственные мощности, в частности биотехнологические, например, путем строительства больших биофармацевтических индустриальных парков<sup>43</sup>, развития производства радиофармацевтических препаратов<sup>44</sup>.

Регуляторный орган – Иранская администрация по пищевым продуктам и лекарственным средствам (*IFDA*) при Министерстве здравоохранения и медицинского образования Ирана. Также при министерстве есть национальная лаборатория по контролю лекарственных средств, в которой проводится контроль первой ввозимой на территорию страны серии импортируемого продукта и последующий выборочный контроль. Регуляторный орган Ирана *IFDA* является наблюдателем в *ICH* и присоединился к *PIC/S* в 2018 г.

Публикаций о развитии в Иране регуляторной науки мы не нашли, но есть центр по исследованиям в области фармацевтических наук при Тегеранском университете.

---

<sup>41</sup> A Survey on the Iranian Pharmaceutical Report. February 2020 / Italian Trade Agency. URL: <https://www.assolombarda.it/servizi/internazionalizzazione/documenti/a-survey-on-the-iranian-pharmaceutical-report>

<sup>42</sup> Pharmaceutical Industry in Iran. August 2022 / The Due Diligence Helpdesk on EU Sanctions. URL: <https://sanctions-helpdesk.eu/sites/default/files/2022-09/2022%20updated%20pharma%20newsletter-compressed.pdf>

<sup>43</sup> First Biotech Park Comes on Stream in Bushehr // Tehran Times. URL: <https://www.tehrantimes.com/news/463989/First-biotech-park-comes-on-stream-in-Bushehr> ; A Survey on the Iranian Pharmaceutical Report. February 2020 / Italian Trade Agency. URL: <https://www.assolombarda.it/servizi/internazionalizzazione/documenti/a-survey-on-the-iranian-pharmaceutical-report>

<sup>44</sup> Iran Inaugurates Isotopic Biotech Unit of Khondab Nuclear Site // PressTV. URL: <https://www.presstv.ir/Detail/2021/08/01/663479/Iran-Salehi-isotopic-biotech-Khondab-Arak>

**Экспорт российских лекарственных средств  
и государственное регулирование отрасли**

Следует отметить, что отечественная фармацевтическая промышленность развивалась *в целом в неблагоприятных условиях*. До революции 1917 г. в стране не было производителей лекарственных средств национального масштаба. В советской России предприятия отрасли были национализированы, и в дальнейшем фармацевтическая промышленность развивалась по решениям сверху, т.е. в соответствии с государственными планами и за счет государственного бюджета. При этом *не учитывались в должной мере особенности лекарств как товара*, производства создавались по схеме, разработанной для химической промышленности. Соответственно, руководящие должности в них занимали химики, инженеры, технологи. Специалисты с фармацевтическим образованием нередко рассматривались как сотрудники второго сорта. Такие понятия, как фармацевтический порядок, работа *lege artis*, т.е. согласно законам искусства, не были популярны в отрасли.

В связи с ненасыщенностью внутреннего рынка экспорт лекарственных средств не являлся приоритетным направлением; соответственно, задача международной гармонизации норм и правил в этой сфере не ставилась. Как следствие, развитие фармакопейных стандартов отставало от ведущих в мире фармакопейных программ (*BP, USP, Ph. Eur.*), правила *GMP* и другие нормативы семейства *GXP* не внедрялись.

В Российской Федерации положение в этой сфере начало меняться к лучшему, однако *реформы проводились недостаточно последовательно*. В результате преодолеть имевшееся отставание в короткие сроки не удалось. По этим причинам отечественным фармацевтическим производителям для выхода на международный уровень в части конкурентоспособности продукции необходимо прилагать масштабные усилия. В этих условиях поддержка государства представляется особенно важной.

По данным ООН, экспорт лекарственных средств из России вырос за период с 2009 по 2021 г. почти в 8 раз с 0,31 млрд до 2,5 млрд долл. США<sup>45</sup>, а с коррекцией на препараты для лечения ковид-инфекции, произошедшей в 2022 г., в 4 раза<sup>46</sup>, что совпадает со темпами роста этого показателя в других странах с быстро растущим фармацевтическим сектором. Российская фармацевтическая продукция экспортируется более чем в 100 стран мира (см. таблицу), хотя во многие страны – в очень скромных объемах. В отличие от ведущих (центральных) фармацевтических стран, Индии и Китая, направления экспорта и импорта лекарственных средств в России не совпадают: основными импортерами в нашу страну являются Германия, США, Швейцария, Италия,

<sup>45</sup> UN Comtrade – обобщенные данные по группе 30 «Лекарственные средства». URL: <https://comtradeplus.un.org/>

<sup>46</sup> В Стратегии «Фарма-2030» указано, что экспорт лекарственных средств из нашей страны составил 1,2 млрд долл. США в 2022 г.

Ирландия, что свидетельствует о низком уровне внутриотраслевой торговли лекарственными средствами. На территории страны работают 544 предприятия с общим штатом сотрудников около 96 тыс. чел.<sup>47</sup>

**Страны, в которые осуществляется экспорт лекарственных средств из Российской Федерации (по годам)**

	2011	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Всего стран</b>	<b>82</b>	<b>141</b>	<b>131</b>	<b>140</b>	<b>134</b>	<b>141</b>
<b>ТОП-10</b>						
1	Украина	Украина	Казахстан	Казахстан	Казахстан	Казахстан
2	Узбекистан	Казахстан	Украина	Украина	Украина	Украина
3	Азербайджан	Беларусь	Беларусь	Беларусь	Беларусь	Аргентина
4	Кыргызстан	Узбекистан	Узбекистан	Узбекистан	Узбекистан	Мексика
5	Респ. Молдова	Кыргызстан	Германия	Нигерия	Кыргызстан	ОАЭ
6	Монголия	Азербайджан	Кыргызстан	Кыргызстан	Азербайджан	Беларусь
7	Таджикистан	Латвия	Кыргызстан	Латвия	Туркменистан	Узбекистан
8	Грузия	Литва	Латвия	Литва	Нигерия	Индия
9	Разные (Ages, nes)	Респ. Молдова	Азербайджан	Азербайджан	Армения	Филиппины
10	Гонконг, КНР	Респ. Корея	Респ. Корея	Респ. Корея	Латвия	Гватемала

Источник: составлено по данным ООН<sup>48</sup>.

Одним из факторов, способствующих экспорту лекарственных средств из России, является создание на территории страны производственных площадок зарубежных предприятий, которые экспортируют произведенную продукцию [9].

Исследований по цепочкам ценностей, их сложности и интеграции с зарубежными цепочками, существующих в отечественной фармацевтической отрасли, аналогичных, например, исследованию по венгерской фармацевтической промышленности [10] или французской [11], мы не нашли.

