

ФЕДЕРАЛИЗМ

Теория. Практика. История

1 (117), 2025, Т. 30

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

1 (117), 2025, Vol. 30

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

○ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

ВАЛЕНТЕЙ С.Д.

Экономика федеративных отношений. Казнить нельзя помиловать..... 5

○ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

КИСКИН Е.В.

Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа)..... 32

ОДИНЦОВА А.В.

Опорные населенные пункты — новый приоритет пространственного развития Российской Федерации..... 52

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В., НАУМЕНКО Н.Ю.

Проблемы правового регулирования мастер-планов..... 71

○ БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

ЛЫКОВА Л.Н.

Предварительные итоги 2024 г. для региональных бюджетов и потенциал структурной трансформации экономики..... 94

○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

ПЕТРИКОВ А.В.

Научно-технологическое развитие сельского хозяйства России в современных условиях..... 110

БУКИНА И.С.

Бюджетно-налоговая сфера России под воздействием внешних и внутренних факторов..... 127

○ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ТИТОВА Е.С.

Опыт организации биоэкономической деятельности некоторых азиатских стран-лидеров..... 148

ТУРАЕВА М.О.

Онтологический статус транспортных инициатив в Евразии и влияние на него геополитических трендов 172

CONTENTS

○ QUESTIONS OF THEORY

VALENTEY S.D.

Economics of Federal Relations Execution Cannot Be Pardoned 5

○ LOCAL AUTONOMY

KISKIN E.V.

Russia's New Local Governance Law: Tactics or Strategy (a Factor Analysis Approach) 32

ODINTSOVA A.V.

Anchor Settlements – New Priority of Spatial Development of the Russian Federation 52

GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V., NAUMENKO N.U.

Problems of Legal Regulation of Master Plans 71

○ FISCAL FEDERALISM

LYKOVA L.N.

Preliminary Results of 2024 for Regional Budgets: Problems of Structural Transformation of the Economy 94

○ RANGES OF SECURITY

PETRIKOV A.V.

Scientific and Technological Development of Agriculture in Russia in Modern Conditions 110

BUKINA I.S.

Russian Fiscal Sphere Under the Influence of External and Internal Factors ... 127

○ FOREIGN EXPERIENCE

TITOVA E.S.

Experience of Some Asian Leading Countries in Bioeconomy Organizing 148

TURAEVA M.O.

Ontological Status of Transport Initiatives in Eurasia and Influence of the Geopolitical Trends 172

С.Д. ВАЛЕНТЕЙ

ЭКОНОМИКА ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ. КАЗНИТЬ НЕЛЬЗЯ ПОМИЛОВАТЬ

Интерес к проблемам развития территорий имеет многовековую историю. И хотя формы территориального управления эволюционировали, его стратегические цели оставались неизменными — использование потенциала регионов для решения общегосударственных и местных задач. Но неизменность целей не есть неизменность механизмов. И данный факт лишний раз подтвердила новейшая история России. Вначале взоры научного сообщества и практиков были обращены к механизмам перехода к системе федеративных отношений, отличной от советской. Затем проблема начала рассматриваться в контексте поиска оптимума между централизацией и децентрализацией в системе государственного территориального управления. Сегодня на фоне отказа от безусловного приоритета либеральной модели развития экономики и признания важности стратегического планирования прослеживается отказ от политики развития федеративной формы национальной государственности в пользу ее унитарной формы. По мнению многих, это подвело черту под многолетней дискуссией о перспективах отечественной модели федерализма. Однако даже если трактовать происходящее в подобном ключе, не теряет актуальность поиск механизмов преодоления различий в уровнях социально-экономического развития регионов, продолжают исследования по конкретизации меры ответственности органов власти и управления субъектов Федерации за развитие региональных экономик, далек от завершения поиск направлений совершенствования модели межбюджетных отношений. А поскольку перечисленные и другие задачи долгое время предлагалось решать в рамках развития федеративной формы национальной государственности, еще предстоит понять, насколько с ними удастся лучше справиться, осуществляя, по сути, унитарную государственную региональную политику. Поэтому имеются основания утверждать, что научное направление «экономика федеративных отношений» не исчерпало свой потенциал. В статье предпринимается попытка обосновать эту точку зрения.

Ключевые слова: экономика федеративных отношений, регион, региональная политика, экономическое пространство.

JEL: R 58

К написанию данной статьи нас подвигло предложение выступить в марте 2024 г. с докладом «Экономика федеративных отношений» на секции «Проблемы управления экономикой» научной конференции «Академическая экономическая наука о проблемах социально-экономического развития России: история и современность», организованной ИЭ РАН и ООИ РАН в рамках мероприятий, посвященных 300-летию РАН.

Учитывая направленность конференции, тема была уместной, т.к. сотрудники Института экономики РАН во многом способствовали формированию данного научного направления. В пользу ее актуальности свидетельствовало и включение экономики федеративных отношений в паспорт специальностей ВАК¹. Однако, памятуя о том, что практика — критерий истины, трудно было игнорировать два момента.

Во-первых, практическое исчезновение из официальных документов, посвященных вопросам развития государственной региональной политики, проблематики федерализма в России. Во-вторых, обвальное сокращение количества посвященных ей работ в отечественной литературе².

Отсюда напрашивался закономерный вопрос: *зачем обсуждать то, чего нет?* Чтобы ответить на него, обратимся к некоторым положениям дискуссии конца 1980-х — начала 1990-х гг. (см., напр.: [1; 2]³), в ходе которой выработывалась позиция сотрудников Института экономики по данному вопросу⁴.

Формальный и реальный федерализм

Рост интереса к рассматриваемой проблеме был обусловлен наметившимся в конце 1980-х гг. обострением отношений между Центром и союзными республиками, что, как мы полагали, требовало использования новых форм организации отношений между сторонами⁵. Поэтому

¹ См.: «Паспорт научной специальности 5.2.3. «Региональная и отраслевая экономика»... Шифр научной специальности: 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика. Направления исследований (по специализациям): 1. Региональная экономика. ...1.12. Теоретические и прикладные аспекты экономики федеративных отношений. Бюджетный федерализм» (URL: <https://vniiesh.ru/wp-content/uploads/2024/07/pasport-speczialnosti-5.2.3.-regionalnaya-i-otraslevaya-ekonomika.pdf>).

² Так, например, число публикаций, посвященных бюджетному федерализму, приблизилось к нулевой отметке. Хотя с публикационной активностью по этой проблеме в конце 1990-х — начале 2000-х гг. сегодня может, наверное, поспорить лишь взрыв интереса к вопросам развития искусственного интеллекта.

³ Интересно, что примерно в этот же период за рубежом появились работы по проблематике «конкурирующего федерализма» (см., напр.: [3; 4]).

⁴ Поскольку предмет статьи — позиционирование взглядов сотрудников Института экономики, мы (за редким исключением) не будем останавливаться на позиции других научных центров и авторов. Это — тема специального исследования.

⁵ «В числе задач, требующих первоочередного решения, особое место принадлежит вопросу о формировании качественно нового механизма развития системы “Союз ССР — союзные республики”... Явления, с которыми... столкнулась страна — не разовые потрясения, а начало глубоких, болезненных преобразований, о направлении которых можно только догадываться..., глубинные корни которых порой не известны, хотя понятно, что связаны они с принципиально новой хозяйственно-политической ситуацией... Для того чтобы выйти из теоретического и политического тупика, необходимо выявить специфические республиканские и региональные проявления социально-экономических, политических, экологических и др. противоречий. Иначе говоря, необходимо обратиться к проблемам, которые ранее практически не входили в предмет исследований экономической науки» [5, с. 3].

обращение к экономике федеративных отношений было вызвано осознанием того, что кризис советской модели федерализма углубляется, а это, в свою очередь, чревато опасностью превращения бывшего Союза ССР в конфедерацию (первоначально об опасности распада Союза речь не шла). Для борьбы с этой тенденцией предлагалось пересмотреть принципы организации системы территориального управления, ориентируя их на использование в отношениях Центра и союзных республик *экономических механизмов*.

В основе такого подхода лежала гипотеза, согласно которой по своей природе СССР был **формальной федерацией**. Особенность данной формы государственного устройства, как мы полагали (и полагаем сегодня), в том, что она возникает прежде всего в результате политических, этнополитических и иных соглашений и компромиссов⁶. А поскольку подобные соглашения и компромиссы всегда временны, эта форма государственного устройства *потенциально неустойчива*.

Напротив, **реальную федерацию** характеризует экономическая природа ее образования. Она возникает там и тогда, где и когда федеративная форма государственности отвечает интересам экономически и политически активного населения. Этот интерес, порождающий своеобразный «общественный договор» между гражданами образующих реальную федерацию регионов, *гарантирует ее устойчивость*, поскольку она *выгодна* вышеназванным категориям населения.

Исходя из такого представления, сотрудники Института экономики предлагали искать выход из углубляющегося кризиса национальной государственности СССР в запуске процесса формирования *экономических основ федеративных отношений*.

При этом мы не ограничивали объект исследований системой «СССР — союзные республики». Особое внимание уделялось ситуации в Российской Федерации, которая «будучи одной из “наследниц” Союза ССР... унаследовала и экономическое пространство советского типа. При этом экономическое пространство РФ уже к августу 1991 г. оказалось более предрасположенным к межрегиональным деформациям, нежели в других союзных республиках» [7, с. 28].

После распада СССР ситуация усугубилась. Массовый масштаб приобрели не вполне легитимные двусторонние договоры между Центром

⁶ «Провозглашая “право наций на самоопределение, вплоть до отделения”, советское руководство... внесло в общественные отношения элемент, еще в XVIII в. отвергнутый странами, которые в соответствии с партийными программами предлагалось “перегнать”. Речь идет об организации государства и формировании экономического пространства по этнокультурному принципу. Тем самым в общественные отношения был имплантирован элемент, свойственный средневековью... Полагаю, это противоречие советское руководство видело. И способ преодоления несоответствия между отмеченным принципом и стремлением ускорить процесс обобществления был найден. Он сводился к образованию формальной федерации, субъекты которой обладали весьма ограниченной свободой» [6, с. 12–13]. В докладе мы отмечали, что данное «право» не было изобретением большевистского правительства. Оно было выдвинуто еще до Октябрьской революции и имело много сторонников, в т.ч. из числа крайне правых (см. там же). Поэтому данное решение носило во многом вынужденный характер.

и субъектами Федерации. Автономные республики, области и края «мерялись» степенью субъектности в составе Российской Федерации. Региональные власти вводили ограничения на ввоз-вывоз продукции. И, наконец, начало расцветать региональное «баронство», власть которого подкрепляла не столько ресурсная база «их» субъектов Федерации, сколько сформированная еще в советские годы модель управления национальным богатством на региональном уровне.

Федеральному Центру потребовалось много лет для борьбы с этими, разрушающими единство экономического и правового пространства, процессами. Используя политические компромиссы, экономические рычаги и меры административного воздействия ему удалось нейтрализовать российский вариант «войны суверенитетов», превратив федерального законодателя в главного игрока на правовом поле.

Это позволило начать во второй половине прошлого десятилетия движение в сторону укрепления единой исполнительной вертикали. Однако данная вертикаль приобретала все более явные очертания *управленческой модели унитарного государства*. И одним из показателей этого стала явная тенденция сокращения частоты упоминаний проблематики федерализма в официальных документах. Так, например, в утвержденной Правительством в декабре 2024 г. Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года⁷ (далее — Стратегия), федерализм *не упоминается ни разу*. Данное обстоятельство можно трактовать как завершение периода колебания маятника и решения федерального Центра ориентироваться на унитарную модель национальной государственности России.

Если это так, то логично сформулировать **первую группу вопросов**.

1. Является ли отсутствие упоминаний в официальных документах проблематики федерализма достаточным основанием в отказе ей в праве на существование в практике государственной региональной политики?

2. Если является, то не будет ли результатом этого возврат к модели формальной федерации, пусть и не по образу и подобию ее советской вариации?

Вновь обратимся к начальному периоду исследования проблематики экономики федеративных отношений.

Единая исполнительная вертикаль в государственной региональной политике

Главной, даже не методологической, а скорее, мировоззренческой, задачей того периода было преодоление сложившегося в научном сообществе стереотипа, что федерация — это *только* форма государственности. А потому вопросы ее функционирования и развития — предмет

⁷ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411143583/?ysclid=m67hm4eysz875297780>.

исключительно юридической науки, т.к. данная проблематика — вне поля интересов экономической теории и практики⁸.

Такая точка зрения имела право на существование.

Во-первых, как уже отмечалось, СССР возник прежде всего и главным образом как политический союз, где право на субъектность *не определялось экономическим потенциалом* союзных республик.

Во-вторых, экономическое и политическое пространство Союза ССР представляло собой матрешку, в которой меньшая по размеру составляющая практически полностью дублировала структуру, систему управления и пр. большей, вышестоящей, составляющей.

В-третьих, что добавляло жесткости всей конструкции, развитие экономического пространства обеспечивалось политикой размещения производительных сил в системе «государство — единая фабрика».

Перечисленное объективно требовало воспроизводства сверху вниз *единого шаблона методов управления* на всех региональных уровнях и, следовательно, единой для всех нормативно-правовой базы. Тот факт, что существовала возможность получения отдельными союзными республиками неких преференций, не отменял ограничение прав субъектов СССР на формирование стратегий развития их экономик и социальной сферы.

В экстремальных условиях данная исполнительная вертикаль, безусловно, гарантировала обеспечение единства экономического пространства. Однако *по мере усложнения структуры экономики* она во все большей степени обременяла федеральный Центр компетенциями, которые без ущерба для этого единства могли бы быть реализованы на местах⁹.

Однако за видимостью жесткости единой исполнительной вертикали скрывались, во-первых, усиливающийся тренд на затухание управленческого сигнала, посылаемого Центром регионам, муниципалитетам и хозяйствующим субъектам, во-вторых, ограничение возможностей Центра оперативно реагировать на новые риски и проблемы общенационального уровня. Одной из таких проблем стала развернувшаяся в конце 1980-х гг. дискуссия на тему «*кто кого кормит*», имевшая несомненную социально-экономическую подоплеку.

Внеэкономической природе советской модели федерализма соответствовала и адекватная система интеграции региональных экономик.

⁸ «Уже несколько лет в России одновременно формируются основы рыночных отношений и ее федеративной государственности. При этом в общественном сознании закрепилось представление, согласно которому оба названных процесса находятся как бы в отрыве друг от друга, будто первая задача — сугубо экономическая, в то время как вторая — преимущественно правовая. Такое размежевание не только неверно, но и опасно. Ни одна федерация долго не существовала, если ее правовые нормы и институты не учитывали социально-экономических реалий. И успех в конечном итоге определяло то, в какой мере основы будущей федеративной государственности отвечали системе действующих экономических интересов» [8, с. 3].

⁹ Один пример: при обсуждении в конце 1980-х гг. проблем, с которыми сталкиваются органы управления на местах, высокопоставленный сотрудник правительства одной из союзных республик посетовал, что вынужден обращаться в федеральный Центр для утверждения рецепта торта.

Будучи устойчивой при сильном Центре, эта конструкция теряла жесткость при его ослаблении, во-первых, по причине снижения значения организующей роли КПСС, во-вторых, вследствие ослабления связей расположенных в республиках предприятий союзного значения с отраслевыми министерствами. По мере углубления этого процесса, начинало деформироваться экономическое пространство, распадающееся на все более слабо связанные друг с другом территориальные анклавы. Первой ласточкой начала этого процесса и стала дискуссия «кто кого кормит».

В связи с поднятой проблемой вновь обратимся к Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года в той ее части, где затрагивается проблематика сокращения уровней социально-экономической дифференциации субъектов Федерации. Так, основные направления и задачи пространственного развития в Стратегии включают «сокращение уровня межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации за счет:

- повышения уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также их самостоятельности в решении задач социально-экономического развития;
- снижения дифференциации оплаты труда...;
- расширения и повышения эффективности использования инструментов возвратной финансовой поддержки на инфраструктурное развитие;
- реализации индивидуальных программ социально-экономического развития, а также комплексных государственных программ по развитию геостратегических территорий...;
- пересмотра перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации...;
- актуализации критериев создания особых экономических зон...;
- повышения конкурентоспособности территорий опережающего развития и особых экономических зон...;
- перехода к одноуровневой системе муниципального устройства на территориях с низкой плотностью населения при сохранении в случае необходимости в бывших центрах сельских и городских поселений территориальных отделов администрации городского или муниципального округа...;
- содействия диверсификации занятости и расширения поддержки инициатив населения в сфере предпринимательства...;
- синхронизации планов инфраструктурного развития между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями;
- обеспечения развития населенных пунктов..., в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения...;

- обеспечения эффективного использования морских акваторий, увязанного с развитием прибрежных территорий...»¹⁰.

Нашей целью не является анализ достаточности как перечисленных, так и содержащихся в разделах Стратегии (сфера жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства, социальная сфера, туристская отрасль, единый перечень опорных населенных пунктов) источников сокращения уровней рассматриваемой дифференциации. Столь пространное цитирование документа преследовало целью показать, что, во-первых, Стратегия фактически *исключает* органы власти и управления субъектов Федерации из обеспечения сокращения уровней межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации¹¹. Во-вторых, содержание документа *много беднее советского подхода* к целям и задачам политики государственного территориального управления. В-третьих, перечень источников снижения уровней межрегиональной дифференциации демонстрирует не матрешечный, а *очагово-ведомственный подход*¹².

В этой связи уместна **вторая группа вопросов**.

1. В какой степени заложенный в Стратегии подход позволит высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации обеспечить достижение показателей эффективности их деятельности и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации в ситуации значительной дифференциации уровней развития региональных экономик?¹³

2. Если же механизмы этого обеспечения скрывает формула повышения «уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также их самостоятельности в решении задач социально-экономического развития», то как этого достигнуть без расширения полномочий региональных органов власти и управления?

Остановимся в связи с такой постановкой на экономических принципах федерализма.

¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411143583/?ysclid=m67hm4eys875297780>.

¹¹ Например, еще до принятия Стратегии в ее окончательном варианте отмечалось: «...Приходится констатировать, что в России представление не просто о допустимости, но о естественности преимущественно самостоятельного развития территорий (их самоорганизации и саморазвития) оказалось вытесненным убеждением в спасительности регулятивно-императивного воздействия на пространственные процессы, которое стало смыслом стратегического планирования» [9, с. 24].

¹² Данная характеристика логично вытекает из того, что сокращение уровней дифференциации в развитии регионов в Стратегии предлагается преодолевать, начиная с повышения уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, заканчивая обеспечением «эффективного использования морских акваторий, увязанного с развитием прибрежных территорий» (см. выше).

¹³ См.: 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?ysclid=m6agndvfe4865113847>

Экономические принципы федерализма

Реальная федерация развивается в границах экономического пространства, обеспечение общности которого требует наличия экономической базы достаточной:

- для осуществления закрепленных за федеральным центром полномочий в решении общенациональных задач;
- для осуществления закрепленных за субъектами федерации полномочий в решении региональных задач.

Набор этих полномочий и задач формируется не произвольно, а в соответствии с принципом субсидиарности¹⁴, практическую реализацию которого обеспечивают четыре экономических принципа федерализма.

Первый, базовый, принцип — равенство прав федерации и ее субъектов *в рамках их предметов ведения*¹⁵. Согласно ему, федеральный центр не может вмешиваться в компетенции, закрепленные за субъектами федерации¹⁶, а регионы в компетенции центра. Данную систему отношений обслуживает *двухуровневая* модель государственного управления¹⁷. Нормативно-правовую основу устойчивости такой конструкции гарантирует *общность правового пространства*, в границах которого субъекты федерации, подчиняясь федеральному законодателю в решении общенациональных задач, свободны в принятии управленческих решений в пределах своих предметов ведения.

Эффективное отправление властных полномочий требует экономического подкрепления. Соблюдение данного условия обеспечивает второй принцип федерализма — *экономическую самодостаточность* претендентов на статус субъектов федерации. Эту группу избранных образуют регионы, экономика которых еще до вхождения в федерацию была способна удовлетворить основную массу потребностей проживающего на их территории населения за счет собственного экономического потенциала (включая межрегиональный обмен товарами, услугами, кадрами).

Итак, модель реальной федерации не признает равноправие экономически разностатусных регионов, при решении общенациональных задач, отдавая приоритет экономическим самодостаточным субъек-

¹⁴ Напомним, что, согласно принципу субсидиарности, вышестоящий уровень управления осуществляет только те функции, которые не может реализовать нижестоящий.

¹⁵ «Вопрос о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами — это вопрос об отношениях между федерацией и ее субъектами. Вопрос же о разграничении компетенции между отдельными видами федеральных органов и отдельными видами органов субъектов федерации — это вопрос об отношениях, во-первых, между отдельными видами федеральных органов; во-вторых, между отдельными видами органов субъектов федерации; в-третьих, между федеральными органами и органами субъектов федерации» [10, с. 17].

¹⁶ Пример проявления такого равенства — события прошлого года в США, когда губернатор штата Техас отказался подчиняться политике федерального центра в отношении мигрантов из Мексики, мотивируя свое решение тем, что этот вопрос не входит в предметы ведения последнего.

¹⁷ В формальных федерациях и унитарных государствах регионы наделяются полномочиями «сверху» — центром.

там федерации. Это формирует экономический фундамент единства экономического пространства страны: регионы, не готовые реализовать принцип экономической самодостаточности, получают статус ассоциированных членов и пр. до тех пор, пока уровень развития их экономик не начнет соответствовать данному принципу.

Отсюда следует, что экономическая самодостаточность будет декларативной, если не подкреплена материально. Это гарантируют третий и четвертый принципы федерализма.

Так, модель бюджетного федерализма реальной федерации должна обеспечивать *соответствие доходных полномочий сторон, их расходной ответственности* (третий принцип федерализма). Это означает, что налогооблагаемая база федерации и ее субъектов формируется, исходя из закрепленных за ними предметов ведения и полномочий. А поскольку стороны не в праве вмешиваться в предметы ведения друг друга, они не в праве посягать и на соответствующую налогооблагаемую базу.

Однако одной закрепляемой за сторонами налогооблагаемой базы недостаточно для решения стоящих перед федерацией и ее субъектами задач. Эту базу должны дополнить объекты собственности, передаваемые в ведение регионов. Поэтому еще одна составляющая реального федерализма — наличие *второго* (субъекта федерации) *уровня государственной собственности* (четвертый принцип федерализма).

Таким образом, на практике, принципы федерализма не могут быть введены исключительно волевым усилием, административно. Их встраивание в систему государственного территориального управления — результат *длительного выстраивания особых* (в каждой стране в рамках собственной логики и последовательности) *федеративных отношений*, что требует отработки адекватной модели бюджетного федерализма, поиска оптимума в распределении объектов собственности федерального и регионального уровней и др. И нормативно-правовая база, фиксирующая факт создания федеративного государства, перманентно дополняясь и изменяясь, *лишь закрепляет* данный факт в основном законе и иных нормативно-правовых актах¹⁸.

Ни один из этих принципов не реализовывался в СССР. Не реализуются они и в Российской Федерации, где:

- значительная часть ее регионов экономически не самодостаточна;
- органы исполнительной и законодательной власти регионов не выступают как субъекты управления государственной собственностью на региональном уровне;
- используется распределительно-перераспределительная модель межбюджетных отношений, характерная в лучшем случае для стран с формально-федеративным государственным устройством.

¹⁸ Это не исключает возможность применения упреждающего иницилирующего характера законодательной практики.

Отсюда — **третья группа вопросов.**

1. Не следует ли законодательно закрепить в основном законе единую форму национальной государственности в России?

2. Если следует, то в какой мере такой шаг будет способствовать повышению уровня экономической самостоятельности субъектов Федерации?

Обратимся в этой связи к характеристике природы межрегиональной конкуренции в СССР и современной России.

Межрегиональная конкуренция и дикий рынок

Интерес к проблематике межрегиональной конкуренции возник в конце 1980-х гг. в рамках направления, первоначально получившего название «региональная форма хозрасчета» (см., напр.: [11]). Неудачность термина достаточно быстро стала очевидной: его применение воспринималось как попытка перенести принципы хозрасчета предприятий на отношения между Центром, союзными республиками и регионами. Однако переход к использованию более корректных словосочетаний («самоуправление и самофинансирование», затем «экономические основы развития федеративных отношений» и др.) только наметили направления исследований.

Так, было понятно, что развитие экономики федеративных отношений предполагает наличие у республик, а также регионов и городов устойчивой и расширяющейся доходной базы. Без этого они не способны решить стоящие перед ними задачи. Главное условие достижения этой цели — развитие производства и социальной сферы. Первое — формирует контингент налогов предприятий и организаций, отчисляемых в республиканские, региональные местные бюджеты. Развитие социальной сферы притягивает трудоспособное население, взимаемые с которого налоги также увеличивают доходы этих бюджетов. А поскольку объемы инвестиционных ресурсов и численность трудоспособного населения всегда ограничены, республики, регионы и поселения должны *создавать условия* для их привлечения. Причем именно *поселения должны были играть здесь главную роль*.

Таким образом, как мы полагали, межрегиональная конкуренция *за ресурсы* (инвестиции и кадры) должна включать две составляющие:

- 1) привлекательность инфраструктурных, налоговых и пр. условий, предлагаемых предприятиям и организациям;
- 2) привлекательность социальной инфраструктуры и качества услуг, предлагаемых трудоспособному населению.

После распада СССР проблематика межрегиональной конкуренции начала рассматриваться уже в контексте российской действительности. Причем основное внимание было обращено именно на региональный, а не, говоря современным языком, на муниципальный срез проблемы. Поэтому не приходится удивляться, что успешная нейтрализация претензий на особый статус «регионального баронства» в конце 1990-х гг.

в Российской Федерации, казалось бы, сняла вопрос с повестки дня, подтвердив опасность осуществления межрегиональной конкуренции в отечественных реалиях. Но это была видимость решения задачи. Чтобы показать это, вначале обратимся к *политэкономической природе* «войны суверенитетов».

Данное явление в СССР и в России вызвала к жизни конкуренция между республиканскими элитами, преследовавшими свои или политические, или экономико-политические интересы. Причиной формирования таких интересов стало ослабление управляющей и координирующей роли союзного Центра и «организующей и направляющей» роли КПСС в лице центральных и республиканских партийных органов.

Остановимся на этом вопросе подробнее.

В СССР в обязанности местных партийных и советских органов входило развитие и поддержка социальной сферы, здравоохранения и пр. Это требовало привлечения предприятий и организаций, в т.ч. путем административного воздействия на их руководство в рамках соблюдения ими партийной дисциплины. Еще одной формой такого участия было строительство ведомственного жилья, школ, детских садов, санаториев и пр. для своих работников. На эти цели, причем часто в альянсе с местными советскими и партийными органами, руководители предприятий и организаций «выбивали» необходимые средства у министерств и ведомств союзного подчинения. Последние же, в свою очередь, лоббировали решения о соответствующем обеспечении в Госплане и других властных структурах Центра.

Через такие механизмы межрегиональная конкуренция, пусть и по остаточному принципу, обеспечивала решение задачи социально-экономического развития союзных республик, регионов и поселений. Но функционировать такая система могла только в рамках распределительно-перераспределительной модели экономических отношений и *однопартийной системы*. Когда эта вертикаль ослабла, началась никем не контролируемая конкуренция за ресурсы между хозяйствующими субъектами и органами власти и управления одних союзных республик с аналогичными структурами других республик¹⁹.

