

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 Института народнохозяйственного прогнозирования 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, главный научный сотрудник ФИЦ «Информатика и управление» РАН

ШАКИРОВА Диана Фаридовна

ответственный секретарь

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

ответственный редактор, д.э.н., доцент

Учредитель:

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

FEDERALISM

Theory. Practices. History

4 (116), 2024, Vol. 29

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 the Institute of Economic
Forecasting 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, Chief Researcher of
Federal Research Center “Computer Science and
Control” of the RAS

SHAKIROVA Diana F.

Secretary of the Board

ODINTSOVA Alexandra V.

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

Founder:

Plekhanov Russian University of Economics

СОДЕРЖАНИЕ

○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

ДРУЖИНИН А.Г.

Геополитические ориентиры стратегии пространственного развития России	5
---	---

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В., ЛУКЬЯНОВА Н.И.

Развитие опорных населенных пунктов в контексте пространственного развития Российской Федерации	23
---	----

ОДИНЦОВА А.В.

Инструменты пространственного развития	47
--	----

○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

ПЕТРИКОВ А.В.

Доходность сельского хозяйства в России и меры по ее регулированию	65
--	----

ЛЫКОВА Л.Н., БУКИНА И.С.

Бюджетная система России в 2024 г. Предварительные итоги и формирующиеся тенденции	76
--	----

○ НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

ВОСКАНЯН Р.О.

Декомпозиция причин обращения мультиголосующих акций на финансовом рынке	95
--	----

БАХТИЗИНА Н.В., ХАБРИЕВ Б.Р., МАЗИЕВ М.Д.

Митигационный потенциал и государственная поддержка лесоклиматических проектов в России	110
---	-----

○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

ШАБЕЛЬНИКОВА С.И.

Основные подходы к межбюджетному регулированию и оказанию финансовой поддержки субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в 2025–2027 гг.	123
--	-----

ВИЛЕНСКИЙ А.В.

Развитие российской сферы некрупных субъектов хозяйствования и ее государственной поддержки на федеральном и региональном уровнях в чрезвычайных условиях	142
---	-----

CONTENTS

○ REGIONS AND CENTRE

DRUZHININ A.G.

Geopolitical Guidelines of Russia's Spatial Development Strategy..... 5

GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V., LYKJANOVA N.I.

The Development of Stronghold Settlements in the Context of the Spatial
Development of the Russian Federation..... 23

ODINTSOVA A.V.

Spatial Development Tools..... 47

○ SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS

PETRIKOV A.V.

Profitability of Agriculture in Russia and Measures to Regulate It 65

LYKOVA L.N., BUKINA I.S.

Russia's Budget System in 2024. Preliminary Results
and Emerging Trends 76

○ SUPRANATIONAL PROBLEMS

VOSKANIAN R.O.

Decomposition of Reasons Influencing the Utilization of Multiple Voting
Shares on the Financial Market..... 95

BAHTIZINA N.V., KHABRIEV B.R., MAZIEV M.D.

Mitigation Potential and State Support for Forest Climate Projects
in Russia..... 110

○ ANALITICAL NOTES

SHABEL'NIKOVA S.I.

The Main Approaches to Inter-Budgetary Regulation and Financial
Support of the Subjects of the Russian Federation from
the Federal Budget in 2025–2027 123

VILENSKIY A.V.

Development of the Russian Sphere of Small, Medium-Sized Enterprises and
Self-Employed and Its State Support at the Federal and Regional Levels in
Emergency Conditions 142

А.Г. ДРУЖИНИН

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ*

Формирование стратегии пространственного развития России предполагает полноформатный учет «тектонических сдвигов» в современном мироустройстве и связанных с ними геополитических ориентиров и вызовов. Цель статьи — инвентаризировать разноаспектные проявления учета геополитического фактора в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», а также в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года», высветить сохраняющиеся проблемные области в отечественном стратегировании пространственного развития, а также перспективные направления его коррекции с учетом динамики глобальных изменений. Акцентируется, в частности, необходимость обеспечения сочетания доминирующих ныне централистских (общегосударственных) подходов с существенно большим учетом региональной (муниципальной) специфики, а также этногеографического фактора. Показана геополитическая целесообразность сдвига на Восток и Юг с обеспечением фактической многовекторности пространственного развития России. Обоснована необходимость смещения акцента с геостратегических территорий в пользу полимасштабного проблемно-целевого районирования, увязанного с расширением и уплотнением сети опорных населенных пунктов, идентифицируемых в т.ч. в связи с этногеографическими особенностями и геополитическими интересами страны.

Ключевые слова: пространственное развитие, геополитика, многополюсное мироустройство, геостратегические территории, опорный населенный пункт, этническая структура, демографические процессы, районирование, Россия.

JEL: J11, R12, R53, R58

* Работа выполнена в Институте географии РАН по теме ГЗ № FMWS-2024-0008 «Социально-экономическое пространство России в условиях глобальных трансформаций: внутренние и внешние вызовы».

Постановка проблемы

Завершающийся (на декабрь 2024 г.) процесс разработки и согласования «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» (далее — СПР-2030) вновь вывел на авансцену исследовательской и политической повестки феномен *российского пространства* (обширнейшего, неравномерно заселенного и фрагментарно хозяйственно освоенного, структурированного по природно-экономическим и этнокультурным характеристикам), актуализируя проблематику факторов, трендов и приоритетов его динамики и одновременно придавая новый импульс преимущественно критическому по тональности, но при этом в целом конструктивному междисциплинарному научному дискурсу в области теории и практики стратегирования пространственного развития [1–4].

Явив ответ на новые, полномасштабно проявившиеся (в особой мере с весны 2022 г.) внешние для нашей страны вызовы, СПР-2030 в концептуально-содержательном отношении стала безусловным *шагом вперед* в сопоставлении с действующей с февраля 2019 г. «Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — СПР-2025). Появление СПР-2030 ознаменовало для России и определенную в позитивном смысле рутинизацию самой процедуры стратегирования пространственного развития, его превращение в уже устоявшийся институт и, соответственно, практическую предопределенность (и необходимость!) перманентных *преактивных разработок в данной сфере*, в т.ч. в связи с геополитическими интересами, целевыми ориентирами и возможностями нашей страны.

Представления о *геополитике* (сохраняя изначальную аморфность и многозначность [5]) возрождались и культивировались в России с конца 1980-х гг. [6] параллельно переосмыслению ее места мире, существенно изменившемуся первоначально в связи с распадом СССР, а далее благодаря общему сдвигу глобального экономического и демографического потенциала в пользу совокупности народов и их государств, обозначаемых ныне в качестве «мирового большинства» [7].

В предельно широком и наиболее корректном понимании геополитика предстает как «соперничество сил над территорией» [8], и в этом повсеместном и полимасштабном соперничестве (не только межгосударственного, но и межрегионального уровня, справедливо идентифицируемого в качестве особой «внутренней геополитики» [9]) любого рода территория (с ее ресурсно-хозяйственным потенциалом, системой расселения, производственной и социальной инфраструктурой и др.) *неизменно выступает возжеланной целью, значимым ресурсом*, равно как и ареной разворачивающегося геополитического противостояния, следствием порожденных им структурных метаморфоз.

В России геополитические мотивы и резоны пространственного развития имели место весь постсоветский период, начиная со становления системы федерализма и регионального «парада суверенитетов»

начала 1990-х гг. (соответствующие процессы детально рассмотрены в [10]), а также первых попыток, развивая собственную транспортную инфраструктуру, преодолеть зависимость национальной экономики от сопредельных стран-транзитеров [11], включая государства Балтии и Украину. Проблемность, неприемлемость сохранения (и тем более нарастания) резко обозначившихся в условиях рынка и глобализации диспропорций в социально-экономическом положении российских регионов, равно как и периферизации, маргинализации и депопуляции обширнейших пространств страны, частичной утраты коммуникационной и ментальной связанности ее отдельных территорий (придающих Российской Федерации черты, идентифицируемые зарубежными экспертами как «хрупкость» [12]), особым образом стала проявляться с конца 2000-х гг. в контексте усиливающегося ее противостояния с коллективным Западом. Параллельно нарастала потребность коррекции геоэкономических приоритетов и, соответственно, диверсификации каналов внешнеторговой коммуникации, что актуализировало вопросы снятия инфраструктурных ограничений, в т.ч. для вовлечения в хозяйственный оборот новых ресурсных территорий востока страны, ее Арктической зоны. Меняющееся мироустройство, сопровождаемое устойчивым ростом геополитической турбулентности, явилось, по нашему мнению, одной из глубинных причин существенной переоценки проблематики пространственного развития российской властью, структурами крупного бизнеса, позволившей (по симптоматичной оценке видного французского географа Жана Радвани) «коренным образом изменить управление российской территории, само ее восприятие» [13, с. 127].

Показательно, что подготовка и принятие базовых для последующей разработки СПР-2025 (по В.Н. Лексину — порождения «другой страны» [14]) нормативных документов¹ хронологически совпали именно с событиями «Крымской весны»². Сама же утвержденная уже в феврале 2019 г. СПР-2025 оказалась не только сфокусирована на интеграции Крыма, развитии других значимых, но высокопроблемных территорий, определенных в качестве геостратегических, но и в целом направлена на триединство геополитически актуальных для страны задач:

- 1) расширение ее производственно-экспортных возможностей (в т.ч. за счет перспективных центров экономического роста, а также соответствующей модернизации транспортно-логистической системы, ее реконфигурации);
- 2) обеспечение инфраструктурно-хозяйственных предпосылок территориальной целостности Российской Федерации;

¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ и Постановление Правительства Российской Федерации № 870 от 20 августа 2015 г. «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации».

² По мнению Л.В. Смирнягина, до 2014 г. было 15 попыток разработать общегосударственный документ по региональной политике, все они провалились [15].

3) преодоление продуцирующих гео- и этнолитические риски гипертерифицированных территориально-социальных различий.

Разработка СПР-2030 (конец 2023–2024 гг.) протекала в условиях еще большей, чем СПР-2025, *геополитической определенности*. Последняя, во-первых, инициировала (в особой мере в связи с СВО на Украине) пространственные сдвиги в хозяйственной сфере [16]. Во-вторых, потребовала приоритетного внимания к новым регионам, к доразвитию морехозяйственной активности страны, к переориентации ее экспортно-импортных потоков на дружественные государства. Именно благодаря дополненному геоэкономическими реалиями и резонами фактору геополитики³ разработка СПР-2030 ознаменовала принципиально значимую концептуальную новацию. Речь идет о переходе от превалирующей ранее идеи приоритетного экономического роста в ограниченном числе крупных городских агломераций при одновременной поддержке проблемных, отстающих, периферийных регионов (к таковым относится большинство субъектов Федерации) в интегрируемом пространстве страны — к *решению общенационально значимых задач* (связанных с достижением «национальных целей развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности»⁴). Последнее же явило в этой связи не только более четкие территориально-экономические ориентиры, подверглось конкретизации и приоритизации в рамках идеологии опорных населенных пунктов, но и обрело более общие, геостратегические, геополитические мотивы. Уместно полагать, что подобное положение сохранится, окажется превалирующим и на обозримую перспективу. Это обстоятельство, задавая рамки последующим действиям в области стратегирования пространственного развития, параллельно инициирует и актуализирует спектр проблемных ситуаций и концептуальных вопросов, чье рассмотрение составляет целевой ориентир и содержательную основу данной статьи.

Какие новации в разработке «Стратегии пространственного развития России» будут актуализированы?

Воплощенное в СПР-2030 смещение акцента на общегосударственные приоритеты и отраслевые решения — это скорее *возврат к отечественной традиции*, устойчивой норме, чем какая-либо аномалия или новация.

Показательно, что еще столетие назад, осмысливая российскую ретроспективу, Н.Н. Баранский подмечал: «У нас всякая “областная само-

³ По-новому акцентировавшему в т.ч. и возобновившийся в 2019 г. тренд депопуляции, крайне чувствительный для России, более чем шестикратно ныне уступающей по плотности населения среднемировому показателю, хотя еще в 1990 г. разница была четырехкратной.

⁴ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. // Материалы парламентских слушаний «Об основных положениях проектируемой стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. М., 2024. С. 24. URL: <http://council.gov.ru/media/files/frN6yyPOYcitAg8t2IJtdzueCbWINIAX.pdf> (дата обращения: 28.10.2024).

бытность» свирепо стиралась давлением централистической политики» [17, с. 14]. О засилье «ведомственности» и ее негативных последствиях для регионального социально-экономического развития много говорилось в позднесоветский период (наиболее акцентировано — Б.С. Хоревым [18]). На присущие в т.ч. современному российскому пространству эффекты «свертывания и усечения разнообразия» обращал внимание В.Л. Каганский [19]. Геополитическая ситуация и связанная с ней фокусировка российского общества на военно-стратегических задачах лишь пролонгируют, преимущественно усиливают этот тренд. Но он же, будучи логичным, соответствующим ситуационным возможностям и текущим интересам Российской Федерации, одновременно вступает в определенный диссонанс с актуальной международной позицией нашей страны, с продвигаемой ею глобальной повесткой *перехода к многополюсному миру*.

Декларируемые руководством Российской Федерации принципы мироустройства (в системном виде изложенные, в частности, в выступлении Президента России В.В. Путина на заседании дискуссионного клуба «Валдай» 7 ноября 2024 г.⁵) созвучны глобальным геополитическим и геоэкономическим изменениям и в этой связи неизбежно станут воплощаться в конкретной *real politics* нашей страны, в ее взаимоотношениях в т.ч. с сопредельными постсоветскими государствами, непроизвольно масштабируясь далее (в логике любого рода инновации) непосредственно в системе российских федеративных отношений (чьи основы все еще формируются [20]), в подходах к пространственному развитию (см. табл. 1).

«Будущее России как многонационального федеративного государства обеспечивается не “клятвами верности” идеям федерализма, а созданием такой системы государственного управления и федерально-региональных взаимодействий, которая бы наглядно показывала и реализовывала преимущества федеративной природы государства» [21, с. 61]. Уместно в этой связи полагать, что уже следующая итерация стратегирования пространственного развития России (СПР-2035?) окажется сопряжена с решением архисложной задачи *эффективного сочетания централистских (общегосударственных) и регионалистских (местных) подходов*. Это, в свою очередь, потребует более полного учета мозаики и ритмики российского пространства, четкого понимания приемлемости (и необходимости) многообразия региональных и этнокультурных моделей его организации и развития, что, кстати, принципиально достижимо лишь в рамках деятельности специально созданной (предпочтительно — под эгидой РАН и ее головных профильных исследовательских институтов) межрегиональной партнерской сети научно-образовательных организаций и отдельных специалистов.

⁵ Заседание дискуссионного клуба «Валдай» // Администрация Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/75521>

Т а б л и ц а 1

**Декларируемые принципы мироустройства и их гипотетическая проекция
в сферу пространственного развития России**

Особенности и принципы мироустройства	Проекция принципов мироустройства на пространственное развитие России
Многообразие мира как обязательное условие его устойчивости	Акцент на сохранение (как минимум) политико-территориальной и этнокультурной структурированности и в целом сложности российского пространства, многообразия региональных и этнокультурных моделей его организации и развития
Открытость к взаимодействию, безбарьерная среда. «Россия не воспринимает западную цивилизацию как врага»	Акцент на приморских (припортовых), приграничных и трансграничных территориях, «коридорах развития» (в т.ч. на Западе России). Особая роль в пространстве России регионов с двойственной идентичностью, своего рода территорий-посредников, «регионов-шерпов» (Чечня в Исламской Умме, Татарстан и Башкортостан в Тюркском мире, Калининград в Балтийском регионе и др.).
Справедливость для всех. Неравенство — настоящий бич современного мира	Рост запроса российского общества на справедливую территориальную организацию. Дальнейшая актуализация дискурса о справедливости в пространственном развитии
Безопасность одних не может быть обеспечена за счет безопасности других	Актуализация многоаспектной безопасности (ресурсно-хозяйственной, бюджетно-финансовой, демографической, экологической, транспортно-логистической и др.) развития территорий (субъекты Федерации и их муниципальные образования). Максима: экономическое и иное благополучие одних территориальных общностей не должно обеспечиваться за счет других
Современный мир непредсказуем	Сочетание преактивных и реактивных подходов. Адаптивность структур и решений
Народы четче и яснее осознают свои интересы, свою самоценность, самобытность и идентичность, все тверже настаивают на достижении целей развития и справедливости. Любое устойчивое международное устройство может базироваться только на принципах суверенного равенства	Тренд в сторону большей федерализации (регионализации) и муниципализации российского общества, учета его местной, в т.ч. этнокультурной и этноэкономической, специфики, социокультурной ценности исторически сложившихся форм расселения и отдельных поселений как части культурного наследия, а также значимых на местном и региональном уровне природных комплексов (в т.ч. культурных ландшафтов)

Источник: составлено по выступлению Президента России В.В. Путина на заседании дискуссионного клуба «Валдай» 7 ноября 2024 г.

**Геополитически обусловленный сдвиг в пространственном развитии:
каковы рамки «искусства возможного»?**

Создание представительного межрегионального исследовательского консорциума в области стратегирования пространственного развития актуализировано в т.ч. необходимостью максимально возможного *учета интереса всех регионов и урбанистических центров России* в процессе балансировки и взаимоувязки важнейших векторов трансформации ее селитебной и территориально-хозяйственной структуры. Российское пространство при этом в перспективе неизбежно будет обретать черты по-

лиценричности (макрорегиональной, секторально-отраслевой и этнокультурной), которая в силу геополитических и геокультурных резонансов обязательным образом должна одновременно оставаться *иерархичной, москвоцентрированной*. Немаловажно в этой связи уйти от чрезмерной абсолютизации тех или иных сдвигов и поворотов в пространственном развитии, обеспечивая его практическую *многовекторность*.

Пространственные структуры по самой своей сути инерционны [22], а любого рода внешние обстоятельства также действуют на них не вдруг, проявляются не сразу. Возникновение геополитического разлома на западном порубежье России, стремительный рост барьерности соответствующих границ, связанные с санкциями, а также непосредственно военными действиями проблемы и риски для целого ряда приграничных территорий не означают необходимости скоропалительного, без оглядки на издержки, перемещения на восток производственной активности и тем более населения, компонентов селитебной структуры⁶.

Современные «новые войны», демонстрируя глобальный характер, отличаются «отсутствием единого фронта»⁷ [23], вмещающая в себя также усилия по разжиганию на территории противника искусственно создаваемой ситуации «управляемого хаоса». Последнюю, подчеркнем, могут продуцировать и односторонне выстроенные приоритеты в пространственном развитии, включая в т.ч. абсолютизацию значимости некой «сибиризации» России при одновременном рассмотрении концентрации основных человеческих, производственных, научных ресурсов в европейской части страны как «большого анахронизма» [24].

Развитие Сибири (в т.ч. с ориентиром на достраивание цепочек создания стоимости в направлении формирования спроса на продукты глубокой переработки внутри страны [25]), разумеется, стратегически необходимо, безальтернативно, однако должно быть (как верно подмечено [26]) в своей основе *малолюдным*, базироваться на учете природной зональности (не более 20% сибирской территории пригодно для проживания [27]) и сложившейся архитектуры опорного каркаса (в 40-километровых полосах вдоль железнодорожных линий располагается сейчас свыше 90% городского населения Сибири [28]).

Придавая дополнительный импульс социально-экономическому развитию сибирских территорий, геополитически значимо при этом *не допустить упадка иных компонентов российского пространства*.

Интересам национальной безопасности вряд ли послужит практическое выстраивание пространственного бицентризма нашей страны

⁶ По аналогии с мероприятиями времен Великой Отечественной войны, когда в восточные регионы было эвакуировано более 1 600 крупных предприятий и 18,8 млн чел., что эквивалентно 9,7% от всего демографического потенциала СССР на 1941 г. (см.: Великая Отечественная война. Юбилейный статистический сборник: стат. сб. / Росстат. М., 2020. 299 с. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/LwyhKZcQ/VOV_75_f.pdf).

⁷ Это, кстати, обесценивает действия по пространственному дистанцированию производственных активов и мест концентрации населения от фактических и вероятностных линий боевого соприкосновения.

(отсутствие резонанса переноса на восток столицы еще в 1915 г. подмечал В.П. Семенов-Тянь-Шанский в своей резонансной статье «О могущественном территориальном владении применительно к России» [29]), равно как и обособление (в т.ч. ментальное), вмещающее все территории к востоку от Урала, сибирского макрорегиона, охватывающего подавляющую часть (73% площади) Российской Федерации. Вопрос социально-экономического развития Сибири должен в этой связи рассматриваться в единстве с пространственным развитием всей страны в целом, ориентируемым, в свою очередь, не столько на множественные региональные либо «румбовые» (Арктика, Дальний Восток, Северный Кавказ, западное порубежье и др.) приоритеты (подчас не поддающиеся должному детализированному охвату, не обеспеченному реальной федеральной поддержкой), сколько на *повсеместно стимулируемые межрегиональные и межмуниципальные взаимодействия* в формате полимасштабных городских агломераций (от крупнейших до сельских), осей развития, идентифицируемых проблемно-целевых регионов (ареалов) и др.

Как совместить приоритизацию и территориализацию?

Успешность грядущего стратегирования пространственного развития России будет также во многом предопределяться возможностями преодоления нарастающего противоречия между необходимостью приоритизации целей, направлений, объектов федеральной политики и практическим устойчивым ростом числа территорий (расширением ареалов) с теми или иными проявлениями проблемных ситуаций и рисков, проецируемых на геополитическую сферу.

Отнесение в СПР-2025 к числу геостратегических территорий 51 субъекта Федерации (из 85) выглядело политически мотивированным, но одновременно (как ранее уже подчеркивалось [30]) *размывало пространственные приоритеты*. Предпринятая в рамках разработки СПР-2030 попытка существенно сократить перечень геостратегических территорий (сведением их совокупного числа до 29 регионов, а также ряда муниципальных образований Арктической зоны и западного приграничья (см. табл. 2) представляется в этой связи симптоматичной, но недостаточной, в корне проблему не решающей.

Полагаем, что в последующих работах по стратегированию пространственного развития от категории «геостратегическая территория» *по ряду причин имеет смысл последовательно уходить*.

Во-первых, потому что изначально неудачным, неадекватным является само наименование «геостратегические». В СПР-2025 к данному типу отнесены дистанцированные от центра, периферийные, приграничные территории, а также часть (!) т.н. «национальных регионов» [32]. Аналогичный подход воспроизведен и в СПР-2030, хотя в российской ситуации как минимум не меньшую геостратегическую значимость имеют Московская и Санкт-Петербургская агломерации (что уже констатировалось [30]), вся центральная Россия (в радиусе 500 км доступности

от столицы концентрируется 32% населения страны [33]). В текущей ситуации также сложно переоценить геостратегическую роль Татарстана, Башкортостана, Астраханской, Ростовской областей, Краснодарского края, многих других составляющих Российской Федерации (в ее пределах, как и любой иной стране, в принципе нет, не может быть территорий, лишенных геостратегической значимости). Современные представления о геостратегических территориях перекрывают в итоге лишь часть действительных территориальных приоритетов, деформируя их и, соответственно, порождая латентные геополитические риски.

Т а б л и ц а 2

Основные параметры геостратегических территорий
Российской Федерации в СПР-2025 и СПР-2030

Отнесены к числу геостратегических территорий	Удельный вес геостратегических территорий ^{*)} , %	
	в площади страны	в населении страны
СПР-2025 I. Приоритетные геостратегические территории Российской Федерации: Республика Крым, город федерального значения Севастополь, Калининградская область; субъекты Российской Федерации, расположенные на Северном Кавказе и Дальнем Востоке, субъекты и части субъектов Российской Федерации, входящие в Арктическую зону Российской Федерации. II. Приграничные геостратегические территории Российской Федерации: Ленинградская область, Смоленская область, Алтайский край, Астраханская область, Волгоградская область, Курганская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Самарская область, Саратовская область, Тюменская область, Челябинская область, Республика Алтай, Республика Тыва, Краснодарский край, Белгородская область, Воронежская область, Курская область, Ростовская область, Псковская область, Брянская область	72,8	44,6
СПР-2030 Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область, Херсонская область, Калининградская область, Республика Крым и город Севастополь. Субъекты Российской Федерации, входящие в состав Дальневосточного и Северо-Кавказского федеральных округов. Субъекты и части субъектов Российской Федерации, входящие в Арктическую зону Российской Федерации. Муниципальные образования Республики Карелии, Ленинградской области, Псковской области, Курской области, Брянской области и Белгородской области, примыкающие к государственной границе Российской Федерации с государствами, отнесенными к недружественным	62,2	17,1

Источник: составлено автором по: [31].

*) Без новых регионов, по ситуации на 1 января 2023 г.

Во-вторых, даже современная идентификация геостратегических территорий (ставящая пространственные ориентиры с ног на голову) игнорирует существенные особенности российского пространства, такие, например, как наличие собственно приморских муниципальных образований (а это — 155 городских округов и муниципальных районов; не все из них сейчас относимы к геостратегическим, но абсолютно все существенны для позиций России в акваториях Мирового океана).

В-третьих, имеет место и фактическая разнородность геостратегических территорий; ее недоучет снижает эффективность федеральной политики. Наконец, невозможно игнорировать реальную перспективу обособления в контуре Российской Федерации все новых и новых проблемных стратегически значимых ареалов: интенсивной депопуляции, активных этнических замещений, с интенсивным воздействием климатического фактора и др.

Уход от неправомерного противопоставления территорий геостратегических и негеостратегических при одновременной идентификации и приоритизации проблемных ареалов видится возможным в рамках дробного районирования (именно дробного, поскольку это существенно ценнее и эффективнее нарезки территории страны на макрорегионы, предпринятой в рамках СПР-2025), увязанного с формированием сети опорных населенных пунктов. Базируясь на статистике по муниципальным образованиям и их типологизации по основным параметрам географического положения и социально-экономической динамики, данное районирование призвано быть: узловым (вычленяющим фокусы социально-экономической активности со своими сферами влияния [34], исходящим из «примата ядра над границей района» [35]), преактивным и конструктивным (с ориентацией на отечественную традицию столетней давности [17; 36]), нацеленным на преобразовательные задачи на основе фиксации и приоритизации местных проблемных ситуаций, инициирующих, в свою очередь, адаптивные решения по их преодолению (проблемно-целевой подход [37]). В качестве его аналога-прототипа уместно рассматривать схему микрорайонов Е.Е. Лейзеровича, предложенную в 1970-х гг. и далее многократно корректируемую [38], в свою очередь опирающуюся на опыт районирования В.П. Семенова-Тян-Шанского, обособившего в 1911 г. 6 769 населенных пунктов с наиболее значимым в масштабе страны экономическим потенциалом («торгово-промышленным оборотом» [39]).

Достаточно ли России опорных населенных пунктов и степени их опорности?

Сердцевинная для СПР-2030 идея опорных населенных пунктов (далее — ОНП) — столь же продуктивна и значима, сколь и ситуативно вынуждена, ограничена потенциалом своего применения. Во многих отношениях это *шаг вперед с одновременным шагом назад*. Даже по оптимистичным данным Минэкономразвития, вне 2 264 населенных пунктов,

рассматриваемых в качестве опорных (сейчас в России 2 297 городских населенных пунктов и 128 406 — с сельским населением, включая 1 002 — людностью более 5 000 чел.), остается около 40 млн⁸ (27%) жителей страны.

Необходимое, как видится, *наращивание* (в идеале — удвоение) *числа ОНП* в обозримой перспективе лимитировано финансово-экономическими возможностями Российской Федерации. Сложно ожидать в этой сфере и дополнительных местных инициатив, тем более учитывая, что в числе критериев эффективности деятельности высших должностных лиц регионов теперь рассматривается «качество среды для жизни в опорных населенных пунктах»⁹. Сложившаяся ситуация диктует необходимость повышения связанности ОНП с сопредельными поселениями, расширения радиусов прилегающих к ним территорий. Реализация *комплексного подхода к развитию ОНП* связана также с целенаправленным наращиванием степени их опорности не только в рамках бюджетных инфраструктурных проектов, но и на основе поддержки (государством, корпорациями с госучастием) локализованных в ОНП предприятий и в целом их экономической базы, конструирования позитивного имиджа каждого из отнесенных к категории ОНП поселений, развития их социума, содействия его большей активности и сплоченности. Идея ОНП нуждается в этой связи в своей дальнейшей экономизации и параллельно гуманитаризации (с фокусом на менталитете местного социума, социокультурных предпосылках его миграционной активности и территориальной укорененности, особенностях экономического поведения и т.п.).

Современный контекст (в т.ч. геополитический) предполагает *при идентификации ОНП обязательный учет этнического фактора*, включая фактически сложившуюся предельно дробную (в т.ч. в пределах отдельных муниципальных образований) мозаику локализации этносов (в идеале каждому этническому микроареалу, включая и компактно проживающее русское население в пределах национальных республик, должен соответствовать конкретный ОНП).

* * *

Метаморфозы современного мироустройства инициируют все возрастающее влияние геополитики на российское общество, его территориальную организацию. Учет геополитических детерминант и ориентиров актуализирован и в такой значимой для Российской Федерации сфере, как стратегирование пространственного развития.

⁸ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. // Материалы парламентских слушаний «Об основных положениях проектируемой стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. М., 2024. С. 1–72. URL: <http://council.gov.ru/media/files/frN6yyPOYcitAg8t2IJtdzueCbWlNlAX.pdf> (дата обращения: 28.11.2024).

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202411280003?index=6>

Приоритетным при этом видится, во-первых, достижение эффективного сочетания централистских (общефедеральных) и регионалистских (местных) подходов в последующих разработках в области стратегирования пространственного развития, включая обеспечение геополитически обусловленной интеграции российского пространства, сохранение в нем центростремительных трендов с полноформатным учетом сложной мозаики и ритмики территориальной организации российского общества, культивированием многополюсности и многовекторности пространственного развития, многообразия региональных и локальных моделей социально-экономической динамики.

Во-вторых, купирование нарастающего противоречия между необходимостью приоритизации целей, направлений, объектов федеральной политики и практическим устойчивым ростом числа территорий (расширением ареалов) с проявлениями проблемных ситуаций и рисков (демографических, этнокультурных, природно-экологических и др.), проецируемых на геополитическую сферу, что в средне- и долгосрочной перспективе потребует, в частности, ухода от обособления геостратегических территорий в пользу предельно дробного проблемно-целевого социально-экономического районирования, основывающегося в т.ч. на идентифицированной совокупности ОНП, число которых должно быть увеличено, а степень опорности (экономической и социокультурной) — существенно повышена.

Список литературы

1. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 631–643.
2. Кузнецова О.В., Дружинин А.Г. К новой стратегии пространственного развития России // Проблемы прогнозирования. 2024. № 4 (205). С. 36–45.
3. Коломак Е.А., Крюков В.А., Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е., Сулов В.И., Сулов Н.И. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии // Регион: экономика и социология. 2018. № 2. С. 264–287.
4. Минакир П.А. Российское экономическое пространство: стратегические тупики // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 4. С. 967–980.
5. Туровский Р.Ф. Политическая география. Москва; Смоленск: Изд-во СГУ, 1999. 381 с.
6. Лавров С.Б. Геополитика: возрождение запретного направления // Известия РГО. 1993. Вып. 4. С. 36–41.
7. Караганов С.А. От не-Запада к Мировому большинству // Россия в глобальной политике. 2022. Т. 20. № 5 (117). С. 6–18.
8. Lacoste Y. La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique: La géopolitique, des géopolitiques // Herodote. 2012. Vol. 146–147. P. 14–44.
9. Ильин М.В. Этапы становления внутренней геополитики России и Украины // Полис. Политические исследования. 1998. № 3. С. 82–94.
10. Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: Институт экономики РАН, 1998. 130 с.

11. Дружинин А.Г. Геополитическая обусловленность воздействия «фактора моря» на пространственное развитие постсоветской России: балтийская специфика // Балтийский регион. 2023. № 4. С. 6–23.
12. Hou S., Richard Y. Les dynamiques spatiales contemporaines de la Russie // EchoGéo. 2021. N 56. P. 1–6.
13. Radanyi J. Quand Vladimir Poutine se fait géographe... // Hérodote. 2017. N 166–167. P. 113–132.
14. Лексин В.Н. «Другая страна» и ее региональная политика // Регион: экономика и социология. 2024. № 1 (121). С. 115–149.
15. Смирнягин Л.В. Территориальные диспропорции и регулятивная функция государства // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 6. С. 106–113.
16. Безруков Л.А., Дружинин А.Г., Кузнецова О.В., Шупер В.А. Пространственное развитие России в контексте формирования Большой Евразии: факторы, векторы, приоритеты // Балтийский регион. 2024. Т. 16. № 2. С. 18–40.
17. Баранский Н.Н. Экономическая география СССР. Обзор по областям Госплана. М.; Л.: Государственное издательство, 1927. 344 с.
18. Хорев Б.С. Экономическая децентрализация и регионализм // Известия Всесоюзного географического общества. 1990. № 2. С. 137–142.
19. Каганский В.Л. Ландшафт. Империя. Россия // Международный журнал исследований культуры. 2013. № 2 (11). С. 5–15.
20. Валентей С.Д. Институциональные факторы, препятствующие развитию российского федерализма // Пространственная экономика. 2007. № 2. С. 5–18.
21. Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Одинцова А.В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 1. С. 51–76.
22. Артоболевский С.С., Бабурин В.Л., Бакланов П.Я., Касимов Н.С., Колосов В.А., Котляков В.М., Люри Д.И., Тишков А.А. Стратегии пространственного развития в Российской Федерации: географические ресурсы и ограничения // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2009. № 3. С. 8–17.
23. Зарудницкий В.Б. Современные военные конфликты в контексте формирования новой геополитической картины мира // Военная мысль. 2023. № 11. С. 6–15.
24. Караганов С.А. Размышления на пути к победе // Россия в глобальной политике. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/na-puti-k-pobede-karaganov/> (дата обращения: 02.12.2024).
25. Крюков В.А., Крюков Я.В. Неоиндустриализация – к «новой геометрии» экономических пространственных взаимодействий // Пространственная экономика. 2024. Т. 20. № 3. С. 7–38.
26. Шупер В.А. Овладение пространством для преобразования страны // Вопросы философии. 2024. № 8. С. 5–15.
27. Ряченко С.В. Географические детерминанты качества жизни в Сибири // География и природные ресурсы. 2008. № 1. С. 5–9.
28. Безруков Л.А. Образ экономики Сибири: влияние географических факторов и статистических искажений // ЭКО. 2013. № 1. С. 5–22.
29. Семенов-Тянь-Шанский В.П. О могущественном территориальном владении применительно к России. Очерк политической географии // Известия Русского Императорского географического общества. 1915. Т. LI. Вып. VIII. С. 425–457.

30. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. «Геостратегические территории» и «точки роста» в стратегировании пространственного развития Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 4. С. 7–23.
31. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2023: стат. сб. / Росстат. М., 2023. 1126 с.
32. Домнина И.Н. «Геостратегическая территория» как форма пространственного регулирования экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 6. С. 126–141.
33. Дружинин А.Г. Пролонгация «москвоцентричности» российского пространства: pro et contra // Полис. Политические исследования. 2018. № 5. С. 29–42.
34. Родоман Б.Б. Территориальные ареалы и сети. Смоленск: Ойкумена, 1999. 256 с.
35. Шувалов В.Е. Районирование в российской социально-экономической географии: современное состояние и направления развития // Региональные исследования. 2015. № 3. С. 19–29.
36. Книпович Б.Н. К методологии районирования. М.: Гос. изд-во, 1921. 48 с.
37. Чистобаев А.И., Баженов Ю.Н. От проблемы – к цели: Горизонты комплексных программ. М.: Мысль, 1987. 239 с.
38. Лейзерович Е.Е. Экономические микрорайоны России (сетка и типология). М., 2004. 131 с.
39. Неизвестные и малоизвестные страницы отечественного районирования / отв. ред. Л.А. Бабурин. М.: ЛЕНАНД, 2006. 400 с.

References

1. Bukhval'd E.M., Kol'chugina A.V. Strategiiia prostranstvennogo razvitiia i prioritety natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii [Spatial Development Strategy and National Security Priorities of the Russian Federation], *Ekonomika regiona* [Regional Economy], 2019, Vol. 15, Iss. 3, pp. 631–643. (In Russ.).
2. Kuznetsova O.V., Druzhinin A.G. K novoi strategii prostranstvennogo razvitiia Rossii [Towards a New Strategy for Russia's Spatial Development], *Problemy prognozirovaniia* [Problems of Forecasting], 2024, No. 4 (205), pp. 36–45. (In Russ.).
3. Kolomak E.A., Kriukov V.A., Mel'nikova L.V., Seliverstov V.E., Suslov V.I., Suslov N.I. Strategiiia prostranstvennogo razvitiia Rossii: ozhidaniia i realii [Spatial Development Strategy of Russia: Expectations and Realities], *Region: ekonomika i sotsiologiia* [Region: Economics and Sociology], 2018, No. 2, pp. 264–287. (In Russ.).
4. Minakir P.A. Rossiiskoe ekonomicheskoe prostranstvo: strategicheskie tupiki [Russian Economic Space: Strategic Dead Ends], *Ekonomika regiona* [Regional Economy], 2019, Vol. 15, No. 4, pp. 967–980. (In Russ.).
5. Turovskii R.F. Politicheskaiia geografiia [Political Geography]. Moscow, Smolensk, Izd-vo SGU, 1999, 381 p. (In Russ.).
6. Lavrov S.B. Geopolitika: vozrozhdenie zapretnogo napravleniia [Geopolitics: Revival of a Forbidden Direction], *Izvestiia RGO* [Izvestia of the Russian Geographical Society], 1993, Iss. 4, pp. 36–41. (In Russ.).
7. Karaganov S.A. Ot ne-Zapada k Mirovomu bol'shinstvu [From the Non-West to the World Majority], *Rossiiia v global'noi politike* [Russia in Global Politics], 2022, Vol. 20, No. 5 (117), pp. 6–18. (In Russ.).
8. Lacoste Y. La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique: La géopolitique, des géopolitiques, *Herodote*, 2012, Vol. 146–147, pp. 14–44.

9. Il'in M.V. Etapy stanovleniia vnutrennei geopolitiki Rossii i Ukrainy [Stages of Formation of Internal Geopolitics of Russia and Ukraine], *Polis. Politicheskie issledovaniia* [Polis. Political Studies], 1998, No. 3, pp. 82–94. (In Russ.).

10. Valentei S.D. Federalizm: rossiiskaia istoriia i rossiiskaia real'nost' [Federalism: Russian History and Russian Reality]. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 1998, 130 p. (In Russ.).

11. Druzhinin A.G. Geopoliticheskaia obuslovlennost' vozddeistviia "faktora moria" na prostranstvennoe razvitie postsovetsoi Rossii: baltiiskaia spetsifika [Geopolitical Determinacy of the Impact of the "Sea Factor" on the Spatial Development of Post-Soviet Russia: Baltic Specifics], *Baltiiskii region* [Baltic Region], 2023, No. 4, pp. 6–23. (In Russ.).

12. Hou S., Richard Y. Les dynamiques spatiales contemporaines de la Russie, *EchoGéo*, 2021, No. 56, pp. 1–6.

13. Radvanyi J. Quand Vladimir Poutine se fait géographe..., *Hérodote*, 2017, No. 166–167, pp. 113–132.

14. Leksin V.N. "Druguaia strana" i ee regional'naia politika ["Another Country" and Its Regional Policy], *Region: ekonomika i sotsiologiia* [Region: Economics and Sociology], 2024, No. 1 (121), pp. 115–149. (In Russ.).

15. Smirniagin L.V. Territorial'nye disproportsii i regulativnaia funktsiia gosudarstva [Territorial Disproportions and the Regulatory Function of the State], *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* [World Economy and International Relations], 2016, Vol. 60, No. 6, pp. 106–113. (In Russ.).

16. Bezrukov L.A., Druzhinin A.G., Kuznetsova O.V., Shuper V.A. Prostranstvennoe razvitie Rossii v kontekste formirovaniia Bol'shoi Evrazii: faktory, vektory, priority [Spatial Development of Russia in the Context of the Formation of Greater Eurasia: Factors, Vectors, Priorities], *Baltiiskii region* [Baltic Region], 2024, Vol. 16, No. 2, pp. 18–40. (In Russ.).

17. Baranskii N.N. Ekonomicheskaiia geografiia SSSR. Obzor po oblastiam Gosplana [Economic Geography of the USSR. Review by Gosplan Regions]. Moscow, Leningrad, Gosudarstvennoe izdatel'stvo, 1927, 344 p. (In Russ.).

18. Khorev B.S. Ekonomicheskaiia detsentralizatsiia i regionalizm [Economic Decentralization and Regionalism], *Izvestiia Vsesoiuznogo geograficheskogo obshchestva* [Bulletin of the All-Union Geographical Society], 1990, No. 2, pp. 137–142. (In Russ.).

19. Kaganskii V.L. Landshaft. Imperiia. Rossiia [Landscape. Empire. Russia], *Mezhdunarodnyi zhurnal issledovaniia kul'tury* [International Journal of Cultural Studies], 2013, No. 2 (11), pp. 5–15. (In Russ.).

20. Valentei S.D. Institutsional'nye faktory, prepiatstvuushchie razvitiu rossiiskogo federalizma [Institutional Factors Impeding the Development of Russian Federalism], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economy], 2007, No. 2, pp. 5–18. (In Russ.).

21. Bukhval'd E.M., Valentei S.D., Odintsova A.V. Ekonomicheskie problemy federalizma, regional'noi politiki i mestnogo samoupravleniia [Economic Problems of Federalism, Regional Policy and Local Self-Government], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2020, No. 1, pp. 51–76. (In Russ.).

22. Artobolevskii S.S., Baburin V.L., Baklanov P.Ia., Kasimov N.S., Kolosov V.A., Kotliakov V.M., Liuri D.I., Tishkov A.A. Strategii prostranstvennogo razvitiia v Rossiiskoi Federatsii: geograficheskie resursy i ogranicheniia [Spatial Development Strategies in the Russian Federation: Geographical Resources and Constraints], *Izvestiia Rossiiskoi akademii nauk. Serii geograficheskaiia* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences. Geographical Series], 2009, No. 3, pp. 8–17. (In Russ.).

23. Zarudnitskii V.B. Sovremennye voennye konflikty v kontekste formirovaniia novoi geopoliticheskoi kartiny mira [Modern Military Conflicts in the Context of the Formation of a New Geopolitical Picture of the World], *Voennaia mysl'* [Military Thought], 2023, No. 11, pp. 6–15. (In Russ.).

24. Karaganov S.A. Razmyshleniia na puti k pobede [Reflections on the Path to Victory], *Rossiiia v global'noi politike* [Russia in Global Politics]. (In Russ.). Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/na-puti-k-pobede-karaganov/> (accessed 02 December 2024).

25. Kriukov V.A., Kriukov Ia.V. Neoindustrializatsiia – k “novoi geometrii” ekonomicheskikh prostranstvennykh vzaimodeistvii [Neo-Industrialization – Towards a “New Geometry” of Economic Spatial Interactions], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economy], 2024, Vol. 20, No. 3, pp. 7–38. (In Russ.).

26. Shuper V.A. Ovladenie prostranstvom dlia preobrazovaniia strany [Mastering Space for Transforming the Country], *Voprosy filosofii* [Questions of Philosophy], 2024, No. 8, pp. 5–15. (In Russ.).

27. Riashchenko S.V. Geograficheskie determinanty kachestva zhizni v Sibiri [Geographical Determinants of the Quality of Life in Siberia], *Geografiia i prirodnye resursy* [Geography and Natural Resources], 2008, No. 1, pp. 5–9. (In Russ.).

28. Bezrukov L.A. Obraz ekonomiki Sibiri: vliianie geograficheskikh faktorov i statisticheskikh iskazhenii [The Image of Siberia's Economy: The Influence of Geographical Factors and Statistical Distortions], *EKO* [ECO], 2013, No. 1, pp. 5–22. (In Russ.).

29. Semenov-Tian-Shanskii V.P. O mogushchestvennom territorial'nom vladenii primenitel'no k Rossii. Ocherk politicheskoi geografii [On Powerful Territorial Possession in Applicability to Russia. An Essay on Political Geography], *Izvestiia Russkogo Imperatorskogo geograficheskogo obshchestva* [Bulletin of the Russian Imperial Geographical Society], 1915, Vol. LI, Iss. VIII, pp. 425–457. (In Russ.).

30. Ivanov O.B., Bukhval'd E.M. “Geostrategicheskie territorii” i “tochki rosta” v strategirovanii prostranstvennogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii [“Geostrategic Territories” and “Growth Points” in the Strategizing of Spatial Development of the Russian Federation], *ETAP: ekonomicheskaiia teoriia, analiz, praktika* [ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice], 2019, No. 4, pp. 7–23. (In Russ.).

31. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2023: stat. sb. [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators. 2023: Stat. Collection], *Rosstat* [Rosstat]. Moscow, 2023, 1126 p. (In Russ.).

32. Domnina I.N. “Geostrategicheskaiia territoriiia” kak forma prostranstvennogo regulirovaniia ekonomiki [“Geostrategic Territory” as a Form of Spatial Regulation of the Economy], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2020, No. 6, pp. 126–141. (In Russ.).

33. Druzhinin A.G. Prolongatsiia “moskvotsentrichnosti” rossiiskogo prostranstva: pro et contra [Prolongation of the “Moscow-centricity” of the Russian Space: Pro Et Contra], *Polis. Politicheskie issledovaniia* [Polis. Political Studies], 2018, No. 5, pp. 29–42. (In Russ.).