Государственная поддержка фармацевтической отрасли осуществляется через ряд общецелевых государственных программ, Фонд развития промышленности и отраслевую программу по развитию фармацевтиче-

<sup>47</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 июня 2023 г. № 1495-р «О Стратегии развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2030 года».

<sup>48</sup> UN Comtrade – обобщенные данные по группе 30 «Лекарственные средства». URL: <https://comtradeplus.un.org/>

ской и медицинской отрасли. Следует отметить целый ряд инициатив по стимулированию экспорта российской продукции, принятых Правительством Российской Федерации, в рамках федерального проекта «Промышленный экспорт», в т.ч.:

- компенсация части затрат, понесенных в целях создания новой конкурентоспособной промышленной продукции (Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2021 г. № 931);
- компенсация части затрат, понесенных при сертификации продукции на внешних рынках (Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2021 г. № 687);
- компенсация затрат на участие в выставках (Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. № 2316) и др.

В значительной степени российская фармацевтическая отрасль работает по нормативам и правилам Евразийского экономического союза (ЕАЭС), приближенным к требованиям ЕС и Европейской фармакопеи. В этой связи следует отметить, что ряд специалистов отрасли считают проблему *международной гармонизации нормативов в России* практически решенной, поскольку основные регуляторные процедуры в стране осуществляются по документации, основанной на требованиях ЕС. Необходимо, однако, отметить, что *составление пакета отраслевых регуляторных документов еще не завершено*. Например, в этот пакет не введено важное руководство *ICH Q8(R2)* «Фармацевтическая разработка», закладывающее основы обеспечения качества лекарственных препаратов. Его пока нет и в евразийской регуляторной системе.

К тому же часть утвержденных гармонизированных документов нуждается в обновлении или в исправлении ошибок, *допущенных при переводе и интерпретации исходных текстов*, обусловленных отсутствием понимания и признания базовых понятий, на которых основаны эти документы и в целом международная отраслевая регуляторная практика. Например, эта практика основана на различиях терминов лекарственный и фармацевтический продукт, общепризнанным является определение качества лекарственного средства как пригодности к применению.

В июле 2023 г. было пересмотрено Приложение № 15 к правилам *GMP* ЕАЭС о валидации, утвержденное за два года до этого, и имевшиеся неточности были удалены. В очереди на обновление — отдельные части общего текста правил (терминология и др.), а также приложения № 1, 13, 16 и др.

Также имеются *отличия в правоприменительной практике*. Это касается консультаций спонсоров подаваемых на регистрацию препаратов силами регуляторных органов, порядка регистрации препаратов, включая процедуры экспертизы заявок, подходов к инспектированию по правилам *GMP*. Не введена пока практика публикации экспертных и инспекционных отчетов. Поставленные в самой Стратегии «Фарма-2030» задачи по дальнейшей гармонизации регуляторных требований будут способствовать и задачам по увеличению *экспорта фармацевтической*

продукции. Речь, в частности, идет о процедурах экспертизы и регистрации лекарственных препаратов, а именно о внедрении механизмов ускоренной регистрации лекарственных препаратов и регистрации на основании сокращенного доказательного объема клинических данных.

Следовательно, для достижения целей Стратегии «Фарма-2030» необходимо поддерживать высокий уровень участия российской стороны в работе Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) по подготовке пакета евразийских отраслевых нормативов и методик оценки, гармонизированных с нормами ЕС, активно развивать и улучшать административные процедуры на национальном уровне и на уровне ЕАЭС, заниматься практической гармонизацией как между странами – участницами ЕАЭС, так и между странами – потенциальными экспортными рынками в формате *G2G* и заключением двухсторонних и многосторонних договоров, содержащих механизмы гармонизации/конвергенции регуляторных систем и административных процедур и создающих более благоприятные условия для вхождения на национальный рынок (государственные системы лекарственного обеспечения).

Перспективным может быть создание соответствующих комиссий или рабочих групп в рамках БРИКС и ШОС, введение Перечня центров передового опыта и лидеров в области регуляторной науки. Также для продвижения гармонизации регулирования лекарственных средств в странах – целевых экспортных рынках предлагается использовать обучение, стажировки и рабочие встречи специалистов регуляторных органов стран – потенциальных импортеров в нашей стране и других странах ЕАЭС, их встречи с компаниями, готовящимися к экспортной деятельности. Полезным может быть индийский опыт по созданию при Министерстве торговли и промышленности правительства Индии структуры по *содействию экспорту* фармацевтической продукции или корейский опыт по созданию при регуляторном органе Института по развитию индустрии здоровья.

Поставленные в Стратегии «Фарма-2030» вопросы повышения качества лекарственных препаратов и необходимость совершенствования порядка пострегистрационного контроля качества также увязаны с созданием условий для расширения экспорта российской фармацевтической продукции; повышением конкурентоспособности отечественных производителей лекарственных средств, укреплением их позиций на внутреннем и внешнем фармацевтических рынках. На сегодняшний день из 544 предприятий отрасли менее 20 получили сертификаты *GMP* зарубежных регуляторов. Малым и микропредприятиям достаточно сложно выполнять современные регуляторные требования по разработке лекарственных препаратов и соблюдению отраслевых надлежащих практик. Возможно, нашей стране следует использовать опыт КНР по *стимуляции укрупнения* предприятий отрасли, чтобы все российские производители имели достаточно ресурсов для соблюдения установленных требований, и корейский опыт по поддержке передовых инновационных стартапов.

В отечественной отрасли *нет компаний, завоевавших широкую известность за пределами страны*. Единственный сегмент фармацевтического производства, получивший признание в ряде зарубежных стран и ВОЗ — это производство вакцин. В отсутствие международного авторитета отрасли в целом и ее лидеров *повышение международного авторитета регуляторного органа* и формирование его сотрудниками социальных сетей с зарубежными коллегами становится одним из критических факторов, влияющих на экспорт.

Росздравнадзор — наблюдатель в *ICH*, его участие в *IPRP* в 2023 г. приостановлено.

В сложившейся политической ситуации российской регуляторной системе *не удалось завершить процесс присоединения к PIC/S* (процедура рассмотрения заявки остановлена). Возможно, это следует сделать через создание общего инспектората ЕАЭС, а также инициировать создание схемы сотрудничества фармацевтических инспекторатов, регуляторных органов стран БРИКС или ШОС и т.п. Аналогичным образом представляется решение по вступлению в *ICH* — через соответствующую инициативу по присоединению самой ЕЭК.