¹⁹ «Распространено мнение, что сохранение централизованного контроля за министерствами и ведомствами обеспечивали республиканские и региональные партийные органы. Возьму на себя смелость опровергнуть это утверждение. Развитие республик и регионов СССР во многом зависело от совокупности ресурсов, которую министерствам и ведомствам (чьи предприятия располагались в республиках и регионах) удавалось “выбить” у Центра в борьбе с другими министерствами. Результат “торгов” был запрограммирован. После смерти Сталина стали формироваться *бюрократически-секторальные партийно-хозяйственные структуры*. Именно они, с одной стороны, обладая монополией на достоверную информацию, а с другой — политической и хозяйственной властью, “делали” реальную политику на местах. А это повышало заинтересованность местной партийно-хозяйственной элиты в сохранении и углублении своих преимуществ в управлении экономикой и обществом» [12, с. 13–14]. Поэтому судьбу экономического пространства СССР «в конечном итоге определили владеющие реальной информацией и имеющие непосредственный доступ к “общенародной” собственности республиканские и региональные политико-хозяйственные бюрократии, которые в конце 1980-х гг. решили начать раздел союзной собственности на республиканские и региональные сегменты» [6, с. 23].

Если это верно, то можно высказать гипотезу, что в период кризиса и распада СССР межрегиональная (межреспубликанская) конкуренция за ресурсы *была инструментом*, а не первопричиной «войны суверенитетов».

Это справедливо и для ситуации в Российской Федерации. Реализовавшись в двусторонних договорах и соглашениях между органами власти и управления федерального Центра и субъектов Федерации, борьба за эксклюзивное право распоряжаться ресурсами регионов породила конкуренцию *между региональными кланами и региональными бюрократиями*, которые в ряде случаев формировались по этнокультурному принципу под флагом суверенности коренных народов.

Федеральный Центр достаточно быстро преодолел этот откат в средневековье. Однако политикоэкономическая особенность такой модели межрегиональной конкуренции *сохранилась*. Причем в более опасной форме, т.к. после оттеснения «регионального баронства»²⁰ образовавшийся организационно-экономический вакуум *заполнил крупный бизнес*.

В итоге в роли субъектов межрегиональной конкуренции начали выступать крупнейшие компании, нацеленные на монополизацию права использовать региональные ресурсы для максимизации прибыли. А поскольку для них участие в решении социальных задач (если это не помогает решить задачу главную) — дополнительное обременение, они любыми способами перекладывали и продолжают перекладывать содержание жилищного фона, школ и пр. на органы публичной власти.

В этом стремлении нет ничего противоестественного. Оно *имманентно экономической природе капитала*²¹, и именно в силу этой его природы всегда и везде ограничивает и будет ограничивать возможность решения постоянно озвучиваемой федеральным Центром задачи по сокращению разрывов в уровнях социально-экономического развития регионов.

Ситуацию усугубляет то, что источником первоначального накопления капитала в России после распада СССР стало не реальное его накопление, а *раздел бывшей «общенародной собственности»*. Природу этого процесса, как мы полагаем, следует искать опять-таки в политикоэкономическом содержании советской модели федеративной государ-

²⁰ Используемый тогда и позже термин «региональные бароны» здесь был более чем уместен, если вспомнить, например, о введении в ряде регионов ограничений на ввоз-вывоз товаров.

²¹ «Капитал, — говорит *Quarterly Reviewer*, — избегает шума и брани и отличается боязливой натурой. Это правда, но это еще не вся правда. Капитал боится отсутствия прибыли или слишком маленькой прибыли, как природа боится пустоты. Но раз имеется в наличии достаточная прибыль, капитал становится смелым. Обеспечьте 10 процентов, и капитал согласен на всякое применение, при 20 процентах он становится оживленным, при 50 процентах положительно готов сломать себе голову, при 100 процентах он попирает все человеческие законы, при 300 процентах нет такого преступления, на которое он не рискнул бы, хотя бы под страхом виселицы» [13, с. 770].

ственности — в приоритете отраслевых (ведомственных) интересов над интересами населения республик и регионов²².

Похожий интерес определяет экономическое проведение большинства новых крупных собственников и сегодня. Разница в смене субъекта не меняет сути. Считаются приемлемыми любые способы обогащения, включая привлечение административного ресурса органов власти и управления субъектов Федерации и муниципалитетов, ради достижения частного (ранее — ведомственного) интереса крупного капитала.

Ничего принципиально нового для мирового опыта такое поведение не таит. Кроме одного: условиях *формирующегося рынка*, который, хотим мы того или нет, обречен на *воспроизводство элементов рынка дикого*, перманентный передел собственности повышает риск деления субъектов Федерации на регионы первого, второго и пр. сортов, а значит и риск нового витка дискуссии на тему «кто кого кормит».

Во-первых, потому, что в России часть субъектов Федерации пока не готова самостоятельно решить многие базовые социально-экономические задачи.

Во-вторых, по причине отсутствия значимой связи между уровнем хозяйственной активности в границах большинства субъектов Российской Федерации и качеством их социальной среды [15; 16].

В-третьих, вследствие того, что, как мы полагаем, российские регионы характеризуют различные хозяйственные уклады.

Бизнес, естественно, не имел и не имеет целью деформацию отечественного экономического пространства. Но наивно рассчитывать, что он будет его укреплять в ущерб собственным интересам, т.к. в силу своей экономической природы, ориентирован на выстраивание конкуренции за региональные ресурсы на принципах, аналогичных реализуемым в отношениях *между субъектами реального сектора экономики*.

Тем самым, казалось бы, получают подтверждение опасения противников использования словосочетания «региональная форма хозрасчета». Однако этот вывод не корректен, поскольку *это не межрегиональная конкуренция*, а конкуренция за региональные ресурсы между предпринимательскими элитами, привлекающими лоббирующие их интересы представителей органов власти и управления. И все участники этого процесса *объективно заинтересованы* в использовании только тех составляющих региональной экономики и в развитии только тех сегмен-

²² «...Вопреки сложившемуся мнению о существовании в СССР централизованной административно-командной системы, страна физически не могла управляться из единого Центра. Логика развития централизованной экономики требовала количественного увеличения аппарата управления народным хозяйством в степени, адекватной расширению хозяйственных взаимосвязей. Однако рост числа органов управления не сопровождался... пропорциональным повышением управляемости экономики, скорее наоборот... в условиях авторитарного режима, репрессий и пр., нормой становится практика приписок..., вследствие чего центр, по существу, управляет не реальной экономикой, а некоей *экономической фикцией*. При этом уровень достоверности информационной базы возрастает по мере приближения к субъектам, принимающим реальные хозяйственные решения, — к отраслевым и региональным органам. Именно они и управляют реальной экономикой» [14, с. 15–16].

тов регионального экономического пространства и социальной сферы, которые помогают им развиваться²³.

Такая ситуация в случае ослабления единой исполнительной вертикали повышает риски новой волны «войны суверенитетов», аналогичной тем, которые происходили в СССР и в России. Нейтрализация такой опасности, как и иных негативных последствий этого, для единства экономического пространства — одна из целей государственного территориального управления. Но в условиях ограничения участия в данном процессе органов власти и управления регионов, ее достижение можно обеспечить только путем централизации системы управления экономикой и социальной сферой. Однако проблема в том, что *федеральный Центр не способен все контролировать* по причине ограниченности управленческих ресурсов²⁴.

Парадокс в том, что в вопросе о степени участия органов власти и управления субъектов Федерации в развитии региональных экономик крупный бизнес выступает как союзник федерального Центра. Потому что, как мы пытались показать, в сложившихся реалиях в системе управления региональными экономиками он занимает то же место, какое занимали отраслевые министерства и ведомства в СССР и РСФСР²⁵.

Поэтому хотя возложение федеральным Центром на губернаторов обязанностей по снижению остроты социально-экономических проблем, безусловно, важно, использование только этого механизма не приведет к ожидаемому результату, в т.ч. потому, что администрирование деятельности руководства регионов не распространяется и не может быть распространено на руководство компаний.

Суммируем сказанное выше. Итак, в Союзе ССР субъектами межрегиональной (межреспубликанской) конкуренции выступали министерства и ведомства в союзе с республиканскими партийными и советскими органами. Объектами были, во-первых, ресурсы, централизованно распределяемые через отраслевые министерства и ведомства между предприятиями, размещенными на территории союзных республик

²³ Поэтому в данных условиях интерес органов власти и управления регионов к привлечению инвестиций и рабочей силы много слабее, чем в СССР.

²⁴ Ярким примером, подтверждающим этот вывод, является тот факт, что о реальной картине с разливом нефтепродуктов на дочерней компании ГМК «Норильский никель» Норильско-Таймырской энергетической компании 29 мая 2020 г., как доложил Президенту России (на совещании по разливу дизельного топлива в Красноярском крае 3 июня) губернатор Александр Усс, региональные власти узнали только после «появления тревожащей информации в социальных сетях». А «глава МЧС Евгений Зиничев на совещании у Путина... сообщил, что о чрезвычайной ситуации ведомство узнало только 31 мая — до этого, по его словам, НТЭК пытался справиться своими силами» (URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo-photogallery/402193-krupneyshaya-katastrofa-v-arktike-chto-izvestno-o-razlive-topliva>).

²⁵ «По мере укрепления административно-командной системы государственная собственность приобретала все более уродливые очертания. В результате... регионы оказались практически лишенными хозяйственной самостоятельности, что... породило пассивность местных органов в решении экономических и социальных проблем. Происходило это потому, что в системе субъектов собственности в регионе образовался «вакуум». Фактически «ничейность» собственности сделала необходимым поиск ее «хозяина». В таком качестве по существу выступили министерства и ведомства» [17, с. 9].

и регионов. Во-вторых, кадры, часть которых также подлежала централизованному распределению (подготовке). Конечным результатом этой формы конкуренции, помимо решения отраслевых задач, было частичное участие предприятий союзного подчинения *в развитии социальной инфраструктуры* союзных республик и регионов.

Межреспубликанская конкуренция в период кризиса и начала распада СССР велась за влияние на население союзных республик, которое и было ее объектом. Она осуществлялась в целях заполнения политического вакуума, возникшего вследствие снижения «направляющей и организующей» роли КПСС. Поэтому ее субъектами были общественные движения, позднее — политические партии. Конечный результат этой конкуренции — возникновение 15 суверенных государств, сопровождаемое падением уровня развития их экономик и деградацией социальной сферы.

В РСФСР и затем в Российской Федерации межрегиональная конкуренция внешне имела форму борьбы за политическое влияние на население. Однако ее объектом были прежде всего объекты собственности. Субъектами выступали нарождающиеся новые республиканские (АССР) и региональные элиты, претендующие на эту собственность. Конечный результат конкуренции — углубление процесса деформации экономики и социальной сферы, формирование пула регионов, руководство которых претендовало на особый статус этих субъектов Федерации, а следовательно, и свою исключительность на политическом пространстве страны.

В современной России объект межрегиональной конкуренции расширился. Это не только ресурсы и иные объекты собственности, расположенные в границах субъектов Российской Федерации, но и кадры. Субъекты данного интереса — крупные компании, ориентированные на максимизацию прибыли и лоббирующие их в Центре и на местах региональные бюрократии. В итоге этой конкуренции сформировалась система отношений, в рамках которой крупный бизнес осуществляет политику монополизации права на использование региональных ресурсов в собственных интересах, устранившись от участия в невыгодных для него проектах.

Если предложенная характеристика корректна, то следует признать, что *институт межрегиональной конкуренции существовал и применялся только в СССР*. Она реализовывалась в форме, адекватной природе экономического пространства советского типа, а потому и была возможной *только в рамках однопартийной политической системы*.

Таким образом, в период распада СССР и новейшей истории России межрегиональная конкуренция как инструмент, обеспечивающий развитие региональных экономик путем создания условий для привлечения инвестиций и кадров, *не прослеживается*. Ее вытеснил тривиальный раздел и передел власти или богатства.

Отметим еще одно принципиально важное обстоятельство. И до распада СССР, и в период его распада, и после него механизмы достижения целей субъектов рассматриваемых процессов имели *административную природу*. Именно по этой причине переход практики межрегиональной конкуренции к разделу и переделу общенародной собственности углу-

блялся по мере ослабления роли КПСС, приобретая абсолютную форму выражения после окончательного отказа от принципа однопартийности. А это выводит на **четвертую группу вопросов**.

1. Какие механизмы в условиях формирующегося рынка позволят минимизировать негативные последствия монополизации крупным бизнесом региональных ресурсов для интересов населения, малого и среднего бизнеса регионов?

2. В какой мере административные методы помогут принудить крупный бизнес к участию в процессе сокращения уровней межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации?

Перспективы экономики федеративных отношений в российских реалиях

Итак, согласно авторской концепции, федеративные отношения, соответствующие им формы государственного устройства и межрегиональной конкуренции возникают *только в условиях устоявшегося рынка*. А поскольку в Российской Федерации рыночные отношения находятся в стадии формирования, федеральный Центр по объективным причинам не может допустить активизацию процесса формирования экономики федеративных отношений. Иное решение чревато опасностью деформации и последующего возможного распада единого экономического и правового пространства. А значит, призыв к развитию экономики федеративных отношений в современных российских реалиях — *научная абстракция*.

Такую постановку можно было бы принять, если бы не одно принципиальное обстоятельство. Сторонники формирования отечественной модели федеративных отношений *никогда* не рассматривали объективные препятствия на пути движения в этом направлении (высокая дифференциация уровней социально-экономического развития регионов и муниципалитетов и др.) как аргумент *против его потенциальной возможности*. Более того, они *отрицали* возможность прыжка в федерализм, т.к. понимали и понимают, что в столь экономически и этнокультурно сложноустроенном пространстве, причем на старте рыночных преобразований, подобное предложение идентично перестроенным новеллам конца 1980-х гг., а значит, равносильно призыву добровольно прыгнуть в пропасть распада страны и общества.

Институт экономики всегда выступал против такого подхода. И именно в этом фундаментальном вопросе мы расходились со сторонниками частичного или полного суверенитета союзных республик, особых прав АССР в составе России, приоритета интересов «титulyных» наций и пр.

Отсюда, если, во-первых, ставить вопрос *о начальном этапе формирования основ* экономики федеративных отношений, а во-вторых, вспомнить, что за прошедшие десятилетия *не наблюдалось существенных подвижек* в снижении уровня дифференциации социально-экономического развития субъектов Федерации, то картина будет выглядеть не столь драматичной для перспектив формирования отечественной модели федерализма. Так, например, не могут быть при-

няты как веский аргумент ссылки на факт выравнивания уровней доходной базы субъектов Федерации потому, что во многом оно — не следствие развития региональных экономик, а результат перераспределительной политики федерального Центра. Фактом является и то (и это признают не только многие представители научного сообщества, но и практики), что данная модель, повышая степень незаинтересованности органов власти и управления экономически развитых субъектов Федерации участвовать в развитии региональных экономик, одновременно порождает иждивенческие настроения у руководства регионов менее развитых.

Полагаем, что формирование тренда на увеличение числа регионов-доноров невозможно без *децентрализации* государственной региональной политики и системы управления. Эта политика должна быть *постепенной* и сопровождаться *повышением уровня ответственности* органов управления субъектов Федерации за развитие региональных экономик. Она должна быть ориентирована на создание условий для обеспечения *интересов населения и инвесторов*, в т.ч. путем привлечения крупного бизнеса к решению задач, способствующих снижению дифференциации уровней развития субъектов Федерации.

Данное предложение не содержит ничего принципиально нового. Пространственная децентрализация системы управления экономикой уже многие годы наблюдается *во всех странах со сложной структурой экономики*. Можно также утверждать, что она — один из инструментов обеспечения роста конкурентоспособности национальной экономики в условиях перманентного усложнения ее структуры. И одной из составляющих здесь (даже в странах с унитарной формой государственного устройства) выступает конкуренция между регионами и муниципалитетами за привлечение инвестиций и рабочей силы.

Отметим также, что децентрализация системы государственного территориального управления успешна там, где ее цели определяются *с учетом особенностей национальной экономики*. Повторим, таковыми в России выступают:

- неразвитость рыночных отношений;
- значительная межрегиональная дифференциация уровней развития субъектов Российской Федерации;
- низкий уровень участия крупного бизнеса в социально-экономическом развитии регионов и муниципалитетов.

В этих реалиях первоочередную цель в рамках решения задачи по увеличению количества регионов-доноров мы видим в *повышении ответственности* региональных органов власти за *качественные показатели* развития экономики.

Подобный подход уже несколько лет используется федеральным Центром при оценке деятельности губернаторов. Мы предлагаем дополнить его оценкой эффективности работы исполнительной власти на местах по показателям, отражающим *место региональных экономик* в экономическом пространстве. Для этого потребуется *расширить долю экономической составляющей* в перечне показателей оценки эффектив-

ности деятельности высших должностных лиц. С этой целью, например, целесообразно использовать показатель инвестиций крупного бизнеса в экономику и социальную сферу субъекта Федерации. Можно также оценивать изменение структуры доходов предприятий малого и среднего бизнеса и др.

Однако использование подобных показателей эффективности бессмысленно, если не подкрепить административную составляющую повышения ответственности региональных органов власти экономической — *новой моделью межбюджетных отношений*. В ее основу, в отличие от применяемого сегодня подхода, предлагается заложить принцип разумной асимметрии, учитывающей не просто факт различий в уровнях развития региональных экономик, но и то, что ряд этих экономик на сегодняшний день не способен развиваться в условиях, диктуемых экономическими принципами федерализма.

По этой и иным, обусловленным сложной пространственной структурой российской экономики, причинам формирование и отладка асимметричной модели межбюджетных отношений займет длительное время. Но процесс этот придется запускать *в новом формате*²⁶, причем опять же вне зависимости от формы национально-государственного устройства.

Данный процесс должно сопровождать последовательное, поэтапное развитие института межрегиональной конкуренции за инвестиции и кадры не только на региональном, но и на *муниципальном уровне*. Участие муниципалитетов в межрегиональной конкуренции — один из факторов развития экономики, а значит, одна из скреп единства экономического пространства. Прежде всего потому, что население проживает, а бизнес функционирует и развивается в границах конкретного поселения.

Признание важности запуска в России межмуниципальной конкуренции может вызвать возражение, что это не приведет к ожидаемому результату, поскольку победителями всегда будут крупнейшие муниципалитеты и городские агломерации. Однако таковыми *они являются и сегодня*, хотя межмуниципальная конкуренция и не освящена федеральным законодателем. Более того, именно привлекательность крупнейших городов и агломераций все более деформирует отечественную систему расселения²⁷.

Изменить сложившееся положение приказом невозможно²⁸. Кроме того, в России имеется опыт реализации такой политики доказавший, что осуществление межрегиональной конкуренции *только на уровне субъектов Федерации угрожает* единству экономического и политического пространства страны. Остановимся на этом подробнее.

²⁶ В новом, поскольку, по сути дела, и сегодня модель межбюджетных отношений ассиметрична.

²⁷ Напомним, что несмотря на практически повсеместную критику, предшествующий вариант Стратегии включал развитие агломераций в качестве одной из главных стратегических целей пространственного развития.

²⁸ В России 15 городов-миллионеров, 22 города с населением от 500 тыс. до 1 млн чел., 41 — с численностью населения от 250 тыс. до 500 тыс. чел., 93 — с численностью населения от 100 тыс. до 250 тыс. чел.

В 1990 г. в рамках отработки Концепции системы управления экономикой и социальной сферы Московской области на основе самоуправления и самофинансирования (далее — Концепция), был проведен эксперимент, направленный на обеспечение удовлетворения «потребностей населения области на основе повышения эффективности общественного производства, наиболее полного использования региональных факторов экономического роста» [18, с. 3]. Положения Концепции были поддержаны, а эксперимент проведен, помимо Московской, в Свердловской и Кемеровской областях, в Татарской АССР и г. Москва. Его результаты позволили выйти на новое понимание механизмов организации системы территориального управления в новых условиях.

В частности, удалось экспериментально доказать, что «местное самоуправление и территориальное государственное управление — не тождественны...», а потому «формирование эффективно действующего механизма регионального хозяйствования требует отказа от прежнего принципа иерархического подчинения территорий и перехода к четкому распределению полномочий (компетенций) по каждому уровню. При этом указанное распределение следует провести не произвольно, а на основе выявления решаемых на каждом территориальном уровне воспроизводственных задач, а также наиболее целесообразных для него объектов управления. Все это должно быть четко... отражено в законодательных актах» [19, с. 29].

В ходе эксперимента²⁹ были уточнены заложенные в Концепцию принципы децентрализации территориального управления (естественно,

²⁹ О понимании инициаторами разработки Концепции того, насколько сложную задачу приходилось решать, свидетельствует состав экспертов, привлекавшихся к обсуждению и доработке документа: А.Б. Аксаков — директор Подольской автоколонны № 1127; В.С. Андреев — начальник подотдела Мособлплана; И.В. Антонов — начальник Московского областного управления Жилсоцбанка СССР; В.А. Болонкин — начальник отдела Главного управления по труду и социальным вопросам Мособлисполкома; М.А. Брагин — главный специалист Мособлплана; Н.И. Будакова — начальник Пушкинского районного финансового управления; А.П. Булгаков — заместитель начальника отдела Мособлплана; Е.М. Бухвальд — старший научный сотрудник ИЭ АН СССР, канд. экон. наук; В.О. Власов — заместитель начальника Главного экономического управления Мособлстройкомитета; А.Ф. Вязовой — начальник Московского областного управления Сбербанка СССР; Г.И. Горюнов — заместитель начальника Главного финансового управления Мособлисполкома; В.М. Ежова старший научный сотрудник ИЭ АН СССР, канд. экон. наук; Ю.Т. Жукова — начальник Мытищинского районного финансового управления; С.Е. Зайцев — заместитель начальника Московского областного управления Госбанка СССР; Н.Т. Иванов — заместитель генерального директора ПМО «Россия»; В.К. Иванин — заместитель начальника отдела цен Мособлисполкома; А.М. Калинин — заместитель председателя Московского областного комитета по охране природы; В.А. Кикоть — ведущий научный сотрудник ИЭ АН СССР, канд. юрид. наук; А.Е. Краснова — начальник отдела Главного финансового управления Мособлисполкома; В.Г. Михайлов — начальник отдела Мособлплана; А.И. Морозов — заместитель начальника отдела Мособлплана; А.Н. Николенко — начальник отдела Мособлплана; А.С. Никитин — начальник Балашихинского ГПУ бытового обслуживания населения; Д.Л. Орлов — начальник Московского областного управления Агропромбанка СССР; В.П. Пригарин — заместитель начальника отдела Мособлплана; Т.В. Рысина — ведущий научный сотрудник НЦ ВЦСПС, канд. экон. наук; А.Ю. Семичев — начальник подотдела Мособлплана; В.М. Стрелков — заместитель начальника Главного управления по труду и социальным вопросам Мособлисполкома; А.Н. Шалашов — начальник Московского областного управления Промстройбанка СССР; Л.Ф. Юшкайте — заместитель начальника отдела Главного финансового управления Мособлисполкома [18, с. 26–27].

в рамках уровня понимания проблемы в тот период), в которой местные советы (в современной терминологии — органы публичной власти) становятся не исполнителями, а *активными акторами развития экономики на местах*. В результате удалось выйти на модель, *ограничивающую* возможность реализации наметившегося на тот период стремления органов власти союзных республик к суверенизации своих компетенций³⁰.

Опираясь на этот опыт, отметим, что предложение по децентрализации системы государственного территориального управления не следует трактовать как призыв к разрушению единства экономического пространства. Напротив, такой подход расширяет возможности выравнивания уровней социально-экономического развития регионов и муниципалитетов. Не останавливаясь более на этом, обратимся к **пятой группе вопросов**.

1. Осуществимо ли снижение уровня деформации экономического пространства в условиях формирующегося рынка и существенных различий в развитии региональных экономик без участия органов власти и управления субъектов Федерации и органов публичной власти?

2. Если осуществимо, то какие механизмы для этого следует задействовать, помимо уже используемых?

* * *

Необычная для научной статьи форма изложения (вопросы в конце каждого раздела) избрана нами не случайно. Применив ее, мы попытались показать, что на большинство вопросов, сформулированных еще в конце 1980-х — начале 1990-х гг., до сих пор не получено четкого ответа. Более того, прошедшие годы не только внесли в понимание сложности вопроса новые новеллы, но и еще более усложнили предмет и объект исследования. Выделим лишь четыре из них.

1. Происходящее в России изменение территориальной структуры экономики (например, закрытие градообразующих предприятий) не может быть описано в категориях, характерных для концепции рационального размещения производительных сил (осуществлявшегося в границах СССР и РСФСР), в рамках единой для всех регионов организационной схемы³¹. Данная концепция работала при администра-

³⁰ На основе полученного опыта в последующем было предложено противопоставить интерес местных советов интересам республиканских и региональных элит с целью снижения опасности неоправданно высокого уровня концентрации в их руках политической и экономической власти. По сути дела, речь шла о формировании на базе местных советов реальных институтов гражданского общества.

³¹ Так, при характеристике Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» отмечалось: «Говоря о проблемных сторонах... закона..., нельзя не отметить еще один важный момент — игнорирование... специфики стратегического управления процессами модернизации в российских условиях, характеризующихся исключительной неоднородностью экономического и инновационного пространства страны. Закон исходит из ошибочной посылки универсальности целей, методов и инструментов стратегического планирования для всех регионов России, игнорируя объективную необходимость их типизации и как объектов, и как субъектов такого планирования» [20, с. 26].

тивно-командной системе управления и соответствующей ей региональной политике. В условиях же формирующегося рынка рациональность принятия решений в сфере размещения производительных сил имеет иное социально-экономическое содержание и в значительной степени оценивается исходя из приоритета интереса бизнеса, прежде всего крупного.

2. В новых условиях в России меняется содержание и значение бюджетного процесса в развитии региональных составляющих экономического пространства страны. За фасадом структуры и принципов распределения налогооблагаемой базы скрываются конкретные организационные основы управления национальной экономикой. И, как мы полагаем, данные основы не всегда соответствуют реалиям — неготовности экономик ряда субъектов Федерации к инновационным преобразованиям. А поскольку в реальной экономике не бухгалтеры, а инвесторы определяют правила игры, логично предположить, что по мере развития рынка сохранение для всех регионов единых принципов взаимодействия с федеральным Центром, будет работать на повышение уровня асимметричности экономического пространства. И к этой опасности следует готовиться сейчас, чтобы не пришлось догонять уходящий поезд.

3. С конца XX в. активными игроками на поле конкурентной борьбы за ресурсы и кадры в развитых странах выступают не только представители реального и финансового секторов экономики, а также государство в лице центральных органов власти, но и органы власти и управления в муниципалитетах. Причем роль муниципального звена становится все более значимой, поскольку именно на этом уровне большинство граждан и инвесторов реализуют свой экономический интерес, в т.ч. по организации и модернизации производства.