34. Rodoman B.B. Territorial'nye arealy i seti [Territorial Areas and Networks]. Smolensk, Oikumena, 1999, 256 p. (In Russ.).

35. Shuvalov V.E. Raionirovanie v rossiiskoi sotsial'no-ekonomicheskoi geografii: sovremennoe sostoianie i napravleniia razvitiia [Zoning in Russian Socio-Economic Geography: Current State and Directions of Development], *Regional'nye issledovaniia* [Regional Studies], 2015, No. 3, pp. 19–29. (In Russ.).

36. Knipovich B.N. K metodologii raionirovaniia [On the Methodology of Zoning]. Moscow, Gosudarstvennoe izdatel'stvo, 1921, 48 p. (In Russ.).

37. Chistobaev A.I., Bazhenov Iu.N. Ot problemy – k tseli: Gorizonty kompleksnykh program [From the Problem to the Goal: Horizons of Complex Programs]. Moscow, Mysl', 1987, 239 p. (In Russ.).

38. Leizerovich E.E. Ekonomicheskie mikroraiony Rossii (setka i tipologiya) [Economic Microdistricts of Russia (Grid and Typology)]. Moscow, 2004, 131 p. (In Russ.).

39. Baburin L.A. Neizvestnye i maloizvestnye stranitsy otechestvennogo raionirovaniia [Unknown and little-known pages of domestic zoning]. Moscow, LENAND, 2006, 400 p. (In Russ.).

GEOPOLITICAL GUIDELINES OF RUSSIA'S SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY

The formation of a strategy for Russia's spatial development involves a full-scale account of "tectonic shifts" in the modern world order and related geopolitical contradictions and challenges. The purpose of the article is to take stock of the multidimensional manifestations of the consideration of the geopolitical factor in the "Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025", as well as in the "Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030", to highlight the remaining problematic areas in the domestic spatial development strategy, as well as promising directions for its correction, taking into account the dynamics of global changes. In particular, the need to ensure a combination of the currently dominant "centralist" (federal) approaches with greater consideration of regional (municipal) specifics, as well as the ethnogeographic factor, is emphasized. The geopolitical expediency of combining the "shift" to the East and South with ensuring the actual multi-vector spatial development of Russia is shown. The necessity of shifting the emphasis from "geostrategic territories" in favor of multi-scale problem-target zoning, linked to the expansion and consolidation of the network of reference settlements, identified, inter alia, in connection with the ethnogeographic features and geopolitical interests of the country, is substantiated.

Keywords: spatial development, geopolitics, multipolar World order, geostrategic territories, supportive settlement, ethnic structure, demographic processes, zoning, Russia.

JEL: J11, R12, R53, R58

Дата поступления – 07.12.2024 г.

ДРУЖИНИН Александр Георгиевич

доктор географических наук, профессор, директор;
Северо-Кавказский научно-исследовательский институт экономических и социальных проблем Южного федерального университета / ул. Большая Садовая, д. 105/42, г. Ростов-на-Дону, 344006;
ведущий научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт географии Российской академии наук / Старомонетный пер., д. 29, стр. 4, г. Москва, 119017.
e-mail: alexdru9@mail.ru

DRUZHININ Alexander G.

Dr. Sc. (Geography), Professor, Director;
North Caucasus Institute for Economic and Social Research of Southern
Federal University / 105/42, Bolshaya Sadovaya Str., Rostov-on-Don, 344006;
Leading Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Geography of the
Russian Academy of Sciences / 29, Building 4, Staromonetny Lane, Moscow,
119017.
e-mail: alexdru9@mail.ru

Для цитирования:

Дружинин А.Г. Геополитические ориентиры стратегии пространственного развития России // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4 (116). С. 5–22.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-5-22>

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, Н.И. ЛУКЬЯНОВА

РАЗВИТИЕ ОПОРНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В КОНТЕКСТЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Развитие опорных населенных пунктов в настоящее время провозглашено одним из приоритетных направлений пространственного развития России. В настоящее время государством проводится работа по правовому и методическому обеспечению создания опорных населенных пунктов, сформирован перечень из более чем 2 тыс. таких пунктов. В субъектах Российской Федерации идет подготовка долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов. Утверждены долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития 22 агломераций и городов, расположенных в Дальневосточном федеральном округе, а также перечень опорных населенных пунктов в Арктической зоне Российской Федерации. Положения о Едином перечне опорных населенных пунктов инкорпорированы в разрабатываемую Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. Эти процессы высветили ряд проблем в рассматриваемой сфере, в связи с чем концепция опорных населенных пунктов нуждается в дальнейшей проработке, теоретическом осмыслении, анализе информации о практической реализации данного инструмента и соответствующем нормативно-правовом закреплении необходимых новаций.

Ключевые слова: опорные населенные пункты, Стратегия пространственного развития, региональная политика, агломерации, малые города, сельские населенные пункты, система расселения, национальные проекты, Арктическая зона.

JEL: R12, R28, R50, R53, R58, R59

Значимость развития опорных населенных пунктов (ОНП) обусловлена в первую очередь «мелкодисперсной системой расселения и угрожающими темпами пространственного сжатия, свойственными подавляющему большинству российских регионов. Создание достойных условий и качества жизни в сжимающихся населенных пунктах — задача чрезвычайно важная и сложная, и использование такого инструмента, как опорные населенные пункты, в ряде случаев, возможно, позволит помочь в ее решении» [1, с. 63–93].

С учетом этого вполне адекватными поставленным целям выглядят усилия государства по развитию сети ОНП. По словам Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина, с 2025 г. в рамках реализации национальной цели развития «Комфортная и безопасная среда для жизни» в стране стартует новый национальный проект «Инфраструктура для жизни». Его реализация начнется с *формирования сети ОНП*, в которую будут включены города и городские агломерации с населением от 250 тыс. чел., административные центры регионов, точки экономического роста независимо от численности населения, а также населенные пункты, где расположены критически важные инфраструктурные объекты¹. Такое поручение Председатель Правительства дал по итогам состоявшейся 11 июня 2024 г. стратегической сессии, где обсуждалась работа над национальным проектом «Инфраструктура для жизни». «Все национальные проекты должны быть направлены на достижение национальных целей, в числе которых — “Комфортная и безопасная среда для жизни”. В ее логике следует сформировать и национальный проект “Инфраструктура для жизни”, — отметил М.В. Мишустин. — Один из главных показателей наццели, который должен быть отражен в нацпроекте, — “повышение качества городской среды для жизни”»².

В современных условиях оказалось крайне важно поддержать развитие не только крупных городских агломераций, но и малых городов, поселков и сельских населенных пунктов, *составляющих опорный каркас системы расселения*. Это не только управленческая, но и научная задача. В связи с этим необходимо разобраться, что сегодня понимается под ОНП и какие последствия может иметь реализация мер их поддержки в плане пространственного развития страны.

Теория центральных мест vs концепция метрополитенских регионов

Идея создания системы ОНП по своей сути является логическим продолжением *теории центральных мест* немецкого географа Вальтера Кристаллера. Впервые ключевые позиции этой теории были опубликованы в 1933 г.³ [2]. Она представляла собой *экономическую теорию оптимальных мест расположения т.н. третичного сектора*, ориентированного на конечного потребителя услуг, в целях выявления закономерностей в отношении числа, размеров и пространственного рассредоточения населенных пунктов, выполняющих функции в сфере торговли и услуг. Сам автор писал: «Я соединял на карте прямыми линиями города одинаковых размеров... Карта заполнялась треугольниками, часто

¹ Какие населенные пункты станут драйверами для развития территорий // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/industries/news/66dac2d59a7947bf923a0615>

² Михаил Мишустин дал поручения по итогам стратегической сессии по национальному проекту «Инфраструктура для жизни» // Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/52342/>

³ Впоследствии, во время Второй мировой войны, В. Кристаллер принимал участие в разработке Генерального плана Ост-колонизации и германизации части оккупированных Германией территорий.

равнобедренными; расстояния между городами одинаковой величины были приблизительно равны и образовывали шестиугольники. Я установил, что в Южной Германии маленькие города очень часто и очень точно расположены на расстоянии 21 км один от другого... Я прежде всего создал, как теперь говорят, абстрактную экономическую модель» [2, с. 96]. Система центральных мест (т.н. сетка Кристаллера) была построена по образцу пчелиных сот (смежных шестиугольных ячеек).

При этом сам Кристаллер полагал, что такую модель в действительности «нигде нельзя встретить в чистой форме», и осознал *ограниченные возможности ее применения на практике*. Это замечание стало реакцией на критику. Его теория исходила из равномерности пространственной организации и равенства социальных и экономических условий, в то время как критики отмечали, что в реальной жизни подобные идеальные предпосылки не встречаются. Однако опора на идеальные условия не помешала теории центральных мест лечь в основу многочисленных политических, правовых и практических решений в разных странах. Практическая значимость теории была в значительной мере обусловлена целью ее создания — в условиях ограниченного числа центральных мест добиться обеспечения жителей всех населенных пунктов определенной территории необходимыми услугами.

Ключевое понятие теории Кристаллера — это *понятие центрального места* как населенного пункта, в котором располагались субъекты третичного сектора, выполняющего функцию центрального обеспечения соответствующими услугами не только себя, но и окружающих населенных пунктов. Применительно к товарам и услугам центральность означала, что они могут рационально предоставляться не в каждом населенном месте, а именно в центральных местах. Чем крупнее был населенный пункт, тем больший спектр услуг для большего круга потребителей здесь должно было предоставляться. Предельная граница охвата центрального места определялась расстоянием от него до той границы, где получение товара или услуги становилось нерациональным (экономически нерентабельным) в силу высоких транспортных издержек либо наличия более близкого центрального места [3, с. 96–97].

В Германии, Австрии и ряде других европейских стран концепция центральных мест нашла широкое применение в пространственном развитии, территориальном планировании и организации системы публичной власти и предоставления услуг. В 1965 г. в ФРГ, исходя из данной концепции, *был принят закон о пространственной организации*, который зафиксировал базовые принципы пространственной организации общества и направления ее развития, а также обязал федеральные земли разработать собственные концепции пространственного развития, программы и планы территориального развития. Процесс принятия таких земельных программ и планов занял примерно 10 лет — к середине 1970-х гг. они действовали во всех западных землях [4].

В первой версии закона центральные места упоминались всего один раз — применительно к мерам, которые могли бы способствовать

обеспечению равноценных условий жизни для тех, кто проживает в редконаселенных, малолюдных местах. В действующей редакции закона норма, фиксирующая систему центральных мест в качестве одного из принципов пространственной организации, звучит следующим образом: «В целях обеспечения социальной справедливости на различных территориях должно приемлемым образом гарантироваться снабжение услугами и инфраструктурой жизнеобеспечения, в частности — доступность организаций и предложения услуг базового снабжения для всех групп населения; это требование действует и в отношении слабозаселенных территорий. Социальная инфраструктура должна концентрироваться преимущественно в центральных местах; критерии доступности и устойчивости (надежности), определенные в концепции центральных мест, должны адаптироваться к региональным (местным) потребностям. Должны быть созданы пространственные предпосылки для сохранения центров городов и иных населенных мест как центральных мест снабжения (обеспечения). Должна учитываться необходимость сохранения (защиты) инфраструктуры, имеющей критическое значение. Должны создаваться пространственные предпосылки для устойчивой мобильности и интегрированных транспортных систем и приниматься меры для обеспечения доступности различных частей территорий между собой посредством быстрого и беспрепятственного перемещения людей и грузов» [3, с. 98]. То есть в действующей редакции закона концепция центральных мест распространяется также на развитие системы расселения.

Определяют систему центральных мест на своей территории федеральные земли в целях создания равноценных условий жизни людей независимо от места их проживания. Для их развития применяются и другие, не связанные с территориальным планированием, механизмы, такие как финансовое выравнивание (межбюджетные трансферты), социальное страхование и др. В федеральных землях используется *трех- или четырехзвенная система центральных мест*: трехзвенная система предполагает базовый, средний и высший уровни центральных мест, в четырехзвенной системе происходит более тонкая дифференциация уровней.

С 2019 г. Федеральный институт исследований в области строительства, городского и пространственного развития ведет мониторинг центральных мест по всей Германии, результаты которого отражаются в виде *карты центральных мест как части атласа пространственного развития страны*. В рамках мониторинга отслеживаются следующие данные: о динамике численности населения центральных мест, функциях публичного управления (полицейских участков, судов, служб занятости), рынке труда (в частности, о трудовой миграции), транспортной доступности, наличии функций и объектов обеспечения услугами здравоохранения, образования, культуры и розничной торговли. В рамках мониторинга учитывается не только обеспеченность соответствующими инфраструктурами и функциями, но и их доступность [3, с. 100].

В последние годы в европейских странах наметилась смена парадигмы пространственного развития: акцент делается уже не на теории центральных мест, а на *новых концепциях территориальных образований*, имеющих растущее экономическое значение, т.н. городов-регионов, глобальных или мегагородских регионов и метрополитенских (т.е. крупных городских или столичных) ареалов (регионов). В отечественных исследованиях их принято называть *агломерациями*. Именно города-регионы и метрополитенские ареалы, а не отдельные города и тем более деревни, рассматриваются как *ключевые драйверы экономического роста и инноваций*⁴.

Актуальный этап пересмотра шкалы государственного территориального планирования в Германии предполагает, что для усиления общенациональной экономики в фокусе внимания государства находятся городские агломерации, в частности метрополитенские регионы, *в ущерб другим типам регионов*. Наблюдается очевидный, хотя и постепенный, сдвиг акцентов: экономическая политика концентрируется на поддержке «ядра» экономического роста, а не на помощи «неудачникам», особенно расположенным в сельских районах Восточной Германии. Здесь так же, как и в России, раздаются голоса в защиту территориального выравнивания, которое предлагается реформатировать в направлении локальной или субрегиональной самообеспеченности, поскольку при акценте на агломерационном развитии неизбежно открытым остается вопрос о *стандартах предоставления услуг и социальной инфраструктуры на всей территории страны* [5, с. 129].

В методологическом плане поддержке центральных мест противостоит развитие крупных городских агломераций (городов-регионов, метрополитенских ареалов). Однако необходимо отметить, что между этими двумя стратегиями развития нет непримиримого противоречия: развитие одного не обязательно препятствует развитию другого. Выбор между агломерациями либо центральными местами — *ложная дихотомия*, поскольку для нормального пространственного развития всей территории страны значимы все локации. Здесь важнее, чтобы те, кто принимает решения, видели разницу между этими видами населенных пунктов, понимали их роль и место в системе расселения и осознавали пределы эффективности тех или иных мер поддержки в отношении указанных пунктов.

Опираясь на сказанное выше, выделим для анализа формирующейся системы ОНП в России шесть теоретических позиций.

Первая. Концепция центральных мест может быть признана методологической основой пространственной организации общества.

Вторая. Развитие системы центральных мест ориентировано на улучшение снабжения потребителей услугами, в первую очередь путем снижения издержек их производства и распределения.

⁴ Примечательно, что и в России пространственное развитие балансирует перед своего рода дихотомией: между необходимостью поддержки крупных городских агломераций и развитием более мелких, зачастую депрессивных населенных пунктов в сельской местности.

Третья. Центральность места определяется на основании анализа реальных ареалов охвата различными услугами и инфраструктуры.

Четвертая. Роль центральных мест определяется тем, что здесь сконцентрированы услуги, имеющие значение, выходящее за границы самих этих мест (функция центральности), и, как следствие, многие новые (дополнительные) функции стягиваются сюда — идет концентрация функций и инфраструктур (политических, административных и экономических).

Пятая. Эта роль находит отражение в территориальном планировании. Задача повышения доступности услуг требует улучшения транспортной и дорожной инфраструктуры, а задача расширения спектра услуг и повышения их качества — планирования и создания более современных инфраструктур, объектов, услуг; территориальное планирование ориентируется на центры различных уровней при разработке документов территориального планирования, а возможность размещения тех или иных объектов, финансируемых за счет публичных средств, довольно жестко зависит от места населенного пункта в иерархии центральных мест.

Шестая. В малонаселенной сельской местности система центральных мест учитывается в организации системы местного самоуправления, на практике центрами общин (поселений), как правило, являются центральные места.

При этом важно учитывать, что широкое использование концепции центральных мест ведет к консервированию и усугублению имеющихся на местном уровне противоречий: на фоне развития (или замедления сжатия) относительно небольшого числа центральных мест происходит ускоренное сжатие и деградация других населенных пунктов [3, с. 100].

Краткая история опорных населенных пунктов в России

В России понятие ОНП впервые было использовано в 2021 г. при подготовке стратегических направлений деятельности Правительства Российской Федерации в рамках направления «Агрессивное развитие инфраструктуры» разрабатываемой Правительством Стратегии социально-экономического развития России⁵. В 2021–2022 гг. ОНП были включены в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.⁶, государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»⁷, а также в некоторые документы страте-

⁵ «Правительство готовит новую стратегию социально-экономического развития» // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/02/02/856382-pravitelstvo-gotovit-novuyu-strategiyu-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya>

⁶ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Комплексное развитие сельских территорий” и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

гического планирования, утверждаемые Правительством Российской Федерации⁸.

В рамках реализации инициативы Правительства Российской Федерации «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения»⁹ (далее — Инициатива) в декабре 2021 г. был предложен новый инструмент региональной политики, а именно — выделение ОНП. Их главная цель — создание равноценных условий жизни для людей в различных населенных пунктах, в т.ч. обеспечение сельского населения качественными социальными услугами. Социально-экономическое развитие ОНП осуществляется в рамках Инициативы, направленной в т.ч. на обеспечение необходимого набора объектов инфраструктуры с целью предоставления государством социальных гарантий и удовлетворения основных потребностей населения, проживающего как на территории ОНП, расположенных в сельской местности, так и на *прилегающих территориях* (ПТ), обеспечение их ускоренного экономического развития и формирование устойчивой системы расселения на базе стандартов их инфраструктурного развития. Среди основных направлений развития ОНП предусмотрено формирование центров оказания всего спектра услуг отраслей социальной сферы, не требующих узких компетенций и специализированного высокотехнологичного оборудования и помещений.

Определение ОНП было включено в перечень основных понятий Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹⁰ в декабре 2021 г. *Опорными стали считаться населенные пункты*, расположенные вне границ городских агломераций, на базе которых осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере реализации иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований¹¹.

Развитие ОНП обсуждалось 20 апреля 2023 г. на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, по итогам которого высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации было рекомендовано по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти *ут-*

⁸ Например, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2023 г. № 3339-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли связи Российской Федерации на период до 2035 года»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2022 г. № 1089-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года» и др.

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р. Ответственным исполнителем мероприятий Инициативы по указанным вопросам, а также в части мероприятий по методологическому обеспечению формирования и развития ОНП является Минсельхоз России.

¹⁰ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2021 г. № 3633-р.

вердить планы долгосрочного социально-экономического развития ОНП и ПТ на период до 2030 г.¹² На заседании было отмечено, что система ОНП позволит комплексно решать вопросы улучшения качества жизни населения и повышать синергетический эффект бюджетных инвестиций, а также значительно ускорить перевод агропромышленного комплекса на индустриальные технологии, что на порядок повысит производительность труда и сократит себестоимость производства в сельском хозяйстве. Также это должно положительно сказаться на снижении темпов миграции населения в крупные города.

В Послании Федеральному Собранию 29 февраля 2024 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин предложил *расширить программу мастер-планов развития*, в т.ч. малых городов, которая охватит свыше 2 тыс. населенных пунктов¹³, включая села и поселки, что будет стимулировать развитие транспортной, социальной, туристской инфраструктур малых и средних городов, сельских территорий. Расширение программы мастер-планов подразумевает также выход на новый уровень качества жизни населения таких территорий, где условия должны быть максимально комфортными.

По итогам стратегической сессии по реализации инициатив социально-экономического развития в сфере цифровой трансформации и строительства Председатель Правительства М.В. Мишустин в целях устойчивого развития и комплексного обновления населенных пунктов в рамках Инициативы дал поручение Минэкономразвития России и Минстрою России до 1 апреля 2024 г. подготовить предложения по критериям определения агломераций, а в срок до 1 июля 2024 г. совместно с Минсельхозом России и главами регионов определить агломерации и ОНП с ПТ для приоритетного инфраструктурного развития крупных и малых городов¹⁴.

В соответствии с перечнем поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 г. Правительству совместно с региональными исполнительными органами власти до 1 декабря 2024 г. (далее – раз в год) поручено *определить перечень ОПН*, включающий в себя не менее 2 тыс. городов, городских агломераций и сельских населенных пунктов, с программами

¹² Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления от 4 июня 2023 г. № Пр-1111.

¹³ Как отметил Президент, «для 22 дальневосточных городов и агломераций подготовлены мастер-планы развития, и такая же работа идет по населенным пунктам в Арктике. Сейчас мы должны сделать следующий шаг. Предлагаю определить перечень еще более 200 крупных и малых городов. Для каждого из них должен быть разработан и реализован свой мастер-план, а в целом программа развития должна охватить порядка 2 тыс. населенных пунктов, включая села и поселки». (Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 г.).

¹⁴ Поручения Председателя Правительства Российской Федерации по итогам стратегической сессии по реализации инициатив социально-экономического развития в сфере цифровой трансформации и строительства // Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/51095/>

по их развитию в рамках нового национального проекта «Инфраструктура для жизни». В данном случае примечательно, что агломерации и ОНП, ранее параллельно существовавшие в российском правовом поле, *были объединены* не только в одном документе, но и единым понятием опорных населенных пунктов, к которым стали относиться и агломерации, и сельские населенные пункты. Нельзя не отметить, что это *создает риск смешения понятий и*, как следствие, *смещения приоритетов пространственного развития*. А в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» установлен следующий целевой показатель: *улучшение качества среды для жизни в ОНП на 30% к 2030 г. и на 60% к 2036 г.*

По информации Минсельхоза России, высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации к настоящему времени уже сформированы перечни ОНП на территориях соответствующих регионов, общей численностью 1 839 ОНП, которые вместе с ПТ образуют сельские агломерации. В воссоединенных регионах (Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская и Херсонская области) создано 98 ОНП¹⁵. По информации Минэкономразвития России, также сформирован перечень из более чем 2 100 ОНП¹⁶. С учетом ПТ это покрытие практически всей страны (73% населения). Перечень включает разные типы населенных пунктов с разной численностью; свыше 85% населенных пунктов составляют малые города и сельские территории, а также исторические поселения и 12 наукоградов.

В состав указанного проекта также входят мероприятия по разработке 200 мастер-планов. К настоящему моменту подготовлен *проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации»*¹⁷, в котором предлагается рассматривать мастер-план как единый документ, содержащий элементы стратегического планирования, территориального планирования, градостроительного зонирования. Законопроектом предусматривается возможность подготовки в составе мастер-плана предложений о внесении изменений в схему территориального планирования субъекта Российской Федерации. Это позволит увязывать мастер-планы территорий со схемами территориального планирования.

¹⁵ Хуснуллин сообщил о создании 98 опорных населенных пунктов в Донбассе и Новороссии // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/21997607>

¹⁶ По информации заместителя министра экономического развития Российской Федерации Д.С. Вахрукова. Стенограмма парламентских слушаний на тему «Об основных положениях проектируемой стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года», состоявшихся в Совете Федерации 23 октября 2024 г.

¹⁷ Во исполнение пп. 4 п. 1 и п. 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 7 ноября 2023 г. № Пр-2217 о разработке и утверждении единых требований к структуре и содержанию мастер-планов развития городов и квалификационных требований к их разработчикам и об обеспечении интеграции мастер-планов развития городов в законодательство Российской Федерации о градостроительной деятельности.

31 октября 2024 г. в ходе рабочей встречи с Президентом Российской Федерации заместитель Председателя Правительства М.Ш. Хуснуллин сообщил о завершении работы по формированию национального проекта «Инфраструктура для жизни». В его рамках разработаны инновационные подходы, среди которых особое внимание уделяется комплексному развитию населенных пунктов; выделены точки роста — от сельских опорных пунктов до крупных агломераций. По информации М.Ш. Хуснуллина¹⁸, в декабре 2024 г. на заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам должен быть утвержден паспорт нацпроекта «Инфраструктура для жизни», который будет включать развитие ОНП.

Процесс инвентаризации опорных населенных пунктов

В настоящее время органами публичной власти разных уровней проводится работа по правовому и методическому обеспечению создания ОНП. Правительством Российской Федерации в декабре 2022 г. утверждены Методические рекомендации по критериям определения ОНП и ПТ¹⁹. Минсельхозом России подготовлен проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий»²⁰.

В субъектах Российской Федерации утверждены перечни ОНП и населенных пунктов, расположенных на ПТ²¹, идет этап *подготовки долгосрочных планов социально-экономического развития ОНП*. Сведения о них должны быть выделены в *отдельную категорию официальной статистической информации*²². Утверждены долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития 22 агломераций и городов, расположенных в Дальневосточном федеральном округе, а также

¹⁸ Марат Хуснуллин принял участие в заседании комиссии Госсовета по направлению «Инфраструктура для жизни» // Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/52840/>

¹⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий».

²⁰ Во исполнение пп. «д» п. 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления от 4 июня 2023 г. № Пр-1111. Подготовлен Минсельхозом России, ИД проекта 01/01/09-23/00142188. Даты проведения общественного обсуждения: 27 сентября 2023 г. — 11 октября 2023 г. на сайте regulation.gov.ru.

²¹ Например, Постановление Правительства Белгородской области от 6 февраля 2023 г. № 49-пп «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов и прилегающих к ним населенных пунктов», Распоряжение Правительства Республики Карелия от 27 февраля 2023 г. № 159р-П «Об утверждении Перечня опорных населенных пунктов и прилегающих населенных пунктов Республики Карелия».

²² Перечень поручений Президента Российской Федерации от 4 июня 2023 г. № Пр-1111.

перечень ОНП в Арктической зоне Российской Федерации. Завершается паспортизация пилотных проектов для 81 ОНП, для которых будут утверждены планы развития на 6 лет.

В частности, в **Московской области**²³ утвержден перечень из 11 ОНП: города Луховицы, Волоколамск, Шатура, Истра, Зарайск, Руза, Талдом и Можайск, рабочие поселки Серебряные Пруды, Лотошино, Шаховская, а также 2 028 ПТ.

В **Калужской области**²⁴ сформирован перечень из 30 сельских агломераций с ОНП. Это районные центры, а также поселок Воротынский, города Балабаново, Белоусово, Кременки, Сосенский и село Детчино. График утверждения долгосрочных планов их социально-экономического развития уже сформирован и направлен в Минсельхоз России.

В **Архангельской области** утверждены 22 ОПН и 3 927 ПТ²⁵. Предполагается, что господдержка на развитие коммунальной и социальной инфраструктуры по всем госпрограммам Российской Федерации в приоритетном порядке будет направляться на развитие определенных на государственном уровне городских агломераций, а также ОНП и ПТ для их опережающего развития в части комфортного проживания. До 1 октября 2024 г. были подготовлены и направлены в Минсельхоз России долгосрочные планы развития по всем ОНП области²⁶.

В **Свердловской области** определены 49 ОНП²⁷, которые получат ускоренное комплексное социально-экономическое развитие. При формировании перечня были учтены обращения глав муниципальных образований о создании на их территориях ОНП. На территориях предусматривается строительство дорог, школ, детских садов и больниц, обустройство игровых, спортивных площадок и инженерной инфраструктуры. Каждый ОНП станет центром объединения сельской и городской инфраструктуры, на эти цели будут направлены инвестиции.

²³ Постановление Правительства Московской области от 12 апреля 2023 г. № 199-ПП «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов и прилегающих территорий Московской области». Перечень сформирован на основе предложений муниципалитетов при участии Минсельхоза России. Финансирование создания и модернизации объектов инфраструктуры ОНП будет рассматриваться в приоритетном порядке при реализации 16 государственных программ Российской Федерации // Сайт Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области. URL: <https://msh.mosreg.ru/sobytiya/novosti-ministerstva/04-01-2024-08-57-07-v-moskovskoy-oblasti-opredelili-perechen-opornyx>

²⁴ Постановление Правительства Калужской области от 15 мая 2023 г. № 321 «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов и прилегающих к ним населенных пунктов Калужской области».

²⁵ Постановлением Правительства Архангельской области от 17 марта 2023 г. № 238-пп.

²⁶ ИА «Двина29», 8 сентября 2023 г.

²⁷ Постановление Правительства Свердловской области от 16 февраля 2023 г. № 123-ПП «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов и прилегающих населенных пунктов Свердловской области и определении уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области по обеспечению выработки и реализации единых подходов к планированию и реализации мероприятий, направленных на ускоренное развитие инфраструктуры опорных населенных пунктов и прилегающих населенных пунктов Свердловской области».

В Хабаровском крае определены 16 ОНП: города Амурск, Бикин, Вяземский, Николаевск-на-Амуре, Советская Гавань, рабочие поселки Ванино, Охотск, Переяславка, Солнечный и Чегдомын, а также села Аян, Богородское, им. Полины Осипенко, Селихино, Троицкое и Чумикан. Кроме того, от администраций ряда муниципальных районов поступили обращения на определение дополнительных населенных пунктов в качестве опорных²⁸.

Опорные населенные пункты в контексте разработки новой Стратегии пространственного развития

В настоящее время разрабатывается новая Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. Проектом Стратегии (далее — проект СПР)²⁹ в качестве одного из основных инструментов реализации данного документа предусмотрено создание *Единого перечня ОНП*. Классификация предусматривает выделение ОНП с различными основными функциями в зависимости от их роли в достижении приоритетов пространственного развития, а также определение основных задач по поддержке их развития.

Проектом СПР предусмотрены следующие *основные задачи* развития ОНП.

1. Для населенных пунктов, *реализующих новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории*, — опережающее развитие транспортной, энергетической инфраструктуры, включая внедрение энергосберегающих и энергоэффективных технологий, для поддержки реализации инвестиционных проектов, строительства жилья, создания коммунальной и социальной инфраструктуры, в т.ч. привлечения кадров, а также применение инструментов развития территорий, в т.ч. в целях поддержки развития высокотехнологичных отраслей и реализации инвестиционных проектов, значимых для достижения технологического суверенитета Российской Федерации.

2. Для населенных пунктов, *обеспечивающих национальную безопасность Российской Федерации* и обслуживающих критически важную инфраструктуру, а также наукоградов — обеспечение качества среды для жизни, достаточного для сохранения и роста численности населения, в т.ч. с применением инструментов развития территорий, направленных на диверсификацию экономики соответствующих территорий, наряду с развитием кооперационных цепочек, необходимых для повышения устойчивости и эффективности функционирования предприятий и иных объектов, обуславливающих стратегическое значение соответствующих населенных пунктов, в т.ч. поддержка развития инфраструктуры выс-

²⁸ Распоряжение Правительства Хабаровского края от 14 апреля 2023 г. № 221-рп «Об утверждении Перечня опорных населенных пунктов и населенных пунктов, расположенных на прилегающих территориях, Хабаровского края».

²⁹ Проект СПР по состоянию на 30 сентября 2024 г.

шего и среднего профессионального образования, реализации научных и научно-технологических проектов в населенных пунктах.

3. Для населенных пунктов *в составе городских агломераций, административных центров субъектов Российской Федерации* (не входящих в городские агломерации) — повышение эффективности экономики за счет концентрации (уплотнения) экономической деятельности и развития агломерационных и межрегиональных экономических связей, обеспечение научно-технологического и инновационного развития, обеспечение транспортной и социальной инфраструктурой, создание условий для активного жилищного строительства, повышение надежности электроснабжения потребителей, в т.ч. с применением инструментов развития территорий, направленных на вовлечение в экономический оборот территорий бывшего промышленного освоения с учетом исторически сложившейся экономической специализации, имеющегося кадрового потенциала и перспективных тенденций развития городской экономики.

4. Для населенных пунктов — *основных центров предоставления медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающих территорий* — развитие соответствующей инфраструктуры с учетом численности населения прилегающей территории и повышение инвестиционной привлекательности территории для сокращения оттока населения из малых и средних городов, сельских населенных пунктов.

В Едином перечне будут выделены ОНП, в т.ч. моногорода, *имеющие риски ухудшения социально-экономического положения*, включая увеличение уровня безработицы, закрытие или ликвидацию основных предприятий (в т.ч. градообразующих), вызванные санкционными ограничениями, снижением спроса на продукцию основных предприятий или иными неблагоприятными факторами.

Особой значимостью для устойчивого социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности страны и определенной спецификой характеризуются ОНП Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ). Это не только мощнейшие ресурсодобывающие центры и базы поддержания Северного морского пути, но и точки входа на труднодоступную территорию, обеспечивающие дальнейшее освоение пространства.

В соответствии со Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г.³⁰ задачи по комплексному развитию населенных пунктов, в которых расположены органы или организации, выполняющие функции в области обеспечения национальной безопасности и (или) функции базы для развития минерально-сырьевых центров, реализации экономических и (или) инфраструктурных проектов в Арктике,

³⁰ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 (ред. от 27 февраля 2023 г.).

определены приоритетными. По поручению Президента Российской Федерации разработаны *мастер-планы по развитию 16 арктических ОНП*, играющих ключевую роль в экономике, логистике и безопасности страны³¹.

В настоящее время проводится работа по правовому и методическому обеспечению создания ОНП в АЗРФ. В целях запуска ускоренного развития всего макрорегиона Правительством Российской Федерации утвержден перечень ОНП АЗРФ³²:

- в Республике Карелия — Кемско-Беломорская агломерация (муниципальное образование (МО) Кемский муниципальный район, МО «Беломорский муниципальный район»);
- в Республике Коми — агломерация Воркуты (МО городского округа «Воркута»);
- в Республике Саха (Якутия) — агломерация Тикси-Найба (МО «Булунский улус (район)»);
- в Красноярском крае — агломерация Норильск-Дудинка (городской округ г. Норильск, городское поселение г. Дудинка), Диксон (городское поселение Диксон), Игарка (МО г. Игарка, населенные пункты муниципального образования Туруханский район);
- в Архангельской области — Архангельская агломерация (городской округ «Город Архангельск», городской округ «Северодвинск», городской округ «Город Новодвинск»);
- в Мурманской области — Мурманская агломерация (МО городской округ город-герой Мурманск, городской округ ЗАТО г. Североморск, МО Кольский муниципальный район), Кировско-Апатитская агломерация (МО муниципальный округ г. Кировск с подведомственной территорией, муниципальное образование муниципальный округ г. Апатиты с подведомственной территорией), Мончегорская агломерация (МО г. Мончегорск с подведомственной территорией);
- в Ненецком автономном округе — агломерация Нарьян-Мара (МО «Городской округ «Город Нарьян-Мар»);
- в Чукотском автономном округе — агломерация Певек (городской округ Певек), Агломерация Анадыря (городской округ Анадырь, городской округ Эгвекинот, Анадырский муниципальный район);
- в Ямало-Ненецком автономном округе — Новый Уренгой (МО г. Новый Уренгой), агломерация Салехард-Лабытнанги (МО г. Салехард, МО городской округ г. Лабытнанги), Ноябрьск (МО г. Ноябрьск).

Очевидно, что арктические населенные пункты *нуждаются в дополнительной поддержке* и проработке системных приоритетов.

³¹ Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам рабочей поездки в Архангельскую область от 2 февраля 2024 г. № Пр-200. По поручению Президента по итогам визита в регион в июле 2023 г. Правительством определены 16 ОНП Арктической зоны.

³² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2023 г. № 3377-р «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов (муниципальных образований) Арктической зоны Российской Федерации» (ред. от 13 августа 2024 г.).

Поэтому в проекте СПР в качестве принципов пространственного развития Российской Федерации предусмотрено предоставление в приоритетном порядке мер поддержки в отношении мероприятий, соответствующих приоритетным направлениям развития, в т.ч. АЗРФ, а также обеспечение стратегической роли и опережающего социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав АЗРФ.

Также в проекте СПР определен *перечень приоритетных направлений развития АЗРФ*. В него вошли: реновация арктических ОНП; развитие транспортной инфраструктуры; обеспечение развития экономики электроэнергией для гарантированного покрытия дефицита мощности; рост выпуска экспортоориентированных, а также наукоемких и высокотехнологических отраслей; развитие туризма и туристической инфраструктуры; реализация инвестиционных проектов.

Одна из основных целей внедрения ОНП — обеспечение равноценных условий жизни для людей, проживающих в различных населенных пунктах, в т.ч. удаленных, малолюдных и сжимающихся, что характерно именно для АЗРФ. По мнению экспертов, необходимо учитывать арктическую специфику, которая связана с суровым климатом и очаговым характером расселения. Поэтому отклонения от этих критериев вполне допустимы, если территория характеризуется высокой или низкой плотностью населения или если отсутствует круглогодичная связь между ПТ и ОНП.

В качестве основы для определения критериев отнесения арктических городов и поселков к категории ОНП специалисты предлагают использовать Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий³³, согласно п. 2 которых ОНП должен отвечать 8 критериям:

- 1) не входить в границы городской агломерации;
- 2) иметь территории для перспективного развития и застройки;
- 3) находиться далее, чем на 50 км от населенного пункта с численностью населения более 50 тыс. чел.;
- 4) иметь численность населения от 3 тыс. до 50 тыс. чел.;
- 5) совокупная численность населения на ПТ должна быть не более численности населения ОНП;
- 6) численность населения за 5 предшествующих лет не должна снизиться более чем на 5%;
- 7) иметь круглогодичную автомобильную связь с административным центром;
- 8) более половины населения должны иметь доступ к объектам инфраструктуры.

В дополнение к действующим методическим рекомендациям предлагается утвердить 6 групп функций ОНП АЗРФ, среди которых:

³³ Утверждены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р.

- 1) стратегические функции и функции обеспечения внешней и внутренней безопасности;
- 2) административно-управленческие функции, в т.ч. для ресурсодобывающих компаний, и функции деловых центров;
- 3) функции научно-исследовательских, инновационных и образовательных центров;
- 4) обеспечение доступности для жителей территории, для которой населенный пункт является опорным, транспортно-логистической, инженерной, социальной и сервисной инфраструктуры;
- 5) размещение уникальных предприятий, инфраструктурное и сервисное обеспечение малого и среднего бизнеса, а также отраслей экономической специализации территории, для которой населенный пункт является опорным;
- 6) функции сохранения и развития культуры, в т.ч. коренных малочисленных народов [6].

При этом важен не только сам перечень ОНП и их функций, но и то, что все они вместе должны образовывать связную сеть, делающую перечисленные функции доступными на всей заселенной территории АЗРФ, а также на территориях освоения, даже если оно происходит вахтовым методом.

Проблемы опорных населенных пунктов

Начало формирования единой сети ОНП высветило ряд проблем в рассматриваемой сфере.

Во-первых, в качестве инструмента реализации Стратегии проектом СПР предусмотрен Единый перечень ОНП. Однако *проект СПР не проясняет правового статуса ОНП и механизмов реализации задач*, поставленных перед ними (дополнительные полномочия и финансовые ресурсы, межмуниципальные соглашения). Строго говоря, Стратегия и неспособна сделать это, поскольку указанные вопросы урегулированы иными актами (в частности, федеральными законами в сферах организации региональной и местной власти, бюджетного регулирования и др.). В документе ОНП определен как населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности. Вместе с тем в проекте СПР не представлена классификация ОНП, отмечается только, что она предусматривает выделение ОНП с различными основными функциями в зависимости от их роли в достижении приоритетов пространственного развития. Отсутствие четких критериев создания ОНП может привести к тому, что оно будет осуществляться механически, на основании существующей административной системы, без учета необходимых факторов и критериев.

Очевидно, что *при определении ОНП необходимо четкое закрепление критериев их выделения непосредственно в Стратегии*. В качестве таких критериев могут выступать следующие: численность населения; ин-

тенсивность влияния миграционных процессов; рынок труда; уровень инфраструктурного развития (включая производственную, транспортную, социальную инфраструктуру); расстояние от ОНП до других центров расселения. Система ОНП призвана стать драйвером роста страны в целом. Это попытка охватить весь спектр возможных точек роста, в т.ч. в сельской местности. При этом важно определить полный и четкий набор критериев того, что считается ОНП³⁴.

Отмечается также необходимость установления правовых основ формирования и функционирования системы ОНП, включая регулирование приоритетной государственной поддержки их социально-экономического развития, в *федеральных законах*³⁵. Такой подход вполне соответствовал бы европейскому опыту законодательного регулирования развития центральных мест.

Во-вторых, отсутствует официальная статистическая информация об ОНП и населенных пунктах, расположенных на ПТ, на основании которой можно было формировать те или иные программы развития.

В-третьих, требуется создание правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития ОНП и ПТ.

В-четвертых, имеются риски оседания средств господдержки в городских поселениях и крупных городских агломерациях, которые также относятся к ОНП, тогда как развитие действительно проблемных населенных пунктов, в основном сельских, может остаться без поддержки.

В-пятых, осложняет движение к поставленным целям *ведомственная разобщенность*, проявляющаяся в рассинхронизации разных документов: сети ОНП на сельских территориях, формируемой Минсельхозом России³⁶, и перечня ОНП, формируемого Минэкономразвития России.

В-шестых, подспорьем при разработке комплексных планов долгосрочного развития ОНП могут стать *мастер-планы*. Их преимуществами является гибкость, незарегулированность, нацеленность на привлечение средств федерального и региональных бюджетов в качестве бюджета развития населенного пункта. Вместе с тем *мастер-планы не являются документами стратегического планирования*. Основными документами стратегического планирования для муниципальных образований, согласно закону, являются стратегии социально-экономического развития.

Подмена стратегий мастер-планами создает риск того, что средства бюджета развития будут потрачены не на приоритетные со стратегической точки зрения проекты. Кроме того, в мастер-планах делается

³⁴ Названы приоритеты пространственного развития России // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2024/09/23/tochka-sborki.html>

³⁵ Рекомендации круглого стола на тему «О новых инструментах планирования и поддержки развития малых и средних городов», состоявшегося в Совете Федерации 21 июня 2024 г.

³⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р.

акцент на урбанистических практиках, что не гарантирует решения ключевых проблем социально-экономического развития сельских ОНП. Для решения этой проблемы можно ввести *обязательность разработки стратегий социально-экономического развития ОНП*. Мастер-план можно будет разрабатывать уже после и на основе стратегии, с учетом описанных в ней проблем социально-экономического развития, миссии и видения будущего ОНП. Проекты, включаемые в мастер-план, должны соответствовать стратегическим целям и вписываться в приоритетные направления развития ОНП. Кроме того, мастер-план должен опираться на ключевые прогнозные показатели, рассчитанные в рамках разработки стратегии (численность населения, рабочих мест, объемы ввода жилья и социальной инфраструктуры, уровень заработных плат и доходов населения, объем инвестиций и т.д.). Согласованные между собой стратегия и мастер-план, дополненные муниципальными программами и планами развития инфраструктуры, должны составить основу комплексных планов долгосрочного развития ОНП. Такие планы должны учитывать статус населенного пункта как опорного и необходимость исполнения им перечисленных стратегических, административных и инфраструктурно-сервисных функций по отношению к ПТ³⁷.

В разрабатываемом проекте СПР мастер-планы развития городов выступают в качестве основных инструментов реализации стратегии. Вместе с тем проект СПР *не определяет* понятия «мастер-план», не содержит правовых норм, устанавливающих взаимосвязь мастер-планов с документами стратегического планирования субъектов Российской Федерации и документами территориального планирования.

В-седьмых, негативное влияние на развитие сети ОНП оказывает *незавершенность реформы местного самоуправления*. Работа над ключевым в этой сфере законопроектом «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» по ряду причин затянулась с 2021 г.³⁸ По информации депутата Государственной Думы П. Крашенинникова, к законопроекту поступило порядка 1 тыс. поправок, а его принятие планируется в декабре 2024 г.³⁹ Закон должен оптимизировать систему местного самоуправления, инкорпорировать ее в единую систему публичной власти и четче определить компетенцию муниципальных образо-

³⁷ Марача В.Г. Комплексные планы развития северных поселений: вопрос сдерживания // Сайт Центра прикладных исследований и программ. URL: <http://www.prisp.ru/opinion/14460-maracha-razvitie-severnyh-poseleniy-1809>

³⁸ Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» внесен сенатором А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым 16 декабря 2021 г. Принят в первом чтении 25 января 2022 г. Согласно решению Совета Государственной Думы (от 20 сентября 2024 г.), срок представления поправок к законопроекту — до 22 октября 2024 г.

³⁹ Госдума примет законопроект о муниципальной реформе до конца осенней сессии // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/09/24/1064105-gosduma-primet-zakonoproekt-o-munitsipalnoi-reforme>

ваний. Одной из главных новаций документа станет *повсеместное внедрение двухуровневой системы местного самоуправления*. В конце сентября 2024 г. старт обсуждению данного законопроекта был дан на площадке Всероссийской Ассоциации развития местного самоуправления (ВАРМСУ)⁴⁰. С момента старта сбора предложений по законопроекту от муниципального сообщества в ВАРМСУ поступило большое количество инициатив, связанных с перераспределением полномочий и организацией системы управления при переходе на одноуровневую модель⁴¹. Законопроект широко обсуждался на площадке Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации⁴². Однако незавершенность данного процесса не может не тормозить развитие муниципалитетов уже в качестве ОНП.

В-осьмых, проектом СПР *не учитывается такой вид агломерации, как сельские агломерации* – примыкающие друг к другу сельские территории и граничащие с сельскими территориями поселки городского типа и/или малые города с численностью населения до 30 тыс. чел.⁴³, хотя они фактически уже существуют⁴⁴. Минэкономразвития России⁴⁵ рекомендовано при доработке проекта СПР проработать вопросы включения в документ положений о государственной поддержке социально-экономического развития сельских агломераций. По сути, это отдельная разновидность центральных мест, которую, несмотря на название, было бы неправильно причислять к классическим городским агломерациям.