В этой связи следует учитывать, что взаимопризнание *GMP*-инспекций в значительной степени способствует развитию экспорта лекарственных средств, а диалог фармацевтических инспекторатов и регуляторных органов помогает формировать доверие и сближение подходов государственного регулирования, что необходимо для подготовки и заключения соглашений о взаимном признании результатов инспектирования по *GMP*, признания решений о государственной регистрации.

Минздрав Российской Федерации поддерживает некоторые контакты с ВОЗ. Необходимо продолжить работу по получению высокой оценки ВОЗ национальной регуляторной системы<sup>49</sup> или инициировать оценку регуляторной системы ЕАЭС, предварительно наделив ЕЭК функциями по централизованной регистрации лекарственных средств. Этот процесс можно начать с самооценки соответствия российских регуляторных органов Надлежащей регуляторной практике (*GRP*), Надлежащей практике экспертизы (*GRevP*), Глобальному инструменту бенчмаркинга (*GBT*). Данные шаги должны помочь преодолеть негативные тенденции, связанные с политической обстановкой, и способствовать получению регуляторной системой (национальной или наднациональной) статуса референтной, *повысить ее международный авторитет и репутацию*.

Целесообразно содействовать планомерному расширению участия специалистов отечественной фармацевтической отрасли в деятельности ВОЗ и *FIP*. В первом случае речь идет об уставных сессиях руководящих органов (Ассамблея, Европейский региональный комитет), конференции *ICDRA*, тематические совещания, например, по развитию местного

---

<sup>49</sup> Эксперт ВОЗ отметил высокий уровень российской регуляторной системы в сфере оборота медпродукции.

производства лекарственных средств, комитеты экспертов, комментарии к рабочим документам, программа преквалификации предприятий). Во втором случае имеются в виду ежегодные конгрессы, текущая работа секций, в т.ч. секции промышленной фармации, испытательных лабораторий и др. Важно также на регулярной основе информировать работников отрасли о ходе и, главное, о результатах подобного сотрудничества.

Отдельно хотели подчеркнуть, что *важно поддерживать и развивать авторитет регуляторного органа и на внутреннем рынке*, включая доверие у населения и медицинской и фармацевтической общественности. Этому способствует эффективная информационная политика регуляторного органа, учитывающая различные целевые аудитории и обеспечивающая также просветительские функции за счет информационной открытости — от публикации большого количества документов разного уровня до экспертных отчетов и отчетов GMP-инспекторов, выступлений и презентаций сотрудников на разных мероприятиях, доступ к которым предоставляется бесплатно на сайтах регуляторных органов и/или их подведомственных учреждений. Текущая информационная политика российских регуляторных органов требует перестройки как с точки зрения целей, так и инструментов, а также процессов реализации. Возможно, также полезным будет опыт ЕС по обучению журналистов специфике освещения для населения вопросов, связанных с лекарственными средствами.

Реформы регуляторных органов в странах, стремящихся к лидерству в фармацевтическом секторе, показывают, что страны движутся к *интеграции отраслевых регуляторных рычагов в одной управляющей структуре*, а в объединении стран — к расширению ее функций от координации до правоприменительной практики. Это создает возможность быстро реагировать на запросы общества, пациентов и врачей и актуализировать собственную деятельность в соответствии с современным уровнем НТР и регуляторной науки и существенно снизить негативное воздействие на государственное регулирование лекарственных средств проблем межведомственного взаимодействия. Вопрос о едином национальном регуляторном органе в России поднимался неоднократно. Возможно, следует вернуться к его рассмотрению, учитывая выявленные нами тенденции по концентрации фармацевтических регуляторных функций в других странах.

Опыт ЕС по обеспечению эффективного регулирования лекарственных средств в наднациональных объединениях стран указывает на целесообразность создания Агентства ЕАЭС по лекарственным средствам, с обязательными координационными, регуляторными и представительскими функциями. Также целесообразным было бы создание научных центров/институтов по *регуляторной науке*, построение системы центров передового опыта в этой области в рамках ЕАЭС, включая разработку планов действий по внедрению в деятельность регуляторных органов ЕАЭС передовых регуляторных практик, научную разработку новых и оценку имеющихся практик.

Важной частью национальной фармацевтической стратегии стран, поставивших цели по достижению лидирующих позиций в части экспорта высокотехнологических препаратов, является *сфокусированность* на определенных группах лекарственных средств, например, биотехнологических инновационных препаратах и биоаналогах, на соматотерапевтических и генотерапевтических препаратах, на орфанных препаратах и т.д., включающая также инструменты точечной и системной государственной поддержки инноваций, в частности фармацевтических стартапов. Считаем необходимым определить в российской биофармацевтической отрасли один или два приоритетных сектора (по типу продукта и/или терапевтической области) и обеспечить их точечной длительной эффективной поддержкой для обеспечения максимального роста.

Заслуживает внимания японский опыт по обеспечению синергии мер по продвижению японских средств для медицинского применения в выбранных регионах мира с элементами государственного регулирования, инициатив в области образования, здравоохранения и науки. Возможно, в план реализации Стратегии «Фарма-2030» следует включить разработку таких программ для регионов Юго-Восточной Азии и Африки, Латинской Америки.

Активная работа практически всех регуляторных органов в области регуляторной науки свидетельствует о начале *глобальной трансформации фармацевтического государственного регулирования*. Считаем, что инициативы по развитию регуляторных исследований, обучению действующих специалистов и подготовке кадров в этой области и смежных науках также должны быть отражены в плане реализации Стратегии «Фарма-2030». Также в части мероприятий по кадровой политике следует учесть потребность отрасли в специалистах по организации экспорта лекарственных средств.

### Заключение

Проведенный анализ опыта государственного регулирования в зарубежных странах с быстрорастущим фармацевтическим сектором показал, что для достижения лидирующих позиций страны реализуют похожие стратегии, включающие:

- быструю и полную гармонизацию всех элементов регуляторной системы с признанными международными стандартами *ICH* и *ВОЗ* (полумеры эффект не дают и только увеличивают издержки регулируемой отрасли);
- создание и развитие благоприятной деловой среды (экосистема в терминологии последних лет), включающей налоговое и таможенное законодательство, нормы охраны интеллектуальной собственности, лекарственное возмещение для потребителей, низкие цены на АФС, другие исходные материалы и ресурсы и др.;
- развитие инфраструктуры для фармацевтической отрасли, обеспечивающей соблюдение жестких международных требований как по-

- средством государственного финансирования, так и через поддержку частных инвестиций с помощью различных механизмов;
- комплексный подход по развитию и повышению национального и международного авторитета регуляторного органа, внедрению в его работу научного подхода (регуляторной науки) и информационной открытости, активной международной деятельности;
  - прямая государственная поддержка не только фундаментальных и прикладных научных исследований в университетах и научных центрах (как в странах – лидерах фармацевтической отрасли), но и прикладных исследований, проводимых фармацевтической промышленностью, возможно, только в определенном сегменте фармотрасли;
  - государственное финансирование системы подготовки кадров для отрасли, включающая промышленную фармацию, регуляторные науки, взаимодействие учебных центров/программ с производством, научные и профессиональные журналы, регулярно освещающие указанные темы.