4. Уже в 1990-е гг. возможности и механизмы использования основ развития экономики федеративных отношений на уровне межгосударственных объединений стало предметом не только научных дискуссий, но и правоприменительной практики (см., напр.: [21]). А если обратиться ко дню сегодняшнему, то объектом научно и практически значимых исследований является проверка корректности принципа экономической самодостаточности субъектов Европейского союза, в состав которого на равных с государствами с развитыми экономиками включены страны, экономика которых не может претендовать на такой статус. Еще одно имеющее практическое значение направление исследований, — сравнение отечественного и зарубежного опыта управления экономическим пространством в условиях высокого уровня дифференциации субъектов Федерации и стран — участниц Европейского экономического сообщества и Европейского союза. И, наконец, наиболее близкий интересам России объект исследований — экономико-правовые модели развития Союзного государства России и Беларуси, Евразийского экономического союза, Шанхайской организации сотрудничества, БРИКС.

И последнее. Взгляд на проблемы из дня сегодняшнего показывает, что действительность оказалась много сложнее, нежели представлялось в конце 1980-х — начале 1990-х гг. Но по-прежнему сложно прогнозировать в каком направлении двинутся отношения между Федерацией и ее субъектами и, следовательно, государственная региональная политика. Это может быть расширение компетенций органов исполнительной власти и управления регионов до уровня, позволяющего им учитывать региональные особенности при управлении экономикой субъектов Федерации (такая политика, кстати, проводилась и в Российской империи, в СССР и в РСФСР). Но возможно и постепенное, через поэтапное углубление децентрализации системы государственного территориального управления, движение в направлении формирования экономики федеративных отношений. Однако при любом варианте федеральному Центру предстоит в обозримом будущем:

- 1) отказаться от единообразной (но не общей) для всех регионов государственной региональной политики;
- 2) повысить ответственность органов публичной власти за развитие экономик субъектов Федерации и муниципалитетов;
- 3) разработать иной вариант ассиметричной модели межбюджетных отношений.

А поскольку (в дополнение к вышесказанному) федерализацию в мире все чаще связывают с территориальной децентрализацией управления национальной экономикой, относительно перспектив экономики федеративных отношений следует вынести вердикт: *«казнить нельзя, помиловать»*.

Список литературы

1. Умнова И.А. Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами (актуальные правовые проблемы). М.: ИНИИОН РАН, 1996. 60 с.
2. Проблемы и перспективы развития российского федерализма. Первая всероссийская научно-практическая конференция: сборник трудов конференции. 19–20 января 1998 г. М.: Издание Совета Федерации, 1998. 263 с.
3. Breton A. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. Cambridge, 1996. 404 p. URL: <https://philpapers.org/rec/BRECGA>
4. Buchanan J. M. Federalism and Individual Sovereignty // Cato Journal. 1996. Vol. 15. Iss. 2–3. P. 259–268.
5. Социально-экономические проблемы обновления Российской Федерации. Доклад. Для обсуждения на Ученом совете ИЭ АН СССР 15–16 февраля 1990 г. / [Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, А.В. Виленский, А.Б. Владимиров, С.Э. Григорьев, О.М. Ежова, Н.А. Колядина, А.В. Одинцова, Г.Ч. Шлижюс]. М.: Институт экономики АН СССР, 1990. 31 с.
6. Валентей С.Д. Проблемы и перспективы развития федеративных отношений в России (теоретический аспект). Доклад. Для обсуждения на Ученом совете Центра Социально-экономических проблем федерализма. 13 апреля 1997 года. М.: ИЭ РАН, 1997. 39 с.

7. Основные принципы формирования экономического механизма федеративных отношений в современной России. Доклад. Для обсуждения на Ученом совете ИЭ РАН 23 декабря 1993 г. / [С.Д. Валентей, Е.М. Бухвальд, Н.Н. Волкова, В.И. Маевский, Л.И. Нестеров, А.В. Одинцова, А.А. Федотов, А.Б. Чебанова]. М.: ИЭ РАН, 1993. 88 с.

8. Экономические основы развития федеративных отношений в России в современных условиях / [С.Д. Валентей, И.П. Барабанов, Е.М. Бухвальд, Н.Н. Волкова, В.П. Гаврилов, К.Н. Гусева, И.П. Домнина, С.И. Ивановский, А.Я. Кваша, И.Б. Крылова, Л.Н. Лыкова, Н.И. Маркова, Т.В. Монахова, Л.И. Нестеров, А.В. Одинцова, Н.И. Спирина, А.А. Федотов, А.Б. Чебанова]. М.: ИЭ РАН, 1996. 47 с.

9. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Естественное и регулятивно-императивное в пространственном развитии России // *Федерализм*. 2024. Т. 29. № 2 (114). С. 5–31.

10. Федерация в зарубежных странах / [Д.А. Ковачев, В.И. Лафитский, О.Н. Волкова и др.]. М.: Юридическая литература, 1993. 111 с.

11. Основные направления перевода города (района) на условия регионального хозяйственного расчета / [Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, С.Э. Григорьев, О.М. Ежова, Н.А. Колядина, А.В. Одинцова]. М.: ИЭ АН СССР, 1989. 23 с.

12. *Валентей С.Д.* Преобразования национально-государственного устройства РСФСР и переход к рынку // *Социально-экономические проблемы Российской Федерации в условиях перехода к рынку: сборник статей* / отв. ред. О. М. Ежова, А.В. Одинцова. М.: Институт экономики АН СССР, 1991. С. 5–23.

13. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения: в 30 т. Т. 23. М.: Государственное издательство политической литературы, 1960. 908 с.

14. Основные принципы формирования экономического механизма федеративных отношений в современной России. Доклад. Для обсуждения на Ученом совете ИЭ РАН 23 декабря 1993 г. / [С.Д. Валентей, Е.М. Бухвальд, Н.Н. Волкова, В.И. Маевский, Л.И. Нестеров, А.В. Одинцова, А.А. Федотов, А.Б. Чебанова]. М.: ИЭ РАН, 1993. 88 с.

15. Тренды развития экономик субъектов Российской Федерации / [А.Р. Бахтизин, С.В. Борисова, С.Д. Валентей, А.В. Кольчугина, Л.Н. Лыкова]. 2023. № 5. 27 с. URL: <https://www.rea.ru/~file/61618/Тренды+развития+экономи+к+субъектов+РФ+выпуск+5.pdf>

16. Тренды развития экономик субъектов Российской Федерации в 2022–2023 гг. / [А.Р. Бахтизин, С.В. Борисова, С.Д. Валентей, А.В. Кольчугина, Л.Н. Лыкова]. 2024. № 6. 26 с. URL: <https://www.rea.ru/~file/112436/Тренды+раз+вития+экономик+субъектов+РФ+выпуск+6.pdf>

17. Совершенствование производственных отношений социализма: региональный аспект. Доклад. Для обсуждения на Всесоюзной научной конференции «Проблемы управления региональной экономикой» / [Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, А.Б. Владимиров, С.Э. Григорьев, О.В. Душин, О.М. Ежова, Н.А. Колядина, А.В. Одинцова]. М.: ИЭ АН СССР, 1989. 33 с.

18. Концепция системы управления экономикой и социальной сферой Московской области на основе самоуправления и самофинансирования / [С.Д. Валентей, В.П. Колмогоров, Н.А. Колядина, С.Б. Крикова, В.Б. Крымов, А.Ю. Манюшич, В.Ф. Новиков, Г.Б. Поляк, Ю.А. Романов, В.И. Семенушкин, Я.Б. Хесин]. М.: ИЭ АН СССР, 1989. 27 с

19. О ходе выполнения Постановления Совета министров СССР и Совета министров РСФСР о проведении в 1990 г. экспериментальной отработки механиз-

ма регионального хозяйствования на основе самоуправления и самофинансирования. Доклад. Для обсуждения на Ученом совете ИЭ АН СССР 6 декабря 1990 г. / [Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, А.В. Виленский, А.Б. Владимиров, О.А. Гладилина, С.Э. Григорьев, Н.А. Колядина, И.В. Можайскова, А.В. Одинцова, Н.А. Сергомасова, А.Н. Сидорова, Н.И. Спирина]. М.: ИЭ РАН, 1990. 36 с.

20. Политика регионального развития и совершенствование экономико-правовых основ федеративных отношений / под. ред. Е.М. Бухвальда. М.: Институт экономики РАН, 2015. 48 с.

21. *Фадеева Т.М.* Европейский союз: федералистские концепции европейского строительства. М.: ИНИОН РАН, 1996. 76 с.

References

1. Umnova I.A. *Sovremennaiia rossiiskaia model' razdeleniia vlasti mezhu federatsiei i ee sub'ektami (aktual'nye pravovye problemy)* [The Modern Russian Model of Division of Powers Between the Federation and Its Subjects (Current Legal Problems)]. Moscow, INIION RAN, 1996, 60 p. (In Russ.).

2. *Problemy i perspektivy razvitiia rossiiskogo federalizma. Pervaia vserossiiskaia nauchno-prakticheskaiia konferentsiia: sbornik trudov konferentsii. 19–20 ianvaria 1998 g.* [Problems and Prospects for the Development of Russian Federalism. The First All-Russian Scientific and Practical Conference: Collection of Conference Papers. January 19–20, 1998]. Moscow, Izdanie Soveta Federatsii, 1998, 263 p. (In Russ.).

3. Breton A. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge, 1996, 404 p. Available at: <https://philpapers.org/rec/BRECGA>

4. Buchanan J.M. Federalism and Individual Sovereignty, *Cato Journal*, 1996, Vol. 15, Iss. 2–3, pp. 259–268.

5. *Sotsial'no-ekonomicheskie problemy obnovleniia Rossiiskoi Federatsii. Doklad. Dlia obsuzhdeniia na Uchenom sovete IE AN SSSR 15–16 fevralia 1990 g.* [Socio-Economic Problems of the Renewal of the Russian Federation. Report. For Discussion at the Academic Council of the Institute of Economics of the USSR Academy of Sciences on February 15–16, 1990] / [E.M. Bukhval'd, S.D. Valentei, A.V. Vilenskii, A.B. Vladimirov, S.E. Grigor'ev, O.M. Ezhova, N.A. Koliadina, A.V. Odintsova, G.Ch. Shlizhius]. Moscow, Institut ekonomiki AN SSSR, 1990, 31 p. (In Russ.).

6. Valentei S.D. *Problemy i perspektivy razvitiia federativnykh otnoshenii v Rossii (teoreticheskii aspekt). Doklad. Dlia obsuzhdeniia na Uchenom sovete Tsentra Sotsial'no-ekonomicheskikh problem federalizma, 13 aprelya 1997 g.* [Problems and Prospects for the Development of Federal Relations in Russia (Theoretical Aspect). Report. For Discussion at the Academic Council of the Center for Socio-Economic Problems of Federalism. April 13, 1997]. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 1997, 39 p. (In Russ.).

7. *Osnovnye printsipy formirovaniia ekonomicheskogo mekhanizma federativnykh otnoshenii v sovremennoi Rossii. Doklad. Dlia obsuzhdeniia na Uchenom sovete IE RAN 23 dekabria 1993 g.* [Basic Principles of Formation of the Economic Mechanism of Federal Relations in Modern Russia. Report. For Discussion at the Scientific Council of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences on December 23, 1993] / [S.D. Valentei, E.M. Bukhval'd, N.N. Volkova, V.I. Maevskii, L.I. Nesterov, A.V. Odintsova, A.A. Fedotov, A.B. Chebanova], Moscow, Institut ekonomiki RAN, 1993, 88 p. (In Russ.).

8. *Ekonomicheskie osnovy razvitiia federativnykh otnoshenii v Rossii v sovremennykh usloviakh* [Economic Foundations of the Development of Federal Relations in Russia

in Modern Condition] / [S.D. Valentei, I.P. Barabanov, E.M. Bukhval'd, N.N. Volkova, V.P. Gavrilov, K.N. Guseva, I.P. Domnina, S.I. Ivanovskii, A.Ia. Kvasha, I.B. Krylova, L.N. Lykova, N.I. Markova, T.V. Monakhova, L.I. Nesterov, A.V. Odintsova, N.I. Spirina, A.A. Fedotov, A.B. Chebanova]. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 1996, 47 p. (In Russ.).

9. Leksin V.N., Shvetsov A.N. Estestvennoe i reguliativno-imperativnoe v prostranstvennom razvitii Rossii [Natural and Regulatory-Imperative in the Spatial Development of Russia], *Federalizm* [Federalism], 2024, Vol. 29, No. 2 (114), pp. 5–31. (In Russ.).

10. Federatsiia v zarubezhnykh stranakh [Federation in Foreign Countries] / [D.A. Kovachev, V.I. Lafitskii, O.N. Volkova et al.]. Moscow, Iuridicheskaiia literatura, 1993, 111 p. (In Russ.).

11. Osnovnye napravleniia perevoda goroda (raiona) na usloviia regional'nogo khoziaistvennogo rascheta [The Main Directions of Transferring the City (District) to the Conditions of Regional Economic Accounting] / [E.M. Bukhval'd, S.D. Valentei, S.E. Grigor'ev, O.M. Ezhova, N.A. Koliadina, A.V. Odintsova]. Moscow, Institut ekonomiki AN SSSR, 1989, 23 p. (In Russ.).

12. Valentei S.D. Preobrazovaniia natsional'no-gosudarstvennogo ustroistva RSFSR i perekhod k rynku [Transformations of the National-State Structure of the RSFSR and the Transition to the Market], *Sotsial'no-ekonomicheskie problemy Rossiiskoi Federatsii v usloviakh perekhoda k rynku: sbornik statei* [Social and Economic Problems of the Russian Federation in the Conditions of Transition to the Market: Collection of Articles], edited by O.M. Ezhova, A.V. Odintsova. Moscow, Institut ekonomiki AN SSSR, 1991, pp. 5–23. (In Russ.).

13. Marks K., Engel's F. Sochineniia [Works]. Vol. 23. Moscow, Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1960, 908 p. (In Russ.).

14. Osnovnye printsipy formirovaniia ekonomicheskogo mekhanizma federativnykh otnoshenii v sovremennoi Rossii. Doklad. Dlia obsuzhdeniia na Uchenom soveete IE RAN 23 dekabria 1993 g. [Basic Principles of Formation of the Economic Mechanism of Federal Relations in Modern Russia. Report. For Discussion at the Academic Council of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences on December 23, 1993] / [S.D. Valentei, E.M. Bukhval'd, N.N. Volkova, V.I. Maevskii, L.I. Nesterov, A.V. Odintsova, A.A. Fedotov, A.B. Chebanova]. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 1993, 88 p. (In Russ.).

15. Trendy razvitiia ekonomik sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Trends in the Development of Economies of the Constituent Entities of the Russian Federation] / [A.R. Bakhtizin, S.V. Borisova, S.D. Valentei, A.V. Kol'chugina, L.N. Lykova], 2023, No. 5, 27 p. (In Russ.). Available at: [https://www.rea.ru/~file/61618/Trendy+razvitiia+ekonomik+sub"ektov+RF+vypusk+5.pdf](https://www.rea.ru/~file/61618/Trendy+razvitiia+ekonomik+sub)

16. Trendy razvitiia ekonomik sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v 2022–2023 gg. [Trends in the Development of the Economies of the Subjects of the Russian Federation in 2022–2023.] / [A.R. Bakhtizin, S.V. Borisova, S.D. Valentei, A.V. Kol'chugina, L.N. Lykova], 2024, No. 6, 26 p. (In Russ.). Available at: [https://www.rea.ru/~file/112436/Trendy+razvitiia+ekonomik+sub"ektov+RF+vypusk+6.pdf](https://www.rea.ru/~file/112436/Trendy+razvitiia+ekonomik+sub)

17. Sovershenstvovanie proizvodstvennykh otnoshenii sotsializma: regional'nyi aspekt. Doklad. Dlia obsuzhdeniia na Vsesoiuznoi nauchnoi konferentsii "Problemy upravleniia regional'noi ekonomikoi" [Improving the Production Relations of Socialism: Regional Aspect. Report. For Discussion at the All-Union Scientific Conference "Problems of Regional Economy Management"] / [E.M. Bukhval'd, S.D. Valentei, A.B. Vladimirov, S.E. Grigor'ev, O.V. Dushin, O.M. Ezhova, N.A. Koliadina, A.V. Odintsova]. Moscow, Institut ekonomiki AN SSSR, 1989, 33 p. (In Russ.).

18. Valentei S.D., Kolmogorov V.P., Koliadina N.A., Krikova S.B., Krymov V.B., Maniushis A.Iu., Novikov V.F., Poliak G.B., Romanov Iu.A., Semenushkin V.I., Khesin Ia.B. Kontseptsiiia sistemy upravleniia ekonomiki i sotsial'noi sferoi Moskovskoi oblasti na osnove samoupravleniia i samofinansirovaniia [The Concept of the Management System of the Economy and Social Sphere of the Moscow Region Based on Self-Government and Self-financing]. Moscow, Institut ekonomiki AN SSSR, 1989, 27 p. (In Russ.).

19. O khode vypolneniia Postanovleniia Soveta ministrov SSSR i Soveta ministrov RSFSR o provedenii v 1990 g. eksperimental'noi otrabotki mekhanizma regional'nogo khoziaistvovaniia na osnove samoupravleniia i samofinansirovaniia. Doklad. Dlia obsuzhdeniia na Uchenom sovete IE AN SSSR 6 dekabria 1990 g. [On the Progress of Implementation of the Resolution of the Council of Ministers of the USSR and the Council of Ministers of the RSFSR on the Experimental Development of a Regional Management Mechanism Based on Self-Government and Self-Financing in 1990. Report. For Discussion at the Academic Council of the Institute of Economics of the USSR Academy of Sciences, December 6, 1990] / [E.M. Bukhval'd, S.D. Valentei, A.V. Vilenskii, A.B. Vladimirov, O.A. Gladilina, S.E. Grigor'ev, N.A. Koliadina, I.V. Mozhaiskova, A.V. Odintsova, N.A. Sergomasova, A.N. Sidorova, N.I. Spirina]. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 1990, 36 p. (In Russ.).

20. Politika regional'nogo razvitiia i sovershenstvovanie ekonomiko-pravovykh osnov federativnykh otnoshenii [Regional Development Policy and Improvement of the Economic and Legal Foundations of Federal Relations], edited by E.M. Bukhval'd. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 2015, 48 p. (In Russ.).

21. Fadeeva T.M. Evropeiskii soiuz: federalistskie kontseptsii evropeiskogo stroitel'stva [European Union: Federalist Concepts of European Construction]. Moscow, Institut nauchnoi informatsii po obshchestvennym naukam RAN, 1996, 76 p. (In Russ.).

ECONOMICS OF FEDERAL RELATIONS. EXECUTION CANNOT BE PARDONED

Interest in the problems of territorial development has a long history. And although the forms of territorial administration have evolved, its strategic goals have remained unchanged – using the potential of the regions to solve national and local problems. But “immutability of goals” is not “immutability of mechanisms”. And this fact was once again confirmed by the short recent history of Russia. At first, the eyes of the scientific community and practitioners were turned to the mechanisms of transition to a system of federal relations different from the Soviet one. Then, the problem began to be considered in the context of the search for an optimum between centralization and decentralization in the system of state territorial administration. Today, against the background of the rejection of the unconditional priority of the liberal model of economic development and the recognition of the importance of strategic planning, there is a rejection of the policy of developing a federal form of national statehood in favor of its unitary form. In the opinion of many, this drew a line under the long-standing discussion about the prospects of the Russian model of federalism. However, even if we interpret what is happening in this way, the search for mechanisms to overcome differences in the levels of socio-economic development of regions remains relevant, research continues to specify the measure of responsibility of authorities and administrations of the subjects of the Federation for the development of regional economies, and the search for ways to improve the model of inter-budgetary relations is far from complete. And since these and other tasks have long been proposed to be solved within the framework of the development of a federal form of national statehood, it remains to be seen how much better they can

be handled by implementing, in fact, a unitary state regional policy. Therefore, there are grounds to assert that the scientific field “economics of federal relations” has not exhausted its potential. The article attempts to substantiate this point of view.

Keywords: economics of federal relations, region, regional policy, economic space.

JEL: R58

Дата поступления — 17.02.2025

Принята к печати — 10.03.2025

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич

доктор экономических наук, профессор, главный редактор журнала, руководитель Научно-исследовательского объединения;

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

e-mail: Valentei.SD@rea.ru

VALENTEY Sergey D.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Editor in Chief, Head of Research Association; Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Plekhanov Russian University of Economics” / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 109992.

e-mail: Valentei.SD@rea.ru

Для цитирования:

Валентей С.Д. Экономика федеративных отношений. Казнить нельзя помиловать // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 5–31. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-5-31>

Е.В. КИСКИН

НОВЫЙ ЗАКОН О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РОССИИ: ТАКТИКА ИЛИ СТРАТЕГИЯ (ОПЫТ ФАКТОРНОГО АНАЛИЗА)

В последние 20 лет муниципальное законодательство России развивалось без четкой концепции, путем оперативного реагирования на изменение ситуации. Принятие в марте 2025 г. нового федерального закона о местном самоуправлении делает актуальным вопрос: продолжает ли этот закон тренд на тактическую корректировку регулирования или отражает определенную стратегию развития местного самоуправления? Для ответа на этот вопрос в статье предпринимается попытка анализа нового закона о местном самоуправлении с позиции факторного подхода. Основное внимание уделено двум ключевым факторам, повлиявшим на содержание закона: пространственному (география и демография) и функциональному (инструменты властного воздействия). Автор приходит к выводу, что закон отражает определенную стратегию развития местного самоуправления, и прежде всего тенденции консолидации муниципальных образований и расширения полномочий региональных властей в сфере определения компетенции местного самоуправления. Отмечаются риски такой стратегии, в т.ч. снижение социальной эффективности местного самоуправления из-за возможного ослабления связи между властью и местными сообществами. Результаты исследования подчеркивают необходимость достижения баланса между операционной и социальной эффективностью местного самоуправления при реализации новых правовых норм.

Ключевые слова: местное самоуправление, правотворчество, коммуникативный подход к праву, правотворческая стратегия, правообразующие факторы.

JEL: K10, K19, E61

Идея о всеисильности права достаточно живуча как среди юристов, так и среди политиков. Предполагается, что любую проблему в обществе можно решить, приняв соответствующий закон. Учитывая происходящую нормотворческую инфляцию, отечественный законодатель, по-видимому, руководствуется именно таким убеждением (за последние

20 лет число ежегодно принимаемых только на федеральном уровне законов выросло в 2,5 раза¹).

Вместе с тем умеренный социологический подход приводит к пониманию, что *нормативный правовой акт не является абсолютной, чистой формой*. Она не может быть волюнтаристски наполнена любым произвольным содержанием.

Придерживаясь коммуникативной концепции правотворчества, мы исходим из того, что право являет собой инструментарий, посредством которого индивидам присваиваются определенные социальные роли [1, с. 292]. Но вопрос о том, соотносить ли свое поведение с указанной ролью, остается в сфере внутреннего своеволия субъекта. Как писал Адам Смит, на большой шахматной доске человеческого общества каждая фигура «...двигается по свойственным ей законам, отличным от движения, сообщаемого ей законодателем» [2, с. 230].

Поэтому, равно как и на поведение людей, на содержание правового регулирования оказывает влияние огромное количество факторов. Они выступают внешними по отношению к правотворчеству обстоятельствами социальной жизни, детерминирующими содержание правовых норм [3, с. 134]. Инструментарием, позволяющим учесть данные факторы и сделать на их основе рациональный выбор правотворческого решения, по нашему мнению, выступает *правотворческая стратегия*. Ведь понятие «стратегия», возникшее в военном деле, означало искусство достижения целей в сопротивляющейся среде [4, с. 9–10].

Смысл правотворческой стратегии состоит в структурировании желаемого будущего посредством ряда последовательных шагов, а также в снижении неопределенности проектируемого регулирования. С коммуникативной точки зрения она является моделью взаимодействия участников правотворческой деятельности, направленной на формирование эффективного и легитимного нормативного регулирования [1, с. 294]. Именно необходимость обеспечения эффективности (социальной адекватности) и легитимности норм требует учета социальных факторов, в противном случае цели регулирования не будут достигнуты.

Ранее мы писали, что характеризовать комплекс правотворческих инструментов как стратегию можно, если он обладает следующими минимальными характеристиками:

- определены цели правотворческого цикла или нескольких взаимосвязанных циклов;
- осуществляется отбор правотворческого решения, обеспечивающего достижение целей;
- деятельность по достижению целей носит плановый характер, разбита на этапы, обеспечивающие конструирование желаемого будущего;

¹ В 2004 г. принято 226 законов, а в 2024 г. — 558. Расчеты произведены автором на основании данных официального интернет-портала правовой информации (pravo.gov.ru). Критерием отбора являлось завершение рассмотрения законодательного акта палатами Федерального Собрания в соответствующем году.

- в той или иной мере спрогнозированы последствия правотворческих решений [5, с. 53].

При этом следует отметить, что стратегии могут быть как институционально оформлены в виде документов, так и имплицитно вытекать из деятельности субъектов правотворчества.

Представляет ли собой новый закон о местном самоуправлении меру тактического (ситуативного) или стратегического реагирования на вызовы, сложившиеся в сфере местного самоуправления? Ответ на этот вопрос весьма важен для понимания характера правового регулирования, вводимого Федеральным законом от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»² (далее — Закон № 33-ФЗ). Большинство экспертов он оценивается как очередная муниципальная реформа, поскольку предполагает существенные изменения в регулировании местной власти в стране³.

Следует отметить, что предшествующие 20 лет со дня принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон № 131-ФЗ) муниципальное законодательство *развивалось именно по тактическому принципу*. Об этом свидетельствует, в частности, число изменений в названный закон (более 200 изменяющих законов в период до 1 января 2025 г.).

Для оценки стратегического характера нового законодательного акта применим факторный анализ, оценим его при принятии основных детерминант муниципального развития. Учитывая, что местное самоуправление — одна из форм и уровней публичной власти в Российской Федерации (ст. 3, 12, 130 Конституции Российской Федерации), *ему присущи основные признаки публичной власти в целом*, т.е. территориальный характер, наличие населения, властных полномочий, обособленного аппарата управления, собственной ресурсной базы и рационального (политического) характера легитимации.

Исходя из сказанного, полагаем, что основными факторами, детерминирующими развитие муниципального законодательства, выступают:

- пространственный фактор как единство географического и демографического;
- функциональный фактор (специфика инструментов властного воздействия);
- экономический фактор;
- организационный (институциональный) фактор;
- политико-идеологический фактор.

² URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023?index=1>

³ См., напр.: Дума приняла закон о реформе системы местного самоуправления. URL: <https://www.rbc.ru/politics/05/03/2025/67c81dc29a7947600bf4c2f9>

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст. 3822.

Последовательное рассмотрение каждого из них может составить содержание монографического исследования. В рамках данной статьи кратко рассмотрим пространственный и функциональный факторы, которые, по нашему мнению, оказали определяющее воздействие на содержание Закона № 33-ФЗ.

Пространственный фактор: география и демография

Местное самоуправление имеет ярко выраженную пространственную локализацию и рассматривается как форма реализации власти местного сообщества. До 2003 г. вопрос о территориальном уровне организации местного самоуправления оставался на усмотрении регионов. Закон № 131-ФЗ ввел обязательную двухуровневую модель муниципальных образований (поселения и районы) и лишь в качестве исключения для крупных инфраструктурных центров — одноуровневое местное самоуправление в городских округах. Тогда это позиционировалось как приближение местной власти к населению и реализация конституционной нормы о преимущественно поселенческом характере местного самоуправления [6, с. 210]. *Сформировалась очень противоречивая модель*: там, где местное самоуправление традиционно сильно (в городах), оно осталось сконцентрированным на одном уровне (городские округа с полным каталогом компетенции местного самоуправления). А там, где оно ресурсно и кадрово слабее, оно стало раздробленным на два уровня (поселения и районы с весьма причудливым распределением компетенции).