Таким образом, в сфере создания сети ОНП в настоящее время необходимо:

⁴⁰ На площадке ВАРМСУ дан старт обсуждению проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Сайт ВАРМСУ. URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/na-ploshchadke-varmsu-dan-start-obsuzhdeniyu-proekta-federalnogo-zakona-ob-obshchikh-printsipakh-org/>

⁴¹ Главы муниципалитетов России приняли участие в обсуждении законопроекта о местном самоуправлении // Сайт ВАРМСУ. URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/glavy-munitsipalitetov-rossii-prinyali-uchastie-v-obsuzhdenii-zakonoproekta-o-mestnom-samoupravlenii/>

⁴² Заседание Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Основные направления и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации» состоялось 19 ноября 2024 г.

⁴³ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Комплексное развитие сельских территорий” и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

⁴⁴ Например, в 2021 г. было заключено соглашение о межмуниципальном сотрудничестве по развитию Горно-Алтайской агломерации между городским округом Горно-Алтайск и Майминским муниципальным районом, совокупное население этих муниципальных образований не превышает 100 тыс. чел.

⁴⁵ Совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти во взаимодействии с Российской академией наук и с привлечением научных организаций. (Рекомендации парламентских слушаний на тему «Об основных положениях проектируемой стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года», состоявшихся в Совете Федерации 23 октября 2024 г.).

- определение правовых основ формирования системы ОНП и порядка приоритетной государственной поддержки социально-экономического и инфраструктурного развития ОНП и ПТ⁴⁶;
- корректировка документов стратегического планирования в сфере государственной политики регионального развития и пространственного развития с учетом изменившихся внешних и внутренних условий социально-экономического развития страны, с закреплением задач по поддержке развития не только агломераций, но и малых, средних городов, поселков, сельской местности (с соответствующими целевыми показателями);
- выделение сведений об ОНП в отдельную категорию официальной статистической информации;
- создание и утверждение правил разработки, согласования и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития ОНП и ПТ;
- завершение муниципальной *реформы* с принятием федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и приведением в соответствие с ним законодательного и подзаконного массива на федеральном, региональном и местном уровнях.

В заключение необходимо отметить следующее.

Для концепции развития ОНП вслед за теорией центральных мест характерны все проблемные места этой теории, в частности, ее в известной мере *идеализированный характер*, который на российской почве проявляет себя гораздо сильнее, нежели на германской. Одной из системных проблем пространственного развития России является *наличие значительных дисбалансов в системе расселения и концентрации производств* — большинство жителей и производств сосредоточены в ограниченном числе регионов, преимущественно в крупных городских агломерациях⁴⁷. Разнообразие населенных пунктов в России с ее разными, порой экстремальными, климатическими зонами и стихийными формами расселения сложно привести к единому знаменателю. Сеть ОНП в российской версии выглядит далеко не так стройно, как «пчелиные соты» Кристаллера, построенные на основе анализа расселения в Германии. Отсюда любые теории систематизации населенных пунктов на отечественной почве будут в той или иной мере оторванными

⁴⁶ Рекомендации парламентских слушаний на тему «О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», состоявшихся в Совете Федерации 8 декабря 2023 г.

⁴⁷ На конец 2022 г. треть (34%) населения страны проживала в 8 субъектах Российской Федерации: Москве и Московской области (15%), Краснодарском крае (4%), Санкт-Петербурге (4%), Свердловской (3%) и Ростовской (3%) областях, республиках Башкортостан (3%) и Татарстан (2%). (Рекомендации парламентских слушаний на тему «О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», состоявшихся в Совете Федерации 8 декабря 2023 г.).

от реальности. Однако это обстоятельство представляет собой скорее научный и управленческий вызов, нежели препятствие для конструирования системы ОНП.

Другой вывод заключается в том, что *перечень ОНП вряд ли следует рассматривать как средство гармонизации системы расселения и сокращения внутрирегиональной дифференциации*, поскольку реализация мер господдержки ОНП может при определенных условиях, напротив, привести к *обезлюживанию населенных пунктов*, не попавших в перечень, т.е. к усилению и так значительной межмуниципальной дифференциации. Вместо решения насущных проблем малых городов и сельской местности принятие концепции ОНП в случае ее реализации вполне может привести к обратному эффекту, т.е. к усугублению тех проблем, которые эта концепция изначально призвана была решить⁴⁸.

Эти опасения отчасти подтверждаются тем, что, во-первых, ОНП будет всего порядка 2 тыс., что не так много в масштабах страны. Для сравнения, на 1 января 2023 г. в Российской Федерации по данным Росстата насчитывалось 1 416 муниципальных районов, 1 200 городских поселений, 14 536 сельских поселений, 593 городских округов и 317 муниципальных округов⁴⁹. Это означает, что в число ОНП не войдет большая часть поселений.

Во-вторых, как видно из региональных перечней ОНП, в число ОНП достаточно часто попадают крупные городские агломерации и даже административные центры субъектов Российской Федерации, в то время как сам инструмент ОНП изначально задумывался как инструмент развития малых городов и сельской местности. Налицо своего рода подмена понятий, чреватая *смещением приоритетов пространственного развития*. Формальный подход к развитию ОНП, их смешение с крупными городскими агломерациями может обернуться *деградацией системы расселения в стране*, что вряд ли является желанным результатом реализации государственной политики пространственного развития.

В настоящее время, учитывая интенсивность и разнонаправленность процессов конструирования системы ОНП, можно сделать только промежуточный вывод: концепция опорных населенных пунктов нуждается в дальнейшей проработке, теоретическом осмыслении, анализе информации о практической реализации данного института и соответствующем нормативно-правовом закреплении необходимых новаций.

⁴⁸ Так, например, по некоторым данным темпы сокращения численности сельского населения в 2014–2022 гг. в России составили от 100 до 250 тыс. чел. в год.

⁴⁹ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2021 года. М.: Росстат, 2021.

Список литературы

1. Безвербный В.А., Маркварт Э., Ситковский А.М. Пространственное сжатие территорий Российской Федерации: понятие, критерии, система показателей // Города будущего: пространственное развитие, соучаствующее управление и творческие индустрии: монография. М.: Дело, 2021. С. 63–93.
2. Christaller W. Die zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena: G. Fischer, 1933. 331 p.
3. Макварт Э., Киселева Н.Н., Соснин Д.П. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. 2022. № 2. С. 95–111.
4. Kessler K.R. Eine Reise ins Blaue? Bundesraumordnung und das Modell der zentralen Orte // Raumforschung zwischen Nationalsozialismus und Demokratie: Das schwierige Erbe der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung. Hannover: Verlag der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, 2020. P. 82–97.
5. Пчелинцев В.С. Глобализация, города-регионы и полицентричность в Германии и Нидерландах // Региональное развитие и вызовы глобализации. 2010. С. 119–164.
6. Марача В.Г., Красникова Т.С. Опорные населенные пункты в Арктической зоне России: их основные функции и содержание комплексных планов долгосрочного развития // Арктика 2035. 2024. № 1 (17). С. 32–50.

References

1. Bezverbnyi V.A., Markvart E., Sitkovskii A.M. Prostranstvennoe szhatie territorii Rossiiskoi Federatsii: poniatie, kriterii, sistema pokazatelei [Spatial Compression of the Territories of the Russian Federation: Concept, Criteria, System of Indicators], *Goroda budushchego: prostranstvennoe razvitie, souchastvuiushchee upravlenie i tvorcheskie industrii: monografiia* [Cities of the Future: Spatial Development, Participatory Management and Creative Industries: monograph]. Moscow, Delo, 2021, pp. 63–93. (In Russ.).
2. Christaller W. Die zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena, G. Fischer, 1933, 331 p.
3. Makvart E., Kiseleva N.N., Sosnin D.P. Sistema opornykh naselennykh punktov kak mekhanizm upravleniia prostranstvennym razvitiem: teoreticheskie i prakticheskie aspekty [The System of Supporting Settlements as a Mechanism for Managing Spatial Development: Theoretical and Practical Aspects], *Vlast' [Vlast]*, 2022, No. 2, pp. 95–111. (In Russ.).
4. Kessler K.R. Eine Reise ins Blaue? Bundesraumordnung und das Modell der zentralen Orte. *Raumforschung zwischen Nationalsozialismus und Demokratie: Das schwierige Erbe der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung*. Hannover, Verlag der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, 2020, pp. 82–97.
5. Pchelintsev V.S. Globalizatsiia, goroda-regiony i politsentrichnost' v Germanii i Niderlandakh [Globalization, City-Regions and Polycentricity in Germany and the Netherlands], *Regional'noe razvitie i vyzovy globalizatsii* [Regional Development and Challenges of Globalization], 2010, pp. 119–164. (In Russ.).

6. Maracha V.G., Krasnikova T.S. Opornye naselennye punkty v Arkticheskoi zone Rossii: ikh osnovnye funktsii i sodержanie kompleksnykh planov dolgosrochnogo razvitiia [Support Settlements in the Arctic Zone of Russia: Their Main Functions and the Content of Comprehensive Long-Term Development Plans], *Arktika* 2035 [Arctic 2035], 2024, No. 1 (17), pp. 32–50. (In Russ.).

THE DEVELOPMENT OF STRONGHOLD SETTLEMENTS IN THE CONTEXT OF THE SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

The development of support settlements has been proclaimed as one of the priority directions of spatial development in Russia. Currently the state is working on legal and methodological support for the creation of support settlements, a list of more than 2 thousand settlements has been formed. Long-term plans for the socio-economic development of key settlements are being developed in the constituent entities of the Russian Federation. Long-term plans for the integrated socio-economic development of 22 agglomerations and cities located in the Far Eastern Federal District, as well as a list of key settlements in the Arctic zone of the Russian Federation, have been approved. The regulations on the Unified List of Reference Settlements are incorporated into the Strategy of Spatial Development of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast up to 2036. These processes have highlighted a number of problems in the field under consideration, so the concept of anchor settlements needs further elaboration, theoretical understanding, analysis of information on the practical implementation of this tool and the appropriate regulatory consolidation of the necessary innovations.

Keywords: stronghold settlements, Spatial development strategy, regional policy, agglomerations, small towns, rural settlements, settlement system, national projects, Arctic zone.

JEL: R12, R28, R50, R53, R58, R59

Дата поступления – 22.11.2024 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

ЛУКЬЯНОВА Наталья Ильинична

сотрудник Информационно-аналитического управления;

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.

e-mail: natal1807nata@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

Cand. Sc. (Law), Staff Member of the Information and Analytical Department;
Federal Council of the Federal Assembly of the Russian Federation /
26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

LYKJANOVA Natalja I.

Staff Member of the Information and Analytical Department;
Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation / 26,
Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.
e-mail: nata1807nata@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Развитие опорных населенных пунктов в контексте пространственного развития Российской Федерации // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4 (116). С. 23–46. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-23-46>

А.В. ОДИНЦОВА

ИНСТРУМЕНТЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

В экспертном и научном сообществах идет активное обсуждение проекта новой (обновленной) Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Для того чтобы это обсуждение было плодотворным, важно оценить возможности уже существующих и апробированных в российских условиях инструментов пространственного развития и механизмов инфраструктурной поддержки регионов. Важным представляется оценка результатов их функционирования с точки зрения целей, стоящих перед пространственным развитием в целом. В статье дается характеристика основных инструментов пространственного развития, обеспечивающих инфраструктурную поддержку социально-экономического развития регионов: государственных программ (прежде всего индивидуальных программ социально-экономического развития регионов), преференциальных режимов (особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, Свободный порт Владивосток, специальный административный район, Арктическая зона Российской Федерации), а также совокупности механизмов, включенных в проект «Инфраструктурное меню» (инфраструктурные бюджетные кредиты, специальные казначейские кредиты, инфраструктурные облигации ДОМ.РФ). На примере реализации отдельных программ и проектов рассматриваются результаты применяемых механизмов и динамика их распространения на территории России.

Ключевые слова: инструменты пространственного развития, инфраструктурное меню, преференциальный режим, пространственное развитие, регион.

JEL: R59, R58, H54

В соответствии с проектом обновленной Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее — СПР), важнейшей задачей Правительства и субъектов Российской Федерации является повышение качества среды для жизни населения на всей территории страны. С учетом этого важнейшей задачей пространственного развития становится формирование сбалансированной территориальной организации экономики. Это, помимо прочего, обеспечивается за счет опережающего развития инфраструктуры в опорных населенных пунктах, в которых реализуются новые инвестиционные проекты. Концентрация инструментов

и ресурсного обеспечения в выделенных опорных пунктах рассматривается в качестве важнейшей предпосылки достижения национальных целей и экономической безопасности Российской Федерации.

Важнейшими инструментами достижения поставленных целей, как заявлено в Концепции новой СПР, являются *государственные программы* (по развитию Дальнего Востока и Арктики, Северного Кавказа, Крыма и Севастополя, Калининграда, новых регионов, Комплексного развития сельских территорий, ФАИП), *преференциальные режимы* (территории опережающего развития в моногородах, территории опережающего развития в ДФО, открытые экономические зоны, свободные экономические зоны), а также т.н. *инфраструктурное меню*, основной целью которого стало обеспечение доступности необходимой инфраструктуры для граждан Российской Федерации.

Многие из предлагаемых инструментов уже прошли необходимую апробацию, доказав свою эффективность в плане способности расширения возможностей для пространственного развития страны.

Программы развития регионов

Решение о разработке программ развития регионов (прежде всего индивидуальных программ социально-экономического развития регионов) было принято в 2019 г. (Решение Правительства Российской Федерации /протокол от 21 февраля 2019 г. № 5, раздел XII, протокол от 27 марта 2019 г. № ДМП1618пр/). О необходимости совершенствования этого инструмента (программ развития регионов) пространственного развития говорится и в проекте обновленной СПР, где его реализация наряду с реализацией комплексных государственных программ по развитию геостратегических территорий рассматривается в качестве важнейшей предпосылки достижения целей пространственного развития Российской Федерации.

С самого начала внедрения названного инструмента предусматривалось, что такие программы будут способствовать ускорению социально-экономического развития *регионов с низким уровнем развития и сложной экономической ситуацией*. Такие программы были разработаны Минэкономразвития Российской Федерации для 10 регионов, которые по сводному рейтингу занимали наихудшие позиции по следующим четырем показателям, рассчитываемым за трехлетний период:

- 1) среднедушевые денежные доходы населения, скорректированные на коэффициент соотношения стоимости фиксированного набора потребительских товаров, работ и услуг;
- 2) доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта Российской Федерации;
- 3) уровень безработицы;
- 4) инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения.

Первоначально в число регионов, отличающихся самыми низкими из выделенных показателей, вошли Алтайский край, республики Адыгея, Алтай, Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Тыва и Чувашия, Курганская и Псковская области.

Всего за период реализации индивидуальных программ развития регионов (далее — ИПР) в 2020–2024 гг. утвержденный объем финансового обеспечения их реализации составил 52 млрд руб., из них за счет средств федерального бюджета — 50 млрд руб. (по 1 млрд руб. в год на регион) [1].

За три года реализации ИПР было создано 12 тыс. рабочих мест и привлечено инвестиций на общую сумму 90 млрд руб. За счет реализованных мероприятий показатель снижения уровня безработицы здесь оказался в 2,5 раза выше, чем в среднем по стране. Отличились выделенные регионы и по показателю темпов снижения бедности. Почти все они (9 из 10) *оказались в категории лучших и средних* по Российской Федерации.

Отметим также, что за 4 года существования индивидуальных программ развития регионов *большинство регионов показали темпы роста выше среднероссийских. В них было создано более 14 тыс. рабочих мест, превышены плановые показатели по инвестициям, а уровень безработицы в сравнении со среднероссийским понизился в 2,5 раза*¹. Так, Чувашская Республика обогнала среднероссийские показатели по темпам роста среднедушевых денежных доходов и снижения безработицы. В Алтайском крае и Курганской области показатели объема инвестиций в 2–3 раза превысили индикаторы, запланированные на конец 2024 г.

Вместе с тем оценить роль именно ИПР в достигнутых результатах *крайней сложно*, поскольку многие из них связаны с действием не только рассматриваемого инструмента, но и других механизмов стимулирования пространственного развития. Речь, прежде всего, идет о *преференциальных территориях*, таких как экономические зоны, промышленные парки. Например, в перечне мероприятий, предусмотренных в рамках реализации ИПР, создание преференциальных режимов предусмотрено в Республике Адыгея, Республике Калмыкии, в Чувашской Республике². Названный механизм рассматривается в качестве важнейшего инструмента формирования благоприятных условий для инвестирования.

¹ Минэкономразвития России представит новые правила отбора в ИПР для регионов в ближайшие месяцы // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_predstavit_novye_pravila_otbora_v_ipr_dlya_regionov_v_blizhayshie_mesyacy.html (дата обращения: 27.08.2024).

² См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2020 г. № 1043-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Адыгея на период до 2024 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/564719295>; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 992-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Калмыкия на 2020–2024 годы». URL: <https://docs.cntd.ru/document/564654455>; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 865-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Чувашской Республики на 2020–2024 годы». URL: <https://docs.cntd.ru/document/564624530>

Эффективность реализации института индивидуальных программ развития *не однозначна и по другой причине*. Несмотря на то, что темпы развития выделенных регионов в последние годы и превышали средние по стране, малый объем выделяемых средств (1 млрд руб. в год на регион) не дает основания однозначно связать достигнутые результаты исключительно с использованием данного инструмента. В целом доля межбюджетных трансфертов регионам по каналам ИПР в 2020–2022 гг. составляла от 1,3 до 8,5%, в среднем, – 3,7%. И эта доля *имеет тенденцию к сокращению*. Это дало основание Счетной палате сделать вывод о том, что «реализация ИПР с учетом объемов их финансирования изначально не может привести к кардинальным изменениям социально-экономического развития в соответствующих субъектах Российской Федерации» [1, с. 9]. С учетом этого было принято решение о внесении изменений в используемый инструмент как в части пересмотра подходов к выделению финансирования на программы, так и в отношении отбора участвующих в них регионов.

В новых проектах *индивидуальных программ развития* для регионов до 2030 г. приоритет отдан вопросам развития экономики соответствующих регионов. Прежде всего речь идет о снятии инфраструктурных ограничений и создании промышленных и индустриальных парков. По словам Министра экономического развития Российской Федерации М.Г. Решетникова, проекты, которые планируется поддерживать, принесут регионам 300 млрд руб. инвестиций и создадут 18 тыс. рабочих мест. При этом увеличены ресурсы на реализацию ИТР с 1 до 10 млрд руб. ежегодно для каждого региона, а направляемые в рамках ИПР средства будут отражаться в одной госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика»³. Все это позволит обеспечить согласованность и комплементарность всей системы поддержки регионов с помощью этого инструмента.

Анализ опыта применения ИПР показывает, что в рамках данного проекта в центре внимания – перспективные для региона инвестиционные проекты. Их реализации должна через механизм мультипликатора оказать *стимулирующее воздействие на пространственное развитие* соответствующих регионов в целом, что в итоге скажется на повышении экономической безопасности Российской Федерации.

Среди других новаций в практике ИПР – введение общих правил в рамках ИПР, что, по мнению экспертов, создаст предпосылки для более взвешенной оценки их результативности. И, что важно, финансирование ИПР должно соответствовать совокупности тех мероприятий, которые запланированы в рамках программы.

Решается и проблема, связанная с предоставлением нескольких трансфертов в рамках института ИПР. В настоящее время в ряде

³ Кабмин сформировал проекты новых индивидуальных программ развития для регионов // Сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39274-kabmin_sformiroval_proekty_novykh_individualnykh_programm_razvitiya_dlya_regionov

субъектов (Адыгея, Карелия, Тыва, Алтай) уже перешли на одноканальную систему предоставления трансфертов в рамках ИПР. А для дальневосточных регионов действует механизм единой субсидии. Известно, что «понимание необходимости федеральной поддержки Дальнего Востока проявилось еще в середине 1990-х гг., когда была принята федеральная программа развития региона» [2, с. 54]. Однако в условиях новых геополитических реалий пространственное развитие регионов Дальнего Востока приобретает еще большее значение. И здесь важное значение для социально-экономического развития макрорегиона имеет «Президентская единая субсидия» (далее — Субсидия).

Особенность Субсидии состоит в том, что если в рамках ИПР трансферты предоставляются, как уже отмечалось, главным образом на развитие экономики, то здесь — *финансирование социальной сферы*. Речь идет об интеграции мероприятий, предусмотренных в рамках Субсидии на целевые установки пространственной стратегии Российской Федерации. Изначально она предназначалась для финансирования мероприятий планов социального развития центров экономического роста. На 2023 г. Субсидией воспользовались 58 городов Дальнего Востока, а ее выгодополучателями стали 80% жителей этого макрорегиона⁴. С 2022 г. такой механизм стал использоваться и для развития северных регионов.

За счет выделяемых в рамках Субсидии средств на Дальнем Востоке и в Арктике идет как строительство и модернизация школ и детских садов, больниц, спортивных центров, так и благоустройство городской среды, модернизация инфраструктуры. Иными словами, речь идет о мерах, способствующих комплексному улучшению качества жизни жителей Дальнего Востока и Арктики.

Заслуживает внимания тот факт, что в рамках данного инструмента пространственного развития предусматривается не только привлечение бюджетных средств, но и создание условий для привлечения к финансированию социальной сферы региона частных инвестиций. Резидентам территорий опережающего развития предоставлена возможность инвестирования в инженерную и транспортную инфраструктуру, что, как известно, является важнейшей предпосылкой реализации инвестпроектов. По словам полномочного представителя Президента на Дальнем Востоке Юрия Трутнева, «с помощью этого механизма за пять лет на Дальнем Востоке построено и отремонтировано более 1,6 тыс. социальных объектов, включая 17 больниц, 51 фельдшерско-акушерский пункт, 195 объектов образования»⁵.

⁴ Программа «Президентская единая субсидия» является мощным драйвером развития почти 60 городов Дальнего Востока // Ространснадзор. URL: <https://rostransnadzor.gov.ru/news/7756> (дата обращения: 28.10.2024).

⁵ На заседании президиума Госкомиссии по вопросам развития Арктики обсудили распределение средств президентской «Единой субсидии» для трех регионов // Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики. URL: <https://erdc.ru/ko/news/nazasedanii-prezidiuma-goskomissii-po-voprosam-razvitiya-arktiki-obsudili-raspredelenie-sredstv-pre/> (дата обращения: 15.10.2024).

Практика предоставления Субсидии регионам Дальнего Востока помимо стимулирования экономического развития и влияния на инвестиции в социальную инфраструктуру имеет еще один результат. В ее рамках *повышается активность граждан при определении направлений расходования средств*. Так, например, если в 2021 г. в голосовании по благоустройству дворовых территорий в Хабаровском крае участвовало 12,5 тыс. чел., то в 2022, — уже 44 тыс. Иначе говоря, участие населения в определении конкретных целей расходования средств увеличилось в три с лишним раза. На 2024 г. на эти цели должно быть направлено 132 млн руб.⁶

Преференциальные режимы

На сегодняшний день в Российской Федерации выделяется несколько типов территорий с *особыми режимами хозяйственной деятельности*:

- особые экономические зоны (ОЭЗ);
- территории опережающего социально-экономического развития (далее — ТОР);
- Свободный порт Владивосток (СПВ);
- специальный административный район (САР);
- Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ).

Всего, по данным Минэкономразвития, в России функционируют 53 ОЭЗ (34 промышленно-производственных, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовые). Создано 92 территории опережающего социально-экономического развития (зарегистрировано более 1 300 резидентов, создано более 111 тыс. рабочих мест, привлечено более 333 млрд руб. инвестиций).

Наконец, относительно новой формой преференциальных режимов являются САР. Речь идет о территориях, на которых действует правовой режим специального административного района. Такой механизм действует на о. Русский (Приморский край) и о. Октябрьский (Калининградская область) с августа 2018 г.⁷

В проекте новой СПР повышение конкурентоспособности территорий опережающего развития и особых экономических зон рассматривается в качестве важнейшего фактора решения проблем пространственного развития страны. Более того, ставится задача *повышения конкурентоспособности подобных территорий* в сравнении с преференциальными режимами и инвестиционными площадками, функционирующими в иностранных государствах. Особенно значима роль территорий с преференциальными режимами в сферах, связанных с научно-технологическим развитием. Сложно переоценить в современных условиях

⁶ Мельников А. Было и стало: «Президентская единая субсидия». URL: <https://dvkomsomolsk.ru/2024/01/09/bylo-i-stalo-prezidentskaya-edinaya-subsidiya/>

⁷ Специальные административные районы // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/specialnye_administrativnye_rayony/ (дата обращения: 20.10.2024).

и предоставляемые возможности для действия механизмов по стимулированию инвесторов к созданию инфраструктуры на территориях с преференциальными режимами, на базе которых создаются критические и сквозные технологии.

Следует подчеркнуть, что институт налоговых льгот⁸ — необходимый, но не единственный фактор привлечения инвестиций на территорию функционирования преференциальных режимов. Не менее важно состояние инфраструктуры, ресурсы, которыми располагает соответствующая территория, отсутствие административных барьеров и пр. Все это в совокупности создает пространство с более благоприятным для инвестиций предпринимательским климатом. Более того, институционализация преференциальных режимов, как показывает и зарубежный опыт, и опыт нашей страны, обуславливает не только привлечение прямых (в т.ч. иностранных) инвестиций и создание рабочих мест на территории функционирования преференциального режима. Не менее важным является апробирование новых механизмов экономической политики и новых институциональных практик [3].

Так, на сегодняшний день требуют самого пристального изучения используемые в рамках ОЭЗ механизмы возмещения инфраструктурных затрат субъектов Федерации. Такие механизмы направлены на то, чтобы в региональные бюджеты поступало больше средств за счет налоговых и таможенных поступлений от резидентов. Заслуживает изучения и опыт по снятию запрета на передачу в залог арендуемых у государства земель. Подобная мера особенно важна для тех резидентов, которые находятся на инвестиционной стадии, т.к. позволяет брать кредиты еще на стадии строительства. Соответствующий законопроект уже подготовлен. Для туристических ОЭЗ главное внимание уделяется автоматизации процесса перевода земель из категории лесного фонда в земли для рекреации. Наконец, актуальной среди новых институциональных практик является списание госдолгов, что, безусловно, является действенным фактором стимулирования пространственного развития Российской Федерации.

В условиях нынешнего санкционного давления на российскую экономику особое значение приобретают ОЭЗ, связанные с развитием транспорта и логистики. Примером здесь может служить одна из старейших в России портовая ОЭЗ в Ульяновской области. Ее безусловное конкурентное преимущество связано с географическим положением⁹, которое дает возможность ориентироваться не только на такие общие цели, как развитие обрабатывающих отраслей, рост инвестиций и заработной платы, но и на логистику и внешнюю торговлю с такими странами как Китай, Иран, а также со странами СНГ и ближнего зарубежья.

О темпах развития названной ОЭЗ говорит, например, то, что за 6 месяцев 2024 г. здесь появилось 10 новых резидентов. Общий объем ин-

⁸ Для разных преференциальных режимов налоговые льготы различаются.

⁹ ПОЭЗ «Ульяновск» находится вблизи аэропорта, а по ее границам проходят железная дорога, федеральная автотрасса, есть причальная стенка.

вестиций резидентов — более 22 млрд руб. Кроме того, портовая ОЭЗ «Ульяновск» выполняет функции логистического оператора по доставке грузов для предприятий из Китая. Только за 9 месяцев текущего года прибыли 44 групповые отправки, в составе которых — 85 контейнеров с оборудованием, сырьем и комплектующими¹⁰.

Что касается территорий опережающего социально-экономического развития, то основная тенденция здесь — *расширение перечня видов деятельности, доступных для инвесторов* соответствующих территорий. Если прежде для каждой ТОР утверждался конкретный, строго фиксированный перечень разрешенных видов деятельности, то сегодня существенно расширились возможности для инвестирования в таких сферах, как сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых, обрабатывающее производство, текстильная промышленность, полиграфическая деятельность, химическая продукция, фармацевтика. Иначе говоря, речь идет об инвестициях в любые сферы, кроме производства подакцизных товаров, лесозаготовки, оптовой и розничной торговли, финансовых услуг, страхования, аренды, лизинга, а также деятельности компаний сухопутного, водного и воздушного транспорта. Например, если раньше, в 5 существующих в Республике Татарстан ТОР можно было вести от 16 до 26 видов деятельности, то на сегодняшний день в перечень разрешенных видов деятельности включено более чем 40 видов. Утвержденный перечень дополнен такими видами деятельности, как информатизация, строительство, транспортировка и хранение, здравоохранение, социальные услуги, организации досуга и гостиниц и пр.

Безусловно, такое расширение разрешенных в рамках ТОР видов деятельности создает предпосылки для роста инвестиций, реализации проектов, а также является важным фактором пространственного развития регионов и Российской Федерации в целом.

Инфраструктурное меню

В условиях ограниченности бюджетного финансирования и общей нестабильности в экономике одним из ключевых факторов пространственного развития становится проблема формирования, обновления и модернизации инфраструктуры. Именно последняя рассматривается сегодня в качестве важнейшей предпосылки устойчивого экономического развития как отдельных регионов, так и Российской Федерации в целом. На формирование, обновление и модернизацию инфраструктуры направлена и значимая доля проектов, реализуемых на территориях с преференциальными режимами.

Инструменты пространственной политики, направленные на формирование современной инфраструктуры, объединяются в федеральном

¹⁰ Максим Решетников: ОЭЗ «Ульяновск» позволяет развивать международную логистику // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim_reshetnikov_oez_ulyanovsk_pozvolyaet_razvivat_mezhdunarodnuyu_logistiku.html

проекте «*Инфраструктурное меню*», основная цель которого — обеспечение доступности необходимой инфраструктуры для граждан Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что названный проект вписывается не только в общую стратегию формирования условий для комфортного и доступного жилья (государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»¹¹), но и в политику совершенствования федеративных отношений (государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»¹²). Все это говорит о том, что названный проект представляет собой важнейшую программу, направленную на поддержку инфраструктурного развития территорий. В ее реализации участвуют федеральные, региональные и муниципальные органы публичной власти, а также институты развития. Выделяются 7 инструментов, для каждого из которых в паспорте проекта «Инфраструктурное меню» определены цели, параметры, условия предоставления и показатели.

В качестве важнейшей цели заявлено увеличение доли расходов инвестиционного характера в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с 15,00% в 2021 г. до 15,60% в 2024 г.). Ставится задача и увеличения общей стоимости реализованных (реализуемых) при поддержке ВЭБ.РФ проектов по строительству, модернизации и реконструкции объектов инфраструктуры (со 141 440,0 млн руб. в 2021 г. до 258 560,00 млн руб. в 2024 г.)¹³.

Остановимся на основных инструментах, предусмотренных проектом. В данной группе инструментов по своей капиталоемкости выделяются прежде всего *инфраструктурные бюджетные кредиты* (ИБК), которые стали использоваться в качестве средства стимулирования пространственного развития в середине 2021 г. Основу этого инструмента составляют возвратные средства на реализацию социально значимых и экономически эффективных проектов в регионах. Необходимое условие получения кредита — участие региона в конкурсе проектов, заявки на который принимает Минстрой Российской Федерации. В некоторых

¹¹ Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710. URL: <http://static.government.ru/media/files/1zKpVQpsF3P4LxZ0pX5382EKLzxUdtFy.pdf>

¹² Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/dokumenty-i-materialy/materialy-po-strategii-razvitiya-regiono/perechen-federalnyh-strategicheskikh-i-ko/0decbb03-13ff-4ab0-b0e1-95951c09c9da>

¹³ Паспорт федерального проекта «Инфраструктурное меню» // Сайт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/139872/> (дата обращения: 07.11.2024).

случаях (если речь идет об инфраструктурном проекте, предусмотренном поручением Президента или Председателя Правительства России) участие в конкурсе для получения ИБК не предусмотрено. При ставке 3% годовых и сроках не менее 15 лет это важный источник финансирования региональных проектов. Обязательным условием получения такого кредита выступает обеспечение бюджетной окупаемости проектов. Иначе говоря, создаваемая за счет ИБК налоговая база в течение 15 лет должна вернуться в бюджет через налоговые поступления. Прежде всего речь идет о заявках, касающихся такой важной для всего населения России сферы, как жилищно-коммунальное хозяйство, а также развития опорных населенных пунктов. Одним из операторов этого инструмента стал Фонд развития территорий, за которым закреплены полномочия совместно с другими институтами участвовать в отборе инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения которых являются кредиты из федерального бюджета¹⁴.

Характеризуя специфические особенности ИБК, следует отметить *гибкость этого инструмента*, поскольку регионам предоставлено право выбирать конкретную форму использования выделяемых кредитов. В одних случаях это межбюджетные трансферты местным бюджетам, в других — субсидии юридическим лицам, в третьих — концессионные соглашения.

С 2022 г. были расширены права регионов по использованию рассматриваемых кредитов. В случае объективных причин регионы теперь *имеют право вносить изменения в параметры принятых проектов* и даже делать замену на новые проекты.

Общая сумма ИБК до 2025 г. должна составить 1 трлн руб., за счет использования которых планируется финансирование 960 объектов и мероприятий в 83 регионах России¹⁵. Распределение ИБК за период 2021–2023 гг. представлено в *таблице 1*.

Принятие новой (обновленной) Стратегии пространственного развития Российской Федерации, в центр которой положен принцип развития опорных населенных пунктов, по всей видимости, потребует определенного пересмотра направлений и адресатов выделения ИБК. Определенный «нормативный» задел для этого уже имеется¹⁶.

Механизмы ИБК активно используются на Дальнем Востоке. В 11 регионах Дальневосточного федерального округа с помощью данного механизма запланировано строительство 110 объектов коммунальной, дорожно-транспортной, социальной, туристической инфраструктуры

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации № 721 от 30 мая 2024 г. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

¹⁵ Данный механизм получения финансирования за счет бюджетных средств достаточно востребован. Так, общая сумма поступивших заявок составила 2 трлн руб., а первоначальный лимит предусматривался в 500 млрд руб. Подобный «спрос» заставил Правительство увеличить лимит по данной госпрограмме до 1 трлн руб.

¹⁶ Артамонов А. Инфраструктурные бюджетные кредиты стали эффективным инструментом, способствующим развитию регионов // Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/154911/>

и объектов особых экономических зон¹⁷. Другими примерами использования института ИБК являются следующие: строительство поликлиники в Ульяновской области (через механизмы ИБК на различные объекты здесь уже привлечено более 3,3 млрд руб.); в Уральском ФО за счет использования ИБК введено более 3,3 млн м² жилья; в Новгороде за счет привлечения средств ИБК ведутся работы по созданию террасного парка.

Т а б л и ц а 1

Структура инфраструктурных проектов, финансируемых за счет ИБК

Направления вложений	Объем финансирования, млрд руб.	Количество объектов
Объекты инженерной инфраструктуры	146	375
Объекты дорожного строительства	144	131
Объекты социальной инфраструктуры	42	93
Преференциальные территории (индустриальные парки, промышленные технопарки, особые экономические зоны)	17	58
Объекты транспортной инфраструктуры	147	51
Объекты туристической инфраструктуры	3	14

Источник: составлено автором по: [4].

Несмотря на в целом позитивную оценку практики использования механизма ИБК, встречаются и случаи, когда предоставленные в его рамках средства используются не по назначению. Например, в Липецкой области часть средств, выделенных в виде ИБК, была направлена на строительство детского сада, который не был включен в перечень мероприятий, реализуемых в рамках инфраструктурных проектов области. В Томской области в 2022 г. был получен ИБК в размере 115,8 млн руб. на строительство автомобильной дороги в г. Томске. Средства были полностью использованы на изъятие объектов недвижимости, однако строительство автомобильной дороги не начиналось¹⁸.

Продолжением ИБК в рамках социально-экономической инициативы Правительства «Инфраструктурное меню» стали специальные казначейские кредиты (СКК). Они предоставляются регионам на проектирова-

¹⁷ Инфраструктура Дальнего Востока развивается благодаря ИБК // Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. URL: https://www.minstroyrf.gov.ru/press/infrastruktura-dalnego-vostoka-razvivaetsya-blagodarya-ibk/?sphrase_id=2243107 (дата обращения: 08.11.2024).

¹⁸ «О ходе использования субъектами Российской Федерации инфраструктурных бюджетных и специальных казначейских кредитов и о расширении возможностей их дальнейшего использования для достижения целей национальных проектов» // Сайт Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/C7pZv0LyvIZfER0MIgTBIPcdEROxTMbP.pdf> (дата обращения: 07.11.2024).

ние, строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры, а также на закупку новых автобусов, троллейбусов и трамваев и другие цели. СКК также предоставляются под 3% сроком на 15 лет. При этом предусмотрено, что выплата основного долга начинается только с третьего года. СКК представляет собой пример участия в механизмах стимулирования пространственного развития институтов развития.

В рамках механизма СКК в 2023 г. по заявкам 79 субъектов Федерации было распределено 190 млрд руб. До конца 2025 г. за их счет запланировано 566 мероприятий. Средства СКК распределены на реализацию 566 мероприятий. Из них – 398 мероприятий инженерно-коммунальной инфраструктуры (117,73 млрд руб.), 113 мероприятий по закупке общественного транспорта (53,09 млрд руб.), 3 мероприятия по реконструкции и строительству (0,86 млрд руб.), 110 мероприятий по закупке общественного транспорта и подвижного состава (52,23 млрд руб.), 39 мероприятий социальной инфраструктуры (11,59 млрд руб.), 16 мероприятий дорожного строительства (7,59 млрд руб.)¹⁹.

Как видим, основная часть проектов приходится на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры, разработку мастер-планов городов Дальневосточного федерального округа, закупку нового подвижного состава для автобусных парков. За счет СКК регионы (среди них Московская, Калужская, Орловская, Запорожская области, Донецкая Народная Республика и др.) получили свыше 200 новых автобусов. За счет СКК ведутся работы по ремонту тепловых сетей в городе Мариуполе Донецкой Народной Республики, а в городе Светлодарске того же региона финансируется капитальный ремонт котельной.

Одним из макрорегионов, на который в наибольшей степени распространяется механизм СКК, является Дальневосточный федеральный округ. Важнейшее условие использования данного инструмента для запуска новых строительных проектов – наличие у города мастер-плана. В целом на его реализацию выделено около 30 млрд руб. (116 проектов в 11 регионах Дальневосточного федерального округа). Из них 4,03 млрд руб. выделено Республике Бурятия, 7,5 млрд руб. – Приморскому краю, 715,5 млн руб. – Сахалинской области, 5,8 млрд руб. – Хабаровскому краю, 3,5 млрд руб. – Забайкальскому краю, 3,3 млрд руб. – Республике Саха (Якутия), 2,3 млрд руб. – Амурской области, 1,5 млрд руб. – Камчатскому краю, 637 млн руб. – Магаданской области, 626 млн руб. – Еврейской автономной области, 114 млн руб. – Чукотскому автономному округу²⁰.

Следующий механизм инфраструктурной поддержки реализации новых инвестиционных проектов в рамках проекта «Инфраструктурное меню» –

¹⁹ «О ходе использования субъектами Российской Федерации инфраструктурных бюджетных и специальных казначейских кредитов и о расширении возможностей их дальнейшего использования для достижения целей национальных проектов».

²⁰ 11 регионов ДФО получают специальные казначейские кредиты на развитие городов // Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. URL: https://minvr.gov.ru/press-center/news/11_regionov_dfo_poluchat_spetsialnye_kaznacheyskie_kredity_na_razvitiye_gorodov/ (дата обращения: 04.11.2024).

предусмотренная Правительством *реструктуризация бюджетных кредитов*. В данном случае речь идет о финансировании инфраструктуры для новых инвестиционных проектов за счет регионального бюджета. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры», зафиксировано, что под новым инвестиционным проектом понимается ограниченный по времени и ресурсам комплекс мероприятий, направленных на создание и последующую эксплуатацию новых объектов основных средств или на реконструкцию существующих объектов, которые вводятся в эксплуатацию после 1 января 2021 г.²¹ Новые инвестиционные проекты подразумевают, что проект реализуется специально созданным для этих целей юридическим лицом или же юридическим лицом, зарегистрированным ранее.

Для реализации проектов выделено 13 сфер (сельское хозяйство, добыча, туризм, логистика, обрабатывающее производство, жилищное строительство, ЖКХ, дорожное хозяйство, строительство дорог, транспорт общего пользования, аэропортовая инфраструктура, энергетика). Механизм реструктуризации бюджетных кредитов подходит для инвестиционных проектов, стоимость которых превышает 50 млн руб.

Под реструктуризацию попадает около 1,6 трлн руб. бюджетных кредитов субъектов Российской Федерации. При этом одну треть субъекты должны будут возвратить в соответствии с существующими графиками, а две трети — перенести с периода 2025–2029 гг. на период 2030–2039 гг.²² В случае, если высвобождаемые таким образом средства реинвестируются в модернизацию инфраструктуры в сфере ЖКХ, на расселение аварийного жилищного фонда, в новые инвестиционные проекты, регионы будут иметь возможность списать соответствующую задолженность по бюджетным кредитам. Необходимым условием для этого является достижение запланированных проектных показателей. В противном случае регион должен будет погасить перенесен-

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры» // Сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/130525/> (дата обращения: 07.11.2024).

²² Минфин России о новой реструктуризации // Сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38923-minfin_rossii_o_novoi_restrukturalizatsii/ (дата обращения: 06.11.2024).

ный долг с 2030 по 2039 г. Всего за счет этого механизма реализовано 697 проектов; из заявленных 5 трлн руб. проинвестировано 2,2 трлн руб. За счет этого создано 77,9 тыс. новых рабочих мест²³.

Еще одним важным способом привлечения инвестиций в сфере строительства инженерных сетей, дорог, детских садов, школ и больниц в рамках инфраструктурного меню являются *инфраструктурные облигации ДОМ.РФ*. Будучи основанным на принципах проектного финансирования, этот механизм отличается от вышерассмотренных тем, что долгосрочные проекты финансируются не за счет бюджетных средств, а *за счет долгового рынка*.

Данный механизм был запущен в 2021 г. в качестве важного инструмента стимулирования развития строительной отрасли. Суть его состоит в том, что ДОМ.РФ через дочернее общество — Специализированное общество проектного финансирования (СОПФ) привлекает на рынке средства инвесторов, затем направляемые по льготной ставке на реализацию проектов разного масштаба. В данном случае речь идет о проектах в разных сферах. Это объекты дорожной инфраструктуры, внутриквартальные и магистральные инженерные сети, объекты транспортной инфраструктуры и закупка подвижного состава, учреждения среднего и дошкольного образования, медицинские учреждения, объекты спорта и иные объекты социально-культурного назначения, туристские объекты, объекты благоустройства, энергетики и пр. Критериями для получения финансирования проекта являются социальная значимость, экономическая эффективность, финансовая устойчивость, гарантированный источник возвратности.

На сегодняшний день объем выпуска инфраструктурных облигаций составляет 174 млрд руб., одобрено 50 проектов в 26 регионах, создано 32 млн м² жилья, построено 136 км дорог, создано 2 388 мест в детских садах и 13 541 школьное место²⁴.

Инфраструктурные облигации — весьма эффективный механизм привлечения инвестиций в экономику регионов, не требующий значительных вложений из федерального бюджета. По подсчетам, на каждый федеральный рубль в данном случае приходится до 5 руб. частных инвестиций, что, безусловно, при надлежащем нормативном регулировании может внести большой вклад в решение проблем пространственного развития страны.

При создании механизма инфраструктурных облигаций были изучены международные практики в сфере инфраструктурного финансирования. Ведь проблема финансирования инфраструктурных проектов не является специфичной для России. Она существует сегодня в большинстве стран мирового сообщества, позволяя финансировать различ-

²³ Новые инвестиционные проекты (Программа 1704) // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <https://invest.economy.gov.ru/novye-investicionnye-proekty-programma-1704-> (дата обращения: 07.11.2024).

²⁴ Финансирование строительства объектов инфраструктуры // ДОМ.РФ. URL: <https://сопф.дом.рф/> (дата обращения: 07.11.2024).

ные инвестпроекты: в сфере транспортной инфраструктуры, возобновляемой энергии, строительства больниц, модернизации сотовой связи.

В Российской Федерации механизм инфраструктурных облигаций широко используется, например, при строительстве многоквартирного и индивидуального жилья в Ямало-Ненецком автономном округе — регионе, являющемся одним из лидеров в использовании этого механизма.

Заключение

Как мы пытались показать, на сегодняшний день имеется достаточно большой набор инструментов стимулирования пространственного развития Российской Федерации. Действующие механизмы решают задачи не только повышения его (пространственного развития) сбалансированности, но и укрепления бюджетной устойчивости регионов, укрепления их экономического и инфраструктурного потенциала и в целом повышения самодостаточности региональных экономик.

Механизм предоставления инфраструктурных кредитов, помимо того, что решает проблему финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов, увеличивает долю инвестиционных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, ведет к снижению их коммерческой задолженности. По данным Минэкономразвития Российской Федерации, предоставление ИБК субъектам Российской Федерации на реализацию инфраструктурных проектов должно обеспечить увеличение доли расходов инвестиционного характера в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации до 15,3% к 2025 г.²⁵ Это безусловно имеет большое значение для достижения целей национальных проектов.