Также на экспорт лекарственных средств существенное влияние оказывает эффективность используемых государственными органами административных процедур, способность регуляторного органа быстро адаптироваться к текущему уровню научно-технического развития, эффективно взаимодействовать с национальными производителями и импортерами и продвигать национальный бренд в формате G2G среди международной фармацевтической и медицинской общественности.

С учетом этого для решения задач, поставленных в Стратегии «Фарма-2030», в ее план реализации должны входить мероприятия:

- по определению стратегического научно-технологического сегмента национальной фармацевтической отрасли, на котором должны фокусироваться основные меры поддержки (от грантов на научные исследования и поддержки стартапов до помощи государства в развитии и трансфере технологий в страну-импортер);
- по углубленной гармонизации/конвергенции регуляторных требований и процедур с международно признанными и со странами (объединениями стран) – потенциальными импортерами; инструменты ее реализации следует основывать на научном анализе и принципах регуляторной науки;
- по повышению международного авторитета регуляторного органа (национального и ЕАЭС), включая вступление в международные организации и инициацию создания аналогичных схем сотрудничества в рамках объединений стран, в которых участвует Российская Федерация, а также развитию информационной открытости и равноправного диалога с регулируемой отраслью;
- по формированию и продвижению бренда российской фармацевтической отрасли для снижения барьеров при входе на зарубежные рынки путем заключения двусторонних и многосторонних межгосударственных соглашений, создания и продвижения

научных и образовательных центров по регуляторной науке, включая надлежащие отраслевые практики GxP;

- по проведению цифровизации в национальной фармацевтической отрасли, активному внедрению сквозных технологий (машинного зрения, виртуальных двойников, *big data*) с помощью поддержки регуляторными подходами и процедурами (ПАТ-технологии и выпуск по параметрам, признание валидными данных математического моделирования и *RWD* и др.);
- по подготовке кадров не только в области технологии лекарств и фармакопейного анализа, но и в области промышленной фармации, включая регуляторную науку, а также в области фармацевтического предпринимательства и экспортных операций.

Возможно, для координации усилий разных органов исполнительной власти необходимо создание межведомственной рабочей группы (проектного офиса) при правительстве Российской Федерации по решению межведомственных вопросов развития фармацевтической отрасли, в т.ч. и по развитию экспорта.

Для формулировки предложений по снижению импорта в ценностных цепочках отрасли требуются дополнительные исследования.

### Список литературы

1. Аладышева Ж.И., Береговых В.В., Мешковский А.П., Пятигорская Н.В. Фармацевтическое государственное регулирование и экспорт лекарственных средств: зарубежный опыт // Федерализм. 2023. Т. 28. № 3 (111). С. 108–136.
2. Chatterjee B., Dash D., Shresta B., Bhuyan N.R. Current Scenarios on Regulatory Landscape of Indian Pharmaceutical Industries // International Journal of Pharmaceutical Sciences and Research. 2021. Vol. 12. N 11. P. 5642–5651.
3. Shi J., Chen X., Hu H., Ung C.O.L. Application of Implementation Science Framework to Develop and Adopt Regulatory Science in Different National Regulatory Authorities // Frontiers in Public Health. 2023. Vol. 11. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37213606/>
4. Park J., Shin H., Kim J., Kim M. Analysis of Trends in Regulatory Science and Regulatory Science Experts Training Projects: US, Japan, Singapore, and Korea // Korean Journal of Clinical Pharmacy. Korean College of Clinical Pharmacy. 2021. Vol. 31. N 4. P. 257–267.
5. Mohammadzadeh M., Poloe M., Ghari T. Export Readiness Assessment of Ten Iranian Pharmaceutical Companies and Comparison with their Export Performance // Pharmaceutical Sciences. 2016. Vol. 22. P. 203–209.
6. Shabaninejad H., Madani H., Aminesh Z.A., Doostadeh E. H. A Framework for Evaluation of Pharmaceutical Industry Development in Developing Countries: Evidence from Iran // Asian Journal of Pharmaceutical and Clinical Research. 2016. P. 50–54.
7. Ebadi F.F., Asiabar A.S., Safari H., Asgari M. Policy Analysis of Iranian Pharmaceutical Sector; A Qualitative Study // Risk Management and Healthcare Policy. 2019. Vol. 12. P. 199–208.
8. Radmanesh R., Naeini N.H. Investigating and Ranking of Barriers Affecting Development of Pharmaceutical Industry Exports in Iran: AHP Method // Journal of Pharmacoeconomics and Pharmaceutical Management. 2023. Vol. 9. N 1. P. 9–13.

9. Чугунова А.В., Клочко О.А. Взаимосвязь трансграничных слияний и поглощений и международной торговли: опыт фармацевтической отрасли России // Экономическая наука современной России. 2020. № 1. С. 81–94.
10. Antalóczy K., Gáspár T., Sass M. The Specialties of the Pharmaceutical Value Chains in Hungary // Acta Oeconomica. 2019. Vol. 69. N S2. P. 41–72.
11. Cezar R. France's Pharmaceutical Industry in Global Value Chains // Quarterly Selection of Articles – Bulletin de la Banque de France. 2016. N 44. P. 52–63.