Исследования, проведенные в странах Европы, показали весьма убедительную зависимость эффективности местного самоуправления от его территориальных масштабов: в небольших и малочисленных муниципалитетах выгоды от близости власти к населению оказались дезавуированы ресурсной слабостью и невозможностью удовлетворить базовые потребности граждан [7, р. 177].

Поэтому почти сразу после окончательного вступления в силу Закона № 131-ФЗ (2009 г.) наметилась тенденция к консолидации муниципальных образований (см. табл. 1).

Как видим, на первом этапе (2010–2015 гг.) характерно в основном объединение поселений: их число сократилось на 5%, в то время как число муниципальных районов — лишь на 0,3%. После 2015 г. фиксируется рост числа городских округов (к 2019 г. на 14,2%) и сокращение числа муниципальных районов (к 2019 г. на 5%). Исходная территориальная модель местного самоуправления оказалась существенно деформирована: слабоурбанизированные территории включались в состав городских округов⁵. Чтобы исправить ситуацию законодатель в 2019 г. ввел новый вид муниципальных

⁵ Так, в Магаданской области в 2014–2015 гг. упразднены все муниципальные районы и поселения и созданы 9 городских округов, при этом только в составе двух есть города.

образований – муниципальные округа в целях организации одно-уровневого местного самоуправления на территориях с преимущественно сельским населением.

Т а б л и ц а 1

*Динамика количества муниципальных образований
в Российской Федерации в 2010–2025 гг.^{*)}*

Отчетная дата	Количество муниципальных образований, ед.								
	всего	в т.ч. по видам							
		муниципальные районы	муниципальные округа	городские округа		внутригородские районы	внутригородская территория города федерального значения	поселения	
				всего	в т.ч. с внутри- городским делением			всего	в т.ч. городские сельские
01.01.2010	23 907	1 829		512			236	21 330	1 739 19 591
01.01.2011	23 304	1 824		515			236	20 729	1 733 18 996
01.01.2012	23 118	1 821		517			236	20 544	1 711 18 833
01.01.2013	23 001	1 817		518			257	20 409	1 687 18 722
01.01.2014	22 777	1 815		520			257	20 185	1 660 18 525
01.01.2015	22 923	1 823		535			267	20 298	1 644 18 654
01.01.2016	22 406	1 788		563	3	19	267	19 769	1 592 18 177
01.01.2017	22 327	1 784		567	3	19	267	19 690	1 589 18 101
01.01.2018	21 945	1 758		588	3	19	267	19 310	1 538 17 772
01.01.2019	21 501	1 731		611	3	19	267	18 870	1 490 17 380
01.01.2020	20 846	1 673	33	632	3	19	267	18 219	1 398 16 821
01.01.2021	20 303	1 606	100	630	3	19	267	17 678	1 346 16 332
01.01.2022	19 675	1 544	180	608	4	23	267	17 049	1 307 15 742
01.01.2023	18 402	1 421	311	588	9	23	267	15 783	1 203 14 580
01.01.2024	17 747	1 346	399	579	3	19	267	15 134	1 142 13 992
01.01.2025	16 964	1 246	548	521	2	12	253	14 382	1 043 13 339

Источник: рассчитано по: [8].

^{*)} Без учета статистической информации по Донецкой Народной Республике (ДНР), Луганской Народной Республике (ЛНР), Запорожской и Херсонской областям. Данные Росстата на 1 января 2025 г. скорректированы с учетом образования с 1 января 2025 г. муниципальных округов в Ярославской и Мурманской областях.

За период с 2020 г. по 1 января 2025 г. число городских муниципальных округов выросло на 404 единицы (61%), а число поселений сократилось на 3 887 единиц (21%).

В итоге по состоянию на 1 января 2025 г. одноуровневая модель местного самоуправления (только муниципальные и городские округа, внутригородские территории городов федерального значения) существует в 22 субъектах Российской Федерации⁶, еще в 40 субъектах — смешанная, а в 27 субъектах — преимущественно двухуровневая (муниципальные районы и поселения).



Рис. 1. Карта распределения моделей организации местного самоуправления по субъектам Российской Федерации на 1 января 2025 г.

Источник: составлено автором.

При этом из распределения моделей по субъектам Российской Федерации (см. рис. 1) напрашивается вывод о преимущественно волюнтаристском, политическом выборе той или иной модели органами государственной власти регионов. Обнаружить объективные основания этого выбора весьма проблематично.

Однако если добавить в сравнение некоторые демографические характеристики, отдельные закономерности все же можно увидеть. Двухуровневая модель характерна в основном для субъектов Российской

⁶ Чувашская Республика, Удмуртская Республика, Пермский и Ставропольский края, Калининградская, Курганская, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Ярославская области, Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, Ямало-Ненецкий автономный округ, а также Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская и Херсонская области.

Федерации с высокой плотностью населения и (или) его политическим составом или, наоборот, с существенно низкой (в несколько раз ниже средней по России) плотностью населения и очаговым расселением (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Пространственно-демографические характеристики регионов с двухуровневым местным самоуправлением на 1 января 2025 г.^{)}*

Субъекты Российской Федерации	Численность населения субъекта, тыс. чел.	Площадь территории субъекта, тыс. км ²	Плотность населения, чел. на 1 км ²	Больше средней плотности по Российской Федерации (раз)	Меньше средней плотности по Российской Федерации (раз)	Доля городского населения, %	Доля сельского населения, %
1	2	3	4	5	6	7	8
Воронежская область	2 260,0	52,2	43,3	5,1	—	69	31
Еврейская автономная область	144,4	36,3	4,0	—	2,14	71	29
Ивановская область	905,9	21,4	42,3	5,0	—	82	18
Кабардино-Балкарская Республика	898,5	12,5	71,9	8,5	—	52	48
Калужская область	1 066,6	29,8	35,8	4,2	—	75	25
Карачаево-Черкесская Республика	468,6	14,3	32,8	3,9	—	41	59
Курская область	1 049,8	30	35,0	4,1	—	69	31
Ненецкий автономный округ	41,9	176,8	0,2	—	35,87	75	25
Пензенская область	1 226,9	43,4	28,3	3,3	—	69	31
Республика Адыгея	500,7	7,8	64,2	7,6	—	49	51
Республика Алтай	210,1	92,9	2,3	—	3,76	30	70
Республика Башкортостан	4 042,4	142,9	28,3	3,3	—	63	37
Республика Бурятия	971,1	351,3	2,8	—	3,07	59	41
Республика Дагестан	3 259,9	50,3	64,8	7,6	—	45	55

Источник: рассчитано по [9; 10].

^{*)} В расчеты не включены Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская и Херсонская области ввиду недоступности статистики. Средняя плотность населения по Российской Федерации на 1 января 2025 г. составляет 8,5 чел. на 1 км².

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5	6	7	8
Республика Ингушетия	534,5	3,1	172,4	20,3	—	55	45
Республика Калмыкия	267,6	74,7	3,6	—	2,37	47	53
Республика Мордовия	758,9	26,1	29,1	3,4	—	64	36
Республика Саха (Якутия)	1 006,6	3 083,50	0,3	—	26,04	68	32
Республика Северная Осетия Алания	678,8	8	84,9	10,0	—	63	37
Республика Татарстан	4 019,6	67,8	59,3	7,0	—	77	23
Республика Тыва	338,5	168,6	2,0	—	4,23	56	44
Республика Хакасия	525,6	61,6	8,5	1,0	—	69	31
Ростовская область	4 137,3	101	41,0	4,8	—	68	32
Самарская область	3 112,6	53,6	58,1	6,8	—	79	21
Ульяновская область	1 165,3	37,2	31,3	3,7	—	77	23
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	1 781,8	534,8	3,3	—	2,55	92	8
Чеченская Республика	1 576,6	16,2	97,3	11,4	—	47	53

Закон № 33-ФЗ, указывая в качестве основной одноуровневую модель муниципальных образований, как видим, учитывает указанные выше тенденции. Двухуровневая модель им допускается для регионов, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, в которых на день вступления в силу Закона уже существовало двухуровневое местное самоуправление (ч. 7 ст. 9). Таким образом, обратный переход с одноуровневой модели на двухуровневую не допускается. При этом особенности осуществления двухуровневого местного самоуправления, в т.ч. определение территориальных границ муниципальных образований и распределение компетенции между ними, осуществляется законом субъекта Российской Федерации (ст. 89). В настоящее время эти особенности урегулированы на уровне федерального закона.

Принятие Закона № 33-ФЗ совпало с новым этапом планирования пространственного развития России. Правительством Российской Федерации утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.⁷ В отличие от предыдущей Стратегии⁸, ориентированной преимущественно на развитие ма-

⁷ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г., утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202501060001/>

⁸ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201902150042>

крорегионов и формирование межрегиональных экономических связей, новая редакция документа уделяет особое внимание микроуровню системы расселения и организации экономики — муниципальным образованиям и населенным пунктам. В качестве одного из важнейших инструментов Стратегии называется система опорных населенных пунктов, используемая при проведении государственной политики в целях приоритетной концентрации ресурсов, в т.ч. в целях реализации национальных проектов, государственных программ, программных документов и прочих инструментов, предусматривающих финансирование за счет средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Перечень утвержден президиумом Правительственной комиссии по региональному развитию⁹. В нем в настоящее время — 2 160 населенных пунктов четырех категорий:

- населенные пункты, в которых реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику;
- населенные пункты, обеспечивающие национальную безопасность Российской Федерации и обслуживающие критически важную инфраструктуру, а также наукограды;
- населенные пункты в составе городских агломераций, административные центры субъектов Российской Федерации (не входящие в городские агломерации);
- населенные пункты, которые являются основными центрами предоставления медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающих территорий.

На наш взгляд, не случайно общее число опорных населенных пунктов примерно соответствует общему числу муниципальных образований верхнего уровня — муниципальных районов, муниципальных и городских округов (2 315). Мы полагаем, что *намечается тенденция гармонизации муниципально-территориального и пространственного развития*. В то время как сегодня муниципально-территориальное деление, по сути, является отражением законсервированного с советских времен административно-территориального деления, во многом уже не соответствующего потребностям развития страны.

В соответствии с переходными положениями Закона № 33-ФЗ, орган государственной власти субъекта Российской Федерации в период до 1 января 2027 г. вправе принять закон (законы) об организации одноуровневого местного самоуправления в регионе в целом или в отдельных районах. При этом муниципальные и городские округа могут быть образованы в весьма гибких территориальных рамках: в границах одного существующего поселения, нескольких поселений, муниципального района, нескольких районов или в муниципальном образовании, которое может объединить части иных муниципальных образований (ст. 91).

⁹ Региональное развитие // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye

Таким образом, региональным властям *предоставляется уникальная возможность* пересмотреть сложившееся муниципально-территориальное устройство исходя из интересов людей и потребностей развития территорий. При этом может быть учтено расположение опорных населенных пунктов как центров инфраструктурного развития.

Из сказанного выше мы полагаем возможным сделать вывод, что пространственный фактор развития местного самоуправления оказал весьма существенное влияние на содержание Закона № 33-ФЗ. Им институционализируются многие существующие тенденции, на которых мы остановились выше.

Функциональный фактор: инструменты воздействия на среду

Вопрос о структуре компетенции также является ключевым для системы местной власти, поскольку характеризует круг решаемых ею публичных дел и оказываемое властное воздействие на местное сообщество. Мы исходим из принципиальной позиции, что компетенцию властного субъекта образуют четыре обязательных компонента [11, с. 55–56]:

- предметы ведения — т.е. сферы общественной жизни, на которые муниципалитет оказывает властное воздействие;
- полномочия — конкретные меры властного воздействия на предметы ведения;
- права и обязанности;
- ответственность.

Конституцией Российской Федерации последовательно разграничиваются предметы ведения и полномочия применительно к органам государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Статьями 71–73 Конституции определяются предметы ведения уровней власти, тогда как конкретные полномочия разграничиваются федеральными законами.

Закон № 131-ФЗ распространял эту модель и на местное самоуправление. Он предусматривал перечни вопросов местного значения муниципальных образований, которые позиционировались как сферы их деятельности, тогда как конкретные полномочия определялись отраслевым законодательством. При этом закон исходил из дифференциации круга местных дел в зависимости от территориального уровня местного самоуправления: разные перечни вопросов местного значения были сформированы для разных видов муниципальных образований. Для поселений и районов вопросы были разделены. При этом район решал межпоселенческие и наиболее ресурсоемкие вопросы (например, в сфере образования). Полным кругом вопросов местного значения обладали городские (а впоследствии и муниципальные) округа.

Перечни вопросов местного значения были объявлены закрытыми. Все иные полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, объяв-

лены отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления (ч. 1 ст. 19 Закона № 131-ФЗ). Соответственно, исполнение данных полномочий должно обеспечиваться субвенциями из соответствующего бюджета.

Однако последовательно *выдержать такой принцип не удалось*. Многие законы закрепляли полномочия органов местного самоуправления, не относящиеся к вопросам местного значения, без передачи каких-либо материальных и финансовых ресурсов. В Комитете Государственной думы по региональной политике и местному самоуправлению насчитали 160 отраслевых федеральных законов, содержащих как полномочия по решению вопросов местного значения, так и полномочия и права за пределами вопросов местного значения, а также 18 отраслевых федеральных законов, закрепляющих только полномочия и права за пределами вопросов местного значения¹⁰.

Помимо вопросов местного значения (ст. 14, 15, 16, 16²) и переданных государственных полномочий, являющихся обязательными для исполнения органами местного самоуправления, Закон № 131-ФЗ также предусматривал *факультативную компетенцию* — права муниципальных образований, например по созданию музеев, права участвовать в реализации не переданных им государственных полномочий, а также *«остаточную» компетенцию* — решение вопросов, не отнесенных к ведению ни одного из уровней власти (ст. 14¹, 15¹, 16¹, 20).

Несмотря на попытку распределить перечни вопросов местного значения сообразно возможностям каждого вида муниципалитетов, *выдержать модель равной для муниципальных образований одного вида компетенции не удалось* в силу неравномерности распределения населения, производительных сил и, как следствие, ресурсов по территории страны. Достаточно быстро модель подверглась деформации: регионы получили право дифференцировать перечни вопросов местного значения сельских поселений и районов, а также перераспределять полномочия между собой и муниципалитетами¹¹. Несмотря на то, что, при отнесении к своему ведению части полномочий местного самоуправления не было предусмотрено изъятие у муниципальных образований ресурсов, *практика такого перераспределения получила достаточно широкое распространение*.

На 1 января 2025 г. в 65 субъектах Российской Федерации действовало 208 законов о перераспределении полномочий органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъек-

¹⁰ Полномочия местного самоуправления // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya>

¹¹ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26-3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201405270020/>

тов Российской Федерации¹², из них 53 закона — о перераспределении полномочий в сфере градостроительной деятельности и 41 закон — о перераспределении полномочий в сфере транспорта.

Таким образом, в институциональной сфере достаточно явно просматривался запрос органов государственной власти субъектов Российской Федерации на *корректировку нормативно установленного разграничения* вопросов ведения муниципалитетов и представления регионам больших прав по гибкому разграничению таких полномочий.

Закон № 33-ФЗ пошел именно по этому пути, полностью пересмотрев систему нормативного описания компетенции органов местного самоуправления. Законодатель *отказался от использования понятия «вопросы местного значения»*, хотя оно сохранилось в Конституции Российской Федерации. Данный термин упомянут в законе единожды (как реверанс в сторону Конституции) и заменен на тождественный — «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». При этом определение данного понятия Закон № 33-ФЗ не раскрывает. Не перечисляет он и перечень таких вопросов. Учитывая преимущественно одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления и равный статус муниципальных и городских округов, можно отметить, что в законе нет и дифференциации компетенции по видам муниципальных образований.

Статьей 32 Закона № 33-ФЗ закреплён *закрытый перечень полномочий* органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения населения. То есть от разграничения предметов ведения в статутном акте законодатель перешел к разграничению полномочий. Вместе с тем следует отметить, что формулировки многих из новых полномочий тождественны формулировкам соответствующих вопросов местного значения в Законе 131-ФЗ (см. табл. 3).

Как видно из *таблицы 3, формулировки практически идентичны*. При этом в ряде случаев они действительно являются перечислением конкретных полномочий (как в случае градостроительной деятельности), а в некоторых — называются сферы деятельности, а не конкретные меры властного воздействия (например, в сфере охраны окружающей среды).

Закон № 33-ФЗ допускает конкретизацию полномочий отраслевыми законами, но запрещает при этом устанавливать новые расходные обязательства (ч. 19 ст. 32).

Перечень полномочий органов местного самоуправления разделен законом на три группы:

1) полномочия, осуществляемые только органами местного самоуправления и не подлежащие перераспределению в пользу субъекта Российской Федерации (к ним относятся общесистемные полномочия — принятие уставов и муниципальных правовых актов, управление муниципальным имуществом, бюджетные полномочия и т.п.; из отраслевых — развитие дворовых территорий и ряд полномочий в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций и мобилизационной подготовки);

¹² Рассчитано автором по данным справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Т а б л и ц а 3

Сравнительная характеристика формулировок отдельных вопросов местного значения в Законе № 131-ФЗ и полномочий в Законе № 33-ФЗ

Закон № 131-ФЗ	Закон № 33-ФЗ
1	2
Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального, городского округа	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования
Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального, городского округа	Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования
Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа, в т.ч. организация и проведение в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды общественных обсуждений планируемой хозяйственной и иной деятельности на территории соответствующего муниципального, городского округа	Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования, в т.ч. организация и проведение в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды общественных обсуждений планируемой хозяйственной и иной деятельности на территории соответствующего муниципального образования
Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), организация предоставления дополнительного образования взрослых по дополнительным образовательным программам спортивной подготовки в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья	Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), организация предоставления дополнительного образования взрослых по дополнительным образовательным программам спортивной подготовки в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях

Источник: составлено автором.

Продолжение табл. 3

1	2
Утверждение генеральных планов муниципального, городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального, городского округа документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального, городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального, городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального, городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах муниципального, городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах муниципального, городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объектов индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых	Разработка и утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, утверждение документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах муниципального образования, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального образования, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального образования, принятие решений о резервировании земель и об изъятии земельных участков в границах муниципального образования для муниципальных нужд, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объектов индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2
домов на земельных участках, расположенных на территориях муниципальных, городских округов, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации	строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях муниципальных образований, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, принятие решения о признании объекта капитального строительства аварийным и подлежащим сносу или реконструкции в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, принятие решения о комплексном развитии территории и заключение договора о комплексном развитии территории в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации

2) полномочия, которые по умолчанию осуществляются органами местного самоуправления, но могут быть перераспределены в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это основной блок полномочий, он включает в себя 29 отраслевых ресурсоемких полномочий: от образования и физической культуры до содействия развитию малого и среднего предпринимательства;

3) полномочия, которые по умолчанию осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, но могут быть перераспределены в пользу органов местного самоуправления. Это еще 18 отраслевых полномочий из разных сфер: градостроительство, дорожная деятельность и транспорт, охрана окружающей среды.

При этом, каким бы органом не осуществлялись полномочия второй и третьей групп, *они продолжают оставаться полномочиями органов местного самоуправления* по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения. Общий объем полномочий всех трех групп соответствует максимальному перечню вопросов местного значения, предусмотренному для муниципальных и городских округов Законом № 131-ФЗ.

Обращает на себя внимание *отсутствие четких критериев или признаков*, позволяющих понять принцип распределения полномочий

по указанным группам (за исключением, пожалуй, первой группы в части общесистемных полномочий).

Так, наиболее ресурсоемкие полномочия попали как во вторую (образование и ЖКХ), так и в третью группу (транспорт). Кроме того, в третью группу попали полномочия, не требующие существенных затрат, но обладающие высоким уровнем регулирующего воздействия (градостроительство).

Сказанное свидетельствует о *высокой степени волюнтаризма в распределении полномочий по группам с труднопрогнозируемыми последствиями*. Например, если органы государственной власти субъектов Российской Федерации не передадут органам местного самоуправления полномочия в сфере градостроительства, последние, по существу, лишаются всех рычагов планирования развития территории и взаимодействия с местным бизнесом, превращаясь из актора изменений в оператора публичных услуг на местном уровне.

Полномочия могут быть перераспределены в отношении всех муниципалитетов, их части или даже отдельных муниципалитетов. При этом установлены финансовые гарантии такого перераспределения: в случае перераспределения полномочий второй группы наверх — от органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации — регион не вправе изымать у органов местного самоуправления доходы бюджетов. В то же время в случае перераспределения вниз — в пользу муниципалитетов полномочий третьей группы — регион обязан передать дополнительные отчисления от налогов и неналоговых платежей. В этом случае органы местного самоуправления несут ответственность за исполнение таких полномочий в пределах переданных средств.

Таким образом, *регионы получили право практически индивидуально, для каждого муниципалитета исходя из особенностей территории, конструировать объем компетенции, осуществляемой органами местного самоуправления*. Это в целом корреспондирует принципам встроенности органов местного самоуправления в единую систему публичной власти и общей ответственности регионов и муниципалитетов перед людьми. При этом, несмотря на установленные финансовые гарантии, свобода усмотрения органов государственной власти субъектов чрезвычайно высока.

Закон № 33-ФЗ по существу *игнорирует принцип субсидиарности* — один из ключевых для разграничения полномочий между уровнями власти. Таким образом, с одной стороны, Закон 33-ФЗ следует сформировавшимся тенденциям — в части перераспределения некоторых местных полномочий в пользу органов государственной власти субъектов (что фактически стимулирует агломерационные процессы за счет сосредоточения в одних руках управления развитием инфраструктуры нескольких муниципальных образований). С другой стороны, Закон 33-ФЗ не учитывает, что стягивание населения в агломерации — *серьезный вызов пространственному развитию страны* (это отражено в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.).

Опрос ВЦИОМ, проведенный в марте 2025 г., свидетельствует, что жители малых городов традиционно связывают ответственность за состояние в городе и комфортность жизни в нем с органами местного самоуправления (52% опрошенных). В случае изъятия у органов местного самоуправления множества полномочий недовольство людей их работой может усилиться, что негативно скажется на реализации главной социальной функции местного самоуправления – консолидации местного сообщества и формировании приверженности месту своего жительства. Тот же опрос ВЦИОМ свидетельствует, что почти половина молодых респондентов готова переехать¹³.

* * *

Даже ограниченное исследование всего лишь двух факторов формирования правового регулирования в сфере местного самоуправления позволяет сделать вывод, что в положениях Закона № 33-ФЗ *прослеживается определенная стратегия* развития местного самоуправления. Сколь бы ни было сложно реконструировать интенцию законодателя, рискнем предположить, что она состоит прежде всего в *переносе основной сферы ответственности за успешное функционирование местного самоуправления с федерального на региональный уровень*.

Закон № 131-ФЗ содержал обширные федеральные гарантии права на местное самоуправление, обеспечивал равные параметры его реализации на всей территории страны, *существенно ограничивая дискрецию субъектов Российской Федерации*.

Закон № 33-ФЗ поменял вектор на противоположный. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования местного самоуправления максимально расширены, именно на них теперь ложится обязанность обеспечить эффективность функционирования местного самоуправления в регионе. При этом, как мы писали ранее, такая эффективность имеет два измерения – операционное (эффективное оказание публичных услуг на местном уровне) и социальное (обеспечение консолидации местного сообщества, формирование сопричастности месту своего жительства [13]).

С учетом тенденции и задач пространственного развития страны, по нашему мнению, именно второй аспект в современных условиях приобретает особое значение. При этом мы далеки от позиции ряда авторов, которые однозначно оценивают переход к одноуровневой модели муниципальных образований как «смерть» местного самоуправления¹⁴. Наоборот, с разделяемой нами коммуникативной точки зрения, формирование гражданами единого представительства и однозначная

¹³ ВЦИОМ: только треть молодежи в малых городах оптимистично смотрят на будущее своего населенного пункта. URL: <https://средадляжизни.рф/research/vtsiom-tolkottret-molodezhi-v-malykh-gorodakh-optimistichno-smotryat-na-budushchee-svoego-naselennog/>

¹⁴ Ольга Баженова: «Если уходит местное самоуправление, уходят и люди». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7516989/>

идентификация себя только с одним публично-территориальным коллективом может повысить социальную эффективность местного самоуправления. Важно то, как сформируют соответствующие правовые модели законодатели субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. Кискин Е.В. Стратегия как компонент правотворческой технологии: коммуникативный подход // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 292–298.
2. Смит А. Теория нравственных чувств. М.: Республика, 1997. 351 с.
3. Трофимов В.В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2009. 308 с.
4. Почепцов Г.Г. Стратегия. Инструментарий по управлению будущим. М.: Рефл-бук; К.: Ваклер, 2005. 384 с.
5. Кискин Е.В. Тенденции и перспективы развития стратегического подхода к правотворчеству в Российской Федерации // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 50–67.
6. Майкова Э. Ю., Симонова Е. В. Двухуровневая система местного самоуправления в современной России: проблемы и перспективы развития // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. 2016. № 16. С. 209–214.
7. Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments / edited by U. Sadioglu, K. Dede. IGI Publishing, 2016. 528 p.
8. База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm>
9. Оценка численности постоянного населения на 1 января 2025 г. и в среднем за 2024 г. и компоненты ее изменения // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/OkPopul_Comp2025_Site.xlsx
10. Статистическая информация о наличии и распределении земельного фонда // Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/statisticheskaya-informatsiya-o-nalichii-i-raspredelenii-zemelnogo-fonda/>
11. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. 355 с.

References

1. Kiskin E.V. Strategiiia kak komponent pravotvorcheskoi tekhnologii: kommunikativnyi podkhod [Strategy as a Component of Law-Making Technology: A Communicative Approach], *Iuridicheskaiia tekhnika* [Legal Technology], 2015, No. 9, pp. 292–298. (In Russ.).
2. Smit A. Teoriiia npravstvennykh chuvstv [Theory of Moral Feelings]. Moscow, Respublika, 1997, 351 p. (In Russ.).
3. Trofimov V.V. Pravoobrazovanie v sovremennom obshchestve: teoretiko-metodologicheskii aspekt [Law Education in Modern Society: Theoretical and

Methodological Aspect]. Saratov, Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava, 2009, 308 p. (In Russ.).

4. Pocheptsov G.G. Strategiya. Instrumentarii po upravleniiu budushchim [Tools for Managing the Future]. Moscow, Refl-buk, Kiev, Vakler, 2005, 384 p. (In Russ.).

5. Kiskin E.V. Tendentsii i perspektivy razvitiia strategicheskogo podkhoda k pravotvorchestvu v Rossiiskoi Federatsii [Trends and Prospects for the Development of a Strategic Approach to Law-Making in the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2022, Vol. 27, No. 4 (108), pp. 50–67. (In Russ.).