Вместе с тем существует ряд проблем, требующих своего решения. В случае инфраструктурных бюджетных кредитов встречаются примеры недостижения целевых показателей или вовсе использования средств не на предусмотренные цели. Полагаем, что здесь целесообразно рассмотреть вопрос о перенаправлении соответствующих лимитов ИБК в другие нуждающиеся в дополнительных ресурсах регионы.

Особого подхода требуют и регионы, отличающиеся более низким уровнем социально-экономического развития, а значит, более ограниченным ресурсным потенциалом и более низкой инвестиционной привлекательностью. Очевидно, что такие регионы имеют меньше возможностей для реализации крупных инфраструктурных проектов даже

²⁵ Редакция государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» с учетом изменений // Сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=303749-redaktsiya_gosudarstvennoi_programmy_rossiiskoi_federatsii_razvitiye_federativnykh_otnoshenii_i_sozdanie_uslovii_dlya_effektivnogo_i_otvetstvennogo_upravleniya_regionalnymi_i_munitsipalnymi_finansami_s_uchetom_izmenenii (дата обращения: 07.11.2024).

с привлечение заемных средств, а потому нуждаются в дополнительной поддержке со стороны федерального центра. В то же время речь идет о необходимости повышения качества самих инфраструктурных проектов регионов. В настоящее время недостаточная проработка проектов, а зачастую и просто низкое качество приводят к необходимости уже на этапе их реализации вносить необходимые изменения.

В условиях недостатка бюджетных средств, безусловно, важен поиск внебюджетных источников финансирования инфраструктурных проектов. Здесь также нужны механизмы, заинтересовывающие бизнес во вложениях средств в значимые с точки зрения регионального развития и национальных целей проекты. В связи с этим заслуживает внимания нацеленность проекта новой Стратегии пространственного развития на использование при реализации проектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства механизмов государственно-частного партнерства, признание важности повышения инвестиционной привлекательности отрасли жилищно-коммунального хозяйства для частных компаний, а также привлечение частного капитала в туристскую инфраструктуру.

Требуется проработки и вопрос оценки эффективности используемых инструментов, а также социально-экономического эффекта от применения механизма ИБК. На сегодняшний день, как отмечалось, в случае ИБК речь идет преимущественно об объектах жилищно-коммунального хозяйства, дорожной и транспортной инфраструктуре. Включение в перечень направлений, по которым возможно получение ИБК, например, социальной сферы, могло бы расширить возможности регионов в решении социально-экономических проблем, а Российской Федерации — в достижении поставленных целей пространственного развития.

Тот факт, что действие механизмов ИБК продлено до 2030 г., делает особенно актуальной задачу проведения мониторинга и усиления контроля в этой сфере. Следует разработать систему показателей, отражающих не только масштабы распространения этого инструмента, но и эффективность использования бюджетных средств в достижении заявленных показателей.

В представленной статье мы остановились на наиболее капиталоемких инструментах пространственного развития. За пределами нашего анализа остался, например, комплекс инструментов, касающихся развития сельских территорий, которые направлены на достижение целей государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». Здесь выделяются следующие субсидии: на строительство жилья, предоставляемого в аренду на сельских территориях; на инженерную инфраструктуру и благоустройство на сельских территориях под компактную жилищную застройку; на развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях; на реализацию мероприятий по благоустройству сельских территорий; на развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях и пр.

С учетом того, что в России сегодня почти 80% муниципальных образований относится к категории сельских поселений, названные инструменты при правильном их распределении и взвешенном контроле за расходованием средств также будут способствовать достижению целей, заявленных в Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Список литературы

1. Доклад Счетной палаты Российской Федерации «Анализ эффективности реализации программ индивидуальных планов развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Развитие регионов. № 1 (314). 2024. С. 5–58. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/8ac/8v86z1up0rk7y9jsp139b7190c80sdf.pdf>
2. Кузнецова О.В. «Восточный вектор» инвестиционных связей России // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. № 2. С. 47–56.
3. Волков А.Д. Мировой опыт применения экономико-правовых режимов и его использование в пространственной организации экономики Арктического региона // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т. 11. № 6. С. 1389–1404.
4. Инфраструктурные бюджетные кредиты: что это такое и зачем они нужны? // Национальные проекты России. URL: <https://национальныепроекты.рф/news/infrastrukturnye-byudzhetnye-kredity-chto-eto-takoe-i-zachem-oni-nuzhny/> (дата обращения: 07.11.2024).

References

1. Doklad Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii “Analiz effektivnosti realizatsii programm individual'nykh planov razvitiia territorii s nizkim urovnem sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia” [Report of the Accounts Chamber of the Russian Federation “Analysis of the Effectiveness of the Implementation of Programs of Individual Development Plans for Territories with a Low”], *Biulleten' Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii. Razvitie regionov* [Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation. Development of regions], No. 1 (314), 2024, pp. 5–58. (In Russ.). Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/8ac/8v86z1up0rk7y9jsp139b7190c80sdf.pdf>
2. Kuznetsova O.V. “Vostochnyi vector” investitsionnykh svyazei Rossii [“Eastern Vector” of Russia's Investment Relations], *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* [World Economy and International Relations], 2018, Vol. 62, No. 2, pp. 47–56. (In Russ.).
3. Volkov A.D. Mirovoi opyt primeneniia ekonomiko-pravovykh rezhimov i ego ispol'zovanie v prostranstvennoi organizatsii ekonomiki Arkticheskogo regiona [Global Experience in Applying Economic and Legal Regimes and Its Use in the Spatial Organization of the Arctic Region Economy], *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo* [Economy, Entrepreneurship and Law], 2021, Vol. 11, No. 6, pp. 1389–1404. (In Russ.).
4. Infrastrukturnye biudzhetye kredity: chto eto takoe i zachem oni nuzhny? [Infrastructure Budget Loans: What are They and Why are They Needed?], *Natsional'nye proekty RF* [National Projects of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <https://natsional'nyeproekty.rf/news/infrastrukturnye-byudzhetnye-kredity-chto-eto-takoe-i-zachem-oni-nuzhny/> (accessed 07 November 2024).

SPATIAL DEVELOPMENT TOOLS

The expert and scientific communities are actively discussing the draft of the new (updated) strategy for spatial development of the Russian Federation. In order for this discussion to be fruitful, it is important to assess the capabilities of the existing and tested in Russian conditions spatial development tools and mechanisms of infrastructure support for regions. It is important to assess the results of their functioning in terms of the goals facing spatial development as a whole. The article provides a description of the main spatial development tools that provide infrastructure support for the socio-economic development of regions: state programs (primarily individual programs for the socio-economic development of regions), preferential regimes (special economic zones, territories of advanced socio-economic development, the Free Port of Vladivostok, the Special Administrative Region, the Arctic Zone of the Russian Federation), as well as a set of mechanisms included in the Infrastructure Menu project (infrastructure budget loans, special treasury loans, DOM.RF infrastructure bonds). The results of the mechanisms used and the dynamics of their distribution in Russia are considered using the example of the implementation of individual programs and projects.

Keywords: spatial development tools, infrastructure menu, preferential treatment, spatial development, region.

JEL: R59, R58, H54

Дата поступления — 07.11.2024 г.

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

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

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

ODINTSOVA Aleksandra V.

Dr. Sc. (Econ.), Leading Researcher at the Center for Federal Relations and Regional Development;

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

Для цитирования:

Одинцова А.В. Инструменты пространственного развития // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4 (116). С. 47–64. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-47-64>

А.В. ПЕТРИКОВ

ДОХОДНОСТЬ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИИ И МЕРЫ ПО ЕЕ РЕГУЛИРОВАНИЮ

После 2021 г. наметилась тревожная тенденция снижения доходности сельскохозяйственного производства, что отрицательно сказывается на инвестиционной привлекательности отрасли и создает риски для ее роста в среднесрочной перспективе. Кроме того, как показывает проведенный в статье анализ, наблюдается существенная дифференциация рентабельности сельского хозяйства по регионам страны, крупным и мелким хозяйствам, а также по отдельным подотраслям аграрного производства. Задача создания в сельском хозяйстве равных с другими отраслями условий получения доходов относится к одной из главных задач аграрной политики. Существенным фактором, определяющим снижение рентабельности сельскохозяйственных предприятий, является опережающий рост (диспаритет) цен на ресурсы и услуги для сельского хозяйства по сравнению с ценами на сельскохозяйственную продукцию. Автор статьи предлагает ряд мер по смягчению этого диспаритета.

Ключевые слова: сельскохозяйственные товаропроизводители, рентабельность сельскохозяйственного производства, индекс цен, цены на сельскохозяйственную продукцию и сырье, цены (тарифы) на промышленную продукцию (услуги), мониторинг индексов цен, аграрная политика, регион.

JEL: Q14, G28, E64

Обеспечение доходности сельского хозяйства, достаточной для экономического роста в отрасли — одна из основных тем аграрно-экономических исследований и аграрной политики. Говоря о теоретических аспектах проблемы, следует подчеркнуть, что они основательно проработаны аграрными экономистами. Давно известно, что в силу неустрашимой специфики сельского хозяйства уровень его доходности гораздо ниже, чем других отраслей экономики. Не вдаваясь в подробности, укажем на основные причины данного явления: низкая эластичность спроса на сельскохозяйственную продукцию по цене и по доходу; более высокий уровень конкуренции в сельском хозяйстве по сравнению с отраслями, поставляющими ему ресурсы, в силу того, что в сельском хозяйстве, и прежде всего в растениеводстве, ограничены возможности

концентрации производства; медленная оборачиваемость капитала из-за длительности производственного цикла в большинстве подотраслей сельского хозяйства; высокая зависимость аграрного производства от природно-климатических факторов и вытекающая отсюда существенная волатильность объемов производства.

Совокупное действие этих причин обуславливает необходимость *специальной политики по поддержанию доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей*, что зафиксировано в законодательстве многих стран мира. Например, в Германии, согласно принятому еще в 1955 г. «Закону о сельском хозяйстве» (*«Landwirtschaftsgesetz»*)¹, осуществляется ежегодный мониторинг уровня доходов предприятий и оплаты труда работников и управляющих в сельском хозяйстве и экономике в целом. Результаты мониторинга отражаются в «Докладе о сельскохозяйственной политике» (*Agrarbericht*) правительства ФРГ Бундестагу и Бундесрату². В случае, если в сельском хозяйстве наблюдается более низкий уровень доходов и зарплат, правительство осуществляет меры по их выравниванию.

В Канаде реализуются программы *AgriStability* и *AgriInvest* по управлению бизнес-рисками³. Программа *AgriStability* направлена на покрытие значительных убытков фермерских хозяйств (при снижении чистых доходов в текущем году более чем на 30% по сравнению со средними показателями за предыдущий 5-летний период). Программа *AgriInvest* предусматривает участие государства в создании фермерскими хозяйствами накопительных счетов, средства которых могут быть использованы для развития производства при небольшом снижении доходов.

К сожалению, в российском законодательстве, в т.ч. в Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (последняя редакция) «О развитии сельского хозяйства», обеспечение средней доходности аграрного производства в качестве специальной цели сельскохозяйственной политики *не рассматривается* (ст. 5 упомянутого закона). Соответственно, не установлены критерии и меры, необходимые для достижения этой цели.

Возможно, законодатель исходит из предположения, что задача решается автоматически, благодаря общей поддержке сельского хозяйства и общим антимонопольным мерам на агропродовольственном рынке.

Современный уровень доходности сельского хозяйства

На первый взгляд современный уровень доходности в сельском хозяйстве не только не уступает средним показателям, но и превосходит их (см. табл. 1).

¹ Закон о сельском хозяйстве Федеративной Республики Германии (*Landwirtschaftsgesetz*). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/lwg/LwG.pdf> (дата обращения: 26.11.2024).

² Доклад о сельскохозяйственной политике Федерального правительства ФРГ (*Agrarbericht*). URL: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/agrarbericht.html> (дата обращения: 26.11.2024).

³ Программы *AgriStability* и *AgriInvest* для фермеров по управлению рисками. URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/farmers-fishers/agristability-agriinvest-programs-farmers.html> (дата обращения: 26.11.2024).

Т а б л и ц а 1

**Финансовые результаты деятельности организаций
(без субъектов малого предпринимательства), %**

Показатель	2020	2021	2022	2023	Январь — август 2024
Доля прибыльных организаций в общем числе организаций:					
экономика в целом	67,3	70,8	70,7	73,9	72,2
сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	72,3	75,4	75,3	79,5	77,9
Рентабельность проданных товаров, работ, услуг:					
экономика в целом	9,4	14,7	14,2	13,5	—
сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство, рыбоводство	22,5	28,4	19,8	23,9	—

Источник: составлено автором по: [1, с. 155; 2, с. 342, 345, 350].

Доля прибыльных организаций в общем числе организаций в сельском, лесном хозяйстве, охоте, рыболовстве и рыбоводстве больше, чем по экономике в целом; рентабельность проданных товаров, работ, услуг в аграрной отрасли превосходит среднюю по народному хозяйству величину.

Вместе с тем следует отметить, что показатели рентабельности сильно колеблются по регионам (см. табл. 2 и 3). Рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг) в растениеводстве сельскохозяйственных организаций в 2022 г. варьировала от плюс 57,1% в Алтайском крае до минус 46,9 в Республике Бурятия (размах вариации составил 104 п.п., см. табл. 2). В 16 регионах его значение было выше среднероссийского (плюс 34,9%), в 57 — ниже. В 26 субъектах Российской Федерации рентабельность в растениеводстве была ниже рентабельности по экономике в целом (13,5%), в 11 регионах ее значения были отрицательными.

В животноводстве по сравнению с растениеводством среднее значение рентабельности и размах ее вариации по регионам относительно ниже — от максимальной величины плюс 24,9% в Краснодарском крае до минус 59,0% в Ямало-Ненецком автономном округе, размах вариации — 83,9 п.п. (см. табл. 3). В 25 регионах рентабельность в животноводстве была выше среднероссийского уровня (плюс 11,5%), в 55 регионах — ниже.

В 61 регионе рентабельность в животноводстве уступала рентабельности по экономике в целом (13,5%), в 22 — она была отрицательной.

Т а б л и ц а 2

**Рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг)
в растениеводстве сельскохозяйственных организаций в 2022 г.
(без субъектов малого предпринимательства), %**

Интервалы показателя	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
69,9–50,0	11	Алтайский край (57,1), Тамбовская область (53,3), Воронежская область (52), Краснодарский край (48,2), Курганская область (46,1), Волгоградская область (44,6), Орловская область (43,7), Тульская область (43,5), Белгородская область (43,1), Курская область (42), Липецкая область (40,6)
49,9–30,0	10	Пензенская область (38,2), Ростовская область (37,3), Республика Мордовия (35,5), Ярославская область (35,2), Кемеровская область (35), Российская Федерация в растениеводстве (34,9) , Ставропольский край (32,7), Псковская область (32,6), Удмуртская Республика (32,6), Саратовская область (30,6), Самарская область (30,4)
29,9–20,0	13	Красноярский край (29,4), Кировская область (28,3), Республика Дагестан (28), Рязанская область (26,3), Амурская область (26,2), Смоленская область (25,7), Карачаево-Черкесская Республика (25,1), Астраханская область (24,8), Республика Ингушетия (23,8), Ульяновская область (22,1), Севастополь (21,8), Новосибирская область (21,6), Республика Башкортостан (20,5)
19,9–10,0	18	Нижегородская область (19,4), Республика Крым (19,1), Республика Адыгея (18,3), Калининградская область (18), Брянская область (17,4), Республика Калмыкия (17), Тюменская область (без АО) (16,7), Пермский край (16,4), Приморский край (16,4), Свердловская область (14,5), Томская область (14,5), Республика Северная Осетия – Алания (13,7), Ленинградская область (13,6), Российская Федерация в экономике в целом (13,5) , Еврейская АО (13,4), Кабардино-Балкарская Республика (12,1), Чувашская Республика (11,3), Новгородская область (10,5), Хабаровский край (10)
9,9–0,0	10	Московская область (7,6), Республика Татарстан (7,5), Калужская область (7), Оренбургская область (6,1), Санкт-Петербург (5,8), Омская область (5,5), г. Москва (4,8), Иркутская область (2,2), Республика Марий Эл (1,9), Чеченская Республика (1,6)
от -0,1 до -10,0	6	Челябинская область (-0,5), Тверская область (-1,4), Сахалинская область (-2), Республика Коми (-5,8), Вологодская область (-5,8), Владимирская область (-9,3)
от -10,1 и ниже	5	Республика Саха (Якутия) (-16,3), Забайкальский край (-24,4), Костромская область (-27,6), Чукотский АО (-28,3), Республика Бурятия (-46,9)

Источник: составлено автором по: [3].

Т а б л и ц а 3

**Рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг)
в животноводстве сельскохозяйственных организаций в 2022 г.
(без субъектов малого предпринимательства), %**

Интервалы показателя	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
24,9–20,0	8	Краснодарский край (24,9), Республика Мордовия (23,8), Республика Марий Эл (23,7), Воронежская область (22,4), Псковская область (22,2), Республика Крым (21,8), Рязанская область (21), Кабардино-Балкарская Республика (21)
19,9–15,0	7	Орловская область (19,9), Кировская область (19,6), Республика Адыгея (19,3), Алтайский край (18,5), Ивановская область (18,3), Астраханская область (17,3), Новосибирская область (17)
14,9–10,0	19	Ярославская область (14,6), Саратовская область (14,5), Москва (14,3), Владимирская область (14,2), Российская Федерация в экономике в целом (13,5) , Липецкая область (13,4), Тульская область (12,9), Республика Татарстан (12,6), Ставропольский край (11,9), Удмуртская Республика (11,8), Тюменская область (без АО) (11,6), Российская Федерация в животноводстве (11,5) , Белгородская область (11,3), г. Санкт-Петербург (11), Ленинградская область (10,9), Иркутская область (10,9), Курская область (10,8), Республика Дагестан (10,7), Волгоградская область (10,5), Нижегородская область (10,4), Новгородская область (10,2)
9,9–5,0	18	Ульяновская область (9,8), Калужская область (9,7), Пермский край (9,6), Вологодская область (9,5), Ростовская область (9,5), Красноярский край (9,4), Томская область (9), Пензенская область (8,9), Республика Башкортостан (8,8), Омская область (8,5), Калининградская область (8,1), Брянская область (8), Костромская область (7,9), Амурская область (7,8), Чувашская Республика (7,7), Смоленская область (7,3), Свердловская область (7,3), Московская область (7)
4,9–0,0	6	Курганская область (4,8), Самарская область (4), Тамбовская область (3,2), Оренбургская область (2,9), Кемеровская область (2,7), Тверская область (2,4)
от -0,1 до -10,0	9	Республика Бурятия (-0,2), Республика Коми (-1,4), Хабаровский край (-1,5), Челябинская область (-1,8), Забайкальский край (-3,5), Архангельская область (без АО) (-4,6), Республика Калмыкия (-6,1), Республика Алтай (-6,2), Республика Карелия (-8,8)
от -10,1 до -30,0	6	Камчатский край (-13,8), Приморский край (-16,1), Республика Тыва (-20,3), Магаданская область (-21,8), Ханты-Мансийский АО – Югра (-24,7), Мурманская область (-27,6)
от -30,1 и ниже	7	Республика Саха (Якутия) (-30,5), Ненецкий АО (-38,4), Сахалинская область (-39,3), Чеченская Республика (-43,2), Карачаево-Черкесская Республика (-44,1), Чукотский АО (-51,2), Ямало-Ненецкий АО (-59)

Источник: составлено автором по: [3].

Наблюдается четкая зависимость рентабельности хозяйственной деятельности сельскохозяйственных предприятий от размеров землепользования (см. табл. 4). Для наиболее мелких хозяйств характерна наименьшая рентабельность.

Т а б л и ц а 4

Группировка сельскохозяйственных предприятий по площади сельскохозяйственных угодий и рентабельности хозяйственной деятельности (с учетом субсидий)

Сельскохозяйственные угодья, га	Рентабельность хозяйственной деятельности (с учетом субсидий), %	
	2021	2022
до 50	4,5	7,1
50–200	13,5	11,4
200–500	11,6	11,9
500–1500	15,3	11,7
1 500–3 000	21,0	21,6
3 000–6 000	27,6	20,4
6 000–10 000	28,9	28,3
10 000–40 000	38,4	31,0
40 000–100 000	40,4	26,9
свыше 100 000	43,0	28,7

Источник: расчеты автора по данным Минсельхоза России.

Следует также отметить дифференциацию рентабельности отдельных видов сельскохозяйственной продукции (см. табл. 5). Наибольшей рентабельностью отличается производство растениеводческой продукции, особенно подсолнечника и сахарной свеклы, наименьшей — производство животноводческой продукции, особенно мяса крупного рогатого скота, шерсти, мяса овец и коз. Причем эти различия не изменяют предоставление сельскохозяйственным предприятиям производственных субсидий, что свидетельствует о недостаточно эффективной политике субсидирования производства.

Таким образом, несмотря на то, что в сельском хозяйстве общая рентабельность проданных товаров (работ, услуг) выше, чем в целом по экономике и исходя из этого задача выравнивания уровня доходности между аграрным и неаграрным секторами на первый взгляд не представляется актуальной, для ряда регионов она имеет большое значение. Кроме того, стоят задачи повышения доходности в мелких предприятиях и ряде подотраслей сельскохозяйственного производства.

Т а б л и ц а 5

Рентабельность продукции, реализованной сельскохозяйственными организациями, %

Показатели	2015	2021	2022
<i>Без учета субсидий из бюджета</i>			
Зерно (с учетом риса и кукурузы на зерно)	39,5	56,6	29,4
Семена подсолнечника	90,9	114,2	58,9
Сахарная свекла	78,9	64,1	48,9
Картофель	23,9	45,9	32,7
Овощи открытого грунта	26,6	33,5	1,7
Молоко и молочные продукты	19,5	16,0	21,1
Скот в живом весе:			
крупный рогатый скот	-25,3	-30,5	-26,6
свиньи	40,2	27,6	12,1
овцы и козы	-4,3	-17,1	-16,0
Шерсть	-49,2	-69,2	-64,4
Яйца	17,0	14,5	2,4
<i>С учетом субсидий из бюджета</i>			
Зерно (с учетом риса и кукурузы на зерно)	44,9	60,3	33,5
Семена подсолнечника	94,1	114,7	59,3
Сахарная свекла	80,9	64,4	49,2
Картофель	26,9	47,8	35,1
Овощи открытого грунта	29,1	38,7	23,3
Молоко и молочные продукты	26,6	26,9	29,5
Скот в живом весе:			
крупный рогатый скот	—	—	—
свиньи	—	—	—
овцы и козы	—	—	—
Шерсть	-46,0	-32,9	-16,5
Яйца	17,5	15,6	3,7

Источник: [4, с. 103].

Меры государства по повышению рентабельности сельскохозяйственного производства

Инструментом государства по росту доходности сельскохозяйственного производства в региональном аспекте является совершенствование территориального разделения труда и специализации сельского хозяйства с тем, чтобы в регионах производилась продукция, наиболее соответствующая местным условиям. С этой целью необходимо проведение сельскохозяйственного районирования страны силами аграрных НИИ и вузов как ключевого элемента стратегии пространственного развития аграрного сектора, а также реализация этой стратегии на практике за счет инструментов инвестиционной политики (предоставление субсидируемых инвестиционных кредитов, компенсация инвестиционных затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей, формирование территориальных агропромышленных кластеров и др.).

Повышению доходности малых форм хозяйствования и отдельных подотраслей сельского хозяйства будет содействовать их приоритетная финансовая поддержка. Для мелких хозяйств важно также улучшение их доступа к агропродовольственному рынку за счет развития вертикальной сельскохозяйственной кооперации и других форм рыночной интеграции.

Смягчение диспаритета цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию как ключевое направление политики повышения доходов в сельском хозяйстве

Из данных *таблицы 1* следует, что после 2021 г. наметилась *тенденция снижения доходности сельскохозяйственного производства*. Рентабельность продаж в сельском хозяйстве в 2023 г. была на 4,5 п.п. ниже, чем в 2021 г., и, судя по данным за январь — август 2024 г., по его итогам намечается снижение удельного веса прибыльных хозяйств по сравнению с 2023 г. (см. *табл. 1*).

Главной причиной этого является, на наш взгляд, сложившийся в последние годы *опережающий рост цен на ресурсы и услуги для сельского хозяйства* по сравнению с ценами на сельскохозяйственную продукцию. Так, индекс цен промышленных товаров и услуг, приобретенных сельскохозяйственными организациями, составил в период 2017–2022 гг. 147,1%. Индекс цен производителей сельскохозяйственной продукции — 135,7% [8, с. 96]. То есть в товарообмене между сельским хозяйством и промышленностью наблюдались т.н. «ножницы цен», что в конечном счете обусловило рост себестоимости сельскохозяйственной продукции и, соответственно, снижение ее рентабельности. Этого можно было избежать, если бы государство поддерживало паритет или компенсировало сельскохозяйственным товаропроизводителям потерю доходов в случае возникающего диспаритета.

Как известно, в Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства» установлено, что одна из целей аграрной политики — «наблюдение за индексом цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и индексом цен (тарифов) на промышленную продукцию (услуги), используемую сельскохозяйственными товаропроизводителями, и поддержание паритета индексов таких цен (тарифов)»⁴. Но механизм достижения этой цели не совершенен.

Во-первых, из наблюдения за индексами цен исключены малые сельскохозяйственные организации и крестьянские (фермерские) хозяйства [9]. Это занижает значение диспаритета цен, т.к., с одной стороны, эти категории сельхозтоваропроизводителей, как правило, не располагая мощностями для хранения необходимых для производства ресурсов (горюче-смазочных материалов, минеральных удобрений, средств защиты растений и др.), покупают их мелкими партиями в период повышенного спроса, а значит по более высоким ценам, в отличие от крупных сельскохозяйственных предприятий. С другой стороны, цены реализации сельскохозяйственной продукции у них, как правило, ниже, чем у крупных сельскохозяйственных товаропроизводителей, в силу того, что они реализуют продукцию крупным перерабатывающим предприятиям или трейдерам преимущественно в сыром виде, не имея мощностей по ее первичной переработке, а также собственной розничной сети, чем располагают крупные товаропроизводители.

Во-вторых, законодательством не определен механизм поддержания паритета промышленных и сельскохозяйственных цен, включая установление уровня диспаритета, при достижении которого он начинает действовать.

В связи с вышеизложенным целесообразно:

- с целью включения в объекты наблюдения малых сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств внесение поправок в «Официальную статистическую методологию Росстата по наблюдению за ценами на промышленные товары (услуги), приобретенные сельскохозяйственными организациями»⁵ и «Методологические положения Росстата по наблюдению за ценами производителей сельскохозяйственной продукции»⁶;
- принятие постановления Правительства Российской Федерации, в соответствии с которым в случае резкого (до 10% в течение

⁴ Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (последняя редакция), статья 7. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930/?ysclid=m3yg6abf4p230042685 (дата обращения: 26.11.2024).

⁵ Приказ Росстата от 18 июля 2018 г. № 447 «Об утверждении Официальной статистической методологии по наблюдению за ценами на промышленные товары (услуги), приобретенные сельскохозяйственными организациями». URL: <https://docs.cntd.ru/document/550772534?ysclid=m45c8d265i885034896> (дата обращения: 02.11.2024).

⁶ Приказ Росстата от 18.04.2011 г. № 191 (ред. от 28.12.2016) «Об утверждении Методологических положений по наблюдению за ценами производителей сельскохозяйственной продукции». URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-rosstata-ot-18042011-n-191-ob/#100220> (дата обращения: 02.11.2024).

2 месяцев) нарушения паритета цен принимаются меры по ограничению цен на ресурсы для сельского хозяйства (фиксация цены, повышение экспортных пошлин на ресурсы и др.). Расчеты показывают, что именно такое значение диспаритета приводит к существенному росту производственных затрат в сельском хозяйстве и создает риски для своевременного выполнения сезонных сельскохозяйственных работ.

Одновременно необходимо осуществлять *ежегодное наблюдение* за доходностью отдельных подотраслей сельского хозяйства и доходностью сельскохозяйственных производителей, в т.ч. крупных и малых сельскохозяйственных предприятий, К(Ф)Х и ИП, и производить компенсацию их финансовых потерь в случае сохранения ценового диспаритета.

Список литературы

1. Социально-экономическое положение России. Январь — сентябрь 2024 года / Росстат. М., 2024. 322 с.
2. Российский статистический ежегодник. 2023: стат. сб. / Росстат. М., 2023. 701 с.
3. Приложение к сборнику «Сельское хозяйство в России в 2023 г.»: Информация в разрезе субъектов Российской Федерации, таблица 2.57. URL: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frosstat.gov.ru%2Fstorage%2Fmediabank%2FPril_sb_S-x_2023.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK (дата обращения: 02.11.2024).
4. Сельское хозяйство в России. 2023: стат. сб. / Росстат. М., 2023. 103 с.

References

1. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii. Ianvar' — sentiabr' 2024 goda [Socio-Economic Situation in Russia. January — September 2024], Rosstat. Moscow, 2024, 322 p. (In Russ.).
2. Rossiiskii statisticheskii ezhegodnik. 2023: stat. sb. [Russian Statistical Yearbook. 2023, statistical collection], Rosstat. Moscow, 2023, 701 p. (In Russ.).
3. Prilozhenie k sborniku "Sel'skoe khoziaistvo v Rossii v 2023 g.": Informatsiia v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii, tablitsa 2.57 [Appendix to the Collection "Agriculture in Russia in 2023": Information by Constituent Entities of the Russian Federation, table 2.57]. (In Russ.). Available at: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frosstat.gov.ru%2Fstorage%2Fmediabank%2FPril_sb_S-x_2023.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK (accessed 02 November 2024).
4. Sel'skoe khoziaistvo v Rossii. 2023: stat. sb. [Agriculture in Russia. 2023, statistical collection], Rosstat. Moscow, 2023, 103 p. (In Russ.).

PROFITABILITY OF AGRICULTURE IN RUSSIA AND MEASURES TO REGULATE IT

After 2021, there has been an alarming downward trend in the profitability of agricultural production, which negatively affects the investment attractiveness of the industry and creates risks for its growth in the medium term. In addition, as the analysis conducted in the article shows, there is a significant differentiation in the profitability of agriculture by regions of the country, large and small farms, as well as by individual sub-sectors of agricultural production. The task of creating equal income-generating conditions in agriculture with other industries is one of the main tasks of agricultural policy. A significant factor determining the decrease in profitability of agricultural enterprises is outstripping growth (disparity) the prices of resources and services for agriculture compared to the prices of agricultural products. The author of the article suggests a number of measures to mitigate this disparity.

Keywords: agricultural producers, profitability of agricultural production, price index, prices for agricultural products and raw materials, prices (tariffs) for industrial products (services), monitoring of price indices, agricultural policy, region.

JEL: Q14, G28, E64

Дата поступления — 01.12.2024 г.

ПЕТРИКОВ Александр Васильевич

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

e-mail: av_petrikov@mail.ru

PETRIKOV Alexander V.

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

e-mail: av_petrikov@mail.ru

Для цитирования:

Петриков А.В. Доходность сельского хозяйства в России и меры по ее регулированию // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4 (116). С. 65–75. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-65-75>

Л.Н. ЛЫКОВА, И.С. БУКИНА

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ В 2024 г. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ И ФОРМИРУЮЩИЕСЯ ТЕНДЕНЦИИ*

В январе – сентябре 2024 г. доходы всех составляющих российской бюджетной системы демонстрировали позитивные темпы роста. Наиболее значительно увеличились поступления доходов в федеральный бюджет как за счет нефтегазовых, так и за счет ненефтегазовых доходов. Сохраняется выраженная зависимость доходов федерального бюджета от мировых цен на нефть, провоцируя формирование рисков исполнения бюджета. Темпы роста доходов консолидированного (расширенного) бюджета страны отставали от роста доходов федерального бюджета, но опережали темпы инфляции. Превышение прошлогодних значений в реальном выражении имело место как по налоговым доходам, так и по страховым взносам на социальное страхование и прочим налогам и сборам. По сравнению с прошлым годом увеличились поступления практических всех налогов. Исключение составляют доходы бюджетов от налога на прибыль организаций, которые сократились даже по номинальным значениям. Доходы региональных бюджетов увеличились только по номинальным значениям. Здесь на фоне номинального роста собственных доходов имело место абсолютное сокращение безвозмездных поступлений. Падение доходов региональных бюджетов от налога на прибыль во многих субъектах Российской Федерации не компенсировалось приростом поступлений НДФЛ. Динамика расходов составляющих бюджетной системы по итогам 9 месяцев года также опережала инфляцию.

Ключевые слова: консолидированный бюджет, федеральный бюджет, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, регион, региональные бюджеты, 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». При подготовке статьи использовались данные «Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России», № 37, 2024 г.

Предварительные итоги января — сентября 2024 г. свидетельствуют о сохранении в целом выраженного позитивного тренда экономической динамики. По уточненным оценкам Минэкономразвития России, ВВП за 9 месяцев 2024 г. вырос на 4,2%¹. Рост обрабатывающих производств, увеличение инвестиций и активность потребительского спроса, отчасти поддержанные расходами бюджетной системы страны, стимулируют экономический рост. О позитивных тенденциях в экономике свидетельствуют, в частности, высокие значения роста реальных доходов населения, которые за январь — сентябрь 2024 г. увеличились на 8,6%; индекс промышленного производства в рамках этого временного интервала составил 104,4%; оборот розничной торговли увеличился на 7,8%. В то же время динамика объема платных услуг населению отставала от этих показателей — прирост составил только 3,5%. Настораживающим выглядит отсутствие роста грузооборота, который за 9 месяцев года увеличился всего 0,4%. В то же время грузооборот железнодорожного транспорта даже сократился на 5,3%². Традиционно динамика объемов перевозок железнодорожным транспортом рассматривается как индикатор (опережающий индикатор) внешней торговли целым рядом сырьевых товаров. Рост профицита торгового баланса по итогам января — сентября 2024 г. более чем на 10,0%³ свидетельствует о сохранении экспортной активности экономических агентов.

Сохраняются высокие темпы инфляции. На протяжении текущего года имел место выраженный рост значений инфляции, оцененной по индексу потребительских цен (со 107,4 в январе до 108,3 в сентябре). При этом индекс цен производителей на протяжении всего года опережал индекс потребительских цен в среднем на 10,5 п.п. Тем самым формировался нереализованный инфляционный навес над потребительским рынком. В то же время просматривается некоторое сокращение разрыва между ростом потребительских цен и цен производителей (с 12 п.п. в начале года до 7,9 п.п. в августе и 6,5 п.п. по итогам сентября⁴), что может свидетельствовать о наметившейся реализации данного навеса.

Состояние консолидированного бюджета

Бюджетная ситуация к началу IV квартала 2024 г. в целом носит стабильный характер. Консолидированный (расширенный) бюджет по итогам сентября 2024 г. исполнен с профицитом, дефицит федераль-

¹ Росстат предварительно оценил рост ВВП в III квартале на уровне 3,1% // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/22394641?ysclid=m3yerutk8p57836890> (дата обращения: 18.11.2024).

² Социально-экономическое положение России. Январь — сентябрь 2024 г. // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-03-2024.pdf> (дата обращения: 20.11.2024).

³ Оценка ключевых агрегатов платежного баланса Российской Федерации // Банк России. URL: https://cbr.ru/statistics/macro_itm/external_sector/pb/bop-eval (дата обращения: 18.11.2024).

⁴ Социально-экономическое положение России. Январь — сентябрь 2024 г. // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-03-2024.pdf> (дата обращения: 20.11.2024).

ного бюджета составил менее 3,0% фактических расходов, с профицитом исполняются и бюджеты государственных внебюджетных фондов, и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ). Заметим, что эти данные *не вполне показательны*, поскольку на декабрь, как правило, приходится более 17% расходов федерального бюджета и более 20% расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Поступления доходов также имеют некоторый сезонный всплеск в конце года, однако не столь значительный.

По итогам января — сентября 2024 г. доходы консолидированного бюджета Российской Федерации достигли почти 50,0 трлн руб. и превысили показатели предшествующего года на 11,6% в реальном выражении. Увеличились как налоговые поступления и страховые взносы на обязательное социальное страхование, так и неналоговые доходы (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации
и бюджетов государственных внебюджетных фондов
в январе-сентябре 2023–2024 г.**

Показатели	2023	2024	
	Млрд руб.	Млрд руб.	В % к 2023 с учетом инфляции
1	2	3	4
Доходы — всего	40 851,5	49 357,5	111,6
В т.ч.:			
налоговые доходы	28 030,2	32 709,3	107,7
Из них:			
налог на прибыль организаций	6 013,1	5 708,7	87,7
налог на доходы физических лиц	4 360,5	5 483,6	116,1
НДС на территории Российской Федерации	5 309,0	6 139,3	106,8
налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	3 331,0	3 540,7	98,1
акцизы — всего	-284,7	-1 079,1	350,0
В т.ч.:			
акциз на нефтяное сырье, направляемое на переработку	-1 981,9	-2 818,9	131,3
акцизы без учета акциза на нефтяное сырье	1 697,2	1 739,8	94,7

Источник: рассчитано по: [1; 2].

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2	3	4
налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	7 273,0	10 418,1	132,3
прочие налоги	2 028,2	2 498,1	113,7
Страховые взносы на обязательное социальное страхование	8 189,2	10 155,3	114,5
Неналоговые и прочие доходы	4 632,1	6 492,8	129,4
Из них:			
доходы от внешнеэкономической деятельности	1 571,9	1 730,1	101,6
доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	1 256,1	2 287,8	168,2

Динамика разных категорий доходных поступлений *имела определенные различия*. Максимальными темпами росли поступления неналоговых и прочих доходов, высокие темпы роста наблюдались и по страховым взносам. Самыми скромными были темпы роста налоговых доходов. По итогам 9 месяцев 2024 г. поступления страховых взносов на обязательное социальное страхование увеличились на 14,5% в реальном исчислении по сравнению с аналогичным периодом предшествующего года (см. табл. 1). В реальном выражении почти на 30,0% увеличились поступления неналоговых и прочих доходов. В составе данной группы поступлений, в частности, учтены доходы от внешнеэкономической деятельности, которые в реальном исчислении возросли всего на 1,6% (при номинальном росте на 10,1%). А поступления доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, увеличились на 68,2% с учетом инфляции. Существенную роль в этом играют доходы от размещения временно свободных средств бюджета, которые непосредственно связаны с динамикой ставок на финансовом рынке.

По сравнению с итогами января – сентября 2023 г. поступления налоговых доходов в консолидированный бюджет *увеличились* на 7,7% в реальном выражении и составили 32 709,3 млрд руб. Более 31,0% этих доходов составляют поступления от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами, которые, в частности, включают НДС и налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья. Доходы бюджета от поступлений всех налогов и сборов за пользование природными ресурсами увеличились по сравнению с прошлогодними на 32,3% в реальном исчислении. Доля прироста поступлений данной совокупности платежей в общей сумме прироста доходов консолидированного бюджета наиболее значительна – 37,0%.

Существенный рост демонстрировали и поступления НДС. По сравнению с прошлогодними показателями доходы консолидированного бюджета от этого налога увеличились на 16,1%, обеспечив почти 10% общей суммы прироста доходов бюджетной системы.

НДС остается существенным источником налоговых поступлений российской бюджетной системы. По итогам 9 месяцев 2024 г. доходы от этого налога по реализации на территории Российской Федерации увеличились на 6,8% в реальном выражении. В значительной мере этот показатель отражает высокий потребительский спрос на внутреннем рынке страны. Опережающие темпы роста НДС и налогов, связанных с добычей полезных ископаемых, приводят к некоторому сокращению доли НДС в структуре доходов консолидированного бюджета — с 13,0% по итогам 9 месяцев 2023 г. до 12,4% в текущем году.

Относительно самостоятельную проблему в настоящее время формируют *поступления акцизов* по реализации на территории Российской Федерации в консолидированный бюджет страны. По итогам января — сентября 2024 г. их общая сумма отрицательна и ее значение увеличилось по сравнению с прошлогодними показателями в 3,5 раза в реальном исчислении. Отрицательная сумма акцизов в значительной мере определяется акцизом на нефтяное сырье, передаваемое на переработку. Сумма этого обратного акциза увеличилась на 31,0% с учетом инфляции. В значительной степени существенный рост обратного акциза (по сути трансферта нефтеперерабатывающим компаниям) определяется изменением порядка расчета демпфера по сравнению с прошлым годом, а точнее возвратом к ранее действовавшей схеме. Напомним, что в конце лета — начале осени 2023 г. имел место кризис на топливном рынке страны, который удалось урегулировать лишь возвратом к ранее действовавшей модели расчета демпфера с октября 2023 г. Эта модель действует и в текущем году. Без учета акциза на нефтяное сырье акцизы составили всего 94,7% прошлогодних сумм с учетом инфляции при номинальном их росте на 2,5%.

Обращает на себя внимание сокращение поступлений налога на прибыль в консолидированный бюджет по итогам рассматриваемого периода. По сравнению с прошлогодними значениями сумма этих поступлений составила 94,9% в номинальном выражении, а в реальном — сократилась на 12,3%: с 6 103,1 млрд руб. по итогам 9 месяцев 2023 г. до 5 708,7 млрд руб. Необходимо отметить, что по итогам 8 месяцев 2024 г.⁵ несколько снизилась прибыль организаций по сравнению с прошлогодними показателями. При оценке динамики поступлений этого налога следует учитывать эффект высокой базы предшествующего года, когда в бюджет поступали итоговые платежи за 2022 г.

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации по итогам 9 месяцев текущего года возросли до 48 780,2 млрд руб. и пре-

⁵ На момент подготовки статьи данные по итогам января — сентября 2024 г. не опубликованы.

высили прошлогодние на 7,5% с учетом инфляции. Основной вклад в прирост расходов вносит федеральный бюджет (более 65% общей суммы прироста расходов бюджетной системы страны).

Проблемы федерального бюджета

Доходы федерального бюджета по итогам января – сентября 2024 г. *превысили прошлогодние* (аналогичного периода) значения на 23,0%, или на 6 550,2⁶ млрд руб. Существенное влияние на доходы федерального бюджета оказывают значения цены на нефть. Это влияние более выражено, чем для консолидированного бюджета, в силу большей доли налогов, непосредственно исчисляемых исходя из этих показателей.

Средняя цена нефти сорта «Юралс», используемая для расчета налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и некоторых иных платежей, в январе – сентябре 2024 г. составила 69,2 долл. США за баррель – это на 16,1% выше прошлогоднего показателя по итогам аналогичного периода. Рост цен на нефть был поддержан аналогичной динамикой среднего валютного курса: он увеличился почти на 10,0% – с 82,6 до 90,2 руб. за долл. США. Это привело к росту нефтегазовых доходов федерального бюджета на 37,9% в реальном исчислении (см. табл. 2). Высокие темпы роста наблюдались как по НДПИ (в части налога на нефть, природный газ и газовый конденсат), так и по НДД. Если поступления НДПИ в составе нефтегазовых доходов увеличились на 38,4% в реальном исчислении, то доходы бюджета от НДД – более чем в 2 раза. В то же время обратный акциз на нефтяное сырье, направляемое на переработку, снижает возможную сумму нефтегазовых доходов более чем на 16%. Таким образом за счет нефтегазовых доходов было обеспечено 42,0% общей суммы прироста доходов федерального бюджета.

Ненефтегазовые доходы увеличились не столь значительно в относительном выражении – на 17,1% с учетом инфляции, но при этом обеспечили 58,0% прироста общей суммы доходов федерального бюджета.

В составе ненефтегазовых доходов наиболее значительный прирост поступлений обеспечивают «прочие ненефтегазовые доходы». Они выросли по сравнению с прошлогодними значениями на 63,6% (в реальном исчислении). На данную категорию доходов приходится более 28% общей суммы прироста доходов федерального бюджета и почти 49% прироста ненефтегазовых доходов. В составе данной группы поступлений отражаются, в частности, доходы от размещения средств бюджетов и операций с ними, т.е. доходы, непосредственно связанные с динамикой ставок на финансовых рынках.

⁶ Данные о доходах федерального бюджета приводятся по [3; 4]. Эти данные по итогам сентября 2024 г. приведены с учетом информации ФНС России о суммах, подлежащих зачету в счет налогов и сборов, зачисляемых в федеральный бюджет, в рамках механизма ЕНС и отличаются от данных, представленных в [1; 2].

Т а б л и ц а 2

Доходы федерального бюджета в январе – сентябре 2023 г. и 2024 г.

Показатели	2023	2024		
	Млрд руб.	Млрд руб.	В % к 2023	Прирост по сравнению с 2023, млрд руб.
Доходы — всего	19 734,5	26 284,7	123,0	6 550,2
Нефтегазовые доходы	5 575,5	8 327,3	137,9	2 751,8
В т.ч.:				
НДПИ (на нефть, газ, газовый конденсат)	6 212,9	9 311,8	138,4	3 098,9
экспортная пошлина	640,4	280,1	40,4	-360,3
акциз на нефтяное сырье	-1 981,9	-2 818,9	131,3	-837
НДД	704,1	1 554,4	203,8	850,3
Ненефтегазовые доходы	14 159	17 957,4	117,1	3 798,4
В т.ч.:				
связанные с внутренним производством	7 629,1	9 285,4	112,4	1 656,3
связанные с импортом	4 124,1	4 409	98,7	284,9
прочие ненефтегазовые доходы	2 405,8	4 263	163,6	1 857,2

Источник: рассчитано по: [1; 3; 4].