## References

1. Aladysheva Zh.I., Beregovykh V.V., Meshkovskii A.P., Piatigorskaiia N.V. Farmatsevticheskoe gosudarstvennoe regulirovanie i eksport lekarstvennykh sredstv: zarubezhnyi opyt [Pharmaceutical State Regulation and Export of Medicines: Foreign Experience], *Federalizm* [Federalism], 2023, Vol. 28, No. 3 (111), pp. 108–136. (In Russ.).
2. Chatterjee B., Dash D., Shresta B., Bhuyan N.R. Current Scenarios on Regulatory Landscape of Indian Pharmaceutical Industries, *International Journal of Pharmaceutical Sciences and Research*, 2021, Vol. 12, No. 11, pp. 5642–5651.
3. Shi J., Chen X., Hu H., Ung C.O.L. Application of implementation science framework to develop and adopt regulatory science in different national regulatory authorities, *Frontiers in Public Health*, 2023, Vol. 11. Available at: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37213606/>
4. Park J., Shin H., Kim J., Kim M. Analysis of Trends in Regulatory Science and Regulatory Science Experts Training Projects: US, Japan, Singapore, and Korea, *Korean Journal of Clinical Pharmacy. Korean College of Clinical Pharmacy*, 2021, Vol. 31, No. 4, pp. 257–267.
5. Mohammadzadeh M., Poloei M., Ghari T. Export Readiness Assessment of Ten Iranian Pharmaceutical Companies and Comparison with their Export Performance, *Pharmaceutical Sciences*, 2016, Vol. 22, pp. 203–209.
6. Shabaninejad H., Madani H., Aminesh Z.A., Doostadeh E. H. A Framework for Evaluation of Pharmaceutical Industry Development in Developing Countries: Evidence from Iran, *Asian Journal of Pharmaceutical and Clinical Research*, 2016, pp. 50–54.
7. Ebadi F.F., Asiabar A.S., Safari H., Asgari M. Policy Analysis of Iranian Pharmaceutical Sector; A Qualitative Study, *Risk Management and Healthcare Policy*, 2019, Vol. 12, pp. 199–208.
8. Radmanesh R., Naeini N.H. Investigating and Ranking of Barriers Affecting Development of Pharmaceutical Industry Exports in Iran: AHP Method, *Journal of Pharmacoeconomics and Pharmaceutical Management*, 2023, Vol. 9, No. 1, pp. 9–13.
9. Chugunova A.V., Klochko O.A. Vzaimosviaz' transgranichnykh sliianii i pogloshchenii i mezhdunarodnoi trgovli: opyt farmatsevticheskoi otrasli Rossii [The Relationship Between Cross-Border Mergers and Acquisitions and International Trade: Experience of the Pharmaceutical Industry in Russia], *Ekonomicheskaiia nauka sovremennoi Rossii* [Economic Science of Modern Russia], 2020, No. 1, pp. 81–94. (In Russ.).
10. Antalóczy K., Gáspár T., Sass M. The Specialties of the Pharmaceutical Value Chains in Hungary, *Acta Oeconomica*, 2019, Vol. 69, No. S2, pp. 41–72.
11. Cezar R. France's Pharmaceutical Industry in Global Value Chains, *Quarterly Selection of Articles – Bulletin de la Banque de France*, 2016, No. 44, pp. 52–63.

**REFINEMENT OF DRUG REGULATION  
AND RUSSIAN PHARMACEUTICAL EXPORT**

*Strategy on development of the pharmaceutical industry for the period up to 2030 (Pharma-2030 Strategy), adopted in the Russian Federation this year, includes tasks to further saturate the national market with domestic medicines and to “realize the export potential of the pharmaceutical industry”. National drug regulation has a significant stimulating effect on the export of medicines. To identify the most important elements of this regulation related to the development and maintenance of sustainable pharmaceutical export, different aspects of national drug regulatory systems were studied. Countries belonging to different segments of the global pharmaceutical export market were included in the research. The results of the analysis of drug regulation in top export countries were published earlier. This article presents the results for pharmerging countries with a fast-growing pharmaceutical sector and formulated common strategies for these countries that are aimed at achieving leadership positions of the national pharmaceutical industry in both the domestic and foreign markets. Several measures have been proposed for inclusion in the implementation plan for the Pharma-2030 Strategy, which, in our opinion, will contribute to achieving the goals set both to stimulate exports and to saturate the Russian market with domestic medicines.*

**Keywords:** pharmaceutical export, medicines, drug regulation, Russian pharmaceutical sector, Pharma-2030 Strategy, pharma emerging markets, pharmerging countries.

JEL: F10, F40, I18, L50, L65, O20

*Дата поступления – 30.10.2023 г.*

**АЛАДЫШЕВА Жанна Игоревна**

кандидат медицинских наук, доцент, доцент кафедры промышленной фармации;

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования Первый Московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова Министерства здравоохранения Российской Федерации (Сеченовский Университет) / ул. Трубецкая, д. 8, стр. 2, г. Москва, 119048.

e-mail: zhaladysheva@gmail.com

**БЕРЕГОВЫХ Валерий Васильевич**

академик РАН, доктор технических наук, профессор, заместитель академика-секретаря отделения медицинских наук РАН, начальник отдела медицинских наук отделения медицинских наук РАН;

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская академия наук» / Ленинский проспект, д. 14, г. Москва, 119991.

e-mail: beregovykh@pran.ru

**МЕШКОВСКИЙ Андрей Петрович**

доцент кафедры промышленной фармации;

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования Первый Московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова Министерства здравоохранения Российской Федерации (Сеченовский Университет) / ул. Трубецкая, д. 8, стр. 2, г. Москва, 119048.

e-mail: meshkovskij@mail.ru

**ПЯТИГОРСКАЯ Наталья Валерьевна**

член-корреспондент РАН, доктор фармацевтических наук, профессор,  
заведующий кафедрой промышленной фармации;  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования Первый Московский государственный медицинский  
университет имени И.М. Сеченова Министерства здравоохранения  
Российской Федерации (Сеченовский Университет) / ул. Трубецкая,  
д. 8, стр. 2, г. Москва, 119048.  
e-mail: osipova-mma@list.ru

**ALADYSHEVA Zhanna A.**

Cand. Sc. (Med.), Associate Professor;  
Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education  
I.M. Sechenov First Moscow State Medical University of the Ministry of  
Healthcare of the Russian Federation (Sechenovskiy University) / 8, Bldg. 2,  
Trubetskaya Str., Moscow, 119048.  
e-mail: zhaladysheva@gmail.com

**BEREGOVYKH Valery V.**

Academician of RAS, Dr. Sc. (Tech.), Professor, Vice-Secretary of RAS  
Division for Medical Sciences, Head of Department;  
Federal state Budget Organization “Russian Academy of Sciences” / 14,  
Leninskiy Av., Moscow, 119991.  
e-mail: beregovykh@pran.ru

**MESHKOVSKIY Andrei P.**

Associate Professor;  
Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education  
I.M. Sechenov First Moscow State Medical University of the Ministry of  
Healthcare of the Russian Federation (Sechenovskiy University) / 8, Bldg. 2,  
Trubetskaya Str., Moscow, 119048.  
e-mail: meshkvskij@mail.ru

**PYATIGORSKAYA Natalia V.**

Corresponding Member of RAS, Dr. Sc. (Pharm.), Professor, Head of  
Department;  
Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education  
I.M. Sechenov First Moscow State Medical University of the Ministry of  
Healthcare of the Russian Federation (Sechenovskiy University) / 8, Bldg. 2,  
Trubetskaya Str., Moscow, 119048.  
e-mail: osipova-mma@list.ru

**Для цитирования:**

Аладышева Ж.И., Береговых В.В., Мешковский А.П., Пятигорская Н.В.  
Совершенствование государственного регулирования фармацевтической  
отрасли и экспорт российских лекарственных средств // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 157–183. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-157-183>

## СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА «ФЕДЕРАЛИЗМ» ЗА 2023 г.

№ Стр.

## РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

**ЛЕКСИН И.В.**

Распределение компетенции между уровнями публичной власти в современной России: практическое состояние и нормативное закрепление ..... 1 5

**ДРУЖИНИН А.Г., КУЗНЕЦОВА О.В.**

Южный вектор в пространственном развитии постсоветской России .. 2 5

**ОДИНЦОВА А.В.**

Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации ..... 2 27

**ЛЕКСИН В.Н.**

Российская Арктика в 2022–2023 гг. Новые решения ..... 3 5

**ГАГАРИНА Г.Ю., АНТОНОВА Д.А.**

Возможности заимствования Российской Федерацией мирового опыта преференциальных режимов ..... 3 29

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

**ПЕТРИКОВ А.В.**

Тенденции и проблемы развития фермерского сектора России по данным Сельскохозяйственной микропереписи 2021 г. .... 1 31

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

Биоэкономика – один из путей к устойчивому развитию регионов России ..... 1 56

**БАДИНА С.В.**

Прогнозирование издержек на адаптацию жилищного фонда к меняющимся геоэкологическим условиям (на примере Норильска) .. 2 47

**БЫЧКОВА С.Г., ДУХОН А.Б., ОБРАЗЦОВА О.И., ЭПШТЕЙН Н.Д.**

Направления оценки и региональные различия объема и качественной структуры рынка жилья в России ..... 2 66

**ЧАЙКОВСКАЯ Л.А.**

Основные показатели результативности реализации стратегических планов ..... 2 92

**ПЕТРИКОВ А.В.**

Хозяйства населения в структуре аграрной экономики и совершенствование их государственной поддержки ..... 3 49

**ВАЖЕНИН С.Г., ВАЖЕНИНА И.С.**

Особенности трансформации бизнес-демографии предприятий в современном экономическом пространстве России ..... 3 72

**ГОНЧАРОВА К.С.**

Формирование современной неолиберальной модели региональной политики России. .... 3 88

**БУКИНА И.С.**

Бюджетно-налоговая политика и структурная трансформация российской экономики ..... 4 5

<b>ДОМАЩЕНКО Д.В., АНИКИН Д.О.</b>	
Инвестиционная привлекательность и эффект greenium зеленых облигаций российского банковского сектора.....	4 22
<b>КРИВОВ В.Д., ВЛАДИМИРОВ Д.Г., ЛИСИЧКИНА А.А.</b>	
Формирование федеральных и региональных механизмов обеспечения стандарта благополучия для развития отношений общественного доверия .....	4 35
<b>БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ</b>	
<b>ЛЫКОВА Л.Н.</b>	
Предварительные итоги 2022 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Адаптация или кризис? .....	1 99
<b>БУКИНА И.С.</b>	
Устойчивость федерального бюджета и возможности бюджетно-налоговой политики в краткосрочной перспективе .....	1 119
<b>ДОМАЩЕНКО Д.В.</b>	
Анализ региональных трансформаций в банковской системе России ..	1 138
<b>ЛЫКОВА Л.Н.</b>	
Первый квартал 2023 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации: сформировавшиеся тенденции и новые условия .....	2 103
<b>БУКИНА И.С.</b>	
Реакция бюджетно-налоговой политики на новые вызовы и результаты исполнения бюджетов в I квартале 2023 г. ....	2 121
<b>ЛЫКОВА Л.Н.</b>	
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в первом полугодии 2023 г. Бюджетные риски нарастают .....	4 76
<b>ШАБЕЛЬНИКОВА С.И.</b>	
Роль межбюджетного регулирования в социально-экономическом развитии регионов в современных условиях.....	4 91
<b>МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ</b>	
<b>БУХВАЛЬД Е.М.</b>	
Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития .....	1 80
<b>ВОРОШИЛОВ Н.В.</b>	
Предпосылки и перспективы реформирования местного самоуправления в России.....	4 53
<b>ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ</b>	
<b>НИКИТСКАЯ Е.Ф.</b>	
Финансовая безопасность хозяйствующих субъектов: макроэкономические аспекты. ....	1 153
<b>СОКОЛОВА Е.Н., ЯКУШЕВ И.Л.</b>	
Глобальный анализ современных экономических санкций.....	4 110
<b>ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В.</b>	
Защита прав российских граждан на наднациональном уровне: в поиске альтернатив .....	4 126

**БАДИНА С.В.**

- Прогнозирование издержек на адаптацию социальной инфраструктуры к меняющимся геокриологическим условиям (на примере Норильска) ..... 4 140

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ****МИНАТ В.Н.**

- Реализация социальных программ в условиях нарастающей прекаризации труда: региональные аспекты на примере США ..... 2 139

**АЛАДЫШЕВА Ж.И., БЕРЕГОВЫХ В.В., МЕШКОВСКИЙ А.П., ПЯТИГОРСКАЯ Н.В.**

- Фармацевтическое государственное регулирование и экспорт лекарственных средств: зарубежный опыт ..... 3 108

**АЛАДЫШЕВА Ж.И., БЕРЕГОВЫХ В.В., МЕШКОВСКИЙ А.П., ПЯТИГОРСКАЯ Н.В.**

- Совершенствование государственного регулирования фармацевтической отрасли и экспорт российских лекарственных средств ..... 4 157

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ****ВАЛЕНТЕЙ С.Д., БАХТИЗИН А.Р., БОРИСОВА С.В., КОЛЬЧУГИНА А.В., ЛЫКОВА Л.Н.**

- Тренды развития субъектов Российской Федерации в условиях санкций ..... 2 161

**БОБРОВСКИЙ Р.О.**

- Роль уходящих иностранных компаний в экономике регионов России 2 197

**ВИЛЕНСКИЙ А.В.**

- Особенности новых свободных экономических зон России ..... 3 137

**СИБИРСКАЯ Е.В., ОВЕШНИКОВА Л.В.**

- Оценка конкурентоспособности и экономической безопасности субъектов Дальневосточного макрорегиона ..... 3 152