6. Maikova E. Iu., Simonova E. V. Dvukhurovnevaia sistema mestnogo samoupravleniia v sovremennoi Rossii: problemy i perspektivy razvitiia [Two-Tier System of Local Self-Government in Modern Russia: Problems and Development Prospects], *Sotsial'no-ekonomicheskie nauki i humanitarnye issledovaniia* [Social and Economic Sciences and Humanitarian Research], 2016, No. 16, pp. 209–214. (In Russ.).

7. Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments, edited by U. Sadioglu, K. Dede IGI Publishing, 2016, 528 p.

8. Baza dannykh pokazateley munitsipal'nykh obrazovaniy [Database of Municipal Formation Indicators], *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm>

9. Otsenka chislennosti postoyannogo naseleniya na 1 yanvarya 2025 g. i v srednem za 2024 g. i komponenty ee izmeneniya [Estimated resident population as of January 1, 2025 and annual average for 2024 with components of change], *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/OkPopul_Comp2025_Site.xlsx

10. Statisticheskaya informatsiya o nalichii i raspredelenii zemel'nogo fonda [Statistical Information on the Availability and Distribution of Land Resources], *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy registratsii, kadastra i kartografii* [Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography] (In Russ.). Available at: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/statisticheskaya-informatsiya-o-nalichii-i-raspredelenii-zemelnogo-fonda/>

11. Tikhomirov Iu.A. Teoriya kompetentsii [Theory of Competence]. Moscow, Izdanie g-na Tikhomirova M.Iu., 2005, 355 p. (In Russ.).

RUSSIA'S NEW LOCAL GOVERNANCE LAW: TACTICS OR STRATEGY (A FACTOR ANALYSIS APPROACH)

Over the past 20 years, Russia's municipal legislation has developed without a clear conceptual framework, evolving through ad hoc responses to changing circumstances. The adoption of a new federal law on local self-government in March 2025 raises a crucial question: does this legislation continue the trend of tactical regulatory adjustments, or does it reflect a deliberate strategy for developing local governance? To answer this question, the article attempts to analyze the new local government law through a factor-based approach. The analysis focuses on two key factors that shaped the law's content: spatial (geography and demographics) and functional (instruments of governance). The author concludes that the law does reflect a strategic approach to local governance development, primarily manifesting in two trends: (1) consolidation of municipal entities and (2) expansion of regional authorities' powers in defining local government competencies. However, the study also identifies risks associated with this strategy, particularly the potential decline in social effectiveness of local governance due to weakened connections between authorities and local communities.

The research findings emphasize the need to maintain balance between operational efficiency and social effectiveness when implementing the new legal framework.

Keywords: local self-government, lawmaking, communicative approach to law, legislative strategy, law-forming factors.

JEL: K10, K19, E61

Дата поступления — 28.02.2025

Принята к печати — 24.03.2025

КИСКИН Евгений Владимирович

директор Центра экспертно-конституционного сопровождения местного самоуправления Института «Высшая школа государственного управления»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» / проспект Вернадского, д. 82, стр. 1, г. Москва, 119571.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

KISKIN Evgeny V.

Director of the Center for Expert and Constitutional Support of Local Self-Government of the Institute of “Higher School of Public Administration”; Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration” / 82, Building 1, Vernadskogo Av., Moscow, 119571.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

Для цитирования:

Кискин Е.В. Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа) // *Федерализм*. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 32–51. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-32-51>

А.В. ОДИНЦОВА

ОПОРНЫЕ НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ – НОВЫЙ ПРИОРИТЕТ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Важнейшим приоритетом пространственного развития Российской Федерации в соответствии с новой Стратегией пространственного развития является система опорных населенных пунктов, формирующих системы расселения, инфраструктуры и экономики Российской Федерации и обеспечивающих развитие прилегающих к ним территорий. Для некоторых из опорных населенных пунктов предусмотрена разработка мастер-планов. В статье рассматриваются вопросы, вызванные к жизни выделением опорных населенных пунктов в качестве драйверов развития российского социально-экономического пространства и являющиеся предметом обсуждений и дискуссий: насколько сама нацеленность на развитие опорных населенных пунктов отражает преимущество политики пространственного развития Российской Федерации; какие проблемы встанут в связи с необходимостью включения понятия «мастер-план» в российское законодательство? В рамках системы стратегического планирования особое внимание в статье уделяется вопросам соподчиненности документов пространственного развития.

Ключевые слова: мастер-план, мастер-планирование, опорные населенные пункты, пространственное развитие, стратегия пространственного развития, регион.

JEL: H70, R11, R22, R58

Новая Стратегия пространственного развития Российской Федерации, принятая в начале этого года¹ (далее – СПР-2), с одной стороны, является результатом осмысления недостатков и проблем, которые не были решены (и, по мнению многих, не могли быть решены) в рамках концептуального пространства Стратегии пространственно-

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-п. URL: <http://static.government.ru/media/acts/files/1202501060001.pdf>

го развития Российской Федерации на период до 2025 года ² (далее — СПР-1), принятой в 2019 г. Речь идет, например, об отсутствии необходимого законодательного отражения одного из ключевых элементов СПР-1 — городских агломераций, ориентации в пространственном развитии Российской Федерации практически исключительно на развитие крупных центров экономического роста и, наконец, отсутствии на тот период логически целостной и всесторонней системы стратегического планирования.

С другой стороны, разработка СПР-2 была продиктована новыми геостратегическими реалиями, в т.ч. необходимостью переориентации пространственного развития страны на новые внешние рынки в условиях санкционного давления на российскую экономику.

Одна из ключевых идей, которая прослеживается в общей логике и концепции новой СПР-2 — идея формирования и развития *опорных населенных пунктов* (ОНП) как приоритета пространственного развития страны. Насколько эта идея нова? Вносит ли она необходимую системность в политику пространственного развития? Попытаемся разобраться.

От агломераций к опорным населенным пунктам

Один из ключевых моментов, по которому подвергалась критике СПР-1, — это ее *ориентация исключительно на развитие крупных и крупнейших городских агломераций*. Вместе с тем уже в ней де-юре признавалось наличие нескольких уровней (или групп) центров экономического роста, по-разному влияющих на пространственное развитие страны. Но на деле все внимание (прежде всего практиков и, в особенности, руководителей различных уровней публичной власти) было *сконцентрировано на агломерациях, составляющих первую из выделенных в СПР-1 групп (уровней)*.

По мере реализации СПР-1 возникало все больше вопросов, ответы на которые, исходя из ее концепции, были затруднительны. Что такое агломерация — институт, созданный сверху, или форма развития межмуниципального сотрудничества? Как оценить агломерационный эффект в центрах экономического роста? Влияет ли такая концентрация ресурсов и рабочей силы на пространственное развитие близлежащих территорий и национальной экономики в целом либо же наблюдается, по меткому выражению П. Дяттерева, анклализация — стихийное сжатие хозяйственной ойкумены [1]³ Отсутствие внятного ответа на эти и другие вопросы укрепляло позицию тех, кто выступал за корректировку приоритетов пространственного развития страны.

² Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>.

³ Схожей позиции придерживается А. Швецов отмечая, что процесс развития российских агломераций идет в форме активизации связей внутри уже сформировавшихся групповых систем городского расселения, а также стягивания в них населения (см.: [2]).

Первым шагом на пути такой корректировки стало внесение изменений в саму СПР-1.

Так, в 2021 г. в новой редакции СПР-1 в перечень приоритетов пространственного развития включается опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала, в т.ч. через развитие *опорных населенных пунктов*⁴. Здесь же дано и определение опорного населенного пункта, под которым понимается населенный пункт, расположенный *вне границ городских агломераций* и на базе которого обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований⁵. Полгода спустя в СПР-1 были внесены новые изменения, в результате которых к ОНП стали относить некоторые малые и средние города, а также сельские населенные пункты⁶.

В конце 2022 г. появилось Распоряжение Правительства Российской Федерации, где содержались методические рекомендации по критериям определения ОНП и прилегающих территорий⁷. Прилегающая территория рассматривается как территория населенных пунктов, население которых имеет возможность получения медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей на базе инфраструктуры опорного населенного пункта, и межселенная территория.

Прежде чем подробнее рассмотреть плюсы и минусы СПР-2, попробуем разобраться, вызвана ли необходимость развития ОНП проблемами, возникшими в процессе пространственного развития России, или она актуальна и для других стран.

⁴ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. в редакции, введенной в действие Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2021 года № 3633-р. URL: <http://government.ru/docs/all/138188/>

⁵ Таким образом, первоначально опорные населенные пункты и городские агломерации были разведены как два различных приоритета пространственного развития России.

⁶ Речь идет о содействии «развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов, в первую очередь опорных населенных пунктов, как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг (отрасли социальной сферы, торгового и бытового обслуживания населения, сервисного обслуживания сельскохозяйственной техники и оборудования, информационно-консультационные услуги, услуги в области хранения и переработки местного сельскохозяйственного сырья и другие). См.: Стратегия пространственного развития Российской Федерации в редакции, введенной в действие Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 года № 1704-р. URL: <http://government.ru/docs/all/141807/>

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1300402929>

Немного истории

Идею о необходимости формирования опорных населенных пунктов связывают с концепцией центральных мест, основополагающие положения которой были разработаны еще в 1933 г. немецким географом Вальтером Кристаллером. В его работах речь шла об оптимальных дислокациях фирм, относящихся к третичной сфере экономики. Остановимся на моментах теории Кристаллера, на наш взгляд, важных для понимания сущности ОНП как приоритета пространственного развития Российской Федерации.

Теория центральных мест включает две составляющие. Во-первых, она представляет собой способ (форму) отражения реальных процессов пространственного развития, самоорганизации населения, проживающего в городах; во-вторых, что для нас особенно важно, она является исходной предпосылкой для стратегирования пространственного развития и выработки соответствующих инструментов.

С этой точки зрения, полагаем неслучайным, что ориентация на институционализацию и развитие ОНП наблюдается именно сегодня, когда, хотя и с несомненными недостатками, складывается *многоуровневая система пространственного стратегического планирования*, призванная обеспечить согласованную реализацию интересов всех составляющих федеративных отношений — Федерации, ее субъектов и местного самоуправления.

Справедливости ради отметим, что идея, на которой сформировалась концепция центральных мест Кристаллера, была высказана несколько раньше известным американским картографом, президентом Ассоциации американских географов Марком Джефферсоном. В 1928 г. он выдвинул положение о существовании вокруг географических объектов «буферных зон», оказывающих на них определенное влияние. Развивая эту мысль, Джефферсон утверждал, что *города не растут сами по себе*, что окружающая их сельская местность настраивает их на реализацию функций и задач, которые должны решаться в городах, а точнее, — центральных местах [3; 4]. Иначе говоря, не центр определяет возможности и направления развития мест, а напротив, от развития населенных пунктов, от тех возможностей, которые им предоставлены (в сфере определения направлений развития, финансового обеспечения и пр.) зависит конкурентоспособность национальной экономики.

Другой важный аспект, заложенный в теории центральных мест, связан с тем, что *она имеет дело* не с территорией (города, муниципального образования в их административно-территориальных границах), а с *пространством*, логика развития которого основана на взаимодействии, расширении границ населенных пространств. И с этой точки зрения она открывает новые перспективы, в т.ч. и для развития межмуниципального сотрудничества.

Итак, согласно теории Кристаллера, центральные места — это населенные пункты, где сосредоточен третичный сектор, что и позволяет выполнять им функцию центрального места, обеспечивая потребности близлежащих территорий. Предельная граница охвата централь-

го места определялась расстоянием от него до той границы, где получение товара или услуги становилось неэффективным (экономически нерентабельным). Такая неэффективность могла быть связана либо с высокими транспортными издержками, либо с существованием более близко расположенного центрального места [5].

Подобный подход лежит и в основе ориентации на развитие опорных населенных пунктов как приоритета пространственного развития. Его значимость определяется в первую очередь «мелкодисперсной системой расселения и угрожающими темпами пространственного сжатия, собственными 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» [6].

Таким образом, сам принцип опорности, заменивший ориентацию на крупные и крупнейшие центры экономического роста, не является чем-то новым в определении приоритетов пространственного развития. А это вызывает вопрос: насколько последовательно идея опорных населенных пунктов прослеживается в логике СПР-2?

Проблемы институционализации опорных населенных пунктов

Сравнительный анализ двух стратегий пространственного развития показывает, что если в последних редакциях СПР-1 опорные населенные пункты в определенной степени противостояли крупным и крупнейшим городским агломерациям как основным приоритетам пространственного развития, то в новой СПР-2 городские агломерации являются лишь одной из форм опорных пунктов. Опорные пункты в новом варианте Стратегии определяются как населенные пункты, приоритетное развитие которых способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности, в т.ч. за счет обеспечения доступности образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающей территории⁸. Для каждого региона был утвержден перечень подобных поселений, который размещен на сайте Минэкономразвития⁹.

Общее количество ОНП составляет 2 160. При этом их количество по разным регионам сильно варьирует.

⁸ Следует отметить, что понятие «прилегающая территория» встречалось в российском законодательстве и раньше, притом совершенно в другом толковании. Так, в Градостроительном кодексе Российской Федерации под прилегающей территорией понимается *территория общего пользования*, прилегающая к зданию, строению, сооружению, земельному участку. Прилегающая территория встречается и в Правилах дорожного движения (территория, непосредственно прилегающая к дороге и не предназначенная для сквозного движения транспортных средств).

⁹ Единый перечень опорных населенных пунктов Российской Федерации. Утвержден президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации (протокол от 16 декабря 2024 г. № 143пр. URL: <https://mineconom.gov74.ru/files/upload/mineconom/Деятельность/ТОСЭР/Утвержденный%20перечень%20ОНП%20РФ.pdf> (далее — Единый перечень).

Т а б л и ц а 1

Численность опорных населенных пунктов в некоторых
субъектах Российской Федерации

Субъект Российской Федерации	Количество опорных населенных пунктов	Субъект Российской Федерации	Количество опорных населенных пунктов
Алтайский край	66	Калужская область	26
Амурская область	24	Нижегородская область	35
Архангельская область	25	Костромская область	24
Белгородская область	20	Ленинградская область	26
Татарстан	44	Московская область	54
Тамбовская область	25	Саратовская область	45

Источник: составлено по: Единый перечень.

В СПР-2 выделяется несколько типов ОНП. В зависимости от их типа определяются и задачи, которые стоят перед ними (см. табл. 2).

Анализ количественных показателей ОНП по субъектам Российской Федерации, так же как и их типологии, приведенной в СПР-2, выводит на ряд вопросов.

Т а б л и ц а 2

Типы опорных населенных пунктов и задачи, стоящие перед ними

Тип опорного населенного пункта	Основные задачи
1	2
Населенные пункты, в которых реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику ^{*)}	Опережающее развитие транспортной, энергетической инфраструктур, включая внедрение энергосберегающих и энергоэффективных технологий, для поддержки реализации инвестиционных проектов, строительство жилья, создание коммунальной и социальной инфраструктуры, в т.ч. для 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

Источник: составлено по: Стратегия до 2030 г.

^{*)}В других местах речь идет существенно влияющий на экономику территории.

О к о н ч а н и е т а б л и ц а 2

1	2
Населенные пункты, обеспечивающие национальную безопасность Российской Федерации и обслуживающие критически важную инфраструктуру, а также на-укограды	Обеспечение качества среды для жизни, доста-точного для сохранения и роста численности населения, в т.ч. с применением инструментов инфраструктурного развития, направленных на диверсификацию экономики соответствующих территорий, наряду с развитием кооперационных цепочек, необходимых для повышения устойчи-вости и эффективности функционирования пред-приятий и иных объектов, обуславливающих стра-тегическое значение соответствующих населен-ных пунктов, а также поддержка развития инфра-структуры высшего и среднего профессионально-го образования, реализации научных и научно-технологических проектов в населенных пунктах
Населенные пункты в составе городских агломераций, адми-нистративных центров субъектов Российской Федерации (не входя-щие в городские агломерации)	Повышение эффективности экономики за счет концентрации (уплотнения) экономической деятельности и развития агломерационных и межрегиональных экономических связей, обе-спечение научно-технологического и инноваци-онного развития, обеспечение транспортной и социальной инфраструктурой инвестиционных проектов, создание условий для активного жи-лищного строительства, повышение надежности электроснабжения потребителей, в т.ч. с приме-нением инфраструктурных инструментов разви-тия территорий, направленных на вовлечение в экономический оборот территорий, на которых ранее размещались промышленные предпри-ятия, с учетом исторически сложившейся эко-номической специализации
Населенные пункты, которые являются основными центрами предоставления медицинской по-мощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных по-требностей для жителей прилега-ющих территорий	Развитие соответствующей инфраструктуры с учетом численности населения прилегающей территории для сокращения оттока населения из малых и средних городов, сельских населенных пунктов
Опорные населенные пункты, в т.ч. моногорода, в которых име-ются риски ухудшения социаль-но-экономического положения, включая увеличение уровня без-работицы, закрытие или ликвида-цию основных предприятий (в т.ч. градообразующих), вызванные не-законными односторонними огра-ничительными мерами со стороны недружественных государств, сни-жением спроса на продукцию ос-новных предприятий или иными неблагоприятными факторами	Проведение мероприятий по управлению рис-ками, в т.ч. ликвидация ущерба при закрытии производств, содействие при переселении или переподготовке кадров, стимулирование дивер-сификации экономики населенных пунктов и повышение инвестиционной привлекательности

В тексте СПР-2 отмечается, что пространственные приоритеты включают *систему опорных населенных пунктов*, формирующих системы расселения, инфраструктуры и экономики Российской Федерации и обеспечивающих развитие прилегающих к ним территорий. То есть речь идет о системе. А любая система представляет собой совокупность элементов, тем или иным образом связанных и в идеале взаимодействующих между собой. Однако при определении основных понятий, встречающихся в СПР-2, говорится о едином *перечне* опорных населенных пунктов, вопрос же о системных связях как между различными типами ОНП, так и внутри каждого из типов остается открытым¹⁰.

Наблюдаются и недоработки по вопросу выделения вокруг ОНП прилегающих территорий. Несмотря на то, что в СПР-2 отмечается, что развитие прилегающих к опорным населенным пунктам территорий является не менее важной задачей, нежели развитие самих этих пунктов, при перечислении принципов пространственного развития речь идет об обеспечении приоритетного развития социальной, энергетической, коммунальной и пр. инфраструктур, объектов связи и инженерной защиты опорных населенных пунктов, которое направлено на повышение качества среды для жизни *в опорных населенных пунктах*. То есть во главу угла ставится население *только* ОНП. А куда пропало население прилегающих территорий? Ведь и на них, в соответствии с самим принципов опорности, должны распространяться предоставляемые опорными городами преимущества.

Само понятие «прилегающая территория» говорит о том, что на ней расположены населенные пункты, *не входящие в состав ОНП*. Однако в случае городских агломераций прилегающие территории входят в их состав (городская агломерация — форма расселения, включающая одно или несколько ядер городской агломерации и прилегающую территорию).

Получается, что политика развития ОНП направлена на реализацию интересов населения, проживающего на прилегающих территориях только в *случае городских агломераций*. Во всех же остальных случаях речь идет исключительно о повышении качества среды для жизни непосредственно в ОНП. Мы не утверждаем, что интересы населения прилегающих к ОНП территорий будут безусловно игнорироваться, однако текст СПР-2 создает формальную возможность для такого рода подхода.

Важнейшие направление и задача пространственного развития, в соответствии с СПР-2, — обеспечение «опережающего развития инфраструктуры (в т.ч. транспортной и энергетической) в опорных населенных пунктах, где реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории». При этом в предложенной в СПР-2 типологии населенные пункты, где реализуются подобные новые инвестиционные проекты, выделены в качестве отдельного (первого) типа. И именно они рассматриваются в качестве

¹⁰ Перечень представляет собой простое перечисление чего-либо.

перспективных центров экономического роста. Если следовать логике СПР-2, другие типы ОНП *не являются перспективными*, а значит, при определенных условиях (нехватки бюджетных средств и пр.) такие ОНП будут ограничены в поддержке. Да и как будут определять существенно или не существенно влияет конкретный инвестиционный проект на экономику территории?

Следует отметить и то, что СПР-2 предусматривается, что опорным населенным пунктам меры поддержки оказываются в приоритетном порядке, с учетом основных задач их развития. А значит, в случае, если на территории каких-либо ОНП, входящих во 2, 3 или 4 типы (т.е. тех ОНП, где реализация инвестиционных проектов, оказывающих влияние на развитие территории, не входит в перечень основных задач), будет инициирован подобный проект, «существенно влияющий на экономику», *то он не сможет рассчитывать на поддержку* со стороны региональных и федеральных органов.

В целом полагаем, что существующая система понятий и содержание СПР-2 свидетельствуют об определенном отказе от курса на исключительное развитие крупных и крупнейших городских агломераций. Однако наблюдаются определенные сбои в реализации нового подхода, что, безусловно, ограничивает перспективы институционализации ОНП в системе пространственного развития страны.

Мастер-планирование как инструмент развития опорных населенных пунктов

Важное место во всех дискурсах, касающихся новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации, и особенно опорных населенных пунктов, занимает проблема мастер-планов. В самой СПР-2 необходимость их разработки *встречается лишь единожды* в разделе, где рассматриваются документы стратегического планирования и индивидуальные программы развития. Однако в Послании Президента России Федеральному собранию 2024 г.¹¹ важность выделения опорных населенных пунктов была подкреплена задачей разработки для 200 ОНП специальных мастер-планов. Более того, речь шла *о необходимости закрепления понятия «мастер-план» в законодательстве* Российской Федерации.

Что же такое мастер-план? Какое место он занимает и какую задачу выполняет в системе регулирования пространственного развития?

Институт мастер-планирования является сравнительно новой составляющей в системе пространственного развития Российской Федерации. Первый мастер-план был разработан в 2010 г. компанией *KCAP Architects&Planners*. Речь шла о стратегии пространственного развития Перми. Голландский урбанист Кейс Кристиансе, возглавлявший

¹¹ Сухановская Т. Для 200 городов России будут разработаны мастер-планы развития. URL: <https://rg.ru/2024/02/29/reg-szfo/dlia-200-gorodov-rossii-budu-razrabotany-master-plany-razvitiia.html>

в то время указанную компанию, назвал его стратегическим мастер-планом¹². Это был первый в России документ такого рода в условиях зарождавшейся практики стратегического планирования. Остановимся подробнее на анализе первопроходца в практике мастер-планирования, имея в виду накопленный за эти годы опыт стратегического планирования в целом.

Мастер-план Перми представлял собой не просто описание в обобщенном виде сценариев развития города, что является основным предметом пространственного стратегирования, но и выявлял «...возможности по обеспечению места для различных моделей жизни в рамках существующего города и его непосредственного окружения. В рамках философии мастер-плана все возможные городские типологии смогут найти свое место и принять участие в формировании устойчиво развивающегося города»¹³. Это положение находит отражение и в современной философии мастер-планирования, где само целеполагание привязывается не к муниципальному образованию в целом (как это мы наблюдаем в стратегиях социально-экономического развития муниципального образования), но к отдельным частям его территории и направлениям ее развития.

Мастер-план Перми включал следующие стратегии развития:

- стратегию выделения красных и зеленых зон;
- стратегию зонирования и землепользования;
- стратегию городских ландшафтов;
- транспортную стратегию;
- стратегию общественных пространств;
- стратегию планировки кварталов;
- стратегию смешанного использования.

Уделяя особое внимание подобному вычленению разных стратегий развития в рамках одного населенного пункта, мастер-план должен был служить обоснованием не только для решений вышестоящих уровней, но, что важно, для решений, принимаемых бизнесом, отдельными лицами в отношении их частной собственности.

В целом опыт первого мастер-плана оказался не совсем успешным, и сегодня его рассматривают как во многом декларативный, медийный документ. Однако уже в нем содержатся некоторые моменты, важные для понимания сущности этого инструмента.

Первое. Мастер-план представляет собой важнейший инструмент коммуникаций между всеми заинтересованными в развитии города субъектами¹⁴. Конечно, разработка муниципальных стратегий социально-экономического развития предполагает (по крайней мере, формально)

¹² Стратегический Мастер-план города Перми // Институт территориального планирования — государственное бюджетное учреждение Пермского края. URL: <https://permgenplan.ru/portfolio/strategic-plan/>

¹³ Мастер-план // Муниципальное образование город Пермь: сайт. URL: https://www.gorodperm.ru/actions/building-up/genplan/master_plan/

¹⁴ Об этом, кстати, много говорилось на организованном в Государственной думой Российской Федерации круглом столе «Мастер-план: красивые картинки или стратегия развития города?», 19.02.2025. URL: <http://duma.gov.ru/multimedia/video/events/112542/>

участие в этом процессе всех заинтересованных сторон. Однако на деле при разработке стратегий это *требование в большинстве случаев не соблюдается*. Или же в лучшем случае сводится к обсуждению общих вопросов уже разработанных стратегий. В случае же мастер-планирования изначально речь шла о доступном для восприятия документе, где достаточно наглядно любой заинтересованный субъект (население, представитель бизнеса, общественные организации и пр.) может *получить информацию, касающуюся развития конкретной территории*.

Второе. Во многих стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований присутствует тема муниципально-частного партнерства, развития бизнеса и пр. формы привлечения внебюджетных средств к решению местных проблем. Вместе с тем в существующем формате практики стратегирования это — *лишь констатация* того, что муниципальные власти будут уделять внимание вопросам привлечения бизнеса к решению существующих проблем. Иначе говоря, это важно больше для формирования единой вертикали стратегического планирования, позиционирования конкретного населенного пункта как территории, власти которой понимают и осознают важность привлечения внебюджетных средств к решению местных проблем.

Для самого бизнеса этого, однако, недостаточно. Для него важна не столько постановка абстрактной цели или задачи привлечения внебюджетных средств к финансированию муниципальных программ, сколько определение тех сфер, тех конкретных районов города, наконец, улиц, *куда он может вкладывать капитал*. А для крупного бизнеса это еще и возможность реализовать свои амбиции по социальной ответственности. И в этом отношении институт мастер-планирования дает конкретное видение будущего развития города. Это не только становится фактором привлечения частного капитала к решению вопросов местного значения, но и создает пространство для формирования реально *общего интереса местного сообщества*, который в свою очередь является важнейшей основой развития местного самоуправления¹⁵. Согласно внутренней логике мастер-планирования, развитие города — это не просто задача местных властей или каких-либо институтов развития, а процесс, затрагивающий интересы большой совокупности заинтересованных сторон. Это значит, что все усилия по их вовлечению в процесс планирования будут способствовать устойчивому развитию территории.

На сегодняшний день в России уже накоплен определенный опыт разработки мастер-планов. Так, известен опыт 25 городов и агломераций Дальнего Востока. Здесь были не только утверждены планы комплексного социально-экономического развития¹⁶, но и разрабатывались мастер-планы для этих территорий. Всего для дальневосточных городов мастер-планы были разработаны для 11 региональных центров,

¹⁵ О важности и проблемах формирования общего интереса для практики местного самоуправления см. подробнее: [7].

¹⁶ См. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 июля 2023 г. № 2058-р и от 29 декабря 2023 г. № 4073-р.

9 городов с численностью населения свыше 50 тыс. жителей, 3 городов с численностью населения менее 50 тыс. жителей, 2 столиц БАМа¹⁷.