Поступления ненефтегазовых доходов, связанных с внутренним производством, по итогам рассматриваемого периода увеличились на 12,4% с учетом инфляции и обеспечили 25,3% общей суммы прироста доходов федерального бюджета. В составе данной группы поступлений учитываются доходы от НДС, налога на прибыль организаций и НДФЛ, а также некоторые иные поступления. В целом в текущем году высокий потенциал внутреннего спроса обеспечивает позитивную реальную динамику ненефтегазовых доходов. Однако затухание бюджетного импульса, оцениваемое Минфином в 3 п.п. ВВП (с 10% в 2023 г. до 7% в 2024 г.⁷), неизбежно ослабит экспансию внутреннего спроса, что, вероятно, в будущем году уже будет иметь своим следствием снижение темпов роста поступлений ненефтегазовых доходов до номинальных значений.

⁷ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 гг. // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/09/main/ONBNiTPP_2025_2027.pdf (дата обращения: 26.11.2024).

По итогам января — сентября 2024 г. нефтегазовые доходы федерального бюджета, связанные с импортом, в реальном исчислении номинально незначительно увеличились — на 6,9%. В реальном исчислении эти поступления составили всего 98,7% прошлых лет.

В январе — сентябре расходы федерального бюджета составили 25,7 трлн руб. и превысили прошлые показатели на 12,0% с учетом темпов инфляции. Исполнение федерального бюджета по состоянию на 1 октября 2024 г. составило 67,6% от утвержденных на год значений. Дефицит федерального бюджета составил 734,0 млрд руб. Это примерно 24,0% от объема запланированного на 2024 г. дефицита.

Необходимо отметить, что традиционно в декабре имеет место всплеск расходов с соответствующим увеличением дефицита бюджета. Так, в 2023 г. общая сумма расходов федерального бюджета в четвертом квартале года составляла 34,5% годовых значений, в т.ч. в декабре — 17,4 %. В текущем году в четвертом квартале остается профинансировать еще 32,4% общей суммы годовых расходов. Дефицит федерального бюджета в январе — сентябре текущего года финансировался преимущественно за счет «операций по управлению остатками средств на единых счетах бюджетов» и эмиссии государственных ценных бумаг. Средства Фонда национального благосостояния для этого практически не использовались.

Повышение ключевой ставки в течение первых трех кварталов года (с высокой вероятностью ее дальнейшего увеличения) приводит к *росту доходности по облигациям федерального займа*. Если в начале года выпуски размещались по средневзвешенной доходности к погашению около 12,0–13,0% годовых, то к началу октября текущего года доходность к погашению превысила 16,0%. Ряд аукционов был отменен. В то же время в целом имеет место высокий спрос на государственные ценные бумаги, который зачастую превышает предлагаемые объемы выпуска.

По состоянию на 1 октября 2024 г. объем Фонда национального благосостояния составил 12 787,1 млрд руб. (6,7% ВВП). Если в начале года имело место увеличение средств на счетах Фонда до максимального значения 12 750,8 млрд руб. на 1 мая, то с июня просматривается сокращение средств фонда вплоть до начала сентября, когда объем средств существенно возрос (на 6,9% по сравнению с началом года). Изъятия средств Фонда имели место в апреле и июле и были незначительны. В основном динамику объема средств определяла переоценка стоимости активов в различной валюте и золота.

Государственный внутренний долг Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2023 г. превысил 21,8 трлн руб. (что составляет около 11,1% годового прогнозируемого ВВП). По сравнению с аналогичным периодом 2023 г. объем государственного внутреннего долга увеличился незначительно — на 6,8% (или на 1 383,9 млрд руб.). На относительно невысоком уровне сохраняется и доля расходов на обслуживание государственного долга — по итогам 2024 г. процентные платежи составят 5,8% общей суммы расходов федерального бюджета⁸.

⁸ Рассчитано по: [5].

Состояние региональных бюджетов

Сохраняющаяся в целом благоприятная экономическая ситуация в большинстве регионов страны отразилась в весьма успешных характеристиках исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ. В то же время в ряде регионов страны просматриваются и *определенные настораживающие процессы*.

Индекс промышленного производства по итогам января – сентября текущего года к соответствующему периоду прошлого года колебался от 134,3 в Курганской области и 117,6 в Кабардино-Балкарской Республике до 83,2 в Республике Тыве и 81,5 в Камчатском крае при среднем значении по стране в целом на уровне 104,4.

Общая сумма доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 9 месяцев 2024 г. составила 16 495,6 млрд руб. Прошлогодние показатели были превышены на 4,0%, или на 639,1 млрд руб. (составили 96,1% в реальном исчислении). Поступления двух категорий доходов – собственных доходов и безвозмездных поступлений из федерального бюджета – существенно различались. При том, что собственные доходы региональных бюджетов увеличились лишь номинально, поступления трансфертов сократились (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 9 месяцев 2023–2024 гг.

Показатель	2023	2024		
	Млрд руб.	Млрд руб.	В % к 2023	Прирост по сравнению с 2023, млрд руб.
1	2	3	4	5
Доходы – всего	15 856,5	16 495,6	104,0	639,1
В т.ч.:				
собственные доходы – всего	12 951,1	13 868,8	107,09	917,7
В т.ч.:				
налог на прибыль	4 626,1	4 090,0	88,4	-536,1
НДФЛ	4 264,8	5 340,0	125,2	1 075,2
акцизы	859,8	881,4	102,5	21,6
Из них:				
на пиво	148,1	170,7	115,3	22,6

Источник: рассчитано по: [1; 2].

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3	4	5
на дизельное топливо	276,7	281,2	101,7	4,6
на автомобильный бензин	294,4	295,4	100,4	1,0
на алкогольную продукцию крепостью свыше 9 градусов	147,1	143,4	97,5	-3,7
на прямогонный бензин	-32,5	-36,3	111,8	-3,8
на иные продукты	26,0	26,9	103,4	0,9
налоги на совокупный доход	793,2	1 120,4	141,3	327,2
налоги на имущество	1 101,2	1 219,9	110,8	118,7
иные доходы	1 306,0	1 217,1	93,2	-88,9
<i>безвозмездные поступления — всего</i>	2 905,4	2 626,8	90,4	-278,6
Из них:				
дотации	1 157,8	975,4	84,24	-182,4
субсидии	1 146,2	1 190,3	103,85	44,1
субвенции	215,0	234,7	109,16	19,7
иные трансферты	386,4	226,4	58,59	-160,0

По сравнению с прошлогодними значениями поступления собственных доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ по итогам 9 месяцев текущего года возросли на 7,1%, или на 917,7 млрд руб. В реальном исчислении *никакого роста не наблюдается* — эти поступления составили всего 98,9% прошлогодних. В то же время безвозмездные поступления из федерального бюджета уменьшились не только в реальном исчислении (на 16,5%), но и номинально (на 9,6%).

Поступления одного из двух ключевых для региональных бюджетов налогов — налога на прибыль организаций — сократились более значительно, чем для консолидированного бюджета. По итогам января — сентября 2024 г. доходы региональных бюджетов от него составили всего 88,4% от сумм аналогичного периода 2023 г. В реальном исчислении поступления составили только 81,6% прошлогодних. Это на 6,2 п.п. ниже, чем для консолидированного бюджета (см. табл. 1).

Сокращение поступлений налога на прибыль организаций по сравнению с прошлым годом имело место в 63 субъектах РФ. Только в 23 регионах поступления налога увеличились⁹. Некоторые показатели для регионов с наиболее значительными абсолютными значениями при-

⁹ Без учета новых регионов Российской Федерации.

роста поступлений и потерь доходов от налога на прибыль приведены в *таблице 4*. Лидерами и по абсолютным, и по относительным объемам прироста доходов от налога на прибыль являются Удмуртская Республика и Магаданская область. Здесь поступления налога на прибыль в региональные бюджеты возросли на 51,8 и 79,9%, или на 9,2 и 5,9 млрд руб. соответственно.

Т а б л и ц а 4

***Динамика поступлений налога на прибыль организаций
в консолидированные бюджеты субъектов РФ
в январе – сентябре 2024 г., отдельные регионы***

Регион	Налог на прибыль		Налог на прибыль плюс НДФЛ
	Темп роста, в % к январю – сентябрю 2023	Прирост по сравнению с январем – сентябрем 2023, млрд руб.	Прирост по сравнению с январем – сентябрем 2023, млрд руб.
<i>Регионы с наиболее высоким приростом поступлений налога на прибыль организаций</i>			
Удмуртская Республика	151,8	9,2	16,7
Магаданская область	179,9	5,9	7,9
Республика Крым	117,8	2,1	8,6
Белгородская область	104,2	1,8	12,1
Хабаровский край	107,4	1,7	10,8
Саратовская область	104,4	1,3	8,1
<i>Регионы с наиболее высоким значительным сокращением поступлений налога на прибыль организаций</i>			
Липецкая область	49,4	-19,9	-14,0
Краснодарский край	82,2	-20,5	1,1
Ростовская область	72,5	-21,1	-1,1
Свердловская область	80,3	-27,1	-1,1
Красноярский край	77,2	-28,2	-12,0
Ханты-Мансийский автономный округ	86,0	-28,9	-14,4
Мурманская область	29,5	-39,2	-33,1
Кемеровская область	40,3	-49,3	-35,6
город Санкт-Петербург	80,2	-60,5	15,5

Источник: рассчитано по: [6; 7].

Более 50% общей суммы потерь поступлений налога на прибыль организаций приходится на 9 субъектов РФ (см. табл. 4). Наиболее значительными по абсолютным значениям были потери Санкт-Петербурга — они составили 60,5 млрд руб. Эти потери были полностью компенсированы приростом поступлений от НДФЛ. Но для ряда регионов этого не произошло — существенные потери не только по налогу на прибыль, но и общей сумме двух подоходных налогов имеют место в Кемеровской, Мурманской, Свердловской, Ростовской и Липецкой областях, Краснодарском и Красноярском краях, в Ханты-Мансийском автономном округе (а также еще в 12 субъектах РФ, данные по которым не отражены в таблице 4).

Прирост поступлений НДФЛ имел место во всех субъектах РФ, а его значения колебались в интервале от 48,2% в Республике Калмыкии и 44,2% в Калининградской области до 9,9% Камчатском крае и 9,6% в Республике Коми. Общая сумма поступлений данного налога по всем субъектам РФ превысила прошлогодние значения на 25,2% (на 15,6% с учетом темпов инфляции), или на 1 075,2 млрд руб. Поступления двух ключевых подоходных налогов (налога на прибыль организаций и НДФЛ) увеличились по сравнению с показателями января — сентября 2023 г. на 6,1%, что не компенсирует их инфляционного обесценения.

Активную динамику в рамках рассматриваемого временного интервала демонстрируют поступления налогов на совокупный доход. По сравнению с итогами первых 9 месяцев 2023 г. доходы региональных бюджетов от данной совокупности налогов увеличились на 41,3%, или на 327,2 млрд руб. В рамках данной группы налоговых поступлений доминирует налог, уплачиваемый при упрощенной системе налогообложения — более 89% доходов группы приходится на него. По итогам января — сентября 2024 г. поступления налога при упрощенной системе налогообложения возросли на 38,3% (на 27,7% в реальном исчислении) или на 276,6 млрд руб. Прирост его поступлений обеспечил почти 85% общей суммы прироста всех налогов на совокупный доход.

Необходимо отметить, что *позитивная динамика прослеживается по всем налогам данной группы*. Так, доходы региональных бюджетов от налога, уплачиваемого при патентной системе налогообложения, возросли в 2,1 раза (на 25,6 млрд руб.), а налога на профессиональный доход — на 59,8% (на 15,3 млрд руб.). Поступления в рамках нового экспериментального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения» увеличились по сравнению с прошлогодними суммами в 2,4 раза. Его доля в структуре налогов на совокупный доход невелика — менее 0,1% (он действует на территории четырех субъектов РФ). Обращают на себя внимание высокие значения прироста поступлений единого сельскохозяйственного налога (36,1% по сравнению с прошлогодними показателями) и торгового сбора (30,7% соответственно). Данная совокупность налогов адресуется преимущественно малому бизнесу (за исключением двух последних) и отражает степень активности индивидуальных предпринимателей и малого биз-

неса в целом в субъектах РФ. Отчасти высокие темпы роста доходов от налогов на совокупный доход являются следствием эффекта низкой базы прошлого года.

Самостоятельную проблему представляют невысокие темпы роста доходов региональных бюджетов от акцизов. По итогам 9 месяцев 2024 г. эти поступления увеличились всего на 2,5%, или на 21,6 млрд руб. С учетом темпов инфляции доходы от акцизов составили всего 94,7% прошлогодних. В рамках данной группы доходов доминируют поступления акцизов на дизельное топливо и автомобильный бензин. На них приходится более 65% общей суммы акцизов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов РФ. В январе – сентябре 2024 г. в реальном выражении увеличились только поступления акцизов на пиво и продукты, вырабатываемые на его основе (на 6,4%), а также акцизов на прямогонный бензин, которые имеют отрицательное значение (на 3,3%). Доля акцизов на пиво в общей сумме поступлений данной группы составила 19,4%. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ от акцизов на дизельное топливо с учетом инфляции составили 93,9% прошлогодних, а в номинальном выражении увеличились на 1,7%. Поступления акцизов на автомобильный бензин – 92,7% прошлогодних в реальном выражении (100,4% – в номинальном). Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% снизились даже по номинальным значениям – на 2,5% (в реальном выражении составили 90,0% прошлогодних).

Поступления поимущественных налогов в консолидированные бюджеты субъектов РФ в январе – сентябре 2024 г. оказались *выше прошлогодних показателей* на 10,8%, или на 52,8 млрд руб. (см. табл. 3). В реальном исчислении прирост данной совокупности налоговых доходов составил 2,3%. Динамику поступлений поимущественных налогов определяют доходы от налога на имущество организаций. На этот налог в январе – сентябре 2024 г. приходится более 77% всех налогов на имущество. Поступления этого налога по итогам 9 месяцев 2024 г. превысили показатели аналогичного периода 2023 г. на 5,2%, или на 47,3 млрд руб. Это обеспечило почти 40% прироста всех налогов на имущество. Динамика этого налога была наименее выраженной в рамках рассматриваемого временного интервала. Обращает на себя внимание существенный рост поступлений налога на имущество физических лиц. По сравнению с показателями 2023 г. доходы от этого налога возросли в 2,2 раза. Прирост его поступлений обеспечил более 17% общей суммы прироста поимущественных налогов при том, что его доля составляет всего 3,1% всех налогов на имущество. Поступления транспортного налога по итогам 9 месяцев текущего года увеличились на 40,5% (на 28,6 млрд руб.), земельного – на 19,7% (на 21,7 млрд руб.). Эти налоги обеспечили еще 42% общей суммы прироста налогов на имущество.

Доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в январе – сентябре 2024 г. составила 15,9% и сократилась по сравнению с прошлогодним уровнем

на 2,4 п.п. Общий тренд к сокращению доли трансфертов в общей сумме доходов региональных бюджетов выраженно просматривается с 2021 г., когда она составляла 19,7%.

Динамика различных видов безвозмездных поступлений в региональные бюджеты была разнонаправленной: сокращались поступления дотаций и иные межбюджетные трансферты, субсидии и субвенции росли. По абсолютным значениям наиболее существенно сократились поступления дотаций — на 182,4 млрд руб. (на 15,8%), а иные трансферты уменьшились на 160,0 млрд руб. (на 41,4%). Прирост поступлений субсидий и субвенций на 44,1 млрд руб. и на 19,7 млрд руб. не мог компенсировать столь существенное сокращение первых двух позиций. Различающаяся динамика разных видов безвозмездных поступлений приводит к изменению их структуры — за счет сокращения дотаций снижается доля нецелевых видов финансовой помощи с 51,9% в январе — сентябре 2019 г. до 39,9% — в 2023 г. и 37,1% — в 2024 г.

Необходимо отметить, что *безвозмездные поступления из федерального бюджета отставали* от прошлогодних значений в каждом из трех кварталов текущего года. Если в I квартале года отставание составляло 18,1%, во II — 3,9%, то в III квартале — 6,8%. На протяжении последних лет сохраняется значительная доля федеральных трансфертов, поступающих консолидированные бюджеты субъектов РФ в IV квартале года. Однако необходимо отметить, что с 2021 г. доля поступлений в IV квартале сокращается — с 36,2 до 33,8% в 2022 г. и 27,9% в 2023 г.

На фоне более чем умеренного номинального роста доходов региональных бюджетов в январе — сентябре 2024 г. их расходы превысили прошлогодние на 8,2%. Фактически речь идет *о приросте расходов, просто компенсирующих их инфляционное обесценение*. При этом превышение прошлогодних месячных значений объемов финансирования имело место практически в каждом месяце периода. Исключение составляет июнь, когда расходы в текущем году оказались ниже прошлогодних, но это отставание было компенсировано уже в июле 2024 г.

Сальдо консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам января — сентября 2024 г. было положительным и составило 1 038,7 млрд руб. Это ниже прошлогодних значений почти на 10%. Сумма профицита региональных бюджетов на 1 октября текущего года составила 6,5% фактически осуществленных расходов. Но ситуация в регионах существенно различалась. Так, из общей суммы бюджетного профицита на бюджеты Москвы и Московской области приходится более 68%. Значительное число регионов, испытывающих проблемы с формированием доходов, исполняют бюджеты с дефицитами. Например, в Кемеровской области за счет дефицита было профинансировано более 16% расходов 9 месяцев года.

Объем государственного и муниципального долга по состоянию на 1 октября составил 3 103,7 млрд руб. и сократился по сравнению с началом года на 88,2 млрд руб. (на 2,8%). В структуре долга в настоящее время доминируют бюджетные кредиты, которые составляют более

81,0% общей суммы обязательств. Эта доля на протяжении последних лет имеет выраженную тенденцию к росту, и по сравнению с началом года она возросла на 3,6 п.п. Фактически сегодня бюджетные кредиты, замещающие рыночные формы заимствований, призваны компенсировать недостатки и проблемы всей системы межбюджетных отношений (распределения налоговых полномочий, распределения расходных полномочий, межбюджетные трансферты).

Ситуация с формированием государственного долга в субъектах РФ существенно различалась. Для большинства регионов была характерна позитивная динамика — объем накопленного государственного и муниципального долга сокращался (53 субъекта РФ). Неизменным оставался долг в 3 субъектах РФ. В то же время в 30 регионах страны¹⁰ государственный долг увеличился. Значительный прирост объема долговых обязательств имел место в Мурманской области (69,9%), Иркутской области (64,4%) и в Камчатском крае (24,7%). По абсолютным значениям прироста объема долговых обязательств лидерами являются Мурманская, Иркутская и Архангельская области. Если в Мурманской и Иркутской областях и Камчатском крае долговая нагрузка относительно незначительна (16,3% — 37,8%), то в Архангельской области ситуация иная. Здесь долговая нагрузка (контролируемое значение) составляет 84,7%¹¹.

Закон о Федеральном бюджете на 2025 г. и плановый период 2026 г. и 2027 г. формирует существенные риски в рамках сохраняющейся практически неизменной модели межбюджетных отношений. Сокращение в реальном исчислении поступлений межбюджетных трансфертов несет *серьезные риски существенных провалов доходных поступлений бюджетов* ряда субъектов РФ с низкими значениями бюджетной обеспеченности. За три года планового периода номинальный прирост межбюджетных трансфертов предполагается на уровне 1,3%. К тому же прирост учитывает трансферты, направляемые новым регионам России в процессе встраивания их в общую модель межбюджетных отношений. Меры налоговой реформы неизбежно приведут к сокращению доходов субфедеральных бюджетов за счет перераспределения их в федеральный бюджет (повышение ставок и иные новации при обложении НДС, в частности) при сохранении сформировавшегося в текущем году выраженного отставания поступлений налога на прибыль в региональные бюджеты (уже потребовавшего в ряде субъектов РФ пересмотра расходной части бюджетов) приведет к существенным проблемам с формированием и исполнением региональных бюджетов. Результатом *неизбежно станет прирост объемов государственного долга ряда субъектов РФ* не только за счет кредитов Минфина, но и за счет кредитов коммерческих банков в условиях растущих ставок финансовых рынков.

¹⁰ Без учета новых субъектов РФ.

¹¹ Рассчитано по данным Единого портала бюджетной системы Российской Федерации. Государственный долг субъектов РФ. URL: <https://budget.gov.ru/> (дата обращения: 29.11.2024).

Сегодня фактически система формирования субфедерального долга с последующим перекредитованием Минфином и списанием долга восполняет пробелы действующей модели межбюджетных отношений. Сформировавшаяся тенденция к скрытому перераспределению налоговых доходов в пользу федерального бюджета в сочетании с фактическим переложением части расходов на субфедеральный уровень *формирует существенную угрозу роста субфедерального долга.*

* * *

Подводя некоторые итоги обзору текущего состояния российской бюджетной системы, отметим несколько потенциально значимых для нее особенностей утвержденного Закона о федеральном бюджете на 2025 г. и бюджетное трехлетие.

Сохранение значимой зависимости доходов федерального бюджета (и соответственно всей бюджетной системы) от динамики цен на нефть на мировых рынках, которая, в свою очередь, характеризуется высокой волатильностью и слабой предсказуемостью, создает существенные риски для формирования доходов всей бюджетной системы. Значения цены на нефть, так или иначе зависящие от мировых цен, непосредственно определяют ключевые параметры ряда источников нефтегазовых доходов и опосредованно — ключевых ненефтегазовых доходов. Ситуация первых трех кварталов текущего года свидетельствует о сохранении значимости данной проблемы в текущем году, а закон о федеральном бюджете — о сохранении данной проблемы в рамках всего горизонта бюджетного планирования.

Мероприятия налоговой реформы, стартующие с 1 января 2025 г., при очевидном позитивном влиянии на динамику поступлений ненефтегазовых доходов федерального бюджета несут и определенные риски. Это риски угнетения хозяйственной активности и сокращения объемов частных инвестиций вслед за сокращением объемов чистой прибыли, а также риски увеличения налоговой нагрузки на высокодоходные категории населения (потенциальных частных инвесторов). Сокращение объемов прибыли и вслед за ней поступлений налога на прибыль в бюджетную систему уже сегодня негативно сказывается на доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ. Вероятность сохранения данного тренда в следующем году весьма высока.

Сложившаяся модель межбюджетных отношений формирует определенные риски для бюджетной системы страны в целом. На фоне реального сокращения трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (при включении в действующую модель трансфертов новым регионам) мероприятия налоговой реформы приводят к перераспределению налоговых доходов в пользу федерального бюджета. Если для группы регионов с высокими значениями показателей бюджетной обеспеченности это не создаст существенных проблем, то для ряда регионов — реципиентов федеральной помощи это может повлечь за собой

необходимость наращивания объемов государственного субфедерального долга (в т.ч. и по рыночным ставкам), и в перспективе потребует от федерального центра списания задолженности после неоднократной реструктуризации долга.

Список литературы

1. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 октября 2023 г. // Федеральное Казначейство Минфина России. URL: <https://roskazna.gov.ru> (дата обращения: 10.11.2024).
2. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 октября 2024 г. // Федеральное Казначейство Минфина России. URL: <https://roskazna.gov.ru> (дата обращения: 10.11.2024).
3. Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018–2024 гг. // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2024_godakh (дата обращения: 26.11.2024).
4. Краткая ежемесячная информация об исполнении федерального бюджета // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute?id_57=80042-kratkaya_ezhemesyachnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzheta_mlrd._rub._nakopleno_s_nachala_goda (дата обращения: 26.11.2024).
5. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/727320-8> (дата обращения: 25.10.2024).
6. Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации. По состоянию на 1 октября 2023 г. Форма № 1-НМ // Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/13669389/ (дата обращения: 29.11.2024).
7. Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации. По состоянию на 1 октября 2024 г. Форма № 1-НМ // Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/14969328/ (дата обращения: 29.11.2024).

References

1. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetnykh fondov 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, 2023], *Federal'noe Kaznacheistvo Minfina Rossii* [Federal Treasury of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru> (accessed 10 November 2024).

2. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetykh fondov na 1 oktiabria 2024 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, 2024], *Federal'noe Kaznacheistvo Minfina Rossii* [Federal Treasury of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru> (accessed 10 November 2024).

3. Svedeniia o formirovanii i ispol'zovanii dopolnitel'nykh neftegazovykh dokhodov federal'nogo biudzheta v 2018–2024 gg. [Information on the Formation and Use of Additional Oil and Gas Revenues of the Federal Budget in 2018–2024], *Ministerstvo finansov Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2024_godakh (accessed 26 November 2024).

4. Kratkaya ezhemesiachnaya informatsiia ob ispolnenii federal'nogo biudzheta [Brief Monthly Information on the Execution of the Federal Budget], *Ministerstvo finansov Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute?id_57=80042-kratkaya_ezhemesiachnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzheta_mlrd_rub_nakopleno_s_nachala_goda (accessed 26 November 2024).

5. Poiasnitel'naia zapiska k projektu federal'nogo zakona “O federal'nom biudzhete na 2025 god i na planovyi period 2026 i 2027 godov” [Explanatory Note to the Draft Federal Law “On the Federal Budget for 2025 and for the Planning Period of 2026 and 2027”], *Sistema obespecheniia zakonodatel'noi deiatel'nosti* [System of Support of Legislative Activity]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/727320-8> (accessed 25 October 2024).

6. Postuplenie nalogov, sborov i inyykh obiazatel'nykh platezhei v konsolidirovannyi biudzhets Rossiiskoi Federatsii. Po sostoianiiu na 1 oktiabria 2023 g. Forma №1-NM [Receipt of Taxes, Fees and Other Mandatory Payments to the Consolidated Budget of the Russian Federation. As of October 1, 2023. Form No. 1-NM], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/13669389/ (accessed 29 November 2024).

7. Postuplenie nalogov, sborov i inyykh obiazatel'nykh platezhei v konsolidirovannyi biudzhets Rossiiskoi Federatsii. Po sostoianiiu na 1 oktiabria 2024 g. Forma № 1-NM [Receipt of Taxes, Fees and Other Mandatory Payments to the Consolidated Budget of the Russian Federation. As of October 1, 2024. Form No. 1-NM], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/14969328/ (accessed 29 November 2024).

RUSSIA'S BUDGET SYSTEM IN 2024. PRELIMINARY RESULTS AND EMERGING TRENDS

The revenues of all components of the Russian budget system showed positive growth rates in January–September 2024. Revenues to the federal budget have increased most significantly, both from oil and gas and non-oil and gas revenues. The pronounced dependence of federal budget revenues on world oil prices remains, provoking the budget execution risks. The growth rate of revenues of the consolidated (enlarged) budget of the country lagged behind the growth of federal budget revenues, but outpaced the rate of inflation. The excess

of last year's values in real terms occurred both in terms of tax revenues, social insurance premiums and other taxes and fees. Compared to last year, the receipts of practically all taxes have increased. The exception is budget revenues from corporate income tax, which have decreased even by nominal values. Regional budget revenues increased only in nominal terms. Here, against the background of nominal growth of own income, there was an absolute reduction in intergovernmental transfers. The drop in regional budget revenues from corporate income tax in many regions of the Russian Federation was not offset by an increase in personal income tax revenues. The dynamics of expenditures of the components of the budget system in the first 9 months of the year also outstripped inflation.

Keywords: consolidated budget, federal budget, corporate income tax, personal income tax, region, regional budgets, intergovernmental transfers, public debt of the subjects of the Russian Federation.

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления — 03.12.2024 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

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

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

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:

Лыкова Л.Н., Букина И.С. Бюджетная система России в 2024 г.
Предварительные итоги и формирующиеся тенденции // Федерализм.
2024. Т. 29. № 4 (116). С. 76–94. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-76-94>

Р.О. ВОСКАНЯН

ДЕКОМПОЗИЦИЯ ПРИЧИН ОБРАЩЕНИЯ МУЛЬТИГОЛОСУЮЩИХ АКЦИЙ НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ

Мультиголосующие акции — относительно новый финансовый инструмент для мирового финансового рынка и совершенно новый — для российского. Это подтверждается тем, что в России нормативно-правовое регулирование мультиголосующих акций появилось в 2022 г. и пока только для международных компаний. Ввиду этого представляет интерес комплекс причин, побуждающий регуляторов финансовых рынков допускать обращение мультиголосующих акций. В рамках настоящей статьи автором поставлена цель декомпозиции причин обращения мультиголосующих акций на финансовом рынке для оценки возможностей решения стратегических задач развития российской экономики посредством введения в обращение нового финансового инструмента. Достижение данной цели предопределило необходимость выделения четырех блоковых причин: финансовых, пространственных, технологических и корпоративных. Крупнейший блок формируют корпоративные причины, связанные с управлением рисками при реализации финансовой политики компании и формировании инвестированного капитала. Блок финансовых причин связан с необходимостью развития финансового рынка и повышения уровня устойчивости финансовой системы. Блок пространственных причин связан с возможностями развития экономики отдельных регионов Российской Федерации за счет дополнительного развития инфраструктуры и повышения налоговых доходов от компаний, регистрируемых в качестве МКПАО, в т.ч. для использования мультиголосующих акций. Блок технологических причин связан с развитием конкурентоспособной экономики, высокотехнологичного производства и снижения уровня зависимости от высокотехнологично импорта. Проведенная декомпозиция позволила автору обосновать перспективную роль мультиголосующих акций в обеспечении финансовой стабильности российского финансового рынка за счет частичного снижения волатильности котировок акций в корпоративном секторе.

Ключевые слова: инвестированный капитал, структура капитала, финансирование, финансовая стратегия, финансовый инструмент, финансовый менеджмент, регион.

JEL: G32, G33, G23, G11

Мультиголосующие акции получили распространение в XX в. Компании, относящиеся к семейным, выпускали мультиголосующие акции, *чтобы сохранить контроль над управлением*, привлекая внешнее финансирование. Наиболее известный пример – выпуск акций класса В американской *Ford Motor Company*, которые не обращались на открытом рынке и принадлежали членам семьи Фордов [1, р. 473].

В XXI в. мультиголосующие акции стали широко применяться при формировании собственного капитала компаний в странах с высокотехнологичным производством. В настоящее время они получили нормативно-правовое регулирование на финансовых рынках США, Сингапура, Гонконга, Индии, Китая, Индонезии, Южной Кореи, Бразилии и ЮАР.



Рис. 1. Декомпозиция причин обращения мультиголосующих акций на финансовом рынке

Источник: составлено автором.

Мультиголосующие акции:

- не обращаются на рынке капитала;
- предоставляют акционеру более одного голоса на акцию на общем собрании акционеров;
- обладают ограниченным сроком обращения, т.к. при осуществлении сделок купли-продажи теряют ключевое свойство — предоставление владельцу большего количества голосов.

Данные характеристики свойственны мультиголосующим акциям на большинстве финансовых рынков. Однако регуляторы финансовых рынков по-разному подходят к интерпретации их характеристик и возможностей¹.

Широкое распространение мультиголосующих акций в начале XXI в. предопределяет необходимость комплексного исследования причин данного явления, что требует проведения декомпозиции причин для обоснования их обращения на финансовом рынке.

Причины, побудившие регуляторов финансовых рынков допустить обращение мультиголосующих акций, можно разделить на четыре основных блока, представленных на *рисунке 1*.

Рассмотрим выбранные причины с позиции возможного повышения устойчивости финансовой системы к шокам и эффективного функционирования с использованием мультиголосующих акций.

Формирование благоприятного инвестиционного климата

Работу системы управления инвестиционным процессом в стране определяют три блока взаимосвязанных решений: улучшение инвестиционного климата, рост капитализации бизнеса, структурные реформы [2, с. 26].

В условиях геополитической напряженности российский финансовый рынок столкнулся с оттоком капитала инвесторов из недружественных стран. Стали очевидны недостатки развития национального рынка с опорой прежде всего на инвесторов-нерезидентов [3, с. 135]. Отметим, что данная проблема не нова. Сложно переоценить негативное влияние как экспертных оценок, так и действий западных финансовых институтов во время азиатского финансового кризиса в конце XX в.

При рассмотрении данной проблемы на корпоративном уровне очевидно, что *компании сталкиваются с неопределенностью* ввиду изменения состава инвесторов-совладельцев. Владельцами долей в уставном капитале компании могут стать конкуренты и (или) иные инвесторы с противоположными взглядами на стратегию развития компании.

¹ Например, российский законодатель предусмотрел возможность использовать мультиголосующие акции в 2022 г. и только для международных компаний (см.: Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 332-ФЗ (ред. от 19 декабря 2022 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). В отличие от условий обращения мультиголосующих акций на вышеперечисленных финансовых рынках, на российском рынке мультиголосующие акции могут быть как обыкновенными, так и привилегированными.

В данном случае мультиголосующие акции позволяют основателям сохранить за собой право контроля в рамках принятия решений на общем собрании акционеров, сохранить приверженность выбранному вектору развития и не допустить формирования дополнительных рисков для стейкхолдеров. В результате на фоне общей неопределенности *на рынке достигается снижение волатильности* для стейкхолдеров конкретной компании, несмотря на смену инвесторов.

Подобная практика способна повысить уровень делового климата на финансовом рынке, в частности повысить уверенность контрагентов в способности руководства компании выбирать источники финансирования таким образом, что их структура не окажет критичного влияния на реализацию основной деятельности. В результате это может повысить уровень инвестиционного климата, что приведет к увеличению объемов инвестиций непосредственно в текущую хозяйственную деятельность участников корпоративного сектора финансового рынка.

Подчеркнем, что в заданных условиях становится не столь важно, будут ли новые инвесторы резидентами или нет. Важно, что контроль над принятием ключевых решений на общем собрании акционеров сохранится у основателей российской компании, которые предложили предпринимательскую идею и создали условия для роста фундаментальной стоимости компании.

Повышение уровня развития финансового рынка

Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 г. и период 2024 и 2025 гг. включают задачу развития рынка капитала и иных механизмов для долгосрочного финансирования экономического развития. В документе² подчеркивается, что «российские компании проявляют слабый интерес к долевым финансированию, которое по сути своей является наиболее долгосрочным; поэтому развитию именно долевого финансирования в России будет уделено особое внимание в предстоящие годы». Авторы документа акцентируют внимание на необходимости развития инструментов финансирования для обращения на фондовом рынке Российской Федерации.

На наш взгляд, важно развивать возможности компаний *выбирать источники финансирования вне фондового рынка*, поскольку они представляют интерес для большего количества компаний по разным объективным причинам, не рассматривающих возможность размещения акций на фондовой бирже в среднесрочной перспективе. В подтверждение данного тезиса приведем статистику Федеральной налоговой службы на 1 сентября 2024 г., визуализированную на *рисунке 2*.

² Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 год и период 2024 и 2025 годов // Банк России. 2022. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/143773/onfr_2023-2025.pdf (дата обращения: 29.08.2024).

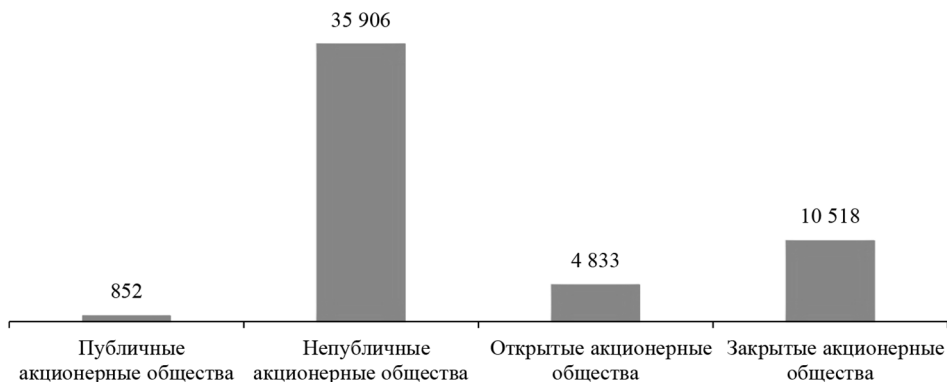


Рис. 2. Количество акционерных обществ, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц

Источник: составлено автором по: [4].

Данные Федеральной налоговой службы позволяют заключить, что большинство (69%) российских акционерных обществ зарегистрировано в форме непубличных акционерных обществ. Общее количество непубличных и закрытых акционерных обществ формирует значительное большинство (89%). Следовательно, вопросы совершенствования рынка долгосрочного долевого финансирования непубличных компаний *играют ключевую роль* в повышении уровня развития финансового рынка России.

Мультиголосующие акции не обращаются на фондовой бирже, поэтому они могут стать инструментом долгосрочного долевого финансирования, *представляющим интерес именно для непубличных акционерных обществ*. Как уже отмечалось ранее, при заключении сделок купли-продажи мультиголосующие акции теряют ключевую характеристику. В результате снижается спекулятивный интерес к мультиголосующей акции, что может выступать основанием для сохранения данной ценной бумаги в инвестиционном портфеле до момента, когда ее стоимость, а следовательно, и стоимость всей компании, существенно возрастет.

Повышение уровня устойчивости финансовой системы

Справедливо отмечается, что финансовые рынки меняются *ввиду появления большего количества неквалифицированных инвесторов*, чье поведение сильно отличается от поведения институциональных, рационально действующих инвесторов, что значительно изменило природу волатильности [5, с. 21].

На наш взгляд, основатели, которые обычно и являются владельцами мультиголосующих акций, проявляют наибольший интерес к повышению стоимости компании по двум причинам: во-первых, по причине заинтересованности в повышении уровня собственного благосостояния; во-вторых, по причине необходимости приобретения и поддержания

высокого уровня деловой репутации для успешного осуществления предпринимательской деятельности в будущем.

Итальянские ученые также подчеркивают важную роль деловой репутации инвестора, отмечая, что это во многом зависит от того, как долго он будет участвовать в капитале компании [6, р. 11], т.е. является ли он убежденным или непостоянным инвестором по критерию горизонта инвестирования. Также выявлено, что и деловая репутация генерального директора оказывает существенное влияние на решения акционеров. Особенно, если речь идет о лицах с успешным послужным списком и наградами за профессиональную деятельность [7, р. 17]. Принимая во внимание, что основатели компании – владельцы мультиголосующих акций обычно активно вовлечены в процессы управления компанией и порой занимают руководящие позиции, уровень их деловой репутации безусловно значим и для компании в настоящее время, и для их инвестиционных проектов в будущем. Следовательно, владельцы мультиголосующих акций действительно должны быть заинтересованы в формировании устойчивых темпов роста стоимости компании в долгосрочной перспективе.

Вышесказанное позволяет заключить, что мультиголосующие акции могут рассматриваться в качестве инструмента долгосрочного долевого финансирования, снижающего уровень волатильности финансового рынка.

Развитие конкурентоспособной экономики

Такие высокотехнологичные компании, как, например, *Alphabet, Square, Carnava, Snap, Dropbox, Pinterest, Coinbase*, прошли IPO на американских фондовых площадках, формируя структуру собственного капитала с использованием мультиголосующих акций. Возможность использования данного финансового инструмента привлекла и зарубежные компании. Компании *Alibaba Group, JD.com* и *Pinduoduo* выбрали для проведения IPO американские фондовые площадки. Справедливо отметить, что *основной причиной выбора американского финансового рынка* для привлечения долевого финансирования стал высокий уровень развития фондового рынка США и большое количество инвесторов, ориентированных на инвестиции в высокотехнологичные компании. Вместе с тем перечисленные азиатские компании в США использовали для формирования собственного капитала мультиголосующие акции, недоступные в то время на китайском финансовом рынке.

Решение регулятора о возможности обращения мультиголосующих акций позволяет повысить уровень конкурентоспособности финансового рынка и национальной экономики, заинтересовать перспективные компании в осуществлении основной деятельности и формировании собственного капитала на национальном рынке, в т.ч. за счет привлечения средств розничных инвесторов.

Решение российского регулятора предоставить возможность использовать мультиголосующие акции только международным компаниям формирует дополнительные условия развития конкурентоспособности отдельных регионов Российской Федерации. Местонахождение международной компании должно быть на территориях Калининградской области или Приморского края³. Следовательно, компании, заинтересованные в использовании мультиголосующих акций для формирования собственного капитала, *будут регистрироваться в указанных регионах.*

К сентябрю 2024 г. завершили процесс редомициляции на российском рынке и регистрации в качестве МКПАО «Яндекс», «Алсиб», «Лента» и ОК «РУСАЛ» в г. Калининграде; МД «Медикал Груп», «Юнайтед Медикал Груп» и ВК на о. Октябрьский; ТКС Холдинг на о. Русский. Ожидается редомициляция *Cian, HeadHunter* и «Русагро».

Регистрация компаний, в т.ч. лидеров отдельных секторов экономики, в указанных регионах способствует пополнению региональных бюджетов за счет дополнительных налоговых отчислений, концентрации интеллектуального капитала и формированию инфраструктуры, необходимой для обеспечения непрерывной работы самих компаний и комфортных условий проживания сотрудников.

Повышение инвестиционной привлекательности отдельных регионов государства посредством предоставления возможности использования мультиголосующих акций может оказать долгосрочное положительное влияние на развитие регионов и повышение уровня их конкурентоспособности.

Обеспечение эффективных условий для формирования интеллектуального капитала

Приведенные выше примеры могут рассматриваться как один из аргументов в пользу обращения мультиголосующих акций на финансовом рынке отдельной страны, *если регулятор ставит задачи* привлечения большего количества компаний и повышения уровня деловой активности. В настоящее время большинство стран мира, стремясь сохранить свои конкурентные преимущества, вступают в борьбу на мировом рынке не столько за природные ресурсы, сколько за технологии [8, с. 116]. Возможно, этим руководствовался и российский регулятор финансового рынка, когда в 2022 г. предусмотрел возможность использования мультиголосующих акций международными компаниями.

Также обращение мультиголосующих акций опосредованно способствует формированию интеллектуального капитала, задействованного в работе компаний, финансирующих деятельность с использованием

³ Ст. 2 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ (ред. от 8 августа 2024 г.) «О международных компаниях и международных фондах».

данного финансового инструмента. Именно высокотехнологичные компании различных секторов экономики развивают интеллектуальный капитал, необходимый для формирования конкурентной независимой экономики.

Развитие высокотехнологичного производства

Проведенное на американском рынке исследование показало, что использование высокотехнологичными компаниями мультиголосующих акций *приводит к нивелированию рисков* враждебного поглощения и повышению качества инновационной деятельности [9]. Значительную роль в развитии высокотехнологичных компаний играют НИОКР, требующие постоянного повышения объемов финансирования. Однако компании не могут бесконечно увеличивать долю заемных источников финансирования в структуре капитала так, чтобы не столкнуться с непропорциональным ростом риска банкротства.

Мультиголосующие акции позволяют учредителям компании привлекать внешнее доленое финансирование без потери контроля за реализацией стратегии развития компании. Таким образом, сохраняется паритет между задачами сохранения приоритетности утвержденного вектора развития и обеспечения осуществляемых НИОКР необходимыми финансовыми ресурсами.

Как уже отмечалось, обращение мультиголосующих акций может привести к положительным изменениям на финансовом рынке и формированию интеллектуального капитала. Данные условия можно рассматривать как благоприятные для последовательного развития высокотехнологичного производства.

Снижение критической зависимости от импортируемых технологий

Согласно Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, до 2030 г. и в дальнейшей перспективе планируется ускоренная разработка импортонезависимых технологий, освоение и локализация известных иностранных технологий, а также стабильное увеличение экспорта отечественных наукоемких технологий и продукции⁴.

Достижение поставленных целей требует *активного участия частного сектора экономики в финансировании НИОКР*. На российском финансовом рынке известны примеры высокотехнологичных компаний, достигнувших успеха в условиях конкуренции с внешними игроками: *Yandex, Ozon, VK, Positive Technologies* и т.д. Непредсказуемость российского рынка не стала существенным препятствием для размещения акций высокотехнологичных компаний на фондовой бирже. В 2024 г. IPO прошли «Делимобиль», «Диасофт», МФК «Займер», «МТС-Банк»,

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

ПАО «Элемент», *IVA Technologies* и др. Таким образом, со стороны высокотехнологичных компаний разных отраслей экономики наблюдается спрос в дополнительном внешнем финансировании, необходимом на этапе активного роста компаний. Предполагаем, что в условиях снижения конкуренции со стороны иностранных высокотехнологичных гигантов российские инвесторы с высоким уровнем толерантности к риску могут проявить долгосрочный интерес к российским высокотехнологичным компаниям.

Использование долевого финансирования можно *условно рассматривать* как бессрочное в сравнении с долговыми источниками финансирования, предоставляемыми в обязательном порядке с условием срочности (за исключением бессрочных облигаций). В этом случае у компаний появляются «длинные» деньги, которые можно инвестировать в НИОКР и в дальнейшем коммерциализировать, снизив необходимость приобретения и внедрения готовых решений, импортируемых с зарубежных рынков ввиду требования срочного удовлетворения финансовых интересов кредиторов.

Следовательно, в среднесрочной и долгосрочной перспективах (в зависимости от конкретной отрасли экономики) можно будет рассчитывать на снижение потребности в импорте высокотехнологичной продукции и (или) технологий.

Снижение риска банкротства

Высокотехнологичные компании характеризуются высоким уровнем риска основного вида деятельности, т.к. научно-технический прогресс и результаты НИОКР могут оказать как благоприятное, так и негативное воздействие на развитие компании. По этой причине высокотехнологичные компании привлекают инвесторов *с высокой толерантностью к риску*.

Риск, характеризующий конкретную компанию, формируется под влиянием множества факторов. К внешним в современных условиях следует отнести геополитические риски, актуальные не только для российского рынка. Например, на китайском рынке высокотехнологичные компании привлекают агрессивных инвесторов, несмотря на санкции против китайских высокотехнологичных компаний со стороны США, увеличение налогов и усиление давления государственных регуляторов [10, с. 207].