---

**THE CONTENTS OF «FEDERALISM» JOURNAL FOR 2023**

	N	P.
REGIONS AND CENTRE		
<b>LEKSIN I.V.</b>		
Distribution of Jurisdiction Between the Orders of Government in Contemporary Russia: Practical Situation and Normative Framework .....	1	5
<b>DRUZHININ A.G., KUZNETSOVA O.V.</b>		
The Southern Vector in the Spatial Development of Post-Soviet Russia: the Main Factors and Manifestations. ....	2	5
<b>ODINTSOVA A.V.</b>		
Preferential Territories in the Spatial Development of the Russian Federation	2	27
<b>LEKSIN V.N.</b>		
The Russian Arctic in 2022–2023. New Solutions .....	3	5
<b>GAGARINA G.Yu., ANTONOVA D.A.</b>		
Opportunities for the Russian Federation to Borrow from the World Experience of Preferential Regimes .....	3	29
SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS		
<b>PETRIKOV A.V.</b>		
Trends and Problems of the Development of the Russian Farming Sector According to the Agricultural Micro-Census of 2021 .....	1	31
<b>TITOVA E.S., SHISHKIN S.S., SHTYKHNO D.A.</b>		
Bioeconomy as One of the Ways to Sustainable Development of Russian Regions	1	56
<b>BADINA S.V.</b>		
Forecasting the Costs for Adapting the Housing Stock to Changing Permafrost Conditions (the Case of Norilsk) .....	2	47
<b>BYCHKOVA S.G., DUKHON A.B., OBRAZTSOVA O.I., EPSHTEIN N.D.</b>		
Areas of Assessment and Regional Differences in the Volume and Qualitative Structure of the Housing Market in Russia .....	2	66
<b>TCHAIKOVSKY L.A.</b>		
Key Performance Indicators for the Implementation of Strategic Plans .....	2	92
<b>PETRIKOV A.V.</b>		
Households of the Population in the Structure of the Agrarian Economy and the Improvement of their State Support .....	3	49
<b>VAZHENIN S.G., VAZHENINA I.S.</b>		
Features of Transformation Business Demographies of Enterprises in the Modern Economic Space of Russia .....	3	72
<b>GONCHAROVA K.S.</b>		
Formation of a Modern Neoliberal Model of Russia's Regional Policy .....	3	88
<b>BUKINA I.S.</b>		
Budgetary Policy and Structural Transformation of the Russian Economy.....	4	5
<b>DOMASCHENKO D.V., ANIKIN D.O.</b>		
Investment Attractiveness and Grinium Effect of Green Securities of the Russian Banking Sector .....	4	22

<b>KRIVOV V.D., VLADIMIROV D.G., LISICHKINA A.A.</b>		
Formation of Federal and Regional Welfare Mechanisms for the Development of Public Trust Relations.....	4	35
<b>FISCAL FEDERALISM</b>		
<b>LYKOVA L.N.</b>		
Preliminary Results of 2022 for the Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation. Adaptation or Crisis? .....	1	99
<b>BUKINA I.S.</b>		
Sustainability of the Federal Budget and Fiscal Policy Possibilities in the Short Term .....	1	119
<b>DOMASCHENKO D.V.</b>		
Analysis of Regional Transformations in the Russian Banking System .....	1	138
<b>LYKOVA L.N.</b>		
The First Quarter of 2023 for the Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation: Emerging Trends and New Conditions .....	2	103
<b>BUKINA I.S.</b>		
Fiscal and Tax Policy Response to New Challenges and Budget Performance in the First Quarter of 2023 .....	2	121
<b>LYKOVA L.N.</b>		
Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation in the First Half of 2023. Budget Risks are Increasing .....	4	76
<b>SHABEL'NIKOVA S.I.</b>		
The Role of Inter-Budgetary Regulation in the Socio-Economic Development of the Regions in Modern Conditions .....	4	91
<b>LOCAL AUTONOMY</b>		
<b>BUKHVALD E.M.</b>		
Institutional Problems of Spatial Development Strategization .....	1	80
<b>VOROSHILOV N.V.</b>		
Prerequisites and Prospects for the Reform of Local Self-Government in Russia .....	4	53
<b>RANGES OF SECURITY</b>		
<b>NIKITSKAYA E.F.</b>		
Financial Security of Economic Entities: Macroeconomic Aspects .....	1	153
<b>SOKOLOVA E.N., YAKUSHEV I.L.</b>		
Global Analysis of Modern Economic Sanctions .....	4	110
<b>GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V.</b>		
Protection of the Rights of Russian Citizens at the Supranational Level: in Search of Alternatives .....	4	126
<b>BADINA S.V.</b>		
Forecasting the Costs of Adapting Social Infrastructure to Changing Geocryological Conditions (the Case of Norilsk).....	4	140

## FOREIGN EXPERIENCE

**MINAT V.N.**

- Implementation of Social Programs in Conditions of Increasing Labor  
Precarization: Regional Aspects on the Example of the USA ..... 2 139

**ALADYSHEVA Z.A., BEREGOVYKH, V.V., MESHKOVSKIY A.P.,  
PYATIGORSKAYA N.V.**

- Drug Regulation in Top Exporters of Pharmaceutical Products ..... 3 108

**ALADYSHEVA Z.A., BEREGOVYKH, V.V., MESHKOVSKIY A.P.,  
PYATIGORSKAYA N.V.**

- Refinement of Drug Regulation and Russian Pharmaceutical Export ..... 4 157

## ANALITICAL NOTES

**VALENTEY S.D., BAKHTIZIN A.R. BORISOVA S.V.,  
KOL'CHUGINA A.V. LYKOVA L.N.**

- Trends in the Development of the Subjects of the Russian Federation  
under Sanctions ..... 2 161

**BOBROVSKIY R.O.**

- The Role of Withdrawing Foreign Companies in the Economy  
of Russian Regions ..... 2 197

**VILENSKIY A.V.**

- Features of New Free Economic Zones in Russia ..... 3 137

**SIBIRSKAYA E.V., OVESHNIKOVA L.V.**

- Assessment of Competitiveness and Economic Security Far Eastern  
Macroregion Subjects ..... 3 152

## Требования к оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

**По структуре.** Статья должна быть структурирована, иметь подзаголовки и сноски. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен составлять – от 40 000 до 50 000 печатных знаков, включая пробелы, для аспирантов – от 20 000 до 25 000 печатных знаков (раздел «Молодые ученые»). Оригинальность текста должна быть не менее 80%.

В сопровождении к статье должны быть **обязательно представлены** (отдельным файлом):

- фамилия, имя, отчество автора (авторов) на русском и английском языках;
- ученая степень, звание, должность, место работы на русском и английском языках, для аспирантов – название вуза;
- e-mail (публикуется в журнале как контактная информация автора);
- аннотация объемом 6–8 строк (100–250 слов) на русском языке; по своей структуре аннотация должна отражать содержание статьи, то есть кратко обосновывать актуальность выбранной темы, раскрывать основное содержание исследования и полученные автором результаты;
- ключевые слова к статье (5–7 слов на русском и английском языках);
- тематический классификатор Journal of Economic Literature (JEL);
- контактный **телефон** с кодом города, почтовый адрес с указанием индекса.