Обобщая опыт мастер-планирования для дальневосточных городов, ВЭБ.РФ, который, собственно, и разрабатывал соответствующие документы мастер-планирования, выпустил стандарт мастер-планов, включающий следующие его основные характеристики:

- средний и долгосрочный характер планирования;
- комплексный подход к территориальному планированию вместе с возможностью детальной проработки отдельных направлений;
- вовлечение всех заинтересованных сторон в разработку мастер-плана;
- учет документов развития регионального, национального и международного уровней;
- приоритизация проектов и мероприятий¹⁸.

Чуть позже, в 2023 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил разработать мастер-планы на период до 2035 г. для опорных населенных пунктов Арктической зоны, представляющих собой своеобразный каркас Российской Арктики, обеспечивая геостратегические интересы страны¹⁹. На сегодняшний день, как уже отмечалось, на очереди стоит разработка порядка 200 мастер-планов для опорных населенных пунктов по всей территории Российской Федерации, которая будет основываться на накопленном в этой сфере отечественном опыте. Задача эта, безусловно, важная, однако, на наш взгляд, требуют прояснения следующие вопросы.

Первый. Непонятны критерии, используемые для отбора и утверждения опорных населенных пунктов, для которых предполагается разработка мастер-планов. Например, в Свердловской области были заявлены мастер-планы для 11 населенных пунктов, а утвердили только для двух. Почему? Непонятно. Такая же ситуация наблюдается и в некоторых других регионах.

Второй. Более или менее серьезный опыт мастер-планирования на сегодняшний день накоплен для дальневосточных регионов и зоны Российской Арктики. Безусловно, эти регионы имеют важное геостратегическое значение. Однако распространять его без учета этой особенности и без учета специфики других регионов следует крайне осторожно. Например, система расселения в Арктике сильно отличается от наблюдаемой на остальной части территории Российской Федерации. Здесь зачастую ключевое значение в развитии всей экономической, инфраструктурной системы региона имеют не крупные, а небольшие по численности проживающего населения территории. Именно такие территории

¹⁷ Стратегические мастер-планы развития городов Дальнего Востока. URL: <https://25городов.рф/>

¹⁸ Национальный стандарт мастер-планов. URL: <https://вэб.рф/natsionalnyy-standart-master-planov/>

¹⁹ Президент РФ В. В. Путин провел совещание по вопросам развития опорных населенных пунктов Арктической зоны РФ. URL: <https://arctic.s-kon.ru/prezident-rf-v-v-putin-provjol-soveshhanie-po-voprosam-razvitija-opornyh-naseljonnyh-punktov-arkticheskoy-zony-rf/>

имеют важное геостратегическое значение. В результате в этом регионе на первый план выдвигается не критерий численности населения, а функциональная значимость населенного пункта для функционирования и развития окружающего пространства. Иначе говоря, здесь не работает общий подход к принципам пространственного развития, а институты и инструменты пространственного развития имеют свою специфику.

Третий. То, что разработка мастер-планов осуществляется за счет федерального бюджета ставит много вопросов относительно привлечения к этому процессу стейкхолдеров, тех, кто реально живет и будет жить на этой территории.

Четвертый. И, наконец, встает вопрос о месте мастер-планов в системе территориального и стратегического планирования. Этот вопрос приобретает особую значимость в условиях, когда сам правовой статус мастер-плана является неопределенным. Не случайно поставлена задача ввести институт мастер-планирования в Федеральное законодательство.

Справедливости ради следует отметить, что на сегодняшний день в федеральное законодательство этот термин пока не введен. Однако, например, в Методических рекомендациях по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы), утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 6 мая 2024 г. № 273²⁰, предусмотрено, что при отсутствии муниципальной стратегии социально-экономического развития рекомендована разработка мастер-плана (концепции пространственного развития муниципалитета). С одной стороны, это говорит о готовности законодательного поля к принятию понятия мастер-план, но с другой — на сегодняшний день есть немало случаев, когда при наличии стратегии социально-экономического развития муниципального образования принимаются и мастер-планы. Примером здесь может служить Горно-Алтайск, Нижний Новгород, Хабаровск²¹. Такая ситуация актуализирует вопрос *о соподчиненности различных документов* в системе пространственного развития и стратегического планирования.

Опорные населенные пункты и соподчиненность документов стратегического планирования

О проблемах, связанных с последовательностью и соподчиненностью практики стратегического, территориального и пространственного планирования, о иерархии документов стратегического планирования

²⁰ Приказ Минэкономразвития России от 6 мая 2024 г. № 273 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы)». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475984/

²¹ Речь идет о мастер-планах именно муниципального образования, а не отдельных территорий города.

написано множество работ²². Утверждение СПР-2 пространственного развития и внимание, которое сегодня сосредоточено на проблеме разработки мастер-планов для опорных населенных пунктов, ставит здесь новые вопросы.

С одной стороны, разработка, утверждение и реализация мастер-планов в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации предусмотрены, как отмечалось, для не менее чем 200 крупных и малых городов, а также городских агломераций. Помимо мастер-планов предусмотрена разработка для тех же ОНП планов комплексного социально-экономического развития. С другой стороны, сам мастер-план рассматривается как документ, в определенной степени и в определенных условиях *замещающий стратегию социально-экономического развития*. Однако в некоторых населенных пунктах, выделенных в качестве ОНП, уже действуют стратегии социально-экономического развития.

К тому же никто не отменял в качестве важнейшего документа территориального планирования и генеральный план. Несмотря на внешнюю схожесть этих двух документов, между ними есть существенные различия (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Различия между генпланом и мастер-планом

Отличия документов	Генеральный план	Мастер-план
Ключевые аспекты развития территории	Что и где будет построено	Как и зачем будет построено с учетом социально-экономических и пространственных аспектов градостроения. Определяются управленческие механизмы и источники финансирования
Целевая аудитория	Документ для профессионалов в сфере территориального планирования и развития города	Документ для всех жителей и стейкхолдеров, определяющий основные принципы и стратегию пространственного развития территории
Степень открытости	Специальный документ для профессионалов-градостроителей, участвующих в градостроительном процессе, а также представителей власти	Открытый и публичный документ, где любой человек может ознакомиться с актуальными для себя целями и принципами развития города

Источник: составлено по: [11].

²² См., например: Материалы парламентских слушаний на тему «Новые подходы к стратегическому планированию в Российской Федерации: вопросы регионального развития» / Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. М., 2022. 39 с. URL: Y0AgGgaCBQkA55he19VmFnX83RBy6rAe.pdf; [8; 9; 10].

Увязывание всех существующих документов территориального и пространственного развития представляет собой важнейшую составляющую в системе задач совершенствования регулирования пространственного развития страны. И если в отношении ранее существовавших документов имеет место хоть какая-то системность и единство во взглядах (далеко не всегда проявляющиеся на практике), то включение в эту систему мастер-планов (несмотря на общее мнение о необходимости их включения в законодательное поле) уже сегодня имеет большое количество разночтений.

Первая попытка включения понятия «мастер-план» в российское законодательство была предпринята в ноябре 2024 г. В законопроекте, разработанном в Минстрое России «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации»²³ мастер-план рассматривался как, по сути, *градостроительный документ*. Подобное его позиционирование в системе документов пространственного развития и стратегического планирования вызвало много критики, прежде всего за то, что вместо гибкости, характерной для мастер-планирования, в нем просматривалась *жесткость, традиционно свойственная генплану*. Как следствие, при подобном подходе возникает множество трудностей в плане синхронизации процессов стратегического и территориального планирования. Встают и проблемы бюджетного регулирования: каким образом учитывать заложенные в мастер-плане мероприятия в процессе бюджетного планирования; каким образом вносить изменения в муниципальные программы, возможность которых предусмотрена практикой стратегического планирования? И последнее (хотя не менее важное): в предложенном документе провисает тема обеспечения на всех этапах разработки и реализации мастер-плана взаимодействия между всеми заинтересованными в развитии территории субъектами.

Новый проект Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации»²⁴, который в настоящее время находится на этапе обсуждения, в определенной степени решает эти вопросы. Он исходит из того, что мастер-план должен представлять собой документ, *увязывающий*, с одной стороны, стратегическое социально-экономическое планирование, с другой – пространственное планирование. Регулируют он и вопросы учета предложений заинтересованных лиц в процессе подготовки проекта мастер-плана. Согласно проекту закона, «заинтересованные лица вправе представить в координационную комиссию свои предложения по проекту мастер-плана... Координационная комиссия в течение пятнадцати дней со дня поступления предложения, осуществляет подготовку заключения, в ко-

²³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 26 декабря 2024 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 марта 2025 г.). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/382272c165ef852a1f38b5df8e04049e36c7b6de/

²⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации». Проект. URL: <https://itpgrad.ru/upload/iblock/5f9/bjuiee7g28a14t3f8oakfv3ydbjzps0/Zakonoproekt-O-vnesenii-izmeneniy-v-Gradostroitelnnyy-kodeks-Rossiyskoy-Federatsii-.pdf>

тором содержатся рекомендации об учете поступившего предложения или об отклонении такого предложения с указанием причин отклонения, и направляет указанное заключение разработчику. Копия указанного заключения направляется лицу, представившему такое предложение»²⁵.

Выводы

Подводя итог рассмотрению проблемы опорных населенных пунктов в качестве нового приоритета пространственного развития, сделаем следующие выводы.

Первый. Нацеленность СПР-2 на развитие опорных населенных пунктов говорит о переориентации приоритетов политики пространственного развития с исключительно крупных и крупнейших городских агломераций на совокупность опорных населенных пунктов, приоритизация которых должна обеспечить более сбалансированное развитие социально-экономического пространства страны.

Второй. Вместе с тем существующий перечень опорных населенных пунктов с различными функциями в зависимости от того, какую роль они играют в достижении приоритетов пространственного развития, не позволяет говорить о системности позиции разработчиков документа. Особо спорны вопросы, связанные с включенностью (или невключенностью) в ОНП городских агломераций и прилегающих к ним территорий.

Третий. Разработка мастер-планов, так же, как и решение о закреплении этого понятия в российском законодательстве, представляет собой важную составляющую системы пространственного развития. Решение о разработке 200 мастер-планов позволит дать дополнительный импульс развитию ОНП. Вместе с тем остается открытым вопрос о критериях определения ОНП, для которых предполагается разработка мастер-планов. А что делать ОНП, оставшимся без федеральной поддержки в этом вопросе?

Четвертый. Опасения вызывает и желание использовать стандарты мастер-планов, сформированные на основе прежде всего опыта мастер-планирования, полученного для Дальнего Востока и Арктики, для всей территории Российской Федерации.

Пятый. Как включить мастер-планы в систему документов стратегического планирования; как разделить форму и функции мастер-плана, генплана и стратегии социально-экономического развития? В самом общем виде, если стратегия представляет собой документ, где устанавливаются цели социально-экономического развития муниципального образования в целом, то целеполагание в мастер-плане привязывается к отдельным частям территории данного населенного пункта. К тому же оно не так жестко, как это имеет место в случае генплана.

²⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации». Проект.

Шестой. Необходимо отрегулировать и вопросы последовательности разработки и иерархии всех документов, связанных с пространственным развитием (мастер-план, стратегия, генплан, план землепользования и застройки, проект планировки территории и пр.). Это, помимо прочего, требует теснейшего сотрудничества разработчиков всех этих документов, чтобы минимизировать ситуации (которые часто встречаются), когда документы, разработанные с привлечением специалистов разного профиля (экономистов, финансистов, юристов, архитекторов и т.п.), не коррелируют между собой.

Список литературы

1. Дегтярев П.Я. Анклавный вектор пространственного развития России // Вестник Челябинского государственного университета. 2018. № 7 (417). С. 67–73.
2. Швецов А.Н. Городская агломерация — организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 47–60.
3. Jefferson M. Distribution of the World's City Folks: a Study in Comparative Civilization // Geographical Review. 1931. Vol. 21. N 3. P. 446–465.
4. Дмитриев Р.В. Теория центральных мест: от статики к динамике. М., ИАФР РАН, 2023. 204 с.
5. 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.
6. 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 / под общ. ред. Д. П. Соснина. М.: Дело, РАНХиГС, 2021. С. 63–93.
7. Одинцова А.В. Местное сообщество: проблема институционализации // Вопросы теоретической экономики. 2023. № 2. С. 52–63.
8. Бухвальд Е.М. Правовое регулирование стратегического пространственного и территориального планирования // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 131–143.
9. Бухвальд Е.М. «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования»: нерешенные проблемы // Вестник Института экономики. 2022. № 1. С. 32–49.
10. Смирнова О.О., Бочарова Л.К., Беляевская-Плотник Л.А., Богданова Ю.Н. Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. Т. 10. № 4. С. 440–456.
11. 25 городов: Новый облик городов Дальнего Востока // URL: <https://25городов.рф/>

References

1. Degtiarev P.Ia. Anklavnyi vektor prostanstvennogo razvitiia Rossii [Enclave Vector of Spatial Development of Russia], *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Chelyabinsk State University], 2018, No. 7 (417), pp. 67–73. (In Russ.).
2. Shvetsov A.N. Gorodskaiia aglomeratsiia — organizatsionnaia forma preobrazovaniia prostranstva v Rossiiskoi Federatsii [Urban Agglomeration — an Organizational Form of Spatial Transformation in the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2017, No. 2, pp. 47–60. (In Russ.).
3. Jefferson M. Distribution of the World's City Folks: a Study in Comparative Civilization, *Geographical Review*, 1931, Vol. 21, No. 3, pp. 446–465.
4. Dmitriev R.V. Teoriia tsentral'nykh mest: ot statiki k dinamike [Theory of Central Places: From Statics to Dynamics]. Moscow, IAFR RAN, 2023, 204 p.
5. Makvart E., Kiseleva N.N., Sosnin D.P. Sistema opornykh naselennykh punktov kak mekhanizm upravleniia prostanstvennym 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.).
6. 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: prostanstvennoe razvitie, souchastvuiushchee upravlenie i tvorcheskii industrii* [Cities of the Future: Spatial Development, Participatory Governance and Creative Industries], edited by D.P. Sosnin. Moscow, Delo, RANKhiGS, 2021, pp. 63–93. (In Russ.).
7. Odintsova A.V. Mestnoe soobshchestvo: problema institutsionalizatsii [Local Community: The Problem of Institutionalization], *Voprosy teoreticheskoi ekonomiki* [Issues of Theoretical Economics], 2023, No. 2, pp. 52–63. (In Russ.).
8. Bukhval'd E.M. Pravovoe regulirovanie strategicheskogo prostanstvennogo i territorial'nogo planirovaniia [Legal Regulation of Strategic Spatial and Territorial Planning], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2019, No. 11, pp. 131–143. (In Russ.).
9. Bukhval'd E.M. “Osnovy gosudarstvennoi politiki v sfere strategicheskogo planirovaniia”: nereshennye problemy [“Fundamentals of State Policy in the Field of Strategic Planning”: Unsolved Problems], *Vestnik Instituta ekonomiki* [Bulletin of the Institute of Economics], 2022, No. 1, pp. 32–49. (In Russ.).
10. Smirnova O.O., Bocharova L.K., Beliaevskaia-Plotnik L.A., Bogdanova Iu.N. Kontseptual'nye podkhody k formirovaniu arkhitektury dokumentov strategicheskogo planirovaniia v Rossii [Conceptual Approaches to the Formation of the Architecture of Strategic Planning Documents in Russia], *MIR (Modernizatsiia. Innovatsii. Razvitie)* [MIR (Modernization. Innovation. Development)], 2019, Vol. 10, No. 4, pp. 440–456. (In Russ.).
11. 25 gorodov: Novyi oblik gorodov Dal'nego Vostoka [25 Cities: New Look of the Cities of the Far East]. (In Russ.). Available at: <https://25gorodov.rf/>

ANCHOR SETTLEMENTS – NEW PRIORITY OF SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

The most important priority of the spatial development of the Russian Federation in accordance with the new Spatial Development Strategy is the system of anchor settlements that form the settlement systems, infrastructure and economy of the Russian Federation and ensure the development of adjacent territories. Master plans are planned for some of the main settlements. The article examines the issues brought to life by the identification of anchor settlements as drivers of the development of the Russian socio-economic space and which are the subject of discussions and discussions. To what extent does the focus on the development of anchor settlements reflect the continuity of the spatial development policy of the Russian Federation? What problems arise in connection with the need to include the concept of a master plan in Russian legislation? Within the framework of the strategic planning system, special attention is paid to the issues of subordination of spatial development documents.

Keywords: master plan, master planning, anchor settlements, spatial development, spatial development strategy, region.

JEL: H70, R11, R22, R58

Дата поступления – 21.02.2025

Принята к печати – 20.03.2025

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. Опорные населенные пункты – новый приоритет пространственного развития Российской Федерации // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 52–70. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-52-70>

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, Н.Ю. НАУМЕНКО

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МАСТЕР-ПЛАНОВ

В 2021 г. стал применяться новый инструмент развития городов – мастер-планы. Изначально их планировалось использовать для 25 городов Дальнего Востока, но со временем речь шла уже не просто о строительных планах, а о задании вектора долгосрочного развития территорий. В то время как генеральные планы характеризуются недостаточной гибкостью и превращаются в формальные документы, предполагается, что разработка мастер-планов позволит снять эти проблемы, обеспечив баланс между интересами жителей, бизнеса, властей и инвесторов. Вместе с тем неопределенность со статусом и содержанием мастер-планов провоцирует различные коллизии, в частности, с градостроительными нормами и планами землепользования и застройки, т.к. мастер-план в настоящее время не интегрирован в иерархию градостроительной документации. Его преимущество, с одной стороны, в том, что порядок принятия этого инструмента развития слабо урегулирован регламентами, благодаря чему он сохраняет гибкость и комплексность. Но с другой стороны, неурегулированность мастер-плана нормами законодательства может привести к повышенной коррупциогенности его реализации. В нормативном обеспечении мастер-планов на сегодняшний день остается множество пробелов, влияющих на эффективность их практической реализации. В статье делается вывод о необходимости тщательной проработки нормативной базы во избежание коллизий мастер-планов с другими градостроительными документами и документами территориального и стратегического планирования, а также зарегулированности этого нового инструмента развития территорий.

Ключевые слова: мастер-план, стратегическое планирование, территориальное планирование, Градостроительный кодекс Российской Федерации, генеральный план, Дальневосточный федеральный округ, агломерации.

JEL: O18, O21, R12, R53, R58

Еще недавно такой термин, как «мастер-план», был неизвестен, причем не только широкой публике, но и специалистам в области регионального развития. Однако ситуация радикально изменилась в 2021 г., когда в ходе пленарного заседания Восточного экономического форума (ВЭФ) Президент Российской Федерации В. Путин заявил, что масштабная программа обновления дальневосточных городов должна быть подготовлена в течение ближайших двух лет¹. Причем, по словам главы государства, речь идет не просто о новом облике жилых кварталов и общественных пространств, а о том, чтобы *задать векторы долгосрочного развития городов*².

Мастер-планы для дальневосточных городов: движение сверху

По поручению Президента началась разработка *мастер-планов для 25 городов Дальневосточного федерального округа* (ДФО). В список вошли все административные столицы дальневосточных субъектов Российской Федерации, города с численностью населения более 50 тыс. чел., а также Тында и Северобайкальск. Министр по развитию Дальнего Востока и Арктики А. Чекунков сообщил, что в программу реновации дальневосточных городов будут включены Большой Камень, Корсаков и Советская Гавань. «Итого получается список из 25 городов, по которым под руководством губернаторов соответствующих субъектов до августа 2022 г. необходимо разработать мастер-планы», — подчеркнул он³.

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, Полномочный представитель Президента в ДФО Ю. Трутнев поручил дальневосточным губернаторам взять под личный контроль разработку мастер-планов обновления городов. «На следующем ВЭФе мы обязаны представить главе государства, участникам форума разработанные мастер-планы. Прошу губернаторов развернуть эту работу и взять ее под личный контроль. Процесс будет конкурентным. Мы планируем создать авторитетную комиссию, которая отберет лучшие мастер-планы. От того, как губернаторы развернут эту работу, и от того, насколько она будет качественно выполнена, будет зависеть, получают ли регионы финансирование на реновацию городов в ближайшее время или все уйдет за горизонт 2024 г.», — сообщил Ю. Трутнев⁴.

Кроме того, в конце 2021 г. было анонсировано создание *Градостроительного совета ДФО*. В него, как отмечалось, войдут ведущие российские и международные архитекторы, урбанисты, главные архитекторы дальневосточных городов и ответственные лица субъектов ДФО⁵. Планировалось, что в январе 2022 г. совет утвердит стандарты

¹ Пленарное заседание Восточного экономического форума. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66586>

² Реновация охватит 25 дальневосточных городов. URL: <https://www.interfax-russia.ru/far-east/news/renovaciya-ohvatit-25-dalnevostochnyh-gorodov>

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Минвостокразвития градсовет ДФО создадут для реализации мастер-планов реновации. URL: <https://tass.ru/ekonomika/13312373>

зированный подход к анализу текущей ситуации в городах и разработку *технического задания на мастер-планы*, а до марта 2022 г. отберет до 10 мастер-планов, находящихся в наибольшей степени проработки⁶.

На фоне этих заявлений *не до конца оказалась прояснена природа мастер-планов*: создавались они как акты планирования в градостроительной сфере, впоследствии стали рассматриваться как векторы долгосрочного развития городов, а еще позднее — как инструмент повышения индекса качества городской среды, утвержденно-го Минстроем России⁷. Кроме того, в настоящее время на официальных сайтах Минвостокразвития России и Полномочного представителя Президента Российской Федерации в ДФО *отсутствует информация* о создании и деятельности Градостроительного совета.

В Перечне поручений Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № Пр-1991⁸ по итогам ВЭФ (далее — Перечень), состоявшегося 5–8 сентября 2022 г., также упоминаются мастер-планы, но исключительно в градостроительном аспекте. Согласно п. 4 Перечня, Правительству Российской Федерации совместно с акционерным обществом «ДОМ.РФ» и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, необходимо обеспечить строительство в округе наемных домов в целях предоставления не менее 10 тыс. жилых помещений в таких домах по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования отдельным категориям граждан, в т.ч. молодым специалистам и студентам, предусмотрев, что в этом случае плата за наем жилых помещений должна быть существенно ниже рыночной за счет субсидий, предоставляемых из регионального и федерального бюджетов. Определить расположение указанных наемных домов предлагается на основании мастер-планов городов Дальнего Востока, разрабатываемых в рамках программы их модернизации⁹.

Впоследствии мастер-планы начали прирастать *финансовой составляющей*. В сообщении по итогам заседания совета ДФО, прошедшего во Владивостоке, упоминается, что «проекты, создаваемые при использовании механизма “Дальневосточной концессии”, при которой инвесторы создают инфраструктуру за свой счет, а государство выплачивает за нее в течение 10 лет и более, *должны быть частью мастер-планов* городов ДФО в рамках программы реновации либо создаваться для развития “Дальневосточного квартала”»¹⁰.

⁶ Реновация охватит 25 дальневосточных городов». URL: <https://www.interfax-russia.ru/far-east/news/renovaciya-ohvatit-25-dalnevostochnyh-gorodov>

⁷ Там же.

⁸ Перечень поручений по итогам Восточного экономического форума. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/69652>

⁹ Доклад — до 1 марта 2023 г., далее — 1 раз в полгода. Ответственные: Мишустин М.В., Мутко В.Л., высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/69652>

¹⁰ Проекты «Дальневосточной концессии» должны стать частью мастер-планов городов ДФО. URL: <https://tass.ru/ekonomika/16283027>

В очередной раз в публичной плоскости мастер-планы были упомянуты на совещании Президента по развитию дальневосточных городов 5 сентября 2023 г., где обсуждались результаты проделанной по реализации мастер-планов работе в Анадыре, Магадане и Якутске. В частности, была озвучена информация об утверждении *первого мастер-плана* в сентябре 2022 г. для Петропавловска-Камчатского: начато благоустройство центра города, идет строительство крупного морского комплекса по перегрузке сжиженного природного газа, при этом «экономия средств от перехода с мазута на газ региональный бюджет сможет перенаправить на реализацию мастер-плана»¹¹. Также на совещании было сообщено, что в марте 2023 г. рассмотрены мастер-планы еще 5 городов: Улан-Удэ, Читы, Южно-Сахалинска, Северобайкальска и Тынды, по которым также приняты долгосрочные комплексные меры и началась активная работа. По словам главы государства, «при подготовке мероприятий мастер-планов для Магаданской, Якутской и Анадырской агломераций ключевое внимание должно быть уделено созданию современной транспортной инфраструктуры, развитию надежного дорожного, воздушного, водного сообщения, как с другими населенными пунктами Дальнего Востока, так и со всей Россией, чтобы люди могли быстро и по разумной цене добраться в нужное им место, причем без лишних пересадок»¹². В данном случае, были подчеркнуты *инфраструктурные аспекты мастер-планирования*.

В 2023 г. Президент поручил Правительству до конца года утвердить мастер-планы развития дальневосточных городов, которые были представлены на ВЭФ: Благовещенска, Биробиджана, Арсеньева, Белогорска, Комсомольска-на-Амуре, Краснокаменска, Находки, Нерюнгри, Уссурийска, Свободного, а также Владивостокской и Хабаровской агломераций. «На каждом проекте стоит примерная стоимость определенных мероприятий. В целом, если посчитать, то это будет больше 1 трлн руб.», — отметил глава государства¹³. И уже через год в своем выступлении на пленарном заседании ВЭФ в 2024 г. Президент подчеркнул, что цель реализации мастер-планов на Дальнем Востоке — это повышение качества жизни людей. «Активно продвигаем принципиально новый инструмент повышения качества жизни людей — это так называемые мастер-планы... И, повторю, интегрированные задачи здесь — это повышение качества жизни людей. В этом цель»¹⁴.

Первый в России мастер-план был разработан в 2010 г. для Перми голландским бюро *KCAP Architects&Planners* при участии горожан и экспертов. Мастер-план *апеллировал к мировой практике* и предлагал нестандартные для России подходы к развитию города: в нем предлагалось ограничить высотность зданий, отказаться от расширения го-

¹¹ Совещание по развитию дальневосточных городов. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/562/events/72198>

¹² Там же.

¹³ Путин поручил до конца года утвердить мастер-планы дальневосточных городов. URL: <https://tass.ru/ekonomika/18717843>

¹⁴ Путин назвал целью реализации мастер-планов в ДФО повышение качества жизни. URL: <https://ria.ru/20240905/putin-1970734357.html>

родских границ и сосредоточиться на развитии неиспользованного потенциала застроенных территорий. У документа не было отечественных аналогов, поэтому термин был заимствован голландскими разработчиками из американской и европейской практики градостроительства.

Таким образом, в стране начал внедряться сверху новый инструмент пространственного развития, заимствованный из-за рубежа — мастер-план. При этом не было ни четкого определения данного инструмента, ни единства в подходе к его целям, задачам и порядку разработки и реализации.

Типики градостроительного законодательства

Дискуссия о том, что представляет собой мастер-план — строительный план, инструмент повышения индекса качества городской среды либо документ стратегического планирования в социально-экономической сфере — безусловно, интересна с теоретической точки зрения. Но в практической плоскости мастер-планирование по своим содержательным характеристикам *в значительной степени относится к сфере градостроения*, и здесь к настоящему времени уже наработана обширная нормативная база.