К внутренним рискам относится финансовый риск, связанный со структурой капитала и выбором источников финансирования, а также с условиями их привлечения. В 2023–2024 гг. на российском рынке наблюдается последовательное повышение стоимости кредитных ресурсов, оказывающее влияние на выбор политики финансирования компаний и на уровень риска изменения процентных ставок.

Волатильность процентных ставок по кредитным операциям оказывает влияние на способность нефинансовых компаний своевременно осуществлять уплату процентов по кредитам и займам. Согласно данным

официального электронного канала «Федресурс», в России увеличилось количество сообщений о введении судами процедур в отношении юридических лиц о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства: I квартал 2023 г. — 1 367 сообщений, II квартал 2023 г. — 1 748 сообщений; I квартал 2024 г. — 2 093 сообщения, II квартал 2024 г. — 2 270 сообщений⁵.

На наш взгляд, сокращению количества банкротств может способствовать возможность использования мультиголосующих акций. Основатели компаний получают шанс привлекать больше источников долевого финансирования, сокращая долю долгового финансирования в структуре капитала. Тогда компании будут характеризоваться более низким уровнем финансового рычага, что положительно скажется на результатах скоринговой оценки и стоимости привлечения кредитных ресурсов. Вместе с тем основатели компании сохраняют контроль за развитием, обеспечивая дальнейшее осуществление долгосрочных проектов в области НИОКР.

Создание условий для увеличения доли собственного капитала в инвестированном капитале компании

Долевые инструменты финансирования являются «младшими» по сравнению с долговыми инструментами. Одновременно с этим проценты к уплате по заемному капиталу формируют налоговый щит. Инвесторы с низким уровнем толерантности к риску не всегда готовы инвестировать исключительно в собственный капитал компании. Возможны сценарии, при которых инвестор одновременно владеет долей как в собственном, так и в заемном капитале компании, тем самым осуществляя стратегию управления инвестиционным риском.

Предполагаем, что опционная составляющая мультиголосующих акций может выступать эффективным основанием для принятия решения об увеличении доли долевого финансирования в структуре инвестированного капитала компании.

Мультиголосующие акции по своей сути близки к американскому опциону на продажу: во-первых, в силу свойства конвертации в базовый актив (обыкновенные или привилегированные акции); во-вторых, ввиду возможности осуществления конвертации до окончания срока обращения при заключении сделок купли-продажи, что свойственно именно американскому опциону, а не европейскому; в-третьих, вследствие возможности реализации опционной премии при превышении цены исполнения (т.е. продажи акции) над текущей ценой (ценой обыкновенной акции компании в момент выпуска мультиголосующей).

Приобретение опциона на покупку предполагает, что инвестор рассчитывает на повышение цены и получение опционной премии. В рас-

⁵ Банкротства в России: I полугодие 2024 года. Статистический релиз Федресурса // Официальный сайт Федресурса. URL: <https://fedresurs.ru/news/6c0127b8-b92d-40a1-a38a-d9ca84f523c1> (дата обращения: 29.08.2024).

смаатриваемом нами контексте выпуск и сохранение мультиголосующих акций в инвестиционном портфеле основателя компании — сигнал рынку об убежденности инвестора в будущем росте рыночной стоимости компании. При прочих равных условиях, подобный сигнал может оказать положительное влияние на интерес инвесторов к различным категориям долевых ценных бумаг компании и способствовать увеличению доли собственного капитала в инвестированном капитале компании.

Предоставление компаниям гибкости при формировании собственного капитала

Гибкость формирования собственного капитала с использованием мультиголосующих акций раскрывается в двух аспектах.

Во-первых, отметим упомянутое выше свойство конвертации мультиголосующей акции в иные категории акций из расчета один к одному. Данное свойство позволяет *осуществлять гибкое управление структурой собственного капитала*, не оказывая влияния на структуру инвестированного капитала компании и, как следствие, на результаты скоринговой оценки компании, основанной в т.ч. на показателях, характеризующих структуру капитала.

Конвертация мультиголосующих акций может быть осуществлена при желании основателя выйти из бизнеса и при желании изменить степень влияния на принятие решений в рамках общего собрания акционеров. Справедливо предположить, что подобная возможность приобретает особую важность по мере развития компании и увеличения уровня диверсификации деятельности, т.е. по мере того, как знания и компетенции всех акционеров становятся относительно равными при принятии стратегических управленческих решений компании-конгломерата.

Во-вторых, необходимо отметить свойство *предоставления дополнительных голосов на акцию*. В настоящее время в России значение мультипликатора голосования (отношение количества голосов на акцию) по мультиголосующим акциям законодательно не регламентировано. Из этого следует, что учредители и руководство компании обладают определенным уровнем гибкости при формировании структуры собственного капитала с использованием мультиголосующих акций. Подобная гибкость представляется релевантной при нахождении консенсуса между основателями и иными учредителями компании по вопросу влияния владельцев мультиголосующих акций на принятие решений в рамках общего собрания акционеров.

Осуществление долгосрочной финансовой стратегии

Инвестиционная привлекательность участников корпоративного сектора во многом зависит от выбора источников и структуры финансирования. Финансовая стратегия предопределяет уровень финансо-

вого риска компании. Результаты оценки уровня финансового риска активов принимаются во внимание при формировании инвестиционного портфеля. Тогда задача руководства компании — способствовать формированию условий, при которых *инвестор предпочтет сохранить ценные бумаги компании* при осуществлении ребалансировки портфеля.

Заметим, что при осуществлении ребалансировки портфеля инвестор учитывает множество факторов. Однако задача финансового менеджмента заключается непосредственно в осуществлении финансовой, инвестиционной и дивидендной политики. Перечисленные три направления находятся в тесной взаимосвязи, и задача финансового руководства компании заключается в реализации политики финансирования, способствующей эффективной реализации инвестиционной и дивидендной политик в долгосрочном периоде.

Как уже отмечалось выше, владельцы мультиголосующих акций — одни из наиболее заинтересованных стейкхолдеров, особенно, если совмещают роли акционера и руководителя. Осуществление долгосрочной финансовой стратегии компании с использованием мультиголосующих акций предоставляет возможность иным акционерам перекладывать функцию активного акционера на владельцев мультиголосующих акций. Подобный подход к владению акциями позволяет владельцам обыкновенных и привилегированных немультиголосующих акций сокращать транзакционные издержки.

В результате на протяжении длительного периода возможно отсутствие существенных изменений в выборе источников формирования собственного капитала компании, что способствует реализации долгосрочной финансовой стратегии и частичному снижению волатильности котировок акций в корпоративном секторе финансового рынка.

Заключение

Публичная декларация целей и задач Министерства финансов Российской Федерации на 2024 г. содержит шесть целей, пятая из которых звучит следующим образом: «Формирование долгосрочных финансовых ресурсов для развития экономики и обеспечение стабильности финансового рынка»⁶. Достижение данной цели предполагает в т.ч. развитие инструментов долгового и долевого финансирования.

На наш взгляд, указанная цель будет сохранять релевантность для российского финансового рынка в течение длительного периода. В последние годы участники корпоративного сектора финансового рынка столкнулись с сужением диапазона выбора финансовых инструментов для финансирования деятельности. В качестве примера можно привести сокращение возможностей российских компа-

⁶ Публичная декларация целей и задач Минфина России на 2024 год // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=307917-publichnaya_deklaratsiya_tselei_i_zadach_minfina_rossii_na_2024_god (дата обращения: 29.08.2024).

ний использовать депозитарные расписки для привлечения долевого финансирования на зарубежных финансовых рынках. Вместе с тем в 2024 г. российская экономика характеризуется высокой стоимостью привлечения долговых инструментов финансирования, что повышает актуальность развития российского рынка долевого финансирования. В этой связи обращение мультиголосующих акций на российском финансовом рынке позволит создать условия для формирования тренда к повышению доли долевого финансирования в инвестиционном капитале компании.

Подводя итог сказанному, заметим, что полученные результаты исследования, с одной стороны, свидетельствуют о тесной взаимосвязи между финансовыми и корпоративными причинами обращения мультиголосующих акций на финансовом рынке. С другой стороны, полученные результаты позволяют констатировать, что пространственные и технологические причины меньше связаны с финансовыми инструментами. Однако, по мнению автора, мультиголосующие акции позволяют решать комплексные задачи и их обращение способствует снижению уровня неопределенности на финансовом рынке в долгосрочной перспективе.

Список литературы

1. Ross S.A., Westerfield R.W., Jaffe J.F., Jordan B.D. Corporate Finance. 11th edition. New York: McGraw-Hill Education, 2016. 1055 p.
2. Буданов И.А. Инвестирование как процесс накопления основного капитала страны // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2023. Т. 21. № 4. С. 23–47.
3. Головин М.Ю. Российский финансовый сектор в меняющейся мировой финансовой системе // Научные труды Вольного экономического общества России. 2023. Т. 241. № 3. С. 129–138.
4. Отчет по форме № 1-ЮР (2024 год) // Официальный сайт Федеральной налоговой службы (ФНС России). 2024. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/14414858/ (дата обращения: 05.09.2024).
5. Семенкова Е.В., Зекох Т.А. Изменение природы волатильности на российском фондовом рынке // Банковские услуги. 2021. № 3. С. 15–23.
6. Del Giudice A., Signori A. Sponsor Reputation and Agency Conflicts in SPACs // International Review of Financial Analysis. 2024. Vol. 92. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2023.103054>
7. David T., Di Guili A., Romec A. CEO Reputation and Shareholder Voting // Journal of Corporate Finance. 2023. Vol. 83. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2023.102476>
8. Воронина Т.В., Гамбарян Р.Г. Влияние человеческого капитала на позиции стран в мировом экспорте высокотехнологичной // Российский внешнеэкономический вестник. 2024. № 2. С. 104–120.
9. Cao X., Leng T., Goh J., Malatesta P. The Innovation Effect of Dual-Class Shares: New Evidence from US Firms // Economic Modelling. 2020. Vol. 91. P. 347–357.
10. Ивашкевич Т.В., Саврасова Д.В. Российский рынок ценных бумаг: проблемы и пути их решения через крупнейших биржевых игроков // Инновационное развитие экономики. 2022. № 5 (71). С. 201–207.

References

1. Ross S.A., Westerfield R.W., Jaffe J.F., Jordan B.D. Corporate Finance. 11th edition. New York, McGraw-Hill Education, 2016, 1055 p.
2. Budanov I.A. Investirovanie kak protsess nakopleniia osnovnogo kapitala strany [Investment as a Process of Accumulation of Fixed Capital of the Country], *Nauchnye trudy: Institut narodnokhoziaistvennogo prognozirovaniia RAN* [Scientific Works: Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences], 2023, Vol. 21, No. 4, pp. 23–47. (In Russ.).
3. Golovnin M.Iu. Rossiiskii finansovyi sektor v meniaiushcheisia mirovoi finansovoi sisteme [Russian Financial Sector in the Changing Global Financial System], *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii* [Scientific Works of the Free Economic Society of Russia], 2023, Vol. 241, No. 3, pp. 129–138. (In Russ.).
4. Otchet po forme № 1-IuR (2024 god) [Report on Form No. 1-YuR (2024)], *Ofitsial'nyi sait Federal'noi nalogovoi sluzhby (FNS Rossii)* [Official Website of the Federal Tax Service (FTS of Russia)], 2024. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/14414858/ (accessed 05 September 2024).
5. Semenkova E.V., Zekokh T.A. Izmenenie prirody volatil'nosti na rossiiskom fondovom rynke [Changing the Nature of Volatility in the Russian Stock Market], *Bankovskie uslugi* [Banking Services], 2021, No. 3, pp. 15–23. (In Russ.).
6. Del Giudice A., Signori A. Sponsor Reputation and Agency Conflicts in SPACs, *International Review of Financial Analysis*, 2024, Vol. 92. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2023.103054>
7. David T., Di Guili A., Romec A. CEO Reputation and Shareholder Voting, *Journal of Corporate Finance*, 2023, Vol. 83. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2023.102476>
8. Voronina T.V., Gambarian R.G. Vliianie chelovecheskogo kapitala na pozitsii stran v mirovom eksporte vysokotekhnologichnoi [The Influence of Human Capital on the Positions of Countries in Global High-Tech Exports], *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik* [Russian Foreign Economic Bulletin], 2024, No. 2, pp. 104–120. (In Russ.).
9. Cao X., Leng T., Goh J., Malatesta P. The Innovation Effect of Dual-Class Shares: New Evidence from US Firms, *Economic Modelling*, 2020, Vol. 91, pp. 347–357.
10. Ivashkevich T.V., Savrasova D.V. Rossiiskii rynek tsennykh bumag: problemy i puti ikh resheniia cherez krupneishikh birzhevykh igrokov [Russian Securities Market: Problems and Ways to Solve Them Through the Largest Stock Market Players], *Innovatsionnoe razvitie ekonomiki* [Innovative Development of the Economy], 2022, No. 5 (71), pp. 201–207. (In Russ.).

DECOMPOSITION OF REASONS INFLUENCING THE UTILIZATION OF MULTIPLE VOTING SHARES ON THE FINANCIAL MARKET

Multiple voting shares are a relatively new financial instrument for the global financial market and a completely new one for the Russian one, which is confirmed by the fact that in Russia the regulatory regulation of multiple voting shares appeared in 2022 and so far only for international companies. In view of this, a set of reasons is of interest, encouraging financial market regulators to allow the circulation of multiple voting shares. This article focuses on dissecting the factors that contribute to the use of multiple voting shares in the financial market, with the goal of exploring their potential for addressing strategic challenges in the Russian economy. Identifying four blocks of reasons is essential for achieving this

goal, including financial, spatial, technological, and corporate factors. The largest block is formed by corporate reasons related to risk management in the implementation of the company's financial policy and the formation of invested capital. The block of financial reasons is related to the need to develop the financial market and increase the level of stability of the financial system. The concept of spatial zoning is linked to the potential for economic growth in specific regions of the Russian Federation through the augmentation of tax income from companies registered as IPJSC, particularly through the utilization of multiple voting shares. The block of technological reasons is associated with the development of a competitive economy, high-tech production and a decrease in the level of dependence on high-tech imports. The author's decomposition supported the idea that multiple voting shares can contribute to financial stability by reducing stock volatility in the corporate sector of the Russian market.

Keywords: invested capital, capital structure, financing, financial strategy, financial instrument, financial management, region.

JEL: G32, G33, G23, G11

Дата поступления – 07.09.2024 г.

ВОСКАНЯН Роза Оганесовна

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансового и инвестиционного менеджмента;

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» / Ленинградский проспект, д. 49/2, г. Москва, 125167.

e-mail: rose.01@mail.ru

VOSKANIAN Roza O.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Financial and Investment Management;

The Federal State Educational Budgetary Institution of Higher Education “Financial University under the Government of the Russian Federation” / 49/2, Leningradsky Av., Moscow, 125167.

e-mail: rose.01@mail.ru

Для цитирования:

Восканян Р.О. Декомпозиция причин обращения мультиголосующих акций на финансовом рынке // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4 (116). С. 95–109. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-95-109>

Н.В. БАХТИЗИНА, Б.Р. ХАБРИЕВ, М.Д. МАЗИЕВ

МИТИГАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ЛЕСОКЛИМАТИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ В РОССИИ*

Россия, обладающая значительным потенциалом увеличения поглощающей способности экосистем, способным обеспечить ей статус мирового климатического донора, в настоящее время недостаточно эффективно использует такой инструмент митигации, как лесоклиматические проекты. Причины этого — незрелость отечественной нормативно-правовой базы и механизма государственной поддержки лесоклиматических проектов, а также низкая активность российских компаний на национальном и международном добровольных углеродных рынках. В статье рассмотрены оценки выбросов и поглощений парниковых газов в России и мире. В работе определена роль лесного хозяйства в выполнении ключевой долгосрочной цели национальной климатической политики — достижении не позднее 2060 г. баланса между антропогенными выбросами парниковых газов и их поглощением. Авторами раскрыто содержание лесоклиматических проектов, показана их значимость для социо-эколого-экономической системы регионов и обоснована необходимость предоставления государственной поддержки приоритетным проектам. В статье предложен подход к оценке и отбору лесоклиматических проектов для государственной поддержки в регионах.

Ключевые слова: экосистемы России, регионы, выбросы, поглощения, парниковые газы, лесоклиматические проекты, государственная поддержка, критерии оценки, углеродная единица.

JEL: Q23, Q56, Q58

Реализация потенциала увеличения поглощающей способности лесов и других экосистем России может способствовать выполнению утвержденной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным ключевой долгосрочной цели по достижению климатической нейтральности не позднее 2060 г., а также обеспечить нашей стране статус мирового климатического донора. В мировой практике лесоклиматические проекты

* Работа выполнена при поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в рамках проекта № 075-15-2024-525 от 23 апреля 2024 г.

и другие природные решения, в основном финансируемые государством, используются как действенный инструмент смягчения изменений глобального климата (митигации) и адаптации к ним. В России, обладающей огромным потенциалом развития естественных поглотителей и накопителей парниковых газов, несмотря на наличие интереса бизнеса к лесоклиматическим проектам, эти природные решения не получили широкого распространения из-за неразвитости добровольного углеродного рынка и правовой базы реализации лесоклиматических проектов.

Выбросы и поглощения парниковых газов в России

Согласно данным *Energy Institute*, в 2023 г. выбросы парниковых газов¹ в мире увеличились на 2,1% г/г и составили 40,4 млрд CO_2 -экв., из них на выбросы CO_2 от сжигания ископаемого топлива пришлось 35,1 млрд т, или почти 87% глобальных выбросов парниковых газов. Почти 69% мировых выбросов парниковых газов в 2023 г. пришлось на десять стран в числе которых на четвертом месте находилась и Россия (см. рис. 1).

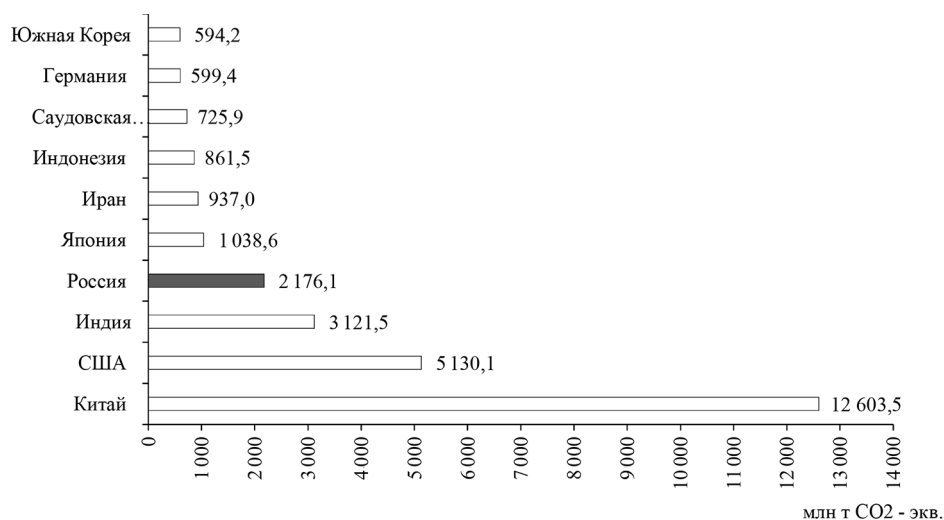


Рис. 1. Страны – основные эмитенты парниковых газов в 2023 г.

Источник: [1].

По данным *Energy Institute*, в 2023 г. выбросы парниковых газов в Российской Федерации увеличились на 0,5% г/г и составили 2 176,1 млн т CO_2 -экв., из них на выбросы углекислого газа от сжигания ископаемого топлива пришлось 1 614,7 млн т, или более 74% выбросов парниковых газов в стране.

Улавливание, использование и хранение углерода (*Carbon capture, use and storage; CCUS*) считается перспективной технологией сокраще-

¹ В секторах «Энергетика» и «Промышленные процессы».

ния глобальных выбросов CO₂ и включает: отделение углекислого газа из атмосферы, а также от промышленных и энергетических источников; транспортировку к месту хранения; долгосрочное хранение газа либо использование его для производства различной продукции. Согласно *Energy Institute*, в 2023 г. мировые мощности CCUS увеличились на 6,6% г/г и составили 55,0 млн т CO₂/год. Таким образом, хотя CCUS признана мировым экспертным сообществом одной из ключевых технологий, способствующих достижению целей Парижского соглашения по климату, в мире с использованием мощностей CCUS утилизируется менее процента глобальных выбросов углекислого газа [1].

В 2023 г. Россия также вошла в десятку стран-лидеров по мощностям CCUS (0,4 млн т CO₂/год). Глава Госкомиссии по запасам полезных ископаемых И.В. Шпуров заявил, что Россия обладает огромным потенциалом в части хранения углекислого газа (не менее 4,6 млрд т), что может позволить утилизировать не только собственные выбросы CO₂, но и оказывать помощь в этой сфере странам-партнерам².

Согласно последним опубликованным данным Национального доклада о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом³ (далее — Кадастр), в 2021 г. совокупные антропогенные выбросы всех парниковых газов в Российской Федерации составили 2 156,6 млн т CO₂-экв. Нетто-поглощение парниковых газов сектором «Землепользование, изменения в землепользовании и лесное хозяйство», где абсорбция парниковых газов преобладает над выбросами, составило 506,6 млн т CO₂-экв., что позволило скомпенсировать 23,5% суммарных антропогенных выбросов в других секторах и сократить нетто-выбросы в России до 1 650,0 млн т CO₂-экв. в 2021 г. При этом ключевую роль в абсорбции парниковых газов играют лесные земли, где нетто-поглощение составило в 2021 г. 614,4 млн т CO₂-экв.

Лесоклиматические проекты — ключевой инструмент достижения климатических целей России

Реализация потенциала поглощающей способности лесов и других экосистем России официально признана важнейшим механизмом, способным обеспечить декарбонизацию национальной экономики и достижение поставленных страной амбициозных климатических целей. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 г. № 3052-р принята Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых га-

² Госкомиссия по запасам оценила потенциал России по хранению CO₂ // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2023/08/29/992310-goskomissiya-po-zapasam-otsenila-potentsial-rossii-po-hraneniyu-co2>

³ Разработано под руководством Росгидромета в соответствии с обязательствами России по Рамочной Конвенции ООН об изменении климата.

зов до 2050 г.⁴ (далее — СНУР), рассматривающая два сценария — инерционный и целевой. Целевой сценарий предусматривает масштабные меры по декарбонизации экономики и увеличению поглощающей способности экосистем России. В этом сценарии поглощение парниковых газов в лесном хозяйстве к 2050 г. должно увеличиться почти в 15,6 раз к уровню базового 1990 г. до 1,2 млрд т CO₂-экв. Согласно СНУР (см. рис. 2), совокупные ежегодные инвестиции в реализацию дополнительных мер по охране и повышению качества управляемых экосистем до 2050 г. могут составить не менее 0,1% ВВП.

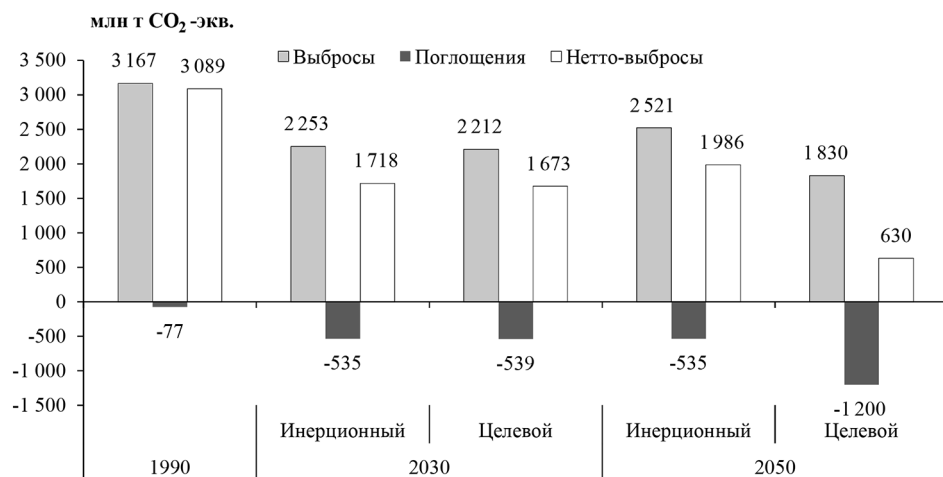


Рис. 2. Объемы выбросов и поглощения парниковых газов в России в сценариях СНУР

Реализация целевого сценария СНУР позволит достичь баланса между антропогенными выбросами парниковых газов и их поглощением в России не позднее 2060 г., что является *ключевой долгосрочной целью климатической политики*, установленной Климатической доктриной Российской Федерации, утвержденной Указом Президента России от 26 октября 2023 г. № 812⁵.

Следует отметить, что предусмотренный СНУР потенциал увеличения поглощения парниковых газов в России не является единственной имеющейся оценкой этого параметра, значение которого существенно различается в зависимости от методологии расчета [2]. В настоящее время в стране реализуются мероприятия по изучению потенциала

⁴ Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г., утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 г. № 3052-р // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399657/ba12a67ff89e1b6581fc0e37a3a6ff38f592f68e/

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2023 г. № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/82279.html?ysclid=m4a322yed9895728178>

увеличения поглощающей способности экосистем России, в первую очередь в рамках важнейшего инновационного проекта государственного значения «Единая национальная система мониторинга климатически активных веществ» (далее — ВИП ГЗ).

В октябре 2024 г. в Минэкономразвития России были рассмотрены предварительные итоги первого этапа ВИП ГЗ⁶. Он завершается в текущем году. Один из важнейших результатов этого этапа — применение новых, более совершенных подходов к учету выбросов и поглощений парниковых газов, которые позволят уточнить оценки Кадастра. В его рамках была организована сеть мониторинга поглощения углерода лесными и иными наземными экосистемами. В настоящее время действует уже 254 тестовых полигона; к 2030 г. сеть мониторинга будет расширена до 1 317 полигонов. В результате применения *новых подходов* ВИП ГЗ существенно снизятся оценки нетто-выбросов парниковых газов в России, в значительной степени за счет пересчета объемов поглощений парниковых газов. Так, нетто-поглощение парниковых газов лесами и другими экосистемами в 2021 г. за счет внедрения результатов ВИП ГЗ было оценено почти в два раза выше значения Кадастра (984 против 506,6 млн т CO₂-экв.).

Второй этап ВИП ГЗ, запланированный на 2025–2030 гг., предусматривает *развитие государственной наблюдательной сети* Росгидромета и совершенствование методологии учета, а также международное продвижение результатов проекта⁷.

Увеличение поглощающей способности экосистемам предполагает реализацию лесоклиматических проектов и других природных решений. В международной практике лесоклиматические проекты получили развитие в рамках действия Киотского протокола, а также регулируемых государством и добровольных систем торговли выбросами. Лесоклиматические проекты относятся к категории природных решений (*nature-based solutions*) и обеспечивают значимый вклад как с позиции митигации антропогенных изменений глобального климата, так и адаптации к ним. Указанные проекты также формируют ряд дополнительных эффектов, среди которых — сохранение биоразнообразия, регуляция водного режима, защита почв от эрозии, поставка экосистемных услуг, а также создание дополнительных рабочих мест и рост доходов населения в регионе реализации. При этом основным результатом лесоклиматического проекта является *количество выпускаемых в обращение углеродных*

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 октября 2022 г. № 3240-р «Об утверждении важнейшего инновационного проекта государственного значения «Единая национальная система мониторинга климатически активных веществ» и плана мероприятий («дорожной карты») по реализации его первого этапа (2022 - 2024 гг.)» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_430313/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/?ysclid=m4a493w9ou958382338

⁷ Минэкономразвития представило итоги первого этапа реализации «Российской системы климатического мониторинга» // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_predstavilo_itogi_pervogo_etapa_realizacii_rossiyskoy_sistemy_klimaticheskogo_monitoringa.html

единиц, рассчитываемых как разница между нетто-поглощением (или нетто-выбросами) парниковых газов в рамках проекта и по базовой линии, отражающей уровень выбросов при отсутствии мероприятий по лесоклиматическому проекту [3]. В рамках лесоклиматического проекта могут быть предусмотрены мероприятия по охране лесов от пожаров, защите лесов от вредителей и болезней, воспроизводству лесов, а также лесоразведению⁸.

В настоящее время в мире финансирование природных решений осуществляется большей частью за счет средств бюджетов, в первую очередь территориальных. Финансирование выделяется в основном в рамках текущих бюджетных расходов, прямого государственного инвестирования и субсидирования. Инфраструктура частного инвестирования в природные решения в настоящее время находится в стадии формирования и не получила широкого распространения в мире⁹.

На 29-й Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата в ноябре 2024 г. страны-участники согласовали руководящие принципы международной торговли углеродными сертификатами. Однако главным препятствием для подписания коллективного соглашения по международной торговле углеродными квотами остается позиция Евросоюза, настаивающего на цене углеродной единицы (€75–100 / т CO₂-экв.), на порядок превышающей стоимость углеродной единицы, формируемой в России, Бразилии и других развивающихся странах с высокой поглощающей способностью экосистем (\$7–15 / т CO₂-экв.)¹⁰.

Еще одной проблемой является низкая вовлеченность российских лесоклиматических проектов в международные добровольные рынки углеродных единиц. Это в значительной степени связано с тем, что для выхода на эти рынки необходима верификация климатических проектов по международным стандартам (*Verified Carbon Standard, Gold Standard, Clean Development Mechanism, American Carbon Registry* и др.). Единственным лесоклиматическим проектом в России, который использовал систему сертификации и контроля Киотского протокола и продажа углеродных единиц от которого прошла на международных добровольных рынках, стал «Бикинский углеродный проект в ареале обитания тигра: долгосрочное сохранение лесов в долине реки Бикин»,

⁸ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» № 566540-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/566540-8?ysclid=m4a4mlwps4560538081>

⁹ Природные климатические решения: обзор международных подходов Департамент многостороннего экономического сотрудничества минэкономразвития России // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/4cc45c240a939c79ffd2ca08b0d57715/071122.pdf?ysclid=m3fjcsf1k1727394367>

¹⁰ «Мы исходим из того, что бизнес у нас в стране работает осознанно, с пониманием ответственности» // Kept. URL: <https://mustread.kept.ru/interviews/my-iskhodim-iz-togo-cto-biznes-u-nas-v-strane-rabotaet-osoznanno-s-ponimaniem-otvetstvennosti/>

инициированный Общиной коренных малочисленных народов «Тигр» и WWF-Россия¹¹.

Согласно заявлению Министра экономического развития Российской Федерации М.Г. Решетникова, важнейшая задача сегодня — верификация результатов реализации климатических проектов, в первую очередь на уровне БРИКС. В этом направлении имеются определенные положительные результаты. В октябре 2024 г. состоялась первая сделка с партнерами из ОАЭ по продаже из Реестра углеродных единиц от лесоклиматического проекта российской компании¹².

В рамках создания правовых оснований для реализации на территории России климатических проектов в лесном хозяйстве подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации»¹³. Законопроектом, в частности, определено понятие лесоклиматического проекта, а также устанавливается, что реализация лесоклиматического проекта осуществляется на основании соглашения о его реализации, сторонами которого являются заинтересованное лицо и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный лесной контроль (надзор). Законопроектом не предусмотрена государственная поддержка лесоклиматических проектов, а в пояснительной записке указано, что реализация норм не окажет влияния на расходы и доходы бюджетной системы Российской Федерации.

Опрос российских компаний показал, что бизнес заинтересован в лесоклиматических проектах. Но для стимулирования частных инвестиций в эту сферу *необходимо усовершенствовать нормативно-методическую базу* реализации таких проектов и механизм их государственной поддержки¹⁴.

Принимая во внимание роль лесоклиматических проектов в достижении стратегических целей России, их значимость для социо-эколого-экономической системы регионов, а также успешный зарубежный опыт их реализации, по нашему мнению, следует предусмотреть *государственную поддержку таких проектов*. При этом целесообразно возложить функцию по управлению лесными экосистемами на уровень органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, как это сделано, например, при реализации эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в Сахалинской области.

¹¹ Климатические проекты, запущенные на территории РФ и не зарегистрированные в Реестре углеродных единиц // Карбоновая платформа. URL: <https://carbonplatform.ru/klimaticheskiye-proyekty-ne-v-reestre>

¹² «Мы исходим из того, что бизнес у нас в стране работает осознанно, с пониманием ответственности» // Kept. URL: <https://mustread.kept.ru/interviews/my-ishkhodim-iz-togo-chto-biznes-u-nas-v-strane-rabotaet-osoznanno-s-ponimaniem-otvetstvennosti/>

¹³ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» № 566540-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/566540-8?ysclid=m4a4mlwps4560538081>

¹⁴ Климатические проекты: риски и возможности для бизнеса. Совместное исследование GCI 4 Boards и ДПТ // ДПТ. URL: <https://delret.ru/research/klimaticheskie-proekty-riski-i-vozmozhnosti-dlya-biznesa?ysclid=m3fyawpa2658680418>

Методический подход к отбору лесоклиматических проектов для государственной поддержки в регионах

В России, на территории которой располагается около пятой части лесов мира, реализация лесоклиматических проектов будет содействовать повышению конкурентоспособности национальной экономики и эффективному достижению поставленных амбиционных климатических целей. Леса России могут не только компенсировать выбросы парниковых газов, связанные с развитием национальной экономики, но и обеспечить поставку на глобальный рынок углеродных единиц по конкурентоспособной цене.

Однако, несмотря на то, что в России добровольный углеродный рынок действует с 2022 г., а в Реестре углеродных единиц к настоящему времени зарегистрировано 40 климатических проектов с потенциалом выпуска почти 85 млн углеродных единиц, *всего 2 проекта являются лесоклиматическими*¹⁵.

Ниже представлен разработанный авторами подход к конкурсному отбору лесоклиматических проектов *для предоставления им государственной поддержки* (возмещение части затрат по проекту, которое может осуществляться в форме субсидий, или иные формы господдержки). Он основывается на методах взвешенной суммы критериев и комбинаторной оптимизации [4] и предусматривает определение комбинации приоритетных проектов, *максимизирующих полезность для государства* при заданных ограничениях на суммарный объем субсидий из бюджета. Процедура отбора приоритетных лесоклиматических проектов предполагает реализацию уполномоченным органом государственной власти шести этапов.

Первый этап. Сбор заявочной документации организаций и оценка соответствия обязательным требованиям.

Среди таких требований важнейшим является наличие заключения аккредитованной организации о валидации проектной документации лесоклиматического проекта, в котором содержатся: подтверждение соответствия критериям отнесения его к климатическим проектам, утвержденным Приказом Минэкономразвития России от 11 мая 2022 г. № 248¹⁶; подтверждение базовой линии и возможности получения заявленного сокращения (предотвращения) выбросов парниковых газов или увеличения их поглощения; наличие у организации — исполнителя проекта ресурсов для софинансирования проекта и отсутствие у нее просроченной задолженности перед бюджетной системой Российской Федерации.

Второй этап. Оценка параметров лесоклиматических проектов по критериям полезности для государства.

¹⁵ «Авиационная охрана от пожаров лесного участка на территории Нижне-Енисейского лесничества», «Увеличение поглощения парниковых газов за счет реализации климатического проекта на территории Поронайского лесничества Сахалинской области».

¹⁶ Приказ Минэкономразвития России от 11 мая 2022 г. № 248 «Об утверждении критериев и порядка отнесения проектов, реализуемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или физическими лицами, к климатическим проектам, формы и порядка представления отчета о реализации климатического проекта».

Учитывая наличие многих, зачастую плохо соизмеримых между собой, целевых установок государства, принятие решения по отбору лесоклиматических проектов для поддержки за счет бюджетных средств является многокритериальной задачей и предусматривает ранжирование проектов на основании различных параметров, отражающих полезность проектов для государства. В качестве таких критериев предлагается использовать:

- удельный результат реализации лесоклиматического проекта — дополнительное по сравнению с базовым уровнем сокращение выбросов парниковых газов или увеличение их поглощения в расчете на год в течение периода кредитования проекта. Параметр рассчитывается на основании методологии оценки результатов лесоклиматических проектов, разработанной Институтом глобального климата и экологии имени академика Ю.А. Израэля и представленной на сайте Реестра углеродных единиц¹⁷;
- удельный показатель бюджетной эффективности лесоклиматического проекта — чистый дисконтированный доход с позиции бюджетной системы Российской Федерации в расчете на год в течение периода кредитования проекта;
- удельный показатель общественной эффективности лесоклиматического проекта — чистый дисконтированный доход с позиции социо-эколого-экономической системы в расчете на год в течение периода кредитования проекта.

Показатели бюджетной и общественной эффективности рассчитываются на основании Методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов¹⁸. Исходя из поступившей от организаций заявочной документации, содержащей обоснование и расчет вышеперечисленных параметров, по каждому лесоклиматическому проекту устанавливается критериальная (векторная) оценка.

Третий этап. Нормализация параметров лесоклиматических проектов.

Поскольку вышеперечисленные параметры проектов выражаются в различных единицах измерения, с целью обеспечения их сопоставимости следует привести значения критериев к одной шкале. Это можно сделать, например, на основании формулы:

$$P_i^{j-} = \frac{P_i^j}{P_i^{\max}}, \quad (1)$$

где P_i^{j-} — значение нормализованного критериального параметра i проекта j ;

¹⁷ Методологии климатических проектов // Реестр углеродных единиц. URL: https://carbonreg.ru/ru/methodology/accepted_methodologies/

¹⁸ Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов, утвержденные Министерством экономики Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Государственным комитетом Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике 21 июня 1999 г. № ВК 477 // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28224/?ysclid=m4a68u98w4805700151

P_i^j — значение критериального параметра i проекта j ;

$P_i^{\max}$ — наибольшее значение критериального параметра i на множестве проектов.

Четвертый этап. Определение весов критериев полезности проектов для государства.

Веса критериев определяются с использованием метода экспертных оценок. Заполняя анкету, эксперт проводит оценку значимости для государства вышеперечисленных критериев и присваивает каждому критерию весовой коэффициент, значение которого может варьироваться от 1 до 3, где 1 соответствует наименьшей значимости, а 3 — наибольшей значимости критерия. После проведения анкетирования количественные оценки весовых коэффициентов, присвоенные экспертами, агрегируются (например, по формуле средней арифметической).

Пятый этап. Оценка взвешенной полезности проектов для государства.

На этом этапе для каждого лесоклиматического проекта путем свертывания значений нормализованных параметров с учетом агрегированных весов критериев рассчитывается взвешенное значение полезности для государства (формула 2).

$$U^j = \sum_{i=1}^3 P_i^{j^*} \times A_i \quad (2)$$

где U^j — взвешенная полезность проекта j ;

$P_i^{j^*}$ — значение нормализованного критериального параметра i проекта j ;

A_i — агрегированный весовой коэффициент при критерии i .

Таким образом, чем больше значение взвешенной полезности, тем большим приоритетом обладает проект.

Шестой этап. Определение набора приоритетных лесоклиматических проектов для государственной поддержки.

После генерации всех возможных комбинаций проектов определяется оптимальная комбинация, максимизирующая полезность для государства:

$$\sum_{j=1}^n U^j \rightarrow \max, \quad (3)$$

при заданном ограничении на бюджетные ресурсы:

$$\sum_{j=1}^n R^j \leq R, \quad (4)$$

где U^j — взвешенная полезность проекта j ;

R^j — запрашиваемый проектом j объем государственной поддержки;

R — установленное ограничение по суммарному объему субсидий из бюджета.

По результатам этого этапа формируется группа приоритетных лесоклиматических проектов, рекомендованных для оказания государственной поддержки.

Заключение

Россия, обладающая огромным потенциалом увеличения поглощающей способности экосистем, в настоящее время недостаточно использует такой действенный инструмент митигации изменений климата, как лесоклиматические проекты. Причинами этого являются недостаточная проработанность нормативно-правовой базы реализации таких проектов и механизма их государственной поддержки, а также неразвитость национального рынка углеродных единиц. Принимая во внимание ключевую роль лесоклиматических проектов в достижении климатических целей России, их значимость для социо-эколого-экономической системы регионов, а также успешный зарубежный опыт их реализации целесообразно, предусмотреть государственную поддержку таких проектов на уровне субъектов Российской Федерации. Для этого может быть использован разработанный авторами подход к конкурсному отбору лесоклиматических проектов для предоставления им субсидий за счет бюджетных средств.

Список литературы

1. Statistical Review of World Energy // Energy Institute. URL: <https://www.energyinst.org/statistical-review/home>
2. Птичников А.В., Шварц Е.А., Попова Г.А., Байбар А.С. Стратегия низкоуглеродного развития России и роль лесов в ее реализации // Вестник Российской академии наук. 2023. Т. 93. № 1. С. 48–61.
3. Коротков В.Н. Лесные климатические проекты в России: ограничения и возможности // Russian Journal of Ecosystem Ecology. 2022. Vol. 7 (4). URL: <https://doi.org/10.21685/2500-0578-2022-4-3>
4. Андрейчиков А.В., Андрейчикова О.Н. Анализ, синтез, планирование решений в экономике. М.: Финансы и статистика, 2000. 368 с.

References

1. Statistical Review of World Energy, *Energy Institute*. Available at: <https://www.energyinst.org/statistical-review/home>
2. Ptichnikov A.V., Shvarts E.A., Popova G.A., Baibar A.S. Strategiiia nizkouglerodnogo razvitiia Rossii i rol' lesov v ee realizatsii [Low-Carbon Development Strategy of Russia and the Role of Forests in Its Implementation], *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2023, Vol. 93, No. 1, pp. 48–61. (In Russ.).
3. Korotkov V.N. Lesnye klimaticheskie proekty v Rossii: ogranicheniia i vozmozhnosti [Forest Climate Projects in Russia: limitations and Opportunities], *Russian Journal of Ecosystem Ecology*, 2022, Vol. 7 (4). (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.21685/2500-0578-2022-4-3>
4. Andreichikov A.V., Andreichikova O.N. Analiz, sintez, planirovanie reshenii v ekonomike [Analysis, Synthesis, Planning of Decisions in the Economy]. Moscow, Finansy i statistika, 2000, 368 p. (In Russ.).

MITIGATION POTENTIAL AND STATE SUPPORT FOR FOREST CLIMATE PROJECTS IN RUSSIA

Russia, which has significant potential to increase the absorption capacity of ecosystems, capable of providing it with the status of a global climate donor, currently does not use such a mitigation tool as forest climate projects effectively enough. The reasons for this are the immaturity of the domestic regulatory framework and the mechanism of state support for forest climate projects, as well as the low activity of Russian companies in the national and international voluntary carbon markets. The article considers estimates of greenhouse gas emissions and absorption in Russia and the world. The work defines the role of forestry in achieving the key long-term goal of the national climate policy - achieving a balance between anthropogenic greenhouse gas emissions and their absorption by 2060. The authors disclose the content of forest climate projects, show their importance for the socio-ecological-economic system of the regions and substantiate the need to provide state support to priority projects. The article proposes an approach to the assessment and selection of forest climate projects for state support in the regions.

Keywords: ecosystems of Russia, regions, emissions, absorption, greenhouse gases, forest climate projects, government support, evaluation criteria, carbon unit.

JEL: Q23, Q56, Q58

Дата поступления — 14.11.2024 г.

БАХТИЗИНА Нафиса Владиславовна

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

ХАБРИЕВ Булат Рамилович

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Центральный экономико-математический институт Российской академии наук» /
Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418.
e-mail: Bulat199@mail.ru

МАЗИЕВ Марат Дмитриевич

студент;
Автономное образовательное учреждение высшего образования
Ленинградской области «Государственный институт экономики, финансов, права и технологий» / ул. Рошинская, д. 5, г. Гатчина, 188300.
e-mail: marat.maziev@yandex.ru

BAHTIZINA Nafisa V.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science "Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences" / 47, Nakhimovsky Av., Moscow, 117418.
e-mail: bnvlad@yandex.ru

KHABRIEV Bulat R.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science “Central Economics and
Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences” / 47, Nakhimovsky
Av., Moscow, 117418.
e-mail: Bulat199@mail.ru

MAZIEV Marat D.

Student;
Autonomous Educational Institution of Higher Education of the Leningrad
Region “State Institute of Economics, Finance, Law and Technology” /
5, Roshchinskaya Str., Gatchina, 188300.
e-mail: marat.maziev@yandex.ru

Для цитирования:

Бахтизина Н.В., Хабриев Б.Р., Мазиев М.Д. Митигационный потенциал
и государственная поддержка лесоклиматических проектов в России
// Федерализм. 2024. Т. 29. № 4 (116). С. 110–122. DOI: [http://dx.doi.
org/10.21686/2073-1051-2024-4-110-122](http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-110-122)

С.И. ШАБЕЛЬНИКОВА

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К МЕЖБЮДЖЕТНОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ И ОКАЗАНИЮ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2025–2027 гг.