**Требования к оформлению статьи.** Текст статьи предоставляется в формате WORD (\*.doc, \*.docx). Основной текст печатается шрифтом Times New Roman 14 обычный, межстрочный интервал – 1,5, выравнивание по ширине. Абзацный отступ – 1,25 см. Название раздела, пунктов и подпунктов печатается шрифтом Times New Roman 14 полужирный, наклонный, выравнивание по центру. Разделы отделяются от предыдущего раздела одной пустой строкой и от последующего текста также одной пустой строкой.

**Ссылки на литературу** – затекстовые. Печатаются шрифтом Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал – 1,0. Отступ – 1,25 см. Все ссылки указываются списком в конце статьи, нумерация в списке литературы – по мере упоминания источника в тексте. В тексте, в квадратных скобках, указывается порядковый номер ссылки и страница.

**Ссылки на законодательные акты** даются постранично. Примечания подстрочные (сквозная нумерация); размер шрифта примечаний – 12 при интервале 1. Нумерация таблиц, рисунков и формул (сквозная). Параметры страницы: верхнее поле – 2,0; нижнее поле – 2,5; левое поле – 2,0; правое поле – 1,5.

**Принятые сокращения:** год – г. годы – гг.; в том числе – в т.ч.; то есть – т.е.; так как – т.к.; тому подобное – т.п.; тысячи – тыс.; миллионы – млн; миллиарды – млрд; рубли – руб.; доллары – долл.; век – в.

**Иностранные слова** в тексте статьи выделяются курсивом.

*Таблицы* должны быть выполнены табличными ячейками Word. Шрифт Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал 1,0. Стремитесь к тому, чтобы каждому пункту таблицы соответствовала своя ячейка (не пользуйтесь символами абзаца для смысловой разбивки строк). Выравнивание текста и цифр внутри ячеек необходимо выполнять только стандартными способами, а не с помощью пробелов, абзацев или дополнительных пустых строк. Не используйте в таблице выделение цветом, он «потеряется» при верстке.

*Графики* оформляются в черно-белом варианте, предпочтительно делать в Excel (файл обязательно должен содержать исходные численные данные, связанные с рисунком) или CorelDraw (не переводите текст в кривые, так как он всегда редактируется. Не импортируйте файлы в графических форматах в файл \*.cdg и не экспортируйте файлы \*.cdg в другие форматы). По возможности избегайте построения графиков в Word, так как их подготовка к верстке требует большой дополнительной работы. Рисунки и схемы, выполненные в Word, должны быть сгруппированы внутри единого объекта. Не используйте в статье сканированные, экспортированные или взятые из Интернета графические материалы и не вставляйте их в документы Word. Качество таких материалов в большинстве случаев непригодно для полиграфии.

После текста статьи приводятся два тождественных пронумерованных *списка литературы*. Один список (для русскоговорящих читателей) оформляется в соответствии с действующим ГОСТ Р 7.0.5–2008. Второй список (*References*) для иностранных читателей оформляется в соответствии с требованиями журналов, включенных в базу данных Scopus. Нумерация в двух списках должна полностью совпадать. Они должны быть идентичными по содержанию, но разными по оформлению. Транслитерировать можно автоматически с помощью translit.ru, режим транслитерации следует выбрать LC (Library of Congress).

*Требования к оформлению References* см. на сайте журнала <https://federalizm.rea.ru/jour/about/submissions#authorGuidelines>

За достоверность представляемых библиографических данных авторы несут ответственность вплоть до отказа в праве на публикацию.

Научный журнал  
«Федерализм»  
ISSN 2073-1051

2023  
Том 28  
№ 4  
(112)

Scientific Journal  
“Federalism”  
ISSN 2073-1051

Учредитель  
Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«Российский экономический университет  
имени Г.В. Плеханова»  
(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»)

Основан в 1996 г.  
Издание перерегистрировано  
в Федеральной службе по надзору в сфере  
связи, информационных технологий  
и массовых коммуникаций:  
ПИ № ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 г.

Журнал включен в Перечень российских  
рецензируемых научных журналов,  
в которых должны быть опубликованы  
основные научные результаты диссертаций  
на соискание ученых степеней доктора  
и кандидата наук

Журнал включен в систему  
Российского индекса научного  
цитирования

Подписка по каталогу  
Агентства «Урал-Пресс».  
Подписной индекс 72005

При перепечатке материалов ссылка на  
журнал «Федерализм» обязательна.  
Рукописи, не принятые к публикации, не  
возвращаются.  
Мнение редакции и членов редколлегии  
может не совпадать с точкой зрения авторов  
публикаций.

Редактор **Б.Ю. Соколова**  
Технический редактор **Е.И. Аникеева**

**Адрес редакции:**  
109992, Москва, Стремянный пер., 36.  
Тел.: **8 (495) 800-12-00, доб. 16-52**  
E-mail: **federalizm@rea.ru**

Подписано в печать 13.12.2023.  
Формат 70x108 1/16  
Печ. л. 12. Усл. печ. л. 16,8.  
Уч.-изд. л. 14,98.  
Тираж 1000 экз. Заказ № .  
Цена свободная.

Отпечатано в ФГБОУ ВО  
«РЭУ им. Г.В. Плеханова».  
109992, Москва, Стремянный пер., 36.

© ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»,  
2023

Founder  
Plekhanov Russian University of Economics  
(PRUE)

Founded in 1996  
The edition is registered  
in the Federal Service for communication,  
informational technologies and media control:  
PI No. FS 77-74878 dated 11 February 2019

The journal was included in the List of leading  
scientific journals and publications  
of the Higher Attestation Board, publication  
in which is mandatory for defending  
PhD and Doctorate dissertations

The journal is included in the Russian index  
of scientific citing

Subscription by “Ural-Press” catalogue.  
Index 72005

In case materials from “Federalism” are repro-  
duced, the reference to the source is manda-  
tory. Materials not accepted for publication are  
not returned.  
Opinions of editorial council and editorial  
board may not coincide with those of the au-  
thors of publications.

Editor **B.Iu. Sokolova**  
Technical editor **E.I. Anikeeva**

**Editorial office address:**  
36 Stremyanny Lane, 109992, Moscow.  
Tel.: **8 (495) 800-12-00, ext. 16-52**  
E-mail: **federalizm@rea.ru**

Signed for print 13.12.2023.  
Format 70x108 1/16  
Printed sheets 12. Conv. sheets 16.8.  
Publ. sheets 14.98.  
Circulation 1,000. Order № .  
Free price.

Printed in Plekhanov Russian University  
of Economics,  
36 Stremyanny Lane, 109992, Moscow.

© Russian University of Economics,  
2023