В России с принятием в 1998 г. Градостроительного кодекса Российской Федерации¹⁵ начала формироваться доктрина долгосрочного планирования развития территорий. Как указывают эксперты, *разработка генеральных планов стала рассматриваться как основа для комплексного управления изменениями на территории*, причем в течение длительного периода времени, а не как просто пространственное отображение застройки объекта недвижимости на участке [1, с. 81–110].

В 2004 г. российская система градостроительства претерпела существенные изменения. Новый Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее — ГрК РФ)¹⁶ стал поворотным моментом в развитии отрасли. В результате реформы была проведена замена традиционной градостроительной документации на новые документы территориального планирования. Новый ГрК РФ установил широкий спектр нормативных требований: от базовых определений до детальных рекомендаций по эксплуатации зданий. Особое внимание было уделено полномочиям государственных структур, нормативам проектирования и правилам градостроительного зонирования.

Генеральный план, согласно ГрК РФ, стал *ключевым документом, определяющим будущее развитие территорий*. Он не только формирует стратегические направления развития, но и обеспечивает их точную привязку к местности через картографические материалы. Разработка генплана представляет собой сложный управленческий процесс, требующий учета множества факторов. Это не просто вопрос

¹⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ.

¹⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 26 декабря 2024 г.).

эстетики или пространственного дизайна, это создание фундаментального документа, определяющего экономическое развитие и визуальный облик города в условиях постоянно меняющейся среды. Эксперты отмечают особую значимость новой системы в контексте перехода от централизованного управления к более гибкой модели градостроительной деятельности. Однако внедрение ГрК РФ не обошлось без критики [2]. Специалисты указывали на *отсутствие четких механизмов реализации генпланов и ослабление их статуса* после исключения в 2011 г. из ГрК статьи о плане реализации [3, с. 5–12].

Системный подход к долгосрочному развитию был закреплен лишь спустя десятилетие с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Этот рамочный документ установил правовые основы планирования на всех уровнях управления развитием территорий, определив участников этого процесса и их полномочия. Важным достижением стало законодательное *закрепление взаимосвязи между стратегическим и территориальным планированием*, а также введение механизмов контроля за их реализацией.

Вместе с тем в современной практике градостроительной деятельности устойчиво наметился ряд факторов, *препятствующих эффективной реализации механизма генерального плана*, что постоянно провоцирует поиски новых механизмов. Так, эксперты отмечают, что остается практически не реализованным институт оценки эффективности генеральных планов. Существующие генпланы часто игнорируют сложившуюся планировочную структуру городов, не учитывают необходимость создания комфортной городской среды и сохранения историко-культурного наследия. Генеральное планирование часто стало сводиться к масштабной перестройке территорий через девелоперские проекты. Отсутствие четких целей, задач и прогнозных показателей привело к *формализации процесса планирования*. Другой проблематичной областью в современной градостроительной практике остается прогнозирование [4]. Среди основных препятствий для внедрения прогнозного подхода в градостроительную сферу можно назвать следующие:

- недостаток достоверной статистики на муниципальном уровне;
- экономическая нестабильность;
- динамичность социальных процессов;
- отсутствие методик учета экономических факторов в территориальном планировании.

Существующая система генеральных планов характеризуется *недостаточной гибкостью*. Документ не предусматривает механизмов обратной связи с населением, как на этапе создания, так и в процессе реализации. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что *около 70% регионов воспользовались правом на упрощение процедуры* общественных обсуждений и публичных слушаний. При этом утверждаемая часть генплана не включает технико-экономические показатели и индикаторы развития территорий, что лишает документ возможности адаптации и корректировки. В результате, по мнению экс-

пертов¹⁷, генеральные планы превращаются в формальные документы, которые после принятия фактически не влияют на градостроительную ситуацию. Это обусловлено их статичной природой, длительным процессом разработки и реализации.

Произошедшие в 2023 г. изменения в законодательстве¹⁸ усилили сомнения в эффективности генпланов. С этого момента допускается:

- исключение карты размещения объектов местного значения;
- оставление территорий без определения функциональных зон;
- ограничение информации об объектах местного значения только указанием потребности без конкретизации характеристик и местоположения.

Эти изменения *поставили под вопрос практическую ценность генеральных планов* как инструмента развития территорий. В связи с тем, что текущее законодательство ставит в жесткие рамки единственный инструмент градостроительного планирования, федеральному центру совместно с регионами пришлось искать новые механизмы для развития населенных пунктов. Гибкий подход в проектировании позволяет воплощать в жизнь смелые концепции развития регионов с учетом их особенностей, традиций и планов развития.

Одним из таких инструментов и стал мастер-план. Предполагается, что на основе его разработки могут быть уравновешены возможности и существующие ограничения – градостроительные, инфраструктурные, демографические, культурно-исторические и др. Также мастер-планы помогут найти баланс между интересами жителей, бизнеса, властей и инвесторов, от активности которых зависит будущее территории. Наконец, в них не только будут определяться цели развития, но и содержаться дорожная карта, определяющая шаги по их достижению с учетом приоритетности проектов, сроков их реализации и оценки эффективности с точки зрения планируемых расходов и ожидаемых результатов.

С английского «мастер-план» (*master plan*) переводится именно как «генеральный план». То есть фактически данный документ и есть тот самый генплан, который в отечественном законодательстве представляется как неудобный и неповоротливый инструмент градостроительного планирования [4, с. 92–93].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что мастер-план является документом планирования в градостроительной сфере, где он конкурирует с генеральным планом и другими документами территориального планирования. Но в отличие от генплана он пока является гибким и динамичным инструментом развития, что отчасти и стало причиной его популярности.

¹⁷ Генплан становится «мертвым»: Минстрой РФ предлагает упростить генпланы городов. URL: <https://realnoevremya.ru/news/155378-genplan-stanovitsya-mertvym-minstroy-rf-predlagaet-uprostit-genplany-gorodov>

¹⁸ Федеральный закон от 13 июня 2023 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Содержание мастер-планов

По мнению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М. Хуснуллина, в градостроительной сфере назрела необходимость в комплексном документе для оперативного принятия градостроительных решений. Как ответ на этот запрос на практике постепенно, начиная с 2024 г., формируется *новый тип документа пространственного развития – мастер-план*.

Приказом Минэкономразвития России от 6 мая 2024 г. № 273 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы)»¹⁹ достаточно подробно урегулирован порядок подготовки мастер-планов, включая их содержательную составляющую. В рекомендациях содержится глава XVII «Концепция пространственного развития МО (мастер-план)», из чего можно сделать вывод о том, что в данном документе под мастер-планом понимается именно *концепция пространственного развития муниципального образования (МО)*.

Рекомендуемый состав мастер-плана включает в себя три блока:

1) *аналитический* (диагностика экономического и пространственного состояния МО)²⁰;

2) *целеполагания*²¹;

3) *проектный*²².

¹⁹ Документ не опубликован. См.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475984/f58ea0f2c5e80653ca88d80edd2add5137392e36/ (дата обращения: 07.03.2025).

²⁰ Социально-экономический анализ (демография, производительность труда, структура и динамика валового городского продукта (ВГП), рынок труда, рынок жилья и коммерческой недвижимости, бюджетная обеспеченность); пространственный анализ (функциональная организация территории, структура землевладения, природно-экологический каркас, архитектурно-градостроительная среда); транспортный анализ (городской и внешний пассажирский и грузовой транспорт, парковки, пешеходные зоны); анализ инженерной инфраструктуры (водоснабжение и водоотведение, энергоснабжение, теплоснабжение).

²¹ Определение внешних и внутренних факторов развития и миссии МО; формирование целей и задач пространственного развития МО и концепции видения перспективного развития МО; определение областей потенциальных возможностей пространственного развития (браунфилд, гринфилд, браунфилд + гринфилд); определение целевых показателей социально-экономического и пространственного развития МО (браунфилд – участки земли либо недвижимость, которые ранее использовались для промышленных или коммерческих целей и обычно требуют реконструкции или редевелопмента; гринфилд – незастроенные либо слабо застроенные участки, обычно на сельских территориях).

²² Определение центров деловой и досуговой активности, приоритетных общественных пространств; выделение элементов планировочной структуры и территорий преобразования для существующей застройки (область браунфилд); определение перспективных направлений пространственного развития вне существующих границ населенных пунктов (область гринфилд); определение параметров развития социальной инфраструктуры; определение параметров развития коммунальной инфраструктуры; развитие транспортного каркаса территории с учетом планов развития федеральной и региональной транспортной инфраструктуры; определение приоритетных инфраструктурных решений и инвестиционных проектов развития; формирование концептуальных предложений по улучшению архитектурного облика населенных пунктов и повышению качества среды жизнедеятельности населения.

Методическими рекомендациями предусмотрено размещение материалов мастер-плана на официальном сайте МО. В процессе его разработки рекомендуется привлекать население на принципах соучастного проектирования, используя очные (стратегические сессии, консультации) и заочные (анкетирование в сети Интернет, на сайте МО) формы обсуждения. Реализация мастер-плана МО осуществляется через подготовку генерального плана МО.

В проекте мастер-плана дополнительно рекомендуется учитывать:

- требования региональных и местных нормативов градостроительного проектирования в части минимальной обеспеченности населения объектами местного значения и их максимальной доступности;
- документы стратегического и территориального планирования соседних МО;
- разработанные ранее концепции развития МО, архитектурно-градостроительные концепции, мастер-планы пространственного развития, транспортные схемы и схемы развития транспортной инфраструктуры, схемы водоснабжения, канализации, тепло-, газоснабжения, санитарной очистки территории, иные проектные материалы;
- данные социологических исследований, опросов населения, данные государственной статистики, находящиеся в общем доступе, иные информационные материалы;
- методические рекомендации, профильные своды правил, санитарные правила и нормы, иные документы.

Приказом Минтруда России от 14 декабря 2023 г. № 873 «Об утверждении временных методических рекомендаций по реализации пилотного проекта, направленного на стимулирование рождаемости, и мероприятий, включенных в комплекс мероприятий, планируемых к реализации в рамках пилотного проекта»²³ предусмотрено мероприятие «Участие в формировании критериев отбора населенных пунктов пилотных регионов для разработки мастер-плана развития и экспертная поддержка разработки технических заданий мастер-планов (при наличии мастер-плана, участие в его экспертной оценке и определении направлений доработки документа с учетом задачи закрепления населения и мотивации повышения рождаемости)». В рекомендациях указано, что мастер-план — *документ стратегического пространственного планирования территории (города/населенного пункта)*, объединяющий элементы генерального плана, социально-экономической стратегии и проектов развития территорий, которые носят долгосрочный характер. Мероприятие реализуется в порядке разработки технических заданий к мастер-планам территорий с возможностью получения экспертной поддержки Фонда АО «ДОМ.РФ» при поступлении соответствующих

²³ Документ не опубликован. См.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_468986/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdadff518/ (дата обращения: 07.03.2025).

писем от пилотных регионов и с возможностью получения экспертной оценки при наличии разработанных документов пространственного планирования.

Вместе с тем необходимо отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2023 г. № 1076²⁴ утверждены правила разработки единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования населенных пунктов, и в нем *определение мастер-плана не содержится*.

На основе рекомендаций, подготовленных для создания мастер-планов городов ДФО и Арктической зоны, по заказу ВЭБ.РФ в апреле 2024 г. разработан «Национальный стандарт мастер-планов» (далее — Национальный стандарт). Он состоит из трех книг и дает рекомендации по составу стратегического мастер-плана, порядку его разработки, принятия и применения с учетом индивидуальных особенностей и типологии городов России²⁵.

Согласно Национальному стандарту, стратегический мастер-план города (группы городов, агломерации) — это комплексный документ стратегического планирования, устанавливающий приоритеты, цели и ожидаемые результаты управления социально-экономическим и пространственным развитием городов, групп городов или агломераций, а также определяющий необходимые для достижения установленных целей и ожидаемых результатов конкретные действия (мероприятия, проекты, механизмы), сроки выполнения и ресурсное обеспечение этих действий.

Таким образом, несмотря на наличие методических рекомендаций по подготовке мастер-планов, этого явно недостаточно для регулирования данного инструмента пространственного развития. Требуется его полноценное законодательное закрепление.

Законодательное регулирование мастер-планов

В основном различные аспекты мастер-планирования урегулированы подзаконными актами, принятыми с 2023–2024 гг. При этом подзаконное законотворчество *значительно раздвигает горизонты мастер-планирования*. Мастер-планы теперь касаются не только даль-

²⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2023 г. № 1076 «Об утверждении Правил подготовки и утверждения единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа, внесения в него изменений и состава материалов по обоснованию единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа».

²⁵ Книга «Видение российского города будущего» включает принципы, миссию, образ будущего, цели и задачи развития российских городов, их типологию; книга «Структура и содержание мастер-плана» включает в себя детальные рекомендации по структуре, содержательному наполнению и оформлению стратегического мастер-плана; книга «Механизмы разработки и внедрения мастер-плана» включает в себя детальные рекомендации по алгоритму разработки и внедрению мастер-плана, а также механизмы вовлечения заинтересованных сторон в эти процессы.

невосточных городов, но и развития пространственных аспектов систем теплоснабжения поселений, туристической инфраструктуры, промышленных парков, портов и сельских территорий.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 г. № 3268-р (ред. от 21 октября 2024 г.) «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года»²⁶ предусмотрена организация разработки территориальных схем (мастер-планов) субъектов Российской Федерации и агломераций, обеспечивающих эффективное использование ресурсов и максимальную реализацию социально-экономического, промышленного, инвестиционного и инновационного потенциалов территорий. Предусмотрена также разработка мастер-плана по взаимоувязке размещения производств строительных материалов для снижения транспортных расходов на доставку от места производства к месту строительства.

Приказ Минэнерго России от 5 марта 2019 г. № 212 (ред. от 11 сентября 2024 г.) «Об утверждении Методических указаний по разработке схем теплоснабжения»²⁷ содержит Правила разработки гл. 5 «Мастер-план развития систем теплоснабжения поселения, муниципального округа, городского округа, города федерального значения». Согласно правилам, описание основных направлений для разработки предложений по строительству, реконструкции, модернизации и техническому перевооружению источников тепловой энергии и предложений по строительству, реконструкции и модернизации тепловых сетей должно разрабатываться в форме мастер-плана, который должен содержать в т.ч. описание вариантов (не менее 2-х) *перспективного развития систем теплоснабжения поселения*, муниципального округа, городского округа, города федерального значения с учетом предложений заинтересованных сторон.

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 154 (ред. от 17 октября 2024 г.) «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения»²⁸ содержит определение мастер-плана развития систем теплоснабжения поселения, муниципального округа, городского округа, города федерального значения как раздела схемы теплоснабжения, содержащей *описание сценариев развития теплоснабжения поселения*, муниципального округа, городского округа, города федерального значения и обоснование выбора приоритетного сценария развития теплоснабжения.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р (ред. от 7 февраля 2022 г.) «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года»²⁹ дается определение мастер-плана развития туристской тер-

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 7 ноября 2022 г., № 45, ст. 7815.

²⁷ Зарегистрирован в Минюсте России 15 августа 2019 г. № 55629.

²⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 5 марта 2012 г., № 10, ст. 1242.

²⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 30 сентября 2019 г., № 39, ст. 5460.

ритории как плана ее пространственного развития, самостоятельно-го документа или раздела стратегического документа регионального и (или) муниципального уровня, определяющего локализацию проектов по развитию туристской территории. Мастер-план должен разрабатываться на всю территорию или часть территории МО либо на территорию нескольких МО в составе туристской территории и включает в себя территорию точек притяжения, мест локализации коллективных средств размещения, зоны объектов вспомогательной и транспортной инфраструктуры, обеспечивающей развитие туристской территории и иных зон.

Согласно Приказу Минсельхоза России от 17 ноября 2021 г. № 767 (ред. от 14 ноября 2024 г.) «Об утверждении Порядка отбора проектов комплексного развития сельских территорий или сельских агломераций, а также требований к составу заявочной документации, представляемой на отбор проектов»³⁰, направляемая в Минсельхоз России заявочная документация должна содержать в т.ч. копии мастер-планов развития территорий, содержащих варианты развития соответствующей сельской территории (функциональное зонирование, эскизные планировочные решения) и концепцию наиболее предпочтительного варианта ее развития (при наличии).

В соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 30 сентября 2021 г. № 591 (ред. от 20 сентября 2024 г.) «О системе поддержки новых инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации («Региональный инвестиционный стандарт»)³¹ инвестиционное предложение рекомендуется формировать с учетом Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и мастер-планов развития территории.

Постановление Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2024 г. № 413 «Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков, промышленных технопарках и управляющих компаниях промышленных технопарков, технопарках в сфере высоких технологий и управляющих компаниях технопарков в сфере высоких технологий, расположенных на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области»³² подробно регулирует состав мастер-плана *индустриального (промышленного) парка*.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2019 г. № 63 (ред. от 11 ноября 2024 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое разви-

³⁰ Зарегистрировано в Минюсте России 15 декабря 2021 г. № 66348.

³¹ Документ не опубликован. См.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_397302/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdaddd518/ (дата обращения: 07.03.2025).

³² Собрание законодательства Российской Федерации, 8 апреля 2024 г., № 15, ст. 2046.

тие Республики Крым и г. Севастополя»³³ предусматривает разработку и реализацию *туристической межрегиональной схемы* территориально-пространственного планирования Крымского полуострова (мастер-плана).

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 978-р (ред. от 27 декабря 2023 г.) «Об утверждении Программы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации» в рамках программы с учетом основных положений Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г.³⁴ должно будет осуществляться содействие разработке мастер-планов развития туристских территорий в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Стратегией развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 г.³⁵ предусмотрен *корпоративный мастер-план*. В 2011 г. Приморский торговый порт приобрела группа НМТП, 13 марта 2012 г. менеджмент группы опубликовал презентацию «Мастер-плана “Стратегия развития Группы НМТП до 2020 года”».

Таким образом, мастер-планы за последние два года начали получать нормативное закрепление. Вместе с тем нельзя не отметить, что данное регулирование в основном носит подзаконный характер, и оно слишком разнотипно, чтобы способствовать выработке единых подходов к мастер-планированию.

Бюджетные составляющие мастер-планирования

Новый этап мастер-планирования начался в 2024 г., когда *мастер-планы были включены в документы бюджетного планирования*. Согласно Федеральному закону от 30 ноября 2024 г. № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (далее — Закон о бюджете), на финансовое обеспечение реализации мероприятий по разработке мастер-планов развития крупных и малых городов, городских агломераций субъектов Российской Федерации в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни» предусмотрено выделение бюджетных ассигнований размером 800 млн руб. ежегодно на 2025, 2026 и 2027 гг. Пунктом 10 ст. 16 Закона о бюджете установлено, что субъект Российской Федерации, в отношении которого Правительством утверждены мастер-планы городов, входящих в состав ДФО и Арктической зоны, вправе направить высвобождаемые средства в виде расходов инвестиционного

³³ Собрание законодательства Российской Федерации, 11 февраля 2019 г., № 6, ст. 526.

³⁴ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р.

³⁵ Одобрена Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации 28 сентября 2012 г. Документ не опубликован. См.: URL: https://www.rosmorport.ru/media/File/seastrategy/strategy_150430.pdf (дата обращения: 07.03.2025).

характера на реализацию мероприятий, предусмотренных указанными документами, без соблюдения ряда требований, установленных законом о бюджете³⁶. На реализацию мастер-планов выделены бюджетные кредиты в размере 30 млрд руб. Кроме того, с 2025 по 2030 г. из утвержденного лимита таких кредитов будут выделены еще 100 млрд руб. на реализацию проектов мастер-планов 2 тыс. дальневосточных и арктических городов сверх лимитов³⁷.

В письме Минфина России от 6 февраля 2025 г. № 06-09-08/10584³⁸ содержится Приложение № 4 «Перечень субъектов Российской Федерации, в отношении которых правительством российской федерации утверждены (планируются к утверждению) мастер-планы городов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Арктической зоны Российской Федерации». В перечень вошли: республики Бурятия, Карелия, Коми, Саха (Якутия); Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Приморский, Хабаровский края; Архангельская, Амурская, Магаданская, Мурманская, Сахалинская области; Еврейская автономная область; Ненецкий и Чукотский автономные округа (всего 17 субъектов Российской Федерации).

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 (ред. от 18 февраля 2025 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами”»³⁹ в целях комплексного социально-экономического развития населенных пунктов, расположенных на территории ДФО и Арктической зоны Российской Федерации реализуются мероприятия по списанию двух третей задолженности при направлении средств, высвобождаемых в результате списания, в т.ч. на реализацию долгосрочных планов комплексного социально-экономического развития (мастер-планов) городов, расположенных на территории ДФО, а также мастер-планов развития опорных населенных пунктов, расположенных на территории Арктической зоны.

Указанному Постановлению корреспондирует Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2025 г. № 79 «Об утверждении Правил списания задолженности субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по отдельным бюджетным кредитам и направления субъектами Российской Федерации средств, высвобождаемых в результате списания задолженности субъек-

³⁶ При этом субъект Российской Федерации не менее половины высвобождаемых средств обязан направить на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов в сфере ЖКХ.

³⁷ Пленарное заседание девятого Восточного экономического форума. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/75029>

³⁸ Документ не опубликован. См.: URL: <https://base.garant.ru/411451059/> (дата обращения: 07.03.2025).

³⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 30 мая 2016 г., № 22, ст. 3224.

тов Российской Федерации по указанным бюджетным кредитам»⁴⁰, предусматривающее, что субъект Российской Федерации, в отношении которого Правительством утверждены мастер-планы городов субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО и Арктической зоны, вправе направить высвобождаемые средства в виде расходов инвестиционного характера на реализацию мастер-планов.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 525 «Об утверждении Правил предоставления Федеральным казначейством бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета и о внесении изменения в пункт 12 (1) Положения о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации»⁴¹, средства специального казначейского кредита подлежат использованию субъектом Российской Федерации, в т.ч. по направлению проектирования, строительства, реконструкции (модернизации), капитального ремонта объектов коммунальной, транспортной, социальной, туристской инфраструктур, приобретения транспортных средств и подвижного состава городского транспорта общего пользования, технологического присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения, выполнения работ по благоустройству территорий для городов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, городов с населением свыше 50 тыс. чел. по состоянию на 1 января 2021 г., расположенных на территории ДФО, а также города Тынды и города Северобайкальска и иных населенных пунктов, включенных в мастер-планы указанных городов.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2020 г. № 1609 (ред. от 15 ноября 2022 г.) «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета акционерному обществу «КАВКАЗ.РФ» на осуществление функций по управлению туристско-рекреационными особыми экономическими зонами, входящими в состав туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, развитию туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа»⁴², предоставляется субсидия для обеспечения реализации мероприятий и достижения показателей государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»⁴³ на осуществление управляющей компанией функций, в т.ч. разработку мастер-планов, концепций и планов развития туристских территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа.

⁴⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 10 февраля 2025 г., № 6, ст. 435.

⁴¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1 мая 2023 г., № 18, ст. 3301.

⁴² Собрание законодательства Российской Федерации, 12 октября 2020 г., № 41, ст. 6449.

⁴³ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа».

Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг. (утв. Минфином России)⁴⁴ в целях комплексного развития инфраструктуры для повышения качества жизни планируется в т.ч. разработка и реализация мастер-планов 200 крупных и малых городов, городских агломераций, а также комплексных планов долгосрочного развития.

Методическими рекомендациями по заполнению обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг. (разработаны Минфином России)⁴⁵ предусмотрено, что источником информации для подготовки формы по ОКУД 0505249 является мастер-план комплексного инвестиционного проекта (далее — КИПР) либо комплекс документов, регулирующих технические, технологические и пространственные условия для осуществления инвестиционной деятельности на территории реализации КИПР, включая градостроительную документацию о финансово-экономических показателях и сроках реализации КИПР с указанием субъекта Российской Федерации, на территории которого реализуется КИПР.

Таким образом, урегулирование финансовых составляющих мастер-планирования, выразившееся в выделении на реализацию мастер-планов бюджетных средств, с одной стороны, стимулирует упорядочение нормативных подходов к ним, но с другой — может в перспективе спровоцировать повышенную коррупциогенность в использовании данного инструмента планирования развития территорий.

Коллизия формы и коллизия содержания

Неопределенность со статусом и содержанием понятия «мастер-план» провоцирует различные коллизии. Так, положениями Национального стандарта предусмотрено зачастую превалирование мастер-планов при градостроительном и территориальном планировании, в связи с чем возникает *коллизия градостроительных норм, планов землепользования и застройки с мастер-планом*, поскольку последний не интегрирован в иерархию градостроительной документации.

Согласно опросу, проведенному среди экспертов, осуществляющих подготовку мастер-планов в регионах, а также представителей органов исполнительной власти и архитектурных бюро⁴⁶, *закреплению мастер-плана на законодательном уровне мешают фундаментальные разногласия*, в т.ч. отсутствие ответов на вопросы: какова ключевая цель мастер-плана; заменяет ли он стратегию социально-экономического развития; нужно

⁴⁴ Документ не опубликован. См.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_486923/ (дата обращения: 07.03.2025).

⁴⁵ Документ не опубликован. См.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_479197/ (дата обращения: 07.03.2025).

⁴⁶ Опрос проводил Н. Медведенко, партнер компании «ДАЛЬ». См.: Скоро будет 200 мастер-планов, а мы не договорились, что это и зачем. Большое исследование мастер-планов Николая Медведенко. URL: https://ktogorod.ru/medvedenko_mp (дата обращения: 16.12.2024).

ли туда закладывать отраслевые стратегии? Заказчики и разработчики мастер-планов не пришли к консенсусу.

Большинство респондентов затруднились *разделить понятия «стратегия развития города» и «мастер-план»*. Это свидетельствует о том, что мастер-план подразумевает комплексность стратегического видения. В определении мастер-плана встречается ряд *повторяющихся характеристик*: он формирует образ будущего, отождествляется со стратегией пространственного развития и представляется переходным звеном между стратегией социально-экономического развития и генеральным планом. Также респонденты описывают *мастер-план как общественный договор* и называют его основной комплексной стратегией города.

Разработчики и заказчики разных уровней власти часто видят *разные цели* при работе над мастер-планом. Например, главные архитекторы регионов нуждаются в документе как плане действий, в то время как губернаторы заинтересованы привлечь в регион федеральное финансирование. Стороны также по-разному видят *целевую аудиторию* мастер-плана. Для одних первостепенно взаимодействие по вертикали власти, для других — диалог с жителями. Яркий пример программного целеполагания — мастер-план агломерации: респонденты отмечают, что это *единственный* доступный для них инструмент, позволяющий синхронизировать планы развития разных муниципалитетов.

Разное целеполагание мастер-планирования приводит к тому, что эксперты по-разному видят *место мастер-плана* в актуальных документах городского развития. Одни сходятся во мнении, что мастер-план объединяет стратегию социально-экономического развития и генеральный план. Другие видят в мастер-плане стратегию пространственного развития, строящуюся на основе стратегии социально-экономического развития региона⁴⁷. Эти позиции *фундаментально различаются*, требуя разного состава разработчиков, кураторов и исполнителей. Различия в иерархии, по мнению некоторых экспертов, зависят и от городского контекста: например, убывает город или расширяется, на что делается основная ставка в его развитии?