Основным источником финансовой поддержки бюджетов регионов является федеральный бюджет, который на предстоящую трехлетку стал еще более объемным, амбициозным и масштабным по решению поставленных задач. Прогнозируется рост на 4 трлн руб. его доходной части, планируется обеспечить финансовыми ресурсами новые национальные проекты, которые запускаются со следующего года и на их реализацию предусмотрены значительные средства – это более 40 трлн руб. в шестилетнем горизонте. По сравнению с действующими национальными проектами федеральное финансирование увеличено практически в два раза. Вопрос сбалансированности региональных бюджетов, развитие межбюджетных отношений также остается в фокусе внимания федеральной власти. В целях обеспечения прозрачности и удобства работы показателями, характеризующие объемы бюджетных ассигнований, направляемых на предоставление всех видов межбюджетных трансфертов, выделены в отдельное приложение к закону о федеральном бюджете. Всего в 2025 г. будет распределено порядка 222 межбюджетных трансфертов, в т.ч. 8 дотаций, 168 субсидий, 32 субвенции, 14 иных межбюджетных трансфертов; в последующие годы – 202 и 201 межбюджетный трансферт соответственно, в т.ч. 8 дотаций ежегодно, 152 и 151 субсидия соответственно, 33 субвенции и 9 иных межбюджетных трансфертов ежегодно. В статье рассмотрены основные виды и объемы межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на 2025–2027 гг., сделаны выводы о достаточности и эффективности оказываемой финансовой поддержки для устойчивости региональных бюджетов и достижения цели по снижению дифференциации регионов.

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

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

**Стратегические приоритеты
межбюджетного регулирования**

Стратегические направления межбюджетного регулирования определены в первую очередь документом «Основные направления бюджетной, налоговой, тарифно-таможенной политики». Данный документ входит в состав материалов к федеральному бюджету на текущий финансовый год и плановый период. На 2025–2027 гг., в частности, определено, что *в рамках системы межбюджетных отношений* будут продолжены меры, направленные на поддержание бюджетной устойчивости и самостоятельности региональных бюджетов, стимулирование инфраструктурного развития, обеспечение эффективного участия регионов в реализации национальных целей развития.

Для усиления выравнивающего механизма межбюджетного регулирования, оказания финансовой поддержки регионам, предусматривается, в частности, увеличение общего объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности темпами не ниже прогнозного уровня инфляции, компенсация расходов бюджетов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. В качестве дополнительного доходного источника местного бюджета с 2025 г. всем муниципальным образованиям предоставлено право введения туристического налога, кроме того, увеличение ставки акциза на алкогольную продукцию позволит бюджетам регионов обеспечить рост доходной части.

Отдельное направление поддержки бюджетов регионов – *развитие территорий*. Планируется осуществлять финансирование мероприятий по благоустройству общественных территорий в малых городах и исторических поселениях, устойчивому сокращению непригодного для проживания жилищного фонда, формирование перечня опорных населенных пунктов, включающего в себя не менее 2 тыс. городов, городских агломераций и сельских населенных пунктов.

Другой основополагающий документ в сфере межбюджетного регулирования – государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»¹. На основе обозначенных в ней приоритетов мы смогли соотнести данные показатели межбюджетного регулирования и механизмов сбалансированности бюджетной системы (табл. 1).

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами”».

Т а б л и ц а 1

**Финансовое обеспечение реализации основных
приоритетов межбюджетного регулирования**

Основные приоритеты межбюджетного регулирования	Дотации
Совершенствование межбюджетных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации
Содействие сбалансированному исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов
Сокращение долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и принятие мер по ограничению роста государственного долга	Дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели. Дотации, связанные с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований
Поощрение субъектов Российской Федерации по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению национальных целей развития Российской Федерации, а также совершенствование механизма указанной оценки	Дотации (гранты) бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации
Поощрение и распространение применения примеров лучшей практики деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения муниципальных образований	Дотации на премирование победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика»

Источник: составлено автором по: [1].

Также вопросы обеспечения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации, развития межбюджетных отношений находятся на особом контроле в Совете Федерации². По мнению верхней палаты российского парламента, в рамках развития системы межбюджетных отношений необходимо продолжить работу *по сокращению различий в уровне социально экономического развития субъектов Российской Федерации*, включая оказание финансовой поддержки субъектам Российской Федерации с низким уровнем бюджетной обеспеченности, дальнейшее развитие адресных мер поддержки, реализацию индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также их стимулирование к про-

² Н. Журавлёв: Вопросы формирования межбюджетных отношений — на особом контроле Совета Федерации // Сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/145632/>

ведению ответственной долговой и бюджетной политики³. Для подготовки конкретных предложений в Совете Федерации по распоряжению Председателя Совета Федерации создана специальная рабочая группа по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов с учетом их особенностей. В состав вошли сенаторы Российской Федерации, представители Счетной палаты Российской Федерации, Минфина России и других органов власти. И стоит отметить, что есть определенные результаты ее работы. Так, в прошлом году благодаря в т.ч. усилиям участников рабочей группы законодательно был усовершенствован механизм единого налогового платежа⁴.

Дотации как основной механизм выравнивания бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации

Всего на финансовую поддержку регионов в предстоящем бюджетном цикле планируется направить более 3 трлн руб. ежегодно. Из этого объема на реализацию национальных проектов – 1 трлн руб. с соблюдением уровня софинансирования из расчета 95 на 5 в среднем по Российской Федерации (большая часть средства федерального бюджета, 5% – регионального).

Традиционно основным инструментом финансового выравнивания регионов остаются дотации. Это свидетельствует о преобладании выравнивающего характера финансовой помощи из федерального бюджета, с одной стороны, и о сохранении высокой степени дифференциации среди субъектов Российской Федерации по уровню бюджетной обеспеченности – с другой. Несмотря на номинальный рост общего объема дотаций на выравнивание, все же можно констатировать, что он остается ниже уровня 2008–2010 гг. с учетом изменения цен, хотя с 2022 г. в Бюджетном кодексе Российской Федерации предусмотрена норма об индексации объема дотаций на прогнозный уровень инфляции⁵.

Согласно методике, дотации распределяются на основе базовых показателей расчетной бюджетной обеспеченности (РБО) до распределения дотаций, индекса налогового потенциала и бюджетных расходов. Также с 2017 г. при распределении могут учитываться результаты инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти регионов и местного самоуправления. При этом методика распределения дотаций регулярно *подвергается корректировке*. Так, например, в конце про-

³ Постановление Совета Федерации от 3 июля 2024 г. № 203-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов».

⁴ Федеральный закон от 29 мая 2023 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации». Законопроект № 357275-8 был внесен сенаторами Российской Федерации В.И. Матвиенко, А.В. Яцкиным, Н.А. Журавлевым, А.Д. Артамоновым и депутатами Государственной Думы.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

шлого года, решением Правительства Российской Федерации она была дополнена положениями, в частности, о том, что рост объема дотации в 2024 г. по отношению к указанной дотации в 2023 г. не может превышать 30% для субъектов Федерации, у которых объем поступлений налоговых доходов в консолидированный бюджет субъекта составляет менее средней доли по Российской Федерации в объеме налоговых доходов, собранных на территории субъекта, и уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций не превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Также было установлено 12%-ное ограничение роста объема дотации в 2024 г. по отношению к указанной дотации в 2023 г., а для новых регионов введены особенности определения объемов дотаций⁶. Данные положения носили временный характер, и очевидно, что будут корректировки и на следующий год с учетом особенностей текущего периода.

Таблица 2 показывает, что большинство субъектов являются дотационными: в 2024 г. 67 из 89. Тогда 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 — у Республики Дагестан, где доля дотаций за последние три года превышает 40% объема собственных доходов. Тенденция к сокращению числа дотационных регионов продолжится и в следующем году. Из числа регионов, соответствующих критериям получателя дотации, исключены еще четыре субъекта: Республика Коми, Амурская, Кемеровская, Новосибирская области. В результате число получателей составляет 63 региона.

Из *таблицы 2* видно, что в 2024 г. сохранился объем ассигнований у семи регионов. Увеличение произошло в 38 субъектах Российской Федерации, снижение дотации сложилось в 18 субъектах, при этом на 5% — в 17 регионах, на 12,8% — в Калининградской области.

Второй по объему вид дотаций приходится на частичную компенсацию дополнительных расходов субъектов Российской Федерации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2023 г. № 2316 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670».

Т а б л и ц а 2

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг. в сравнении с 2024 г., млрд руб.

Субъект Российской Федерации	2024	2025	2026	2027
1	2	3	4	5
Республика Адыгея (Адыгея)	6,7	7,4	5,1	5,6
Республика Алтай	12,6	14	9,7	10,5
Республика Башкортостан	24,7	27,4	18,9	20,6
Республика Бурятия	28,1	31,2	21,7	23,4
Республика Дагестан	96,2	106,8	74,6	80,1
Донецкая Народная Республика	70	77,8	54,4	54,4
Республика Ингушетия	16	17,8	12,5	13,4
Кабардино-Балкарская Республика	20,2	22,4	15, 7	16,8
Республика Калмыкия	4,4	4,9	3,3	3,6
Карачаево-Черкесская Республика	14,5	16	11,2	12
Республика Карелия	7,5	7,1	2,7	2,7
Республика Коми	1	—	—	—
Республика Крым	28,9	28,9	22,1	21,6
Луганская Народная Республика	48,7	54	37,8	37,8
Республика Марий Эл	11,5	12,8	8,8	9,6
Республика Мордовия	4,9	5,5	3,8	4,1
Республика Саха (Якутия)	63,3	68,5	47,5	47,8
Республика Северная Осетия — Алания	14,5	13,8	11,1	10,3
Республика Тыва	22,5	25	17,4	18,7
Удмуртская Республика	8	9	6,2	6,2
Республика Хакасия	3,4	3,8	2,5	2,8
Чеченская Республика	48,2	53,5	37,3	40,1
Чувашская Республика — Чувашия	18,5	18,5	14,2	12,7
Алтайский край	32,4	32,4	24,9	21,8
Забайкальский край	14,6	13,9	11,2	8,9
Камчатский край	49,4	54,9	38,3	41,1

Источник: составлено автором по: [2].

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5
Краснодарский край	12,7	14,1	6,4	9,9
Пермский край	1,9	2,4	0,495	1,2
Приморский край	6	6	2,3	1,6
Ставропольский край	32,8	36,4	25,1	27,3
Хабаровский край	6,9	6,5	2,5	2,3
Амурская область	0, 786	—	—	—
Архангельская область	9,3	8,9	6,2	5,9
Астраханская область	3,5	3,9	2,7	2,9
Брянская область	14,7	15,7	11,2	11,6
Владимирская область	5,9	6,6	4,5	4,6
Волгоградская область	15,3	14,5	11	10,1
Воронежская область	6,2	6,2	2,9	1,5
Запорожская область	19,4	21,5	15,1	15,1
Ивановская область	13,7	13	10,5	7,7
Калининградская область	3	2,6	1,8	0,716
Кемеровская	2,2	—	—	—
Кировская область	14,8	14	11,3	8
Костромская область	5	4,8	3,8	2,8
Курганская область	18,9	18,9	14,5	14,2
Курская область	2,7	3,6	1,2	1, 6
Магаданская область	4,3	4,1	2,1	2,5
Новгородская область	1	1,4	10,1	0,354
Новосибирская область	1,9	—	—	—
Омская область	15	14,3	10,9	9,4
Оренбургская область	9,3	10,3	7,1	7,7
Орловская область	7,3	7	5,1	4,4
Пензенская область	11,3	10,8	8,4	6,9
Псковская область	7,5	7,5	5,7	4,3
Ростовская область	18,9	18,9	13,9	10
Рязанская область	6,2	5,9	4,2	3,2

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5
Саратовская область	13,7	15,3	10,5	11,4
Смоленская область	3,9	3,7	2,5	1
Тамбовская область	10,4	11,1	8	7,3
Тверская область	5,1	4,9	3,9	3,2
Томская область	9,7	10,8	7,4	7,7
Ульяновская область	5	4,8	3,8	3
Херсонская область	11,7	13	9,1	9,1
Город федерального значения Севастополь	4,4	4,9	3,4	3,6
Еврейская автономная область	2,8	3,1	2,1	2,3
Ненецкий автономный округ	0,526	584,2	408,9	438,1
Чукотский автономный округ	15,1	16,7	11 7	12,5
Нераспределенный резерв	—	—	0,329	0,329
Всего	1	1 098,9	1 098,9	1 098,9

Ее объем составлял в 2024 г. 108 млрд руб. Расчет осуществлялся в несколько этапов: в первую очередь учитывались регионы, у которых уровень бюджетной обеспеченности менее 0,7, затем добавлялись регионы с уровнем 0,9. Базовые показатели — это численность работников государственных и бюджетных учреждений, численность обучающихся, уровень повышения оплаты труда. На следующий год общий объем увеличен и расчет на следующий год осуществлен в аналогичном порядке. Распределение осуществлялось по действующей методике (табл. 3)⁷.

Общий объем дотации на оплату труда в 2025 г. составит 114,6 млрд руб. В рамках поправок Правительства Российской Федерации ко второму чтению распределены 100,6 млрд руб. 61 региону и городу Байконуру (плюс 3 получателя к 2024 г.), а также дополнительно предусмотрен нераспределенный резерв — 14 млрд руб. Наибольший объем финансовой помощи будет оказан регионам с высокой долей расходов на оплату труда в собственных доходах. Это позволит улучшить структуру расходов для регионов с наименьшей бюджетной обеспеченностью, покрытие дотацией прироста расходов на оплату труда в 2025 г. (без учета НДФЛ) по регионам-получателям более чем на 50%, а также порядка 71% покрытия — для регионов с наименьшей бюджетной обеспеченностью без учета

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 416 «О методике распределения и условиях предоставления дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура».

нераспределенного резерва. Резерв дотации будет направлен в 2025 г. на поддержку регионов в целях выполнения социально значимых обязательств по оплате труда.

Т а б л и ц а 3

Распределение дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура на 2025 г., млрд руб.

Субъект Российской Федерации	Объем дотаций
1	2
Республика Адыгея (Адыгея)	879,7
Республика Алтай	1,4
Республика Башкортостан	3,5
Республика Бурятия	3,3
Республика Дагестан	3,9
Донецкая Народная Республика	6,9
Республика Ингушетия	1,2
Кабардино-Балкарская Республика	1,1
Республика Калмыкия	937,9
Карачаево-Черкесская Республика	477,8
Республика Карелия	943,5
Республика Крым	1,5
Луганская Народная Республика	4,7
Республика Марий Эл	0,762
Республика Мордовия	0,557
Республика Саха (Якутия)	2,8
Республика Северная Осетия – Алания	0,745
Республика Тыва	3,1
Удмуртская Республика	2,4
Республика Хакасия	2,5
Чеченская Республика	4,2
Чувашская Республика – Чувашия	1,1
Алтайский край	2,6

Источник: составлено автором по: [3].

Продолжение табл. 3

1	2
Забайкальский край	3,7
Камчатский край	0,760
Краснодарский край	3,3
Пермский край	0,322
Приморский край	0,322
Ставропольский край	1,9
Хабаровский край	1,3
Архангельская область	1,6
Астраханская область	0,687
Брянская область	1
Владимирская область	0,915
Волгоградская область	1,5
Запорожская область	1,5
Ивановская область	1,8
Калининградская область	695,7
Кировская область	1,8
Костромская область	952,1
Курганская область	2,1
Курская область	322,5
Магаданская область	317,1
Омская область	1,8
Оренбургская область	1,6
Орловская область	1,8
Пензенская область	920,9
Псковская область	552,9
Ростовская область	2,4
Рязанская область	800,2
Саратовская область	3,1
Смоленская область	0,618
Тамбовская область	0,821

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2
Тверская область	0,907
Томская область	2,5
Ульяновская область	0,760
Херсонская область	1
Город федерального значения Севастополь	0,477
Еврейская автономная область	0,801
Ненецкий автономный округ	0,111
Чукотский автономный округ	0,223
Город Байконур	0,419
Нераспределенный резерв	14
Всего	114,6

***Субсидии бюджетам регионов
как механизм выравнивания бюджетной обеспеченности***

Предстоящий период ознаменован *запуском новых национальных проектов*. В связи с этим в предстоящей трехлетке усилена роль субсидий как инструмента в решении общегосударственных, национальных задач. Они предоставляются субъектам Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий по предметам ведения субъектов Федерации и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Таким образом, основной объем будет направляться на реализацию мероприятий в рамках национальных проектов. В качестве примера рассмотрим национальный проект «Продолжительная и активная жизнь». Его финансовые средства будут направляться на решение важных задач в сфере здравоохранения, в т.ч.:

- на оказание высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, бюджетные ассигнования в объеме 6,2 млрд руб. ежегодно;
- обеспечение закупки авиационных работ в целях оказания медицинской помощи — 7,5 млрд руб. ежегодно;
- медицинскую реабилитацию — 7,2 млрд руб.;
- капитальный ремонт и (или) оснащению медицинскими изделиями медицинских организаций — в среднем 800 млн руб. ежегодно.

Также приведем примеры направлений отдельных субсидий в рамках национального проекта «Молодежь и дети»:

- адресное строительство школ в отдельных населенных пунктах с объективно выявленной потребностью инфраструктуры (зданий) школ — 16,5 млрд руб. в следующем году, с ростом в 2026 г. до 35,8 млрд руб. и до 35,7 млрд руб. в 2027 г.;
- преобразование учебных корпусов и общежитий колледжей как неотъемлемой части учебно-производственного комплекса — 9,5 млрд руб. в следующем году с ростом до 21,5 млрд руб. в последующем периоде.

Национальный проект «Семья» предусматривает субсидии:

- на адресное строительство детских садов в отдельных населенных пунктах с объективно выявленной потребностью инфраструктуры (зданий) — 4 млрд руб. в 2025 г., в 2026–2027 гг. — 9,1 млрд руб. ежегодно;
- модернизацию региональных и муниципальных библиотек — 900 млн руб.;
- модернизацию учреждений культуры, включая создание детских культурно-образовательных центров на базе учреждений культуры, в 2026 г. — 2,1 млрд руб., в 2027 г. — 2,6 млрд руб.;
- модернизацию региональных и муниципальных театров — бюджетные 1 млрд руб. в следующем году.

Данные примеры можно отнести к *социальному блоку субсидий* бюджетам регионов.

Еще один блок субсидий будет направлен на *благоустройство территорий* (национальный проект «Инфраструктура для жизни»). Начало его реализации также запланировано на 1 января 2025 г. Основной его целью является обеспечение граждан социально значимой инфраструктурой нового качества. Данный проект состоит из 12 федеральных проектов, представляющих собой продолжение ранее действовавших национальных проектов и государственных программ Российской Федерации, обеспечивает преемственность государственной политики в сферах дорожного строительства, жилищно-коммунального хозяйства, безопасности дорожного движения, развития пассажирского транспорта общего пользования. По объему решаемых задач, пожалуй, это самый мощный национальный проект. Рассмотрим отдельные примеры финансирования через субсидии:

- в целях завершения строительства (реконструкции) незавершенных объектов капитального строительства, включенных в федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства, в 2026 г. — 247 млн руб., в 2027 г. — 8 млрд руб.;
- на реализацию программ формирования современной городской среды в 2025–2027 гг. — 35 млрд руб. ежегодно;
- на софинансирование создания и (или) модернизации инфраструктуры в сфере культуры региональной (муниципальной) собственности в 2025 г. — 1,8 млрд руб., в 2026 г. — 1,3 млрд руб.

В целом мы видим, что заявленные направления расходования средств соответствуют национальным целям развития страны.

Однако *только практика* покажет эффективность и результативность расходования средств.

Также в составе федерального бюджета предусмотрены *индивидуальные субсидии* для решения конкретных региональных задач, в частности:

- бюджету Ульяновской области на проведение ремонтно-реставрационных работ на здании областного государственного автономного учреждения культуры «Ленинский мемориал» в 2025–2027 гг. — 405 млн руб. ежегодно;
- бюджету Орловской области на создание мемориального комплекса «Судбищенская битва» в 2025–2027 гг. — 270,0 млн руб. ежегодно;
- на проведение работ по сохранению объекта, входящего в состав объекта культурного наследия федерального значения «Усадьба “Высокое”» (Смоленская область, Новодугинский район, с. Высокое) в 2025 г. — 287,4 млн руб.;
- бюджету Республики Крым на оказание финансовой поддержки организации, реализующей дополнительную образовательную программу спортивной подготовки для детей, проявивших выдающиеся способности в сфере футбола в 2025–2027 гг. в объеме 200,3 млн руб. ежегодно;
- бюджету Кемеровской области — Кузбасса в целях докапитализации микрофинансовых организаций в 2027 г. — 69,3 млн руб.

Также в следующем бюджетном цикле продолжится реализация мероприятий десяти индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (Республики Марий Эл, Тывы, Хакасии, Чувашии, Алтайского края, Кировской, Курганской, Псковской областей) с общим объемом финансирования в трехлетке 10 млрд руб. ежегодно, которые в настоящее время распределены частично. Так, например, бюджету Республики Мордовии в целях софинансирования расходных обязательств, связанных с реализацией мероприятий программы социально-экономического развития на 2022–2026 гг., на докапитализацию Фонда развития промышленности предусмотрено в 2025 г. 149,8 млн руб.

Продолжится реализация государственных программ в отношении отдельных регионов, например, «Социально-экономическое развитие Калининградской области» с финансированием в 2025 г. в объеме 398,6 млн руб., в 2026 г. — 1,7 млрд руб., в 2027 г. — 2, 6 млрд руб. Кроме того, бюджету Калининградской области на реализацию мероприятий по строительству берегозащитных сооружений, проведению противооползневых и берегоукрепительных работ предусмотрены бюджетные ассигнования: в 2025 г. — 3,6 млрд руб., в 2026 г. — 4, 1 млрд руб., в 2025 г. — 3,3 млрд руб.

Распределение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации на 2025 г. и плановый период 2026–2027 гг. представлено в *табл. 4*.

Т а б л и ц а 4

**Распределение межбюджетных трансфертов
из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации
на 2025 г. и плановый период 2026–2027 гг., млн руб.**

Наименование	2025	2026	2027
Межбюджетные трансферты — всего	3,2	3,2	3,3
На реализацию национальных проектов	979,8	1	1
В т.ч.:			
дотации	1,2	1,2	1,2
субсидии,	1,4	1,5	1,5
в т.ч. на реализацию национальных проектов	813,2	847,30	920
субвенции	327,90	343,4	351
в т.ч. на реализацию национальных проектов	3,75	11 213,1	11 188,5
иные межбюджетные трансферты	180 223,9	159 251,3	159 467,9
в т.ч. на реализацию национальных проектов	162 849,0	141 622,3	141 798,1

Источник: составлено автором по: [4].

Отдельно стоит отметить условия, на которых заключаются соглашения на предоставление субсидии. Общие правила распределения утверждены Правительством Российской Федерации⁸. Однако при этом предельный уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Федерации из федерального бюджета ежегодно утверждается Правительством с учетом расчета бюджетной обеспеченности, программных мероприятий и т.д. В ряде случаев регионам бывает сложно выполнить требования в условиях ограниченности собственных ресурсов.

Государственный долг субъектов Российской Федерации

Уровень государственного долга субъекта Российской Федерации — важный показатель устойчивости и сбалансированности бюджета. На основе анализа Счетной палатой⁹ мы можем констатировать, что его объем имеет тенденцию к сокращению.

По состоянию на 1 сентября 2024 г. государственный долг уменьшился по сравнению с началом года на 109,8 млрд руб., или на 3,4%, и составил 3 110,9 млрд руб. Бюджетные кредиты в его структуре со-

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

⁹ Оперативный доклад о ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, январь — июнь 2024 г. // Официальный сайт Счетной палаты. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/73d/6aqrhx62428gclzedag2ztf0hslt9not.pdf>

ставляют большую часть — в среднем 80%. Задолженность по ним имеют 89 субъектов Российской Федерации. Важный момент: в соответствии с поручением Президента страны начнется списание двух третей задолженности регионов по бюджетным кредитам, а это — 650 млрд руб. в трехлетке, всего 1,1 трлн руб. на протяжении шестилетнего периода. После списания задолженности по бюджетным кредитам долговая нагрузка ожидаемо снизится, и к 2030 г. составит 14% от собственных доходов. Сегодня этот показатель — около 19%.

По сравнению с началом года изменилась структура долга. Так, по состоянию на 1 сентября 2024 г. увеличилась доля задолженности по бюджетным кредитам на 3,6 п.п., по государственным гарантиям — на 0,3 п.п. при уменьшении доли задолженности по государственным ценным бумагам на 3,1 п.п., по коммерческим кредитам — на 0,8 п.п. По состоянию на 1 сентября 2024 г. объем задолженности по бюджетным кредитам увеличился по сравнению с началом года на 27,4 млрд руб., или на 1,1%, и составил 2 525,2 млрд руб.

Наибольший объем госдолга приходится на Московскую область — 253,7 млрд руб. (8,2% общего объема госдолга), Москву — 167,3 млрд руб. (5,4%), Нижегородскую область — 150,8 млрд руб. (4,8%), Республику Татарстан (Татарстан) — 123,6 млрд руб. (4%), Краснодарский край — 111,2 млрд руб. (3,6%), Свердловскую область — 104,7 млрд руб. (3,4%).

Рост госдолга по сравнению с началом года произошел в 30 субъектах Российской Федерации на 80,0 млрд руб., из них значительно в Мурманской области (в 1,7 раза), Камчатском крае (на 48,8%), Иркутской области (на 38%), Чеченской Республике (на 22,3%), Алтайском крае (на 18,8%), Магаданской области (на 17,9%).

Снижение объемов госдолга отмечается в 53 регионах на 189,8 млрд руб., из них значительно в Ямало-Ненецком автономном округе (на 51%), Севастополе (33%), Калининградской области (32%), Республике Карелия (28%), Республике Марий Эл (26%).

По сравнению с началом года объем госдолга не изменился в 6 субъектах Российской Федерации. Увеличение задолженности наблюдается в 43 регионах (на 107,1 млрд руб.), из них значительно в Ямало-Ненецком автономном округе (в 4,3 раза), Мурманской области (на 50,6%), Иркутской области (38%), Республике Башкортостан (29,5%), Республике Тыва (25,1%). Уменьшение задолженности произошло в 40 регионах (на 79,6 млрд руб.), из них наибольшее снижение наблюдается в Республике Марий Эл (на 23%), Тверской области (22,7%), Кемеровской области (19,7%), Калининградской области (19,6 %), Оренбургской области (18,9%). По сравнению с началом года объем указанной задолженности не изменился в 6 регионах.

Задолженность по коммерческим кредитам снизилась на 31,6 млрд руб., или на 24,9 %, и составила 95,1 млрд руб. Ее имеют 16 субъектов Российской Федерации. В январе — августе 2024 г. полностью погасили задолженность 7 регионов на 27,5 млрд руб. По сравнению с началом года увеличе-

ние задолженности отмечается в 5 регионах (на 16,9 млн руб.). Снижение задолженности отмечается в 5 субъектах Российской Федерации (на 21,0 млрд руб.). Задолженность не изменилась с начала года в 6 субъектах Российской Федерации.

Задолженность *по государственным ценным бумагам* уменьшилась на 115,1 млрд руб., или на 21,4%, и составила 422,1 млрд руб.

Обязательства *по государственным ценным бумагам* имеют 36 субъектов Российской Федерации. Снижение задолженности отмечено в 24 субъектах (на 115,1 млрд руб.), из них полностью погасили задолженность 3 региона (на 8,5 млрд руб.). Задолженность не изменилась с начала года в 15 субъектах Федерации. Задолженность *по государственным гарантиям* увеличилась на 9,5 млрд руб., или на 17,7%, и составила 63,1 млрд руб.

Обязательства *по государственным гарантиям* имеют 18 субъектов Российской Федерации. Снижение указанной задолженности отмечается в 8 субъектах Российской Федерации (на 7,2 млрд руб.), в т.ч. 3 региона погасили задолженность в полном объеме. Увеличение отмечено в 10 субъектах Федерации (на 16,7 млрд руб.), при этом в Смоленской области задолженность образовалась в 2024 г. Объем долга муниципальных образований, входящих в состав субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 сентября 2024 г. уменьшился по сравнению с началом года на 23,4 млрд руб., или на 5,9%, и составил 374,4 млрд руб.

По общему правилу объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать общего объема доходов бюджета субъекта без учета безвозмездных поступлений. Это означает, что совокупный объем долговых обязательств субъекта Федерации должен быть обеспечен годовым объемом налоговых и неналоговых доходов¹⁰, превышение возможно на сумму бюджетных кредитов из федерального бюджета, предоставленных в целях финансового обеспечения инфраструктурных проектов¹¹.

Учитывая, что консолидированный бюджет страны на 2025–2027 гг. сбалансирован по доходам и расходам, делаем вывод о том, что государственный долг находится на безопасном уровне.

Заключение

В предстоящей трехлетке регионам предстоит решать амбициозные задачи, определенные в новых национальных проектах. Необходимо будет продолжать реализацию инфраструктурных проектов, строительство и ремонт учреждений социальной сферы. Все это требует значительных финансовых ресурсов из федерального бюджета. Объем финансирования нацпроектов ко второму чтению был увеличен более чем на 500 млрд руб. На социальную политику дополнительно выделено почти 400 млрд руб.,

¹⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 107).

¹¹ Федеральный закон от 28 декабря 2022 г. № 562-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты».

по сравнению с прошлым годом ожидаемые расходы увеличены на 14,7%, на здравоохранение — на 15,4% за год, на образование — на 9,6%, на культуру — на 11,6%, а запланированные расходы на ЖКХ увеличены за год сразу на 41,6%. Всего на мероприятия по нацпроектам предусматривается более 40 трлн руб. в течение шести лет, финансирование на следующие три года увеличено практически в 2 раза.

Однако в этом году Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу документ без четко оговоренного распределения трансфертов. Имеются ввиду прежде всего дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности — это традиционный механизм, который предоставляет бюджетные средства из федерального бюджета регионам для формирования доходов региональных бюджетов и не имеет целевой направленности. Но и целевые трансферты в виде субсидий, иных межбюджетных трансфертов и субвенций также распределялись в рамках второго чтения. Данное обстоятельство играет не в пользу регионов, поскольку возникают сложности с формированием региональных бюджетов. Ради справедливости стоит сказать, что ко второму чтению распределили 97,8% межбюджетных трансфертов в пользу регионов, оставшиеся будут поступать на конкурсной основе, но времени до конца года для заключения необходимых соглашений осталось немного.

Еще одна особенность состоит в том, что обычно Минфин России в последние годы выступает за увеличение консолидации целевых трансфертов, но в новом законе о бюджете лишь несколько единых субсидий, например, на туризм и на реализацию индивидуальных программ малообеспеченных регионов. Это чревато тем, что излишняя детализация несет риск того, что субъектам Российской Федерации не будет хватать средств на другие нужды. При этом возможности регионов по оперативному решению задач, которые могут возникать в т.ч. в условиях новых вызовов, сильно сдержаны.

Таким образом, процесс межбюджетного регулирования нуждается в дальнейшей доработке с учетом интересов регионов страны. И особо важно обеспечить качественный мониторинг исполнения региональных бюджетов, в случае необходимости обеспечить дополнительную помощь из средств федерального бюджета.

Список литературы

1. Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» // Официальный сайт Минфина России. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/regfin/>
2. Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2023 год, тыс. руб. // Официальный сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/12/main/FFPR_na_2023_-_2025_gody.pdf

3. Исходные данные для проведения расчетов распределения дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели // Официальный сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=134054

4. Проект федерального закона № 727320-8 «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=251954#2GDpVVUWx9J6A6>

References

1. Gosudarstvennaia programma Rossiiskoi Federatsii “Razvitie federativnykh otnoshenii i sozдание uslovii dlia effektivnogo i otvetstvennogo upravleniia regional’nymi i munitsipal’nymi finansami” [State Program of the Russian Federation “Development of Federal Relations and Creation of Conditions for Effective and Responsible Management of Regional and Municipal Finances”], *Ofitsial’nyi sait Minfina Rossii* [Official Website of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/regfin/>

2. Rezul’taty raspredeleniia dotatsii na vyravnivanie biudzhethnoi obespechennosti sub”ektov Rossiiskoi Federatsii na 2023 god, tys. rub. [Results of Distribution of Subsidies for Sports Budget Provision of Constituent Entities of the Russian Federation for 2023, Thousand Rubles. Rublea], *Ofitsial’nyi sait Minfina Rossii* [Official Website of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/12/main/FFPR_na_2023_-_2025_gody.pdf

3. Iskhodnye dannye dlia provedeniia raschetov raspredeleniia dotatsii na chastichnuu kompensatsiiu dopolnitel’nykh raskhodov na povysenie oplaty truda rabotnikov biudzhethnoi sfery i inye tseli [Initial Data for Calculating the Distribution of Subsidies for Partial Payments, Additional Expenses for Increasing the Wages of Public Sector Employees and Other Purposes], *Ofitsial’nyi sait Minfina Rossii* [Official Website of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=134054

4. Proekt federal’nogo zakona № 727320-8 “O federal’nom biudzhete na 2025 god i na planovyi period 2026 i 2027 godov” [Draft Federal Law No. 727320-8 “On the Federal Budget for 2025 and for the Planning Period of 2026 and 2027”], *Konsul’tantPlius* [ConsultantPlus]. (In Russ.). Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=251954#2GDpVVUWx9J6A6>

THE MAIN APPROACHES TO INTER-BUDGETARY REGULATION AND FINANCIAL SUPPORT OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION FROM THE FEDERAL BUDGET IN 2025–2027

The main source of financial support for the budgets of the country’s regions is the federal budget, which for the coming three years has become even more voluminous, ambitious and ambitious in solving the tasks set. It is projected to grow by 4 trillion in its revenue, it is planned to provide financial resources for new national projects that will be launched next year and significant funds are provided for their implementation – this is more than 40 trillion rubles in the six-year horizon. Federal funding has been almost doubled compared to existing national projects. The issue of balancing regional budgets and the development

of inter-budgetary relations also remains in the focus of attention of the federal government. In order to ensure transparency and convenience of work, indicators characterizing the volume of budget allocations allocated for the provision of all types of inter-budgetary transfers are allocated in a separate appendix to the law on the federal budget. In total, about 222 interbudget transfers will be distributed in 2025, including 8 grants, 168 subsidies, 32 subventions, 14 other interbudget transfers. In subsequent years, 202 and 201 interbudget transfers, respectively, including 8 grants annually, 152 and 151 subsidies respectively, 33 subventions and 9 other interbudget transfers annually. The article considers the main types and volumes of inter-budgetary transfers to the budgets of the constituent entities of the Russian Federation for 2025–2027, and concludes on the sufficiency and effectiveness of financial support provided for the sustainability of regional budgets and the achievement of the goal of reducing regional differentiation.

Keywords: regional budget, inter-budgetary relations, federal budget, balance, deficit, public debt.

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

Дата поступления – 20.11.2024 г.

ШАБЕЛЬНИКОВА Светлана Ивановна

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

SHABEL'NIKOVA Svetlana I.

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

Для цитирования:

Шабельникова С.И. Основные подходы к межбюджетному регулированию и оказанию финансовой поддержки субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в 2025–2027 гг. условиях // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4 (116). С. 123–141. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-123-141>

А.В. ВИЛЕНСКИЙ

РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ СФЕРЫ НЕКРУПНЫХ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ И ЕЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ УСЛОВИЯХ

Поддержка не крупного предпринимательства является существенным инструментом государственной политики противодействия кризисным явлениям, обеспечения социально экономического развития. В статье рассматриваются результаты воздействия в чрезвычайных условиях последних лет расширения системы государственной поддержки не крупных субъектов хозяйствования в России на динамику развития их составных групп: малое, среднее, индивидуальное предпринимательство, а также самозанятые. Последние официально, по закону, не являются предпринимателями. Но они обычно рассматриваются в официальных российских документах, включая материалы статистики, как общее целое с малым и средним предпринимательством. Объектом исследования являются как эти группы не крупных субъектов хозяйствования, так и сама система их поддержки в ее нынешнем виде. Сделан вывод, что наблюдающийся в нашей стране ускоренный рост занятых в группе малого и среднего предпринимательства, в группе самозанятых вызван значительным улучшением системы их государственной поддержки. Рывок в формировании и расширении этой системы поддержки обусловлен повышенным вниманием государства к сфере не крупных субъектов хозяйствования как к действенным средствам противодействия кризисным процессам, демпфирования экономических и социальных провалов. Это повышенное внимание обусловлено чрезвычайно сложной ситуацией в экономике страны и ее регионов. Обращает на себя внимание учет в системе государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, а также самозанятых специфики каждой из региональных экономик страны.

Ключевые слова: регион, государственное управление, занятость, поддержка малого и среднего предпринимательства, поддержка самозанятых.

JEL: H11, R12, R50

В экономике России, уже много лет функционирующей в чрезвычайных условиях, сфера некрупных субъектов хозяйствования (далее — малые и средние субъекты хозяйствования /МСП/¹ и самозанятые²) может рассматриваться как средство противодействия кризисным процессам, а также как средство демпфирования экономических и социальных провалов³.

Можно утверждать, что массовость и маневренность хозяйственного поведения некрупного предпринимательства непосредственно обеспечивают социально-экономический ландшафт любой территории. Более того, эта сфера потенциально способна содействовать смягчению региональной дифференциации как в экономической, так и социальной сферах.

По разным оценкам, МСП и самозанятые имеют разнообразные возможности формирования рациональной отраслевой структуры каждого региона, диверсификации его хозяйственных связей; уменьшения социально-экономического неравенства между субъектами Российской Федерации. Отмечается высокая роль МСП и самозанятых в развитии инфраструктуры территории, в обеспечении должного уровня конкуренции, в увеличении локального спроса и, соответственно, в формировании производственных и прочих мощностей для его удовлетворения [1].

Рывок в государственной поддержке МСП и самозанятых

Лет пятнадцать-двадцать назад общим местом многочисленных публикаций о МСП была констатация отсутствия его поддержки на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, мизерность выделяемых на эту поддержку бюджетных средств. Но в начале 2020-х гг. ситуация с поддержкой МСП изменилась кардинальным образом.

В 2023 г. субъекты МСП получили поддержки 1,7 трлн руб. только по национальному (федеральному) проекту «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»⁴ с его четырьмя подпроектами (создание благоприятных условий для осуществления деятельности самозанятыми гражданами;

¹ Критерии отнесения субъектов хозяйствования к категории малых, средних и индивидуальных предприятий определены в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

² Критерии отнесения субъектов хозяйствования к категории самозанятых определены в Федеральном законе от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”».

³ В развитых и развивающихся странах мира кризисные провалы практически всегда сопровождаются дополнительными мерами государства по увеличению дотаций, поддержки субъектам МСП и самозанятым.

⁴ Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Разработан Минэкономразвития России в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy_proekt_maloe_i_srednee_predprinimatelstvo_i_podderzhka_individualnoy_predprinimatelskoy_iniciativy/

создание условий для легкого старта и комфортного ведения бизнеса; акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства; создание цифровой платформы с механизмом адресного подбора и возможностью дистанционного получения мер поддержки и специальных сервисов субъектами МСП и самозанятыми гражданами)⁵.

В их рамках и вне перечисленных программ действуют: программы льготного кредитования (кредиты на создание своего бизнеса, на пополнение оборотных средств, инвестиционные кредиты, на рефинансирование, льготные кредиты для инновационных компаний); программы помощи безработным для открытия ими собственного малого бизнеса (соцконтракт); программы гарантий и поручительства в случае отсутствия должного залога; гранты для молодых предпринимателей; экспресс-займы для малого бизнеса; федеральная программа «Мама — предприниматель»; помощь в поиске персонала; кооперация и работа по заказу крупных компаний; целевая поддержка IT-компаний; повышенный аванс при участии в госзакупках; урегулирование задолженностей; экспортные льготы, льготы за участие в импортозамещении; выкуп без торгов земельных участков; гранты для туристической и гостиничной деятельности; значительные льготы по приобретению российского программного обеспечения⁶. Этот перечень поддержки и льгот можно еще продолжить.

Государственной корпорацией МСП ведется единый реестр организаций инфраструктуры поддержки МСП⁷. Все эти инфраструктурные организации работают в сотрудничестве с общественными организациями, союзами МСП (в первую очередь общественным объединением «Опора России», Торгово-промышленной палатой Российской Федерации), с их региональными подразделениями, а также в сотрудничестве с многочисленными региональными и отраслевыми союзами, общественными организациями не крупного предпринимательства.

Таким образом, за последние несколько лет создана и функционирует разветвленная и при этом цельная организационная структура поддержки МСП. В той значительной мере, в какой самозанятые по своим льготам и правам получения поддержки приравнены к субъектам МСП, можно констатировать, что вся эта организационная структура распространяется в своей деятельности не только на субъектов МСП, но и на самозанятых.

На федеральном и региональном уровне созданы и функционируют цифровые платформы, порталы содействия не крупному предпринимательству, позволяющие как начинающему, так и уже работающему предпринимателю быстро находить информацию о финансах, рынках сбыта,

⁵ Максим Решетников: более 100 тыс. МСП получили поддержку на 1,7 трлн руб. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim_reshetnikov_bolee_100_tysyach_msp_poluchili_podderzhku_na_17_trln_rubley.html

⁶ Национальный портал «Мой бизнес». URL: <https://xn--90aifddrld7a.xn--plai/>

⁷ Единый реестр организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://monitoring.corpmsp.ru/reestroi.html>

порядке и механизмах получения государственной и муниципальной поддержки, поддержки от частных организаций. Наиболее заметным из таких интернет-порталов, на наш взгляд, является портал «Мой бизнес» с его региональными отделениями, созданный и работающий при Министерстве экономического развития Российской Федерации.

Каждый российский регион имеет хотя и в значительной мере связанные с общенациональными проектами и подпроектами поддержки МСП, но все же собственные проекты, стратегии, просто собственные комплексы мер развития некрупного предпринимательства. Например, в Москве – российском лидере по масштабам развития МСП и самозанятых – департамент предпринимательства и инвестиционного развития города предлагает следующие финансовые меры поддержки для предприятий, работающих в столице более года: грант на оборудование и развитие деятельности; грант за использование инноваций для улучшения внешнего облика объектов торговли, общественного питания, бытовых услуг или гостиниц; грант экспортерам; льготное кредитование для приоритетных отраслей; поручительства для малого и среднего бизнеса; льготный факторинг для приоритетных отраслей; субсидию на обучение сотрудников московских компаний; грант на патентование изобретений и полезных моделей в России и за рубежом; грант на пилотное тестирование инноваций; грант на возмещение инвестиций бизнес-ангелам; льготное кредитование под залог прав на интеллектуальную собственность. Среди нефинансовых мер поддержки обращают на себя внимание следующие: внедрение инновационных решений в городскую среду; инновационно-образовательный комплекс «Техноград»; бесплатный агрегатор дистанционного бизнес-образования от лидеров рынка; «Школа бизнеса МБМ»; коворкинг-центры; участие в международных выставках под брендом *Made in Moscow*; биржа контрактного производства; спецпроект «Социальное предпринимательство: особое внимание города»⁸.

Среди проектов поддержки МСП и самозанятых Санкт-Петербурга особо обращает на себя внимание комплекс мер поддержки именно самозанятых. Среди них есть информация о мерах поддержки самозанятых, о цифровых платформах для них, помощь в ведении бизнеса, в получении займов. В приложении к городу предлагаются сервисы для торговли онлайн и офлайн; сервисы для ресторанного и гостиничного бизнеса; сервисы для инновационного бизнеса, для развития электроники. Сервисы и меры городской направленности соседствуют с обычными сервисами для МСП и самозанятых: обучение, информационное обеспечение, консультирование, финансовая и имущественная поддержка, поддержка экспортной деятельности. На сайте «Мой Бизнес. Санкт-Петербург» подробно расписана сеть организаций городской инфраструктуры поддержки МСП и самозанятых: фонд содействия кредитованию малого и среднего бизнеса; микрокредитная компания;

⁸ Единый портал «Бизнес Москвы». URL: <https://moscow.business/financial/?type=lastPage&page=3&pager=2>

технопарк; фонд содействия экспорту; фонд развития малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге; центр инноваций в социальной сфере; центр народно-художественных промыслов ремесленнической деятельности, сельского и экологического туризма; центр реализации проектов для самозанятых. По каждой из таких организаций на сайте «Мой бизнес. Санкт-Петербург» дана информация об их деятельности, куда и как к ним обращаться за помощью⁹.

В Свердловской области наряду с реализуемыми в ней уже традиционными федеральными мерами поддержки МСП и самозанятых представлены дополнительные региональные меры поддержки. С учетом производственной ориентации региона большое внимание уделено привлечению МСП и самозанятых к выполнению государственных и муниципальных заказов, к налаживанию кооперации с крупными производственными предприятиями, включая поиск и содействие в выполнении заказов таких предприятий. Значительное место среди областных мер поддержки занимает содействие экспорту, включая льготную логистику и аналитические материалы о текущем положении на зарубежных рынках сбыта. Для продвижения продукции МСП в Свердловской области организуются специальные выставки, а также бизнес-миссии предпринимателей области по всей стране и за рубежом. В областной системе поддержки большое внимание уделено разнообразным формам содействия развитию сферы самозанятых¹⁰.

В целом же можно констатировать, что значительно расширившаяся в последние годы общероссийская система поддержки МСП и самозанятых, региональные системы этой поддержки *обеспечили как продолжение развития этой сферы российской экономики*, так и выполнение ею возлагаемых на нее народнохозяйственных функций [2]. Подтверждением может служить значительный рост в 2023 г. банковских кредитов субъектам МСП. Кредиты берутся под новые направления развития и для расширения уже организованной предпринимательской деятельности. Рост составил 40%. Общий объем же таких банковских кредитов составил 15,9 трлн руб.¹¹

***Федеральная и региональная динамика российского
малого и среднего предпринимательства и самозанятых
в современных условиях***

Можно констатировать, что поддержка государством сферы МСП и самозанятых непосредственно привела к ускорению количественного роста сфер МСП и самозанятых (лиц, уплачивающих выраженно

⁹ Единый портал «Мой бизнес. Санкт-Петербург». URL: <https://xn--90aalheecumeqva.xn--plai/>

¹⁰ Портал малого и среднего бизнеса Свердловской области. URL: <https://66msp.ru/mery-podderzhki-msp/category/servisy-i-uslugi>

¹¹ Банки выдали МСП в 2023 году кредиты почти на 16 трлн рублей. URL: <https://frankmedia.ru/170584>

льготный налог на профессиональный доход). Несомненно, наряду с количественным ростом имели место и их качественные изменения [3].

Как следует из *таблицы 1*, прирост самозанятых только в 2023 г. составил 42%. В абсолютном выражении их численность увеличилась на 2 596 242 чел. По отношению к предыдущим годам прирост замедлился, но абсолютные выражения количества самозанятых достигли ранее *невиданных величин*.

Т а б л и ц а 1

***Динамика среднесписочного числа самозанятых в России
с 2020 по 2023 г.^{*)}***

Регион	2020	2021	2022	2023
1	2	3	4	5
<i>Российская Федерация, чел.</i>	1 458 792	3 636 753	6 223 063	8 819 305
Динамика с 2020 по 2023, %	100	249	427	605
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	171	243
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	142
<i>Центральный ФО, чел.</i>	685 057	1 401 759	2 122 396	2 851 274
Динамика с 2020 по 2023, %	100	205	310	416
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	151	203
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	134
<i>Московская область, чел.</i>	152 446	298 900	445 378	610 058
Динамика с 2020 по 2023, %	100	196	292	400
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	149	204
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	137
<i>г. Москва, чел.</i>	442 335	810 223	1 159 466	1 472 213
Динамика с 2020 по 2023, %	100	183	262	333
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	143	182
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	127
<i>Северо-Западный ФО, чел.</i>	146 399	406 711	660 111	944 250
Динамика с 2020 по 2023, %	100	278	451	645

Источник: рассчитано автором по: [5].

^{*)} Здесь и далее региональная структура таблиц выстроена по России в целом, по федеральным округам и по основным (по числу занятых в сфере МСП и самозанятых) входящим в каждый из федеральных округов субъектам Российской Федерации. Анализ динамики развития МСП по такой региональной структуре ведется автором с 2017 г. [4].

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	162	232
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	143
<i>г. Санкт-Петербург, чел.</i>	99 823	258 631	409 719	577 081
Динамика с 2020 по 2023, %	100	259	410	578
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	158	223
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	141
<i>Южный ФО, чел.</i>	110 379	361 796	684 344	1 034 227
Динамика с 2020 по 2023, %	100	328	620	937
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	189	286
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	151
<i>Краснодарский край, чел.</i>	36 918	142 946	275 393	425 222
Динамика с 2020 по 2023, %	100	387	746	1152
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	193	297
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	154
<i>Северо-Кавказский ФО, чел.</i>	18 868	124 500	490 298	648 981
Динамика с 2020 по 2023, %	100	660	2599	3440
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	394	521
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	132
<i>Ставропольский край, чел.</i>	9 953	38 946	83 045	126 010
Динамика с 2020 по 2023, %	100	391	834	1266
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	213	324
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	152
<i>Приволжский ФО, чел.</i>	260 278	630 825	1 027 214	1 469 957
Динамика с 2020 по 2023, %	100	242	395	565
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	163	233
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	143
<i>Республика Татарстан, чел.</i>	97 487	162 389	225 055	293 938
Динамика с 2020 по 2023, %	100	167	231	302
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	139	181

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2	3	4	5
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	131
<i>Уральский ФО, чел.</i>	103 707	272 261	449 052	659 842
Динамика с 2020 по 2023, %	100	263	433	636
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	165	242
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	147
<i>Свердловская область, чел.</i>	42 325	107 221	172 797	251 855
Динамика с 2020 по 2023, %	100	253	408	595
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	161	235
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	146
<i>Сибирский ФО, чел.</i>	104 020	324 809	580 413	868 766
Динамика с 2020 по 2023, %	100	312	558	835
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	179	267
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	150
<i>Новосибирская область, чел.</i>	30 610	78 892	130 704	190 908
Динамика с 2020 по 2023, %	100	258	427	624
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	166	242
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	146
<i>Дальневосточный ФО, чел.</i>	30 084	114 092	209 235	323 709
Динамика с 2020 по 2023, %	100	379	696	1076
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	183	284
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	155
<i>Приморский край, чел.</i>	7 779	30 126	54 058	81 978
Динамика с 2020 по 2023, %	100	387	695	1054
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	179	272
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	152

Абсолютным лидером по приросту самозанятых в 2023 г. стал Дальневосточный федеральный округ. Прирост в нем составил 55,0%. А в абсолютном выражении общее число самозанятых здесь достигло 323 709 чел. В его самом крупном субъекте Федерации – Приморском крае – прирост составил 52,0%. Прирост самозанятых в Южном фе-

деральном округе — 51,0%, причем в Краснодарском крае — 54,0%. В Северо-Западном федеральном округе прирост в 2023 г. составил 43,0%, а в Санкт-Петербурге — 41,0%. Немного хуже ситуация в Центральном федеральном округе и Москве: 34,0 и 27,0% соответственно. Но следует обратить внимание на то, что на Центральный федеральный округ приходится треть, а на Москву — 16,7% всех самозанятых России. Очевидно, Дальний Восток и Центральный федеральный округ находятся в разных «весовых категориях».

К середине 2024 г. число самозанятых в нашей стране продолжило активный рост и превысило 10 млн чел., увеличившись за полгода более чем на 1 млн чел.

В немалой мере из-за внедрения в нашей стране института самозанятых в последние годы *шло сокращение численности занятых на малых предприятиях — юридических лицах* как в целом по России, так и в большинстве ее регионов (см. табл. 2). Отметим, что показатель средней численности занятых лучше других показателей состояния и развития сферы МСП характеризует положение в ней¹².

В целом по России средняя численность занятых на малых предприятиях — юридических лицах с 2020 г. до начала 2024 г. сократилась на 6%, упав до 10 459 533 чел. (т.е. по числу занятых российские малые предприятия — юридические лица и самозанятые почти сравнялись). На 4% упала средняя численность занятых в малом бизнесе за тот же период в Центральном федеральном округе, в Северо-Западном федеральном округе — на 6%, Санкт-Петербурге — на 5%, Южном федеральном округе — на 8%, Северо-Кавказском федеральном округе — на 3%, Приволжском федеральном округе — на 7%, Уральском федеральном округе — на 6%, Сибирском федеральном округе — на 7%, Дальневосточном федеральном округе — на 9%, Приморском крае — на 10%.

Но если за базу взять 2021 г., то наличествует *прирост численности занятых на малых предприятиях — юридических лицах*. С 2021 г. до начала 2024 г. прирост наблюдался в целом по России: в Центральном федеральном округе, Москве и Московской области, Сибирском федеральном округе и Новосибирске, Северо-Западном федеральном округе, Краснодарском крае, Северо-Кавказском федеральном округе, Республике Татарстан, Свердловской области, Сибирском федеральном округе и Новосибирске. То есть некоторое уменьшение средней численности работников малых предприятий — юридических лиц с 2020 г. до начала 2024 г. *нельзя считать существенным*.

¹² Численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей, является базовым показателем достижения такой цели как «достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» в рамках Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Т а б л и ц а 2

**Динамика средней численности работников субъектов малого
(в т.ч. микро) предпринимательства – юридических лиц
с 2020 г. по 10 января 2024 г.**

Регион	2020	2021	2022	2023
1	2	3	4	5
<i>Российская Федерация, чел.</i>	11 121 716	10 322 559	10 612 920	10 459 533
Динамика с 2020 по 2023, %	100	93	95	94
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	103	101
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	99
<i>Центральный ФО, чел.</i>	3 814 748	3 551 210	3 669 075	3 655 804
Динамика с 2020 по 2023, %	100	93	96	96
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	103	103
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	100
<i>Московская область, чел.</i>	635 443	602 170	619 090	616 594
Динамика с 2020 по 2023, %	100	95	97	97
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	103	102
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	100
<i>Москва, чел.</i>	1 845 825	1 718 502	1 777 248	1 799 516
Динамика с 2020 по 2023, %	100	93	96	97
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	103	105
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	101
<i>Северо-Западный ФО, чел.</i>	1 457 381	1 348 849	1 389 101	1 369 530
Динамика с 2020 по 2023, %	100	93	95	94
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	103	102
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	99
<i>Санкт-Петербург, чел.</i>	886 096	817 548	841 433	837 709
Динамика с 2020 по 2023, %	100	92	95	95
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	103	102
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	100
<i>Южный ФО, чел.</i>	930 970	861 953	875 770	858 919
Динамика с 2020 по 2023, %	100	93	94	92

Источник: рассчитано автором по: [6].

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	102	100
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	98
<i>Краснодарский край, чел.</i>	347 204	324 546	335 974	330 611
Динамика с 2020 по 2023, %	100	93	97	95
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	104	102
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	98
<i>Северо-Кавказский ФО, чел.</i>	232 356	215 847	223 935	225 127
Динамика с 2020 по 2023, %	100	93	96	97
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	104	104
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	101
<i>Ставропольский край, чел.</i>	122 965	113 021	112 005	109 013
Динамика с 2020 по 2023, %	100	92	91	89
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	99	96
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	97
<i>Приволжский ФО, чел.</i>	2 090 610	1 936 221	1 988 947	1 939 991
Динамика с 2020 по 2023, %	100	93	95	93
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	103	100
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	98
<i>Республика Татарстан, чел.</i>	325 613	300 225	316 072	313 721
Динамика с 2020 по 2023, %	100	92	97	96
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	104
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	99
<i>Уральский ФО, чел.</i>	918 997	862 673	876 444	862 903
Динамика с 2020 по 2023, %	100	94	95	94
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	102	100
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	98
<i>Свердловская область, чел.</i>	367 979	348 810	355 146	352 905
Динамика с 2020 по 2023, %	100	95	97	96
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	102	101
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	99

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5
<i>Сибирский ФО, чел.</i>	1 164 572	1 072 990	1 104 772	1 078 530
Динамика с 2020 по 2023, %	100	92	95	93
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	103	101
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	98
<i>Новосибирская область, чел.</i>	308 651	284 262	294 214	289 058
Динамика с 2020 по 2023, %	100	92	95	94
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	104	102
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	98
<i>Дальневосточный ФО, чел.</i>	512 082	472 816	484 876	468 264
Динамика с 2020 по 2023, %	100	92	95	91
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	103	99
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	97
<i>Приморский край, чел.</i>	161 547	147 650	149 598	145 030
Динамика с 2020 по 2023, %	100	91	93	90
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	101	98
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	97

На *средних же предприятиях* среднесписочная численность работников в тот же период росла почти повсеместно (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

*Динамика средней численности работников
субъектов среднего предпринимательства с 2020 г. по 10 января 2024 г.*

Регион	2020	2021	2022	2023
1	2	3	4	5
<i>Российская Федерация, чел.</i>	1 799 961	1 836 238	1 877 488	1 906 532
Динамика с 2020 по 2023, %	100	102	104	106
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	102	104
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	102
<i>Центральный ФО, чел.</i>	622 991	638 906	652 775	672 258
Динамика с 2020 по 2023, %	100	103	105	108

Источник: рассчитано автором по: [6].

Продолжение табл. 3

1	2	3	4	5
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	102	105
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	103
<i>Московская область, чел.</i>	121 401	122 731	123 219	121 150
Динамика с 2020 по 2023, %	100	101	101	100
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	100	99
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	98
<i>Москва, чел.</i>	264 356	281 916	295 786	315 026
Динамика с 2020 по 2023, %	100	107	112	119
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	112
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	107
<i>Северо-Западный ФО, чел.</i>	210 373	215 825	219 930	222 460
Динамика с 2020 по 2023, %	100	103	105	106
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	102	103
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	101
<i>Санкт-Петербург, чел.</i>	115 916	121 432	127 965	126 382
Динамика с 2020 по 2023, %	100	105	110	109
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	104
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	99
<i>Южный ФО, чел.</i>	152 304	157 894	156 990	153 301
Динамика с 2020 по 2023, %	100	104	103	101
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	99	97
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	98
<i>Краснодарский край, чел.</i>	61 410	65 701	63 074	62 901
Динамика с 2020 по 2023, %	100	107	103	102
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	96	96
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	100
<i>Северо-Кавказский ФО, чел.</i>	60 670	48 258	47 858	45 759
Динамика с 2020 по 2023, %	100	80	79	75
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	99	95

П р о д о л ж е н и е т а б л . 3

1	2	3	4	5
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	96
<i>Ставропольский край чел.</i>	29 821	28 610	30 121	28 221
Динамика с 2020 по 2023, %	100	96	101	95
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	99
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	94
<i>Приволжский ФО, чел.</i>	358 734	368 842	376 592	384 108
Динамика с 2020 по 2023, %	100	103	105	107
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	102	104
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	102
<i>Республика Татарстан, чел.</i>	48 972	52 524	55 287	55 177
Динамика с 2020 по 2023, %	100	107	113	113
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	105
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	100
<i>Уральский ФО, чел.</i>	151 182	160 755	168 210	169 001
Динамика с 2020 по 2023, %	100	106	111	112
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	105
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	100
<i>Свердловская область, чел.</i>	60 734	63 234	66 381	67 426
Динамика с 2020 по 2023, %	100	104	109	111
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	107
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	102
<i>Сибирский ФО, чел.</i>	178 409	178 725	183 796	186 241
Динамика с 2020 по 2023, %	100	100	103	104
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	103	104
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	101
<i>Новосибирская область, чел.</i>	44 149	43 811	46 582	45 645
Динамика с 2020 по 2023, %	100	99	106	103
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	106	104
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	98

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3	4	5
<i>Дальневосточный ФО, чел.</i>	65 298	67 033	71 337	73 106
Динамика с 2020 по 2023, %	100	103	109	112
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	106	109
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	102
<i>Приморский край, чел.</i>	15 668	17 536	19 196	20 354
Динамика с 2020 по 2023, %	100	112	123	130
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	109	116
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	106

Средняя численность работников субъектов среднего предпринимательства с 2020 г. до начала 2024 г. возросла на 6%, достигнув 1 906 532. На 8% возросла средняя численность занятых в среднем предпринимательстве за тот же период в Центральном федеральном округе, в Москве — на 19%, в Северо-Западном федеральном округе — на 6%, в Санкт-Петербурге — на 9%, в Южном федеральном округе — на 1%, в Краснодарском крае — на 2%, в Приволжском федеральном округе — на 7%, в Республике Татарстан — на 13%, в Уральском федеральном округе — на 12%, в Свердловской области — на 11%, в Сибирском федеральном округе — на 4%, в Новосибирской области — на 3%, в Дальневосточном федеральном округе — на 12%. Наибольший прирост (30%) показал Приморский край.

Падение числа занятых на средних предприятиях наблюдалось только в Северо-Кавказском федеральном округе (на 25%) и Ставропольском крае (на 5%). Мы полагаем, что в определенном смысле это падение — феномен, обусловленный организационными проблемами.

В российском индивидуальном предпринимательстве с 2020 г. до начала 2024 г. занятость только росла (см. табл. 4). За период с 2020 г. до начала 2024 г. количество индивидуальных предпринимателей (без образования юридического лица) и их работников возросло на 15%, достигнув 6 776 379 чел. Рост наблюдался во всех российских регионах. Он происходил параллельно с бурным ростом числа самозанятых. Наибольшие темпы прироста показала Москва (35%) и Московская область (26%). Центральный федеральный округ показал 18% прироста. То есть заметный прирост индивидуальных предпринимателей происходил там, где требовалось более сложное ведение хозяйственных операций, включая как оформление сделок с контрагентами, так и оформление налоговых выплат.

Т а б л и ц а 4

**Динамика занятых^{*)}
в сфере индивидуального предпринимательства
с 2020 г. по 10 января 2024 г.**

Регион	2020	2021	2022	2023
1	2	3	4	5
<i>Российская Федерация, чел</i>	5 882 113	6 056 045	6 387 097	6 776 379
Динамика с 2020 по 2023, %	100	103	109	115
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	112
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	106
<i>Центральный ФО, чел.</i>	1 573 956	1 660 937	1 762 705	1 860 336
Динамика с 2020 по 2023, %	100	106	112	118
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	106	112
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	106
<i>Московская область, чел.</i>	339 440	372 385	399 521	427 131
Динамика с 2020 по 2023, %	100	110	118	126
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	107	115
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	107
<i>Москва, чел.</i>	422 289	477 838	519 120	570 271
Динамика с 2020 по 2023, %	100	113	123	135
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	109	119
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	110
<i>Северо-Западный ФО, чел.</i>	573 699	597 908	632 599	662 057
Динамика с 2020 по 2023, %	100	104	110	115
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	106	111
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	105
<i>Санкт-Петербург, чел.</i>	230 238	245 689	263 765	282 075
Динамика с 2020 по 2023, %	100	107	115	123
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	107	115
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	107

Источник: рассчитано автором по: [6].

^{*)} Количество индивидуальных предпринимателей плюс среднесписочное число их работников.

Продолжение табл. 4

1	2	3	4	5
<i>Южный ФО, чел.</i>	872 235	888 370	926 191	967 314
Динамика с 2020 по 2023, %	100	102	106	111
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	104	109
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	104
<i>Краснодарский край, чел.</i>	335 446	346 383	363 911	382 099
Динамика с 2020 по 2023, %	100	103	108	114
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	110
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	105
<i>Северо-Кавказский ФО, чел.</i>	231 493	242 861	254 572	275 609
Динамика с 2020 по 2023, %	100	105	110	119
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	113
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	108
<i>Ставропольский край, чел.</i>	133 395	132 938	136 259	139 086
Динамика с 2020 по 2023, %	100	100	102	104
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	102	105
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	102
<i>Приволжский ФО, чел.</i>	1 126 268	1 144 200	1 199 964	1 262 332
Динамика с 2020 по 2023, %	100	102	107	112
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	110
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	105
<i>Республика Татарстан, чел.</i>	148 714	149 128	158 213	167 339
Динамика с 2020 по 2023, %	100	100	106	113
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	106	112
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	106
<i>Уральский ФО, чел.</i>	517 980	527 869	551 306	574 490
Динамика с 2020 по 2023, %	100	102	106	111
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	104	109
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	104

О к о н ч а н и е т а б л . 4

1	2	3	4	5
<i>Свердловская область, чел.</i>	202 562	205 512	212 796	219 854
Динамика с 2020 по 2023, %	100	101	105	109
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	104	107
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	103
<i>Сибирский ФО, чел.</i>	636 406	643 209	678 510	709 527
Динамика с 2020 по 2023, %	100	101	107	111
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	105	110
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	105
<i>Новосибирская область, чел.</i>	116 040	121 166	128 623	137 127
Динамика с 2020 по 2023, %	100	104	111	118
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	106	113
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	107
<i>Дальневосточный ФО, чел.</i>	350 076	350 691	364 560	374 916
Динамика с 2020 по 2023, %	100	100	104	107
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	104	107
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	103
<i>Приморский край, чел.</i>	90 427	88 602	91 535	95 053
Динамика с 2020 по 2023, %	100	98	101	105
Динамика с 2021 по 2023, %	—	100	103	107
Динамика с 2022 по 2023, %	—	—	100	104

В России в сфере самозанятых наглядно проявил себя такой неоднозначный эффект, как *отказ* со стороны некоторых финансовых организаций и предприятий — юридических лиц *от контрактов с самозанятыми* [7, с. 57]. Для многих партнеров по бизнесу сделки с индивидуальными предпринимателями выглядят как более надежные, чем сделки с самозанятыми.

Отметим также, что в целом неплохой рост занятых в сфере индивидуального предпринимательства во многом *опровергает многочисленные претензии* субъектов малого и среднего бизнеса — юридических лиц, их союзов к тому, что именно и только институт самозанятых создал у них острые проблемы со значительными увольнениями сотрудников, с общей нехваткой рабочей силы, с необходимостью неподъемного

для них повышения зарплат работникам и т.п.¹³ Получается, что рост числа индивидуальных предпринимателей *порождает у МСП — юридических лиц те же проблемы*. Значит, дело здесь вовсе не в самозанятых. Имеются более существенные причины нарастания трудностей с работниками у российских малых предприятий — юридических лиц.

* * *

Обусловленные чрезвычайными обстоятельствами в экономике страны значительное расширение и оптимизация российской системы государственной поддержки МСП и самозанятых привели к существенному увеличению численности занятых в сфере МСП и самозанятых, особенно среди самозанятых, в меньшей мере — среди индивидуальных предпринимателей, а также на средних предприятиях.

Некоторый отток работников из сферы малых предприятий — юридических лиц, несомненно, породил для их собственников ряд острых проблем. Но ведь по своей природе субъекты МСП должны либо приспособливаться к новым, по сути чрезвычайным, условиям, либо ликвидироваться. Само же по себе некоторое сокращение численности работников малых предприятий — юридических лиц компенсировалось увеличением численности работников в других группах МСП, особенно в сфере самозанятых.

Обращают на себя внимание факты учета в системах государственной поддержки МСП и самозанятых российских регионов специфики их экономик. При всем том, что сами эти системы в основе своей универсальны, однотипны и, более того, в значительной мере финансируются из федерального центра, региональные власти понимают необходимость учета экономической и социальной специфики своих регионов. И в случаях, когда этот учет осуществляется рациональным образом, обеспечивается должное развитие МСП.

Наибольший рост самозанятых происходил в тех регионах, где до недавнего времени имело место отставание. Отставшие регионы стараются догнать лидеров. Наблюдается своего рода подтягивание отставших регионов. Речь в первую очередь идет о регионах Дальневосточного федерального округа. Именно там, а точнее в Приморском крае, наблюдался наибольший прирост числа занятых на средних предприятиях.

Опережающий рост числа занятых у индивидуальных предпринимателей и самих этих предпринимателей наблюдался в Москве. Партнеры предпочитают вести дела с предпринимателями, а не с самозанятыми. Этот факт указывает на усложнение, на рост требовательности со стороны потенциальных партнеров к мелкому предпринимательству в столице. Правомерно предположить, что это явление превратится в устойчивую тенденцию для всех российских регионов.

¹³ Торгово-промышленная палата Российской Федерации в последние годы неоднократно обращалась в аппарат Правительства с требованием изъятия понятия «налог на профессиональный доход» из российского законодательства.

Нынешний бурный рост числа самозанятых сменится опережающим развитием численности индивидуальных предпринимателей. И на этом закончатся нынешние идущие от различных союзов представителей МСП претензии (обоснованные и необоснованные) к эксперименту с самозанятыми, перевернувшему изнутри всю ранее сложившуюся сферу малого и среднего бизнеса.

Список литературы

1. Мазилев Е.А., Кремин А.Е. Роль малого бизнеса в социально-экономическом развитии российских регионов: проблемы и тенденции // Проблемы развития территории. 2018. Вып. 2 (94). С. 7–18.
2. Бобров В.Н. Малое и среднее предпринимательство в регионах России: проблемы и перспективы развития // Актуальные проблемы развития экономики и управления в современных условиях: сборник материалов VI Международной научно-практической конференции. М.: Московский экономический институт, 2023. С. 101–114.
3. Горбунова Е.А., Шаныгин С.И. Особенности развития малого и среднего предпринимательства в регионах России // Экономика, право, инновации. 2022. № 1. С. 4–12.
4. Виленский А.В. Федеральный и региональный аспект поиска новой политики в отношении малого и среднего предпринимательства России // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 4. С. 96–101.
5. Статистика для национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» // ФНС. URL: <https://rmsp.nalog.ru/statistics2.html?t=1616012405325>
6. Реестр субъектов малого и среднего предпринимательства // ФНС. URL: <https://rmsp.nalog.ru/index.html>
7. Виленский А.В., Лылова О.В. Пространственная динамика российского малого и среднего предпринимательства накануне чрезвычайных западных санкций 2022 года // Вестник Владимирского Государственного Университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Серия: Экономические науки. 2022. № 1 (31). С. 44–62.

References

1. Mazilov E.A., Kremin A.E. Rol' malogo biznesa v sotsial'no-ekonomicheskom razvitií rossiiskikh regionov: problemy i tendentsii [The Role of Small Business in the Socio-Economic Development of Russian Regions: Problems and Trends], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of Development of the Territory], 2018, Iss. 2 (94), pp. 7–18. (In Russ.).
2. Bobrov V.N. Maloe i srednee predprinimatel'stvo v regionakh Rossii: problemy i perspektivy razvitiia [Small and Medium-Sized Entrepreneurship in the Regions of Russia: Problems and Development Prospects], *Aktual'nye problemy razvitiia ekonomiki i upravleniia v sovremennykh usloviakh: sbornik materialov VI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Current Problems of Economic Development and Management in Modern Conditions: Collection of Materials of the VI International Scientific and Practical Conference]. Moscow, Moskovskii ekonomicheskii institute, 2023, pp. 101–114. (In Russ.).

3. Gorbunova E.A., Shanygin S.I. Osobennosti razvitiia malogo i srednego predprinimatel'stva v regionakh Rossii [Features of the Development of Small and Medium Entrepreneurship in the Regions of Russia], *Ekonomika, pravo, innovatsii* [Economy, Law, Innovation], 2022, No. 1, pp. 4–12. (In Russ.).

4. Vilenskii A.V. Federal'nyi i regional'nyi aspekt poiska novoi politiki v otnoshenii malogo i srednego predprinimatel'stva Rossii [Federal and Regional Aspect of the Search for a New Policy Regarding Small and Medium Entrepreneurship in Russia], *Problemy teorii i praktiki upravleniia* [Problems of Management Theory and Practice], 2017, No. 4, pp. 96–101. (In Russ.).

5. Statistika dlia natsional'nogo proekta “Maloe i srednee predprinimatel'stvo i podderzhka individual'noi predprinimatel'skoi initsiativy” [Statistics for the National Project “Small and Medium-Sized Entrepreneurship and Support for Individual Entrepreneurial Initiatives”], *FNS* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: <https://rmsp.nalog.ru/statistics2.html?t=1616012405325>

6. Reestr sub'ektov malogo i srednego predprinimatel'stva [Register of Small and Medium-Sized Entrepreneurs], *FNS* [Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: <https://rmsp.nalog.ru/index.html>

7. Vilenskii A.V., Lylova O.V. Prostranstvennaia dinamika rossiiskogo malogo i srednego predprinimatel'stva nakanune chrezvychainykh zapadnykh sanktsii 2022 goda [Spatial Dynamics of Russian Small and Medium-Sized Entrepreneurship on the Eve of the Emergency Western Sanctions of 2022], *Vestnik Vladimirovskogo Gosudarstvennogo Universiteta imeni Aleksandra Grigor'evicha i Nikolaia Grigor'evicha Stoletovsk. Seriya: Ekonomicheskie nauki* [Bulletin of the Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs. Series: Economic Sciences], 2022, No. 1 (31), pp. 44–62. (In Russ.).

DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN SPHERE OF SMALL, MEDIUM-SIZED ENTERPRISES AND SELF-EMPLOYED AND ITS STATE SUPPORT AT THE FEDERAL AND REGIONAL LEVELS IN EMERGENCY CONDITIONS

Support for small, medium-sized enterprises and self-employed is an essential tool of the state policy of countering crisis phenomena, ensuring socio-economic development. The article discusses the results of the impact of the accelerated expansion of the system of state support for small, medium-sized enterprises and self-employed in Russia in recent years under emergency conditions on the dynamics of the development of their constituent groups: small, medium, individual entrepreneurship, as well as the self-employed. The latter are officially, by law - not entrepreneurs. But they, their numbers, are usually considered in official Russian documents, including statistical materials, as a common whole with small and medium-sized enterprises. The object of the study is both these groups (small and medium-sized enterprises plus self-employed) and the system of their support in its current form. The accelerated growth of employment in the group of small and medium entrepreneurship, in the group of self-employed people observed in our country is due to significant improvements in the system of their state support. The breakthrough in the formation and expansion of this system of support is due to the increased attention of the state to these spheres as effective means of counteracting crisis processes, damping economic and social failures. This increased attention is due to the extremely difficult situation in the economy of the country and its regions. It is noteworthy that the system of state support for small and medium-sized enterprises, as well as the self-employed, takes into account the specifics of each of the country's regional economies.

Keywords: region, public administration, employment, support for small and medium-sized businesses, self-employed, programs, grants, platforms.

JEL: H11, R12, R50

Дата поступления – 29.10.2024 г.

ВИЛЕНСКИЙ Александр Викторович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник,
заведующий сектором региональной экономики и местного самоуправления;

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

e-mail: avilenski@mail.ru

VILENSKIY Alexandr V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of the Subdepartment of Regional Economy
and Local Government;

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

e-mail: avilenski@mail.ru

Для цитирования:

Виленский А.В. Развитие российской сферы некрупных субъектов хозяйствования и ее государственной поддержки на федеральном и региональном уровнях в чрезвычайных условиях // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4 (116). С. 142–163. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-4-142-163>

СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА «ФЕДЕРАЛИЗМ» ЗА 2024 г.

№ Стр.

О РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

ЛЕКСИН В.Н., ШВЕЦОВ А.Н.

Естественное и регулятивно-императивное в пространственном развитии России 2 5

БУХВАЛЬД Е.М.

Экономическое пространство как поле реализации национальных целей России 2 32

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации: старые проблемы, новые решения 3 5

ДРУЖИНИН А.Г.

Геополитические ориентиры стратегии пространственного развития России 4 5

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В., ЛУКЬЯНОВА Н.И.

Развитие опорных населенных пунктов в контексте пространственного развития Российской Федерации 4 23

ОДИНЦОВА А.В.

Инструменты пространственного развития 4 47

О ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

КИСКИН Е.В.

Системный подход к построению правотворческой стратегии (на примере стратегического планирования пространственного развития России) 1 5

ОРЕХОВСКИЙ П.А., КАПОГУЗОВ Е.А.

Политико-экономические дискурсы централизации и децентрализации: образование и наука в России 1 21

О СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

ПЕТРИКОВ А.В.

Межрегиональные различия в качестве жизни сельского населения и пути их преодоления 1 55

БОБКОВ В.Н., ОДИНЦОВА Е.В.

Влияние уровня заработной платы на качество занятости и экономическую устойчивость домохозяйств 1 77

ЛЯШЕНКО Е.А., ЖУКОВСКИЙ А.Д.

Оценка инновационного развития регионов в условиях структурной трансформации экономики 1 96

ПЕТРИКОВ А.В.

Сельскохозяйственные потребительские кооперативы: состояние и направления государственной поддержки 2 48

ТОМТОСОВ А.Ф.

Результаты реализации программы дальневосточной ипотеки для потребителей, застройщиков и государства 2 63

КРИВОВ В.Д., САМУСЕВИЧ К.А.

Статистическая поддержка федеральных и региональных решений по стандарту благополучия 3 24

РАСТОПЧИНА Ю.Л., ТИТОВА И.Н., ЖУКОВСКИЙ А.Д.

Устойчивое развитие в региональных социально-экономических стратегиях в Центрально-Черноземном макрорегионе 3 43

ПЕТРИКОВ А.В.

Доходность сельского хозяйства в России и меры по ее регулированию 4 65

ЛЫКОВА Л.Н., БУКИНА И.С.

Бюджетная система России в 2024 г. Предварительные итоги и формирующиеся тенденции	4	76
--	---	----

○ **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ****ДМИТРИЕВА Л.В.**

Характеристика базовых социально-экономических факторов развития малых городов России	2	78
---	---	----

СПИЦЫНА О.В.

Направления трансформации стратегирования в крупнейших городах России.....	2	96
--	---	----

○ **БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ****ЛЫКОВА Л.Н.**

Итоги 2023 г. для региональных бюджетов. Просматривается ли реструктуризация экономики?	1	111
---	---	-----

БУКИНА И.С.

Результаты бюджетно-налоговой политики в новых условиях	1	128
---	---	-----

ЛЫКОВА Л.Н.

Итоги первого полугодия 2024 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	3	60
---	---	----

БУКИНА И.С.

Состояние бюджетной системы России и потенциал финансирования дефицита федерального бюджета.....	3	75
--	---	----

○ **ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ****БАБКИН Р.А.**

Пространственная структура Московской метрополии.....	2	110
---	---	-----

○ **НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ****ВОСКАНЯН Р.О.**

Декомпозиция причин обращения мультиголосующих акций на финансовом рынке	4	95
--	---	----

БАХТИЗИНА Н.В., ХАБРИЕВ Б.Р., МАЗИЕВ М.Д.

Митигационный потенциал и государственная поддержка лесоклиматических проектов в России	4	110
---	---	-----

○ **ПРОШЛОЕ. НАСТОЯЩЕЕ. БУДУЩЕЕ****ЛАПТЕВА Е.В.**

Экономические аспекты развития институтов гражданского общества в позднейимперский период на примере Смоленского дома трудолюбия	3	94
--	---	----

○ **ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ****ВОРОЖИХИН В.В.**

Трансформация организации научной деятельности в России	2	131
---	---	-----

БОБРОВСКИЙ Р.О.

Оценка вклада уходящих и ушедших иностранных компаний в отраслях и регионах России	2	153
--	---	-----

○ **ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ****МИНАТ В.Н.**

Низкобюджетные домохозяйства в условиях цифровизации в регионах США	2	172
---	---	-----

АЛАДЫШЕВА Ж.И., БЕРЕГОВЫХ В.В., БРКИЧ Г.Э., МЕШКОВСКИЙ А.П., ПЯТИГОРСКАЯ Н.В.

Регуляторное качество в международном обращении лекарственных средств.....	3	106
--	---	-----

○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

ТИТОВА Е.С.

Роль биотехнологий в развитии полюсов роста
в российских регионах..... 1 146

**ВАЛЕНТЕЙ С.Д., БАХТИЗИН А.Р., БОРИСОВА С.В., КОЛЬЧУГИНА А.В.,
ЛЫКОВА Л.Н.**

Развитие социальной среды и хозяйственная активность в субъектах
Российской Федерации..... 3 136

ЗИНЧУК Г.М., СПИЦЫНА О.В.

Экономическое развитие крупнейших городов России в условиях
демографических вызовов..... 3 168

ШАБЕЛЬНИКОВА С.И.

Основные подходы к межбюджетному регулированию и оказанию
финансовой поддержки субъектов Российской Федерации из
федерального бюджета в 2025–2027 гг. 4 123

ВИЛЕНСКИЙ А.В.

Развитие российской сферы некрупных субъектов хозяйствования
и ее государственной поддержки на федеральном и региональном
уровнях в чрезвычайных условиях 4 142

МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

ЛОПАТИНА П.А.

Банкротства компаний в Российской Федерации в ковидный и
постковидный периоды 1 171

THE CONTENTS OF «FEDERALISM» JOURNAL FOR 2024

	N	P.
○ REGIONS AND CENTRE		
LEKSIN V.N., SHVETSOV A.N. Natural and Regulative-Imperative in the Spatial Development of Russia.....	2	5
BUKHVALD E.M. Economic Space as a Field for the Realization of National Goals of Russia ...	2	32
GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V. Spatial Development Strategy of the Russian Federation: Old Problems, New Solutions.....	3	5
DRUZHININ A.G. Geopolitical Guidelines of Russia's Spatial Development Strategy.....	4	5
GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V., LYKJANOVA N.I. The Development of Stronghold Settlements in the Context of the Spatial Development of the Russian Federation.....	4	23
ODINTSOVA A.V. Spatial Development Tools.....	4	47
○ QUESTIONS OF THEORY		
KISKIN E.V. Systematic Approach to the Construction of a Law-Making Strategy (Using the Example of Strategic Planning of Spatial Development in Russia).....	1	5
OREKHOVSKY P.A. KAPOGUZOV E.A. Political and Economic Discourses of Centralization and Decentralization: Education and Science in Russia.....	1	21
○ SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS		
PETRIKOV A.V. Differences in the Quality of Life of the Rural Population Between Regions and Ways to Overcome Them	1	55
BOBKOV V.N., ODINTSOVA E.V. The Impact of Wage Levels on the Quality of Employment and Economic Sustainability of Households.....	1	77
LYASHENKO E.A. ZHUKOVSKII A.D. Assessment of Innovative Development of Regions in the Context of Structural Transformation of the Economy.....	1	96
PETRIKOV A.V. Agricultural Vertical Cooperatives: the State and Directions of State Support.....	2	48
TOMTOSOV A.F. Results of the Far East Mortgage Program for Consumers, Developers, and the Government.....	2	63
KRIVOV V.D., SAMUSEVICH K.A. Statistical Support for Federal and Regional Decisions on the Well-Being Standard	3	24
RASTOPCHINA Yu.L., TITOVA I.N., ZHUKOVSKII A.D. Sustainable Development in Regional Socio-Economic Strategies in the Central Chernozem Macro-Region.....	3	43
PETRIKOV A.V. Profitability of Agriculture in Russia and Measures to Regulate It	4	65
LYKOVA L.N., BUKINA I.S. Russia's Budget System in 2024. Preliminary Results and Emerging Trends	4	76

○ LOCAL AUTONOMY

DMITRIEVA L.V.

Characteristics of the Basic Socio-Economic Factors of the Development of Small Towns in Russia..... 2 78

SPITSYNA O.V.

Transformation Directions for Strategic Planning in Major Russian Cities..... 2 96

○ FISCAL FEDERALISM

LYKOVA L.N.

Results of 2023 for Regional Budgets. Is the Restructuring of the Economy Visible?..... 1 111

BUKINA I.S.

Results of Budget and Tax Policy in the New Conditions..... 1 128

LYKOVA L.N.

The First Half of 2024 Results for the Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation..... 3 60

BUKINA I.S.

The Current State of the Russian Budget System and the Potential for Financing the Federal Budget Deficit..... 3 75

○ ECONOMY AND GEOGRAPHY ISSUES

BABKIN R.A.

The Spatial Structure of the Moscow Metropolis..... 2 110

○ SUPRANATIONAL PROBLEMS

VOSKANIAN R.O.

Decomposition of Reasons Influencing the Utilization of Multiple Voting Shares on the Financial Market..... 4 95

BAHTIZINA N.V., KHABRIEV B.R., MAZIEV M.D.

Mitigation Potential and State Support for Forest Climate Projects in Russia..... 4 110

○ PAST. PRESENT. FUTURE

LAPTEVA E.V.

Economic Aspects of the Development of Civil Society Institutions in the Late Imperial Period on the Example of the Smolensk House of Diligence 3 94

○ RANGES OF SECURITY

VOROZHIKHIN V.V.

On the Transformation of the Organization of Scientific Activity in Russia..... 2 131

BOBROVSKIY R.O.

The Estimation of Withdrawing and Withdrawn Foreign Companies Contribution in Industries and Regions of Russia..... 2 153

○ FOREIGN EXPERIENCE

MINAT V.N.

Low-Budget Households in the Conditions of Digitalization in US Regions... 2 172

ALADYSHEVA Z.A., BEREGOVYKH, V.V., BRKICH G.E.,

MESHKOVSKIY A.P., BELYAEV V.V., PYATIGORSKAYA N.V.

Regulatory Quality in the International Circulation of Medicinal Products 3 106

○ ANALITICAL NOTES

TITOVA E.S.

The Role of Biotechnologies in Russian Regions Growth Poles Development.....	1	146
--	---	-----

VALENTEY S.D., BAKHTIZIN A.R., BORISOVA S.V., KOL'CHUGINA A.V., LYKOVA L.N.

Development of the Social Environment and Economic Activity in the Subjects of the Russian Federation.....	3	136
--	---	-----

ZINCHUK G.M., SPITSYNA O.V.

Economic Development of the Major Cities in the Context of Demographic Challenges	3	168
---	---	-----

SHABEL'NIKOVA S.I.

The Main Approaches to Inter-Budgetary Regulation and Financial Support of the Subjects of the Russian Federation from the Federal Budget in 2025–2027	4	123
--	---	-----

VILENSKIY A.V.

Development of the Russian Sphere of Small, Medium-Sized Enterprises and Self-Employed and Its State Support at the Federal and Regional Levels in Emergency Conditions	4	142
---	---	-----

○ YOUNG SCIENTISTS

LOPATINA P.A.

Bankruptcy of Companies in the Russian Federation in the Covid and Post-Covid Periods.....	1	171
--	---	-----

Требования к оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

По структуре. Статья должна быть структурирована, иметь подзаголовки и сноски. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен составлять — от 40 000 до 50 000 печатных знаков, включая пробелы, для аспирантов — от 20 000 до 25 000 печатных знаков (раздел «Молодые ученые»). Оригинальность текста должна быть не менее 80%.

В сопровождении к статье должны быть **обязательно представлены** (отдельным файлом):

- фамилия, имя, отчество автора (авторов) на русском и английском языках;
- ученая степень, звание, должность, место работы на русском и английском языках, для аспирантов — название вуза;
- e-mail (публикуется в журнале как контактная информация автора);
- аннотация объемом 6–8 строк (100–250 слов) на русском языке; по своей структуре аннотация должна отражать содержание статьи, то есть кратко обосновывать актуальность выбранной темы, раскрывать основное содержание исследования и полученные автором результаты;
- ключевые слова к статье (5–7 слов на русском и английском языках);
- тематический классификатор Journal of Economic Literature (JEL);
- контактный **телефон** с кодом города, почтовый адрес с указанием индекса.

Требования к оформлению статьи. Текст статьи предоставляется в формате WORD (*.doc, *.docx). Основной текст печатается шрифтом Times New Roman 14 обычный, межстрочный интервал — 1,5, выравнивание по ширине. Абзацный отступ — 1,25 см. Название раздела, пунктов и подпунктов печатается шрифтом Times New Roman 14 полужирный, наклонный, выравнивание по центру. Разделы отделяются от предыдущего раздела одной пустой строкой и от последующего текста также одной пустой строкой.

Ссылки на литературу — затекстовые. Печатаются шрифтом Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал — 1,0. Отступ — 1,25 см. Все ссылки указываются списком в конце статьи, нумерация в списке литературы — по мере упоминания источника в тексте. В тексте, в квадратных скобках, указывается порядковый номер ссылки и страница.

Ссылки на законодательные акты даются постранично. Примечания подстрочные (сквозная нумерация); размер шрифта примечаний — 12 при интервале 1. Нумерация таблиц, рисунков и формул (сквозная). Параметры страницы: верхнее поле — 2,0; нижнее поле — 2,5; левое поле — 2,0; правое поле — 1,5.

Принятые сокращения: год — г. годы — гг.; в том числе — в т.ч.; то есть — т.е.; так как — т.к.; тому подобное — т.п.; тысячи — тыс.; миллионы — млн; миллиарды — млрд; рубли — руб.; доллары — долл.; век — в.

Иностранные слова в тексте статьи выделяются курсивом.

Таблицы должны быть выполнены табличными ячейками Word. Шрифт Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал 1,0. Стремиться 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 *.cdt и не экспортируйте файлы *.cdt в другие форматы). По возможности избегайте построения графиков в Word, так как их подготовка к верстке требует большой дополнительной работы. Рисунки и схемы, выполненные в Word, должны быть сгруппированы внутри единого объекта. Не используйте в статье сканированные, экспортированные или взятые из Интернета графические материалы и не вставляйте их в документы Word. Качество таких материалов в большинстве случаев непригодно для полиграфии.

После текста статьи приводятся два тождественных пронумерованных *списка литературы*. Один список (для русскоговорящих читателей) оформляется в соответствии с действующим ГОСТ Р 7.0.5–2008. Второй список (*References*) для иностранных читателей оформляется в соответствии с требованиями журналов, включенных в базу данных Scopus. Нумерация в двух списках должна полностью совпадать. Они должны быть идентичными по содержанию, но разными по оформлению. Транслитерировать можно автоматически с помощью translit.ru, режим транслитерации следует выбрать LC (Library of Congress).

Требования к оформлению References см. на сайте журнала <https://federalizm.rea.ru/jour/about/submissions#authorGuidelines>

За достоверность представляемых библиографических данных авторы несут ответственность вплоть до отказа в праве на публикацию.

Учредитель
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Российский экономический университет
имени Г.В. Плеханова»
(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»)

Основан в 1996 г.
Издание перерегистрировано
в Федеральной службе по надзору в сфере
связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций:
ПИ № ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 г.

Журнал включен в Перечень российских
рецензируемых научных журналов,
в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты диссертаций
на соискание ученых степеней доктора
и кандидата наук

Журнал включен в систему
Российского индекса научного
цитирования

Подписка по каталогу
Агентства «Урал-Пресс».
Подписной индекс 72005

При перепечатке материалов ссылка на
журнал «Федерализм» обязательна.
Рукописи, не принятые к публикации, не
возвращаются.
Мнение редакции и членов редколлегии
может не совпадать с точкой зрения авторов
публикаций.

Редактор **Б.Ю. Соколова**
Технический редактор **Е.И. Аникеева**

Адрес редакции:
109992, Москва, Стремянный пер., 36.
Тел.: **8 (495) 800-12-00, доб. 16-52**
E-mail: **federalizm@rea.ru**

Подписано в печать 17.12.2024.
Формат 70x108 1/16
Печ. л. 10,75. Усл. печ. л. 15,05.
Уч.-изд. л. 13,42.
Тираж 1000 экз. Заказ № .
Цена свободная.

Отпечатано в ФГБОУ ВО
«РЭУ им. Г.В. Плеханова».
109992, Москва, Стремянный пер., 36.

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 17.12.2024.
Format 70x108 1/16
Printed sheets 10.75. Conv. sheets 15.05.
Publ. sheets 13.42.
Circulation 1,000. Order № .
Free price.

Printed in Plekhanov Russian University
of Economics,
36 Stremyanny Lane, 109992, Moscow.