Так, если планы развития российских городов в основном ориентированы на их рост, то мастер-план Пекина направлен на сдерживание *увеличения территории города и обеспечение его гармоничного развития*. Эта цель достигается посредством перераспределения функционального зонирования и решения таких городских проблем, как перенаселенность центра города и загрязнение воздуха. Современный мастер-план Пекина направлен на фундаментальную трансформацию общественного мировоззрения жителей города с акцентом на переход от потребительской модели к экологической. Максимальный показатель населения определен на уровне 23 млн чел., он должен сохраняться после 2020 г. Это демонстрирует, что *городское планирование включает не только развитие,*

⁴⁷ На федеральном уровне такая стратегия не принята, хотя это предусмотрено Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

но и элементы социального регулирования. Современная градостроительная политика направлена на существенное сокращение численности жителей, занятых в низкооплачиваемых традиционных производственных секторах. Учитывая, что численность населения Пекина уже превысила установленные ранее лимиты, мастер-план ставит задачу по снижению темпов роста населения для обеспечения устойчивого развития. Таким образом, Пекин отказывается от экстенсивного развития в пользу качественной оптимизации существующей структуры, что отражается, в т.ч. и в мастер-планировании [4, с. 94].

Эксперты отмечают, что жесткое регулирование документов планирования двигает процесс разработки в формальную сторону. Аналогичные опасения высказываются и насчет мастер-планов. Сегодня *уникальное преимущество* мастер-плана состоит в том, что он недостаточно урегулирован нормативными актами, благодаря чему сохраняет гибкость и комплексность.

Недостатки мастер-плана — продолжение его достоинств: его недостаточная урегулированность нормами законодательства может привести к *повышенной коррупциогенности в ходе его реализации*.

По мнению практиков, мастер-планы являются заметным подспорьем для решения задач, стоящих перед главами муниципалитетов. Так, мэр г. Бердска Новосибирской области Р. Бурдин⁴⁸ отметил, что «мастер-план — это документ, который, наконец, поможет руководству города подняться над настоящим и начать управлять будущим. Он гармонизирует стратегические документы и интересы всех горожан, помогая власти, бизнесу и обществу действовать слаженно и эффективно в дальнейшем горизонте планирования, вне зависимости от того, какой именно человек занимает пост мэра города. Более того, поскольку мастер-план подразумевает еще и охват агломерации, значит, это документ согласия и понятного сотрудничества на межмуниципальном уровне»⁴⁹. Мастер-план Бердска в настоящее время находится в стадии разработки технического задания, при этом руководством города были упущены вопросы, связанные с подготовкой города к началу текущего отопительного сезона⁵⁰.

Эксперты отмечают, что отсутствие законодательного регулирования мастер-планов сказывается и на качестве их реализации. Законодательством *не предусмотрена ответственность* за неисполнение или ненадлежащее исполнение мастер-планов. «Введите ответственность за разработку мастер-плана, за его исполнение. Тогда он заработает. <...> Пока нет ответственности, это будет малоэффективно», — отметил гла-

⁴⁸ На момент исполнения полномочий. Р.В. Бурдин досрочно попросил о прекращении его полномочий. (См.: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7380526>).

⁴⁹ Русинов А. Суперпозиция мастер-плана: новый инструмент градпланирования работает и дорабатывается в регионах. URL: <https://stroygaz.ru/publication/projection/superpozitsiya-master-plana-novyy-instrument-gradplanirovaniya-rabotaet-i-dorabatyvaetsya-v-regionakh/>

⁵⁰ В ноябре 2024 г. Бердск не получил паспорт готовности к отопительному сезону. (См.: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7380526>)

ва администрации Булунского улуса (района) Якутии И. Кудряшов⁵¹. «Наличие мастер-плана не всегда позволяет точно сказать, что проект будет запущен, и мы наблюдаем сегодня такое в ряде регионов», — добавил заместитель директора Департамента комплексного развития территорий Минстроя России М. Галь⁵².

Также *не определены требования* «к лицам, которые могут создавать градостроительные документы. Юридические лица должны быть членами СРО, физлица — включены в состав Национального реестра специалистов. А кто может “нарисовать” проект мастер-плана, генерального плана и т.п., вот у нас с требованиями к таким лицам и требованиями к мастер-плану еще предстоит определить», — отметил директор Правового департамента Минстроя России О. Сперанский⁵³.

* * *

В заключение отметим, что сбалансированное законодательное закрепление мастер-планирования — одна из актуальных задач на современном этапе управления развитием территорий. До сих пор эти вопросы регулируются на подзаконном уровне. Вместе с тем неопределенность статуса и содержания понятия «мастер-план» провоцирует различные коллизии, в частности, с градостроительными нормами и планами землепользования и застройки, негативно сказываются на качестве их реализации.

Правительство ведет работу в этом направлении. В рамках «правительственного часа» на тему «О национальном проекте «Инфраструктура для жизни» на 579-м заседании Совета Федерации 20 ноября 2024 г. М. Хуснуллин выразил надежду на то, что до конца года «мастер-план будет иметь статус градостроительного документа. Потому что у нас сегодня есть генплан, есть ПЗЗ, есть проект планировки, есть ГПЗУ, а когда инвестор начинает ходить за разрешениями, он может год-два проходить и не получить соответствующего разрешения»⁵⁴. К основным вопросам при проработке мастер-планов он отнес возможность *предоставления права выбора регионам* принимать мастер-план как градостроительный или как информационный документ, вопрос софинансирования разработки мастер-планов регионами, а также возможность их подготовки за счет средств инвесторов. В рамках указанного «правительственного часа» первый заместитель Председателя Совета Федерации В. Якушев

⁵¹ Эксперт предложил предусмотреть ответственность при разработке мастер-планов в Российской Федерации. URL: <https://tass.ru/ekonomika/19950627>

⁵² Там же.

⁵³ Выступление на конференции «Транспортный каркас системы расселения Российской Федерации. Современные тенденции формирования в увязке с решением задач экономического роста страны». URL: <https://pravdaosro.ru/analytics/master-plan-dokument-bez-statusa/>

⁵⁴ Из стенограммы 579-го заседания Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/161825/transcript/>

справедливо напомнил, что в законодательстве до сих пор отсутствует понятие, цели, задачи, а также порядок подготовки мастер-планов⁵⁵.

Согласно проекту плана мероприятий по реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.⁵⁶, внесение изменений в Градостроительный кодекс и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», предусматривающих интеграцию мастер-планов развития территорий, определение требований к их структуре и содержанию, планируется на июнь 2025 г., а подготовка методических рекомендаций по разработке мастер-планов развития территории – на июль 2025 г.

О завершении работы по поправкам в Градостроительный кодекс, закрепляющим в законодательстве понятие «мастер-план», сообщил М. Хуснуллин по итогам заседания комиссии Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Инфраструктура для жизни» 20 февраля 2025 г.⁵⁷ Первая версия законопроекта⁵⁸, предполагавшая интеграцию понятия «мастер-план» в градостроительное законодательство⁵⁹, вызвала дискуссию в профессиональном сообществе. Прежде всего потому, что при таком подходе гибкие мастер-планы превратились бы в жесткие генпланы. В настоящее время в процессе разработки находится новая версия документа.

Анализ роли и места мастер-плана в системе стратегического планирования позволяет выделить *стратегический мастер-план* как ключевой документ территориального планирования. Основные задачи этого документа должны включать в себя:

- цели градостроительной политики с учетом социально-экономической стратегии города;
- целевой прогноз;
- перспективные направления развития;
- целевые показатели и методы их достижения с опорой на реальные ресурсы.

Важно при этом отметить, что стратегический мастер-план *не заменяет генеральный план*. Они могут дополнять друг друга в рамках *двухуровневой системы увязки стратегического и территориального*

⁵⁵ Из стенограммы 579-го заседания Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/161825/transcript/>

⁵⁶ По состоянию на 7 марта 2025 г.

⁵⁷ Заседание комиссии Госсовета по направлению «Инфраструктура для жизни». URL: <http://www.kremlin.ru/events/state-council/76300>

⁵⁸ Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» прошел публичное обсуждение на Федеральном портале нормативных правовых актов с 6 по 27 ноября 2024 г. ID проекта: 152224 (См.: URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=152224>).

⁵⁹ Первоначально законопроектом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» предлагалось интегрировать в градостроительное законодательство мастер-планы. Для этого статью 28.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривалось изложить в новой редакции и определить, что единым документом территориального планирования и градостроительного зонирования (мастер-планом) признается генеральный план поселения, муниципального округа, городского округа.

планирования. Генплан в ее рамках будет выступать инструментом реализации мастер-плана и сможет детализировать первые 2–3 этапа его выполнения в соответствии с доступными ресурсами. Структура генплана в такой схеме может предусматривать на первом этапе (4–8 лет) конкретную программу мероприятий с учетом долгосрочного бюджетного планирования, на последующих этапах – прогнозно-индикативное планирование с конкретизацией по завершении первого этапа.

При этом первый этап будет подлежать обязательному утверждению, а указанные в нем мероприятия – включению в планы муниципалитетов. Такой подход трансформирует генеральный план из редко обновляемого документа (раз в 20–30 лет) в регулярно актуализируемый (каждые 4–8 лет) и реально исполняемый документ [4, с. 101–102] (см. рисунок).

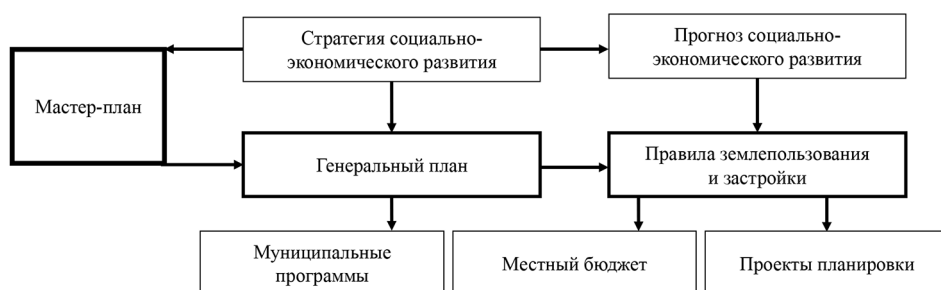


Рис. Новая модель увязки стратегического и территориального планирования

Источник: [4, с. 101].

Таким образом, законодательное регулирование мастер-планов на сегодняшний день остается в зачаточном состоянии. Однако с учетом выделения под реализацию мастер-планов бюджетных средств внесение изменений в Градостроительный кодекс и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», закрепляющих институт мастер-планирования, уже назрело. Необходимо также устранить коллизии мастер-планов с другими градостроительными документами и документами территориального и стратегического планирования. Вместе с тем следует избегать зарегулированности данного инструмента, его смысл состоит в гибком и сбалансированном обеспечении развития территорий.

Список литературы

1. Bell D. The Emergence of Contemporary Masterplans: Property Markets and the Value of Urban Design // Journal of Urban Design. 2005. № 10 (1). P. 81–110.
2. Ревзин Г. План без плана. Генплан Москвы как документ раннего феодализма. URL: http://projectclassica.ru/newsmake/29_2009/29_2009_04.htm
3. Малинова О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития тер-

ритории. Мастер-план // Academia. Архитектура и строительство. 2020. № 1. С. 5–12.

4. Ильина И.Н. Изменение подходов к процессу генерального планирования городов: трансформация или смена названия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 1. С. 84–109.

References

1. Bell D. The Emergence of Contemporary Masterplans: Property Markets and the Value of Urban Design, *Journal of Urban Design*, 2005, No. 10 (1), pp. 81–110.

2. Revzin G. Plan bez plana. Genplan Moskvyy kak dokument rannego feodalizma. [A Plan Without a Plan. The General Plan of Moscow as a Document of Early Feudalism]. (In Russ.). Available at: http://projectclassica.ru/newsmake/29_2009/29_2009_04.htm

3. Malinova O.V. O reformirovaniy territorial'nogo planirovaniia v Rossiiskoi Federatsii v tseliakh kompleksnogo i ustoichivogo razvitiia territorii. Master-plan [On the Reform of Territorial Planning in the Russian Federation for the Purposes of Integrated and Sustainable Development of the Territory. Master Plan], *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and Construction], 2020, No. 1, pp. 5–12. (In Russ.).

4. Il'ina I.N. Izmenenie podkhodov k protsessu general'nogo planirovaniia gorodov: transformatsiia ili smena nazvaniia [Changing Approaches to the Process of General Urban Planning: Transformation or Change of Name], *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia* [Issues of Public and Municipal Administration], 2024, No. 1, pp. 84–109. (In Russ.).

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF MASTER PLANS

The new urban development tool, master plans, began to be used in 2021. Initially, they were planned to be used for 25 cities in the Far East, but it became not only a building plans, but a vector for the long-term development of territories. While master plans are characterized by a lack of flexibility and turn into formal documents, it is assumed that the development of master plans will resolve these problems by ensuring a balance between the interests of residents, businesses, authorities and investors. At the same time, uncertainty about the status and content of the master plans provokes various conflicts, in particular, with urban planning regulations and plans for land use and development, since the master plan is currently not integrated into the hierarchy of urban planning documentation. Its advantage, on the one hand, is that the procedure for adopting this development tool is poorly regulated by regulations, so it remains flexible and comprehensive. But on the other hand, the lack of regulation of the master plan by the norms of legislation can lead to increased corruption in its implementation. Today there are many gaps in the regulatory support of master plans that affect the effectiveness of their practical implementation. The article concludes that it is necessary to carefully study the regulatory framework in order to avoid collisions of master plans with other urban planning documents and documents of territorial and strategic planning, as well as to avoid overregulation of this new tool for the development of territories.

Keywords: master plan, strategic planning, territorial planning, Urban Planning Code of the Russian Federation, general plan, Far Eastern Federal District, agglomerations.

JEL: O18, O21, R12, R53, R58

Дата поступления — 10.03.2025

Принята к печати — 26.03.2025

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

НАУМЕНКО Никита Юрьевич

сотрудник Информационно-аналитического управления;

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

e-mail: nny2000@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

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

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

NAUMENKO Nikita U.

Staff Member of The Information and Analytical Department;

The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation /
26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.

e-mail: nny2000@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В., Науменко Н.Ю. Проблемы правового регулирования мастер-планов // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 71–93.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-71-93>

Л.Н. ЛЫКОВА

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ 2024 г. ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ И ПОТЕНЦИАЛ СТРУКТУРНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ*

Предварительные итоги 2024 г. свидетельствуют о сохранении общей позитивной динамики доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Определенные различия в динамике собственных доходов региональных бюджетов наблюдаются для регионов с доминированием обрабатывающей промышленности и регионов с добывающей специализацией. Рост налоговых поступлений в реальном исчислении в 2024 г. имел место по налогу на доходы физических лиц и налогам на совокупный доход. В то же время происходило сокращение поступлений налога на прибыль. Для ряда субъектов Федерации рост поступлений НДФЛ не компенсировал сокращение налога на прибыль. Поступления трансфертов из федерального бюджета продолжали сокращаться, хотя по некоторым из них имела место положительная динамика. Изменение структуры безвозмездных поступлений демонстрирует сдвиг в пользу их целевых видов. Динамика расходов бюджетов в регионах в целом следовала за динамикой доходов. Финансирование лишь некоторых разделов расходов росло темпами, опережающими инфляцию. Суммарный дефицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации по итогам года оказался существенно меньше утвержденного нормативными правовыми актами значения. Объем государственного субфедерального долга незначительно сократился, но при этом увеличилась доля задолженности по банковским кредитам – наиболее дорогому источнику финансирования.

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». 2024. № 38.

Итоги 2024 г. для российской экономики в целом могут быть оценены как позитивные. На фоне ощутимого роста ВВП на 4,1% и темпов роста промышленного производства (104,6 по итогам года) снижения темпов инфляции пока не просматривается — индекс потребительских цен по итогам 2024 г. составил 108,5, а индекс цен производителей — 112,1. В то же время имеет место рост реальных располагаемых доходов населения — на 7,3%¹. При этом экономическая ситуация в регионах существенно отличается. *Отраслевая специализация экономики субъектов Российской Федерации* (далее — субъекты РФ) *накладывает серьезный отпечаток на степень хозяйственной активности* в регионах и вследствие этого на параметры исполнения региональных бюджетов. Решающая роль отраслевой специализации регионов в определении динамики и в ряде случаев волатильности доходов региональных бюджетов в темпах и особенностях реакций экономики субъектов РФ на внешние шоки неоднократно описывалась в отечественной экономической литературе [1; 2].

Динамика промышленного производства оказывает существенное влияние на формирование доходной базы бюджетов значительного числа регионов страны. В 2024 г. индекс промышленного производства варьировался по субъектам РФ от наиболее высоких значений в Курганской области (124,9) и Кабардино-Балкарской Республике (121,4) до минимальных — в Республике Тыве (91,4) и Камчатском крае. Индексы промышленного производства не превысили 100 в 21 субъекте РФ. В целом ряде регионов с высокой долей промышленности в структуре экономики эти индексы колебались в интервале 94,6–99,7. К их числу, в частности, относятся Кемеровская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Оренбургская, Сахалинская, Мурманская, Тюменская области, Республика Коми и Красноярский край. Наиболее высокие показатели динамики промышленного производства (выше 110) имели место в Калужской, Кировской, Ульяновской и Тамбовской областях, Санкт-Петербурге, Москве, а также в Удмуртской и Чувашской республиках. Динамика собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в отчасти следовала за индексами промышленного производства, хотя и не во всех случаях.

В то же время *не просматривается* выраженной зависимости динамики собственных доходов региональных бюджетов от динамики промышленного производства в регионах *с доминированием обрабатывающей или добывающей промышленности* (см. табл. 1). Но определенные различия в динамике собственных доходов региональных бюджетов в этих двух группах все-таки имеют место. Темпы роста собственных доходов в большинстве регионов с доминированием в структуре налоговых поступлений обрабатывающей промышленности были выше, чем в регионах с доминированием добывающей промышленности. В то же время структура добывающих видов деятельности, равно как обработки, оказывала выраженное влияние на темпы роста налоговых поступлений.

¹ Социально-экономическое положение России. Январь — декабрь 2024 г. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-12-2024.pdf> (дата обращения: 09.02.2025).

Т а б л и ц а 1

Динамика собственных доходов и индексы промышленного производства в регионах с высокой долей обрабатывающей и добывающей промышленности в объеме налоговых доходов региональных бюджетов в 2024 г.

Субъекты РФ	Доля доминирующей промышленности в структуре налоговых доходов ^{*)} , %	Индекс производства в доминирующей отрасли	Темпы роста собственных доходов, %
<i>Регионы с доминированием обрабатывающей промышленности^{**)}</i>			
Калужская область	41,61	111,0	112,61
Костромская область	34,97	101,7	118,35
Липецкая область	39,13	101,2	107,67
Тульская область	43,43	109,6	113,79
Вологодская область	36,17	100,2	101,90
Новгородская область	36,10	101,0	94,10
Республика Марий-Эл	33,64	106,5	115,06
Республика Мордовия	30,82	107,6	117,52
Удмуртская Республика	32,00	122,9	121,18
Чувашская Республика	38,32	114,8	113,60
Кировская область	34,29	112,6	114,10
Пермский край	32,89	108,4	107,51
Тюменская область	30,39	99,7	94,42
Челябинская область	38,10	100,1	107,09
<i>Регионы с доминированием добывающей промышленности^{***)}</i>			
Ненецкий АО	80,00	97,3	124,68
Ханты-Мансийский АО – Югра	66,31	95,1	102,95
Ямало-Ненецкий АО	51,76	106,8	102,87
Красноярский край	30,48	96,1	101,88
Республика Саха (Якутия)	55,25	109,8	97,00
Магаданская область	52,06	107,9	129,60
Сахалинская область	60,61	95,4	106,01
Чукотский АО	53,49	109,8	105,81

Источник: рассчитано по: [3; 4; 5; 6].

^{*)} По данным за январь – ноябрь 2024 г. На момент подготовки статьи к печати отчет по форме № 1-НОМ за январь – декабрь не был опубликован.

^{**)} Регионы с долей обрабатывающей промышленности в структуре доходов региональных бюджетов, администрируемых ФНС, без учета акцизов свыше 30%.

^{***)} Регионы с долей добывающей промышленности в структуре доходов региональных бюджетов, администрируемых ФНС, без учета акцизов свыше 30%.

Так, наиболее проблемная динамика собственных доходов имела место в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, экономика которых зависит от нефте- и газодобычи и была следствием сокращения объемов производства. Наиболее выраженная зависимость темпов роста собственных доходов региональных бюджетов от динамики производства в обрабатывающих отраслях имела место в Удмуртской и Чувашской республиках, где доля этих отраслей в общей сумме налоговых доходов превышает 30%. Аналогичная ситуация имеет место в Тульской и Калужской областях, где доля обрабатывающей промышленности в налоговых доходах превышает 40%. Данные за относительно непродолжительный временной интервал *не позволяют делать выводы о возможных структурных сдвигах в экономике*. Однако выраженное оживление в регионах с высокой долей обрабатывающей промышленности на фоне в целом сохранявшегося в 2024 г. бюджетного импульса просматривается. Затухание бюджетного импульса, прогнозируемого с 2025 г., *может существенно сказаться* как на динамике бюджетных доходов этой группы регионов, так и на их объеме относительно формирующейся потребности в расходах.

Остановимся более подробно на состоянии региональных бюджетов в целом в 2024 г. Общая сумма доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (см. табл. 2) превысила показатели 2023 г. на 10,3% (на 1,7% в реальном исчислении). При этом динамика собственных доходов и безвозмездных поступлений из федерального бюджета была разнонаправленной — на фоне выраженного роста собственных доходов (на 14,1%, или на 5,1% с учетом инфляции), поступления трансфертов сократились на 6,8%. Сокращение безвозмездных поступлений имело место в 53 субъектах РФ, в т.ч. и в тех, где сокращались поступления собственных доходов (Тюменская область, Республика Бурятия, Новгородская область, Республика Саха /Якутия/).

Более 70% прироста общей суммы доходов региональных бюджетов обеспечили 11 субъектов РФ — Москва и Санкт-Петербург (38,5% и 8,0%, соответственно), Московская область и Республика Татарстан (7,9% и 5,3%), а также Курская, Свердловская, Оренбургская, Новосибирская и Ленинградская области, Хабаровский край и Республика Татарстан (по 2,1–1,2%).

Динамика двух ключевых для региональных бюджетов налогов в 2024 г. была разнонаправленной — поступления НДС выраженно росли, в то время как доходы от налога на прибыль организаций сокращались. На долю этих двух налогов в 2024 г. приходится более 56% общей суммы доходов, причем доля НДС на 9 п.п. превысила долю налога на прибыль. Доходы региональных бюджетов от налога на прибыль по итогам года составили всего 96,0% прошлогодних сумм и сократились на 237,9 млрд руб. Поступления НДС увеличились на 26,0%, или на 1 655,6 млрд руб. Если в целом по всем субъектам РФ прирост поступлений НДС компенсирует потери налога на прибыль, то для ряда субъектов РФ имеют место потери суммарных доходов. На фоне выраженного роста средней заработной платы в стране разнонаправленная динамика поступлений двух налогов может косвенно свидетельствовать об формировании тренда

к изменению структуры валовой добавленной стоимости в ключевых отраслях — сокращению доли валовой прибыли за счет увеличения доли оплаты труда наемных работников. Однако в целом данные по структуре ВВП за 2021–2023 гг. этого не подтверждают².

Т а б л и ц а 2

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2023–2024 гг.

Показатели	2023	2024		
	млрд руб.	млрд руб.	в % к 2023	в % к итогу
Доходы — всего	22 325,1	2 4621,8	110,3	100,0
В т.ч.:				
Налог на прибыль	6 003,9	5 766,0	96,0	23,4
НДФЛ	6 379,6	8 035,2	126,0	32,6
Акцизы	1 189,6	1 301,4	109,4	5,3
в т.ч.:				
автомобильный бензин	399,8	436,3	109,1	1,8
дизельное топливо	386,8	420,1	108,6	1,7
пиво	194,4	233,0	119,9	0,9
иные акцизы	208,6	212,0	101,6	0,9
Налоги на имущество	1 683,1	1 843,0	109,5	7,5
в т.ч.:				
налог на имущество физических лиц	118,0	132,4	112,2	0,5
налог на имущество организаций	1 169,7	1 267,3	108,3	5,1
транспортный налог	209,0	230,0	110,0	0,9
земельный налог	184,7	211,6	114,6	0,9
Налоги на совокупный доход	1 033,8	1 457,8	141,0	5,9
в т.ч.:				
УСНО	951,9	1 316,5	138,3	5,3
патентная система	19,3	45,7	236,6	0,2
профессиональный доход	37,3	59,7	160,1	0,2
ЕСХН	17,3	24,4	141,0	0,1
Безвозмездные поступления	4 028,9	3 753,5	93,2	15,2
в т.ч.:				
дотации	1 551,0	1 342,3	86,5	5,5
субсидии	1 575,9	1 753,7	111,3	7,1
субвенции	279,2	301	107,8	1,2
иные трансферты	622,8	356,6	57,3	1,4

Источник: рассчитано по: [3; 4].

² По данным официального сайта ФСГС. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts> (дата обращения: 11.03.2025).

Необходимо отметить, что динамика поступлений этих двух налогов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2024 г. имела существенные различия. Так, поступления НДС в федеральный бюджет возросли более чем в два раза, в то время как доходы региональных бюджетов от этого налога — только на 26,0% (на 16,1% с учетом темпов инфляции). Такие различия связаны со структурой поступлений, относящихся к различным налоговым базам. В доходах федерального бюджета от НДС в 2024 г. основную роль играли поступления от налога, исчисленного по процентам от банковских вкладов. На данный источник приходится более 32,0% всех поступлений этого налога в федеральный бюджет. Вторым по значимости источником, также обеспечивающим более 32% поступлений НДС, является налог, исчисленный по ставке 15% в части налоговой базы, превышающей 5 млн руб. Доходы региональных бюджетов в основном (более чем на 70%) определяются поступлениями от налоговых агентов по ставке 13% в части выплат заработной платы и иных вознаграждений, а также некоторых иных видов доходов.

Еще более значимые различия имеют место между поступлениями налога на прибыль в федеральный и региональные бюджеты. Если поступления налога на прибыль в федеральный бюджет в 2024 г. увеличились по сравнению с итогами предшествующего года на 19,1%, то в региональные бюджеты поступило на 4,0% меньше средств. С учетом темпов инфляции доходы консолидированных бюджетов от этого налога составили всего 88,5% прошлогодних.

Наиболее серьезные суммарные потери поступлений двух налогов имели место в субъектах РФ с выраженной специализацией на добыче полезных ископаемых (Кемеровская и Тюменская области, Красноярский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Саха /Якутия/). Но сокращение доходов имело место и в регионах, не связанных с добывающей промышленностью (Новгородская область, в частности). При этом более 40% общей суммы потерь поступлений по двум налогам приходится на Кемеровскую область (см. табл. 3).

Для большинства регионов России в 2024 г. имел место рост суммарных поступлений двух ключевых налогов, но в 26 субъектах РФ этот прирост не компенсировал инфляционного обесценения этих доходов. Наиболее существенным по относительным значениям был прирост доходов бюджетов от этих налогов *в новых регионах страны*, что связано с эффектом низкой базы прошлого года. По абсолютным значениям очевидные лидеры — Москва, Санкт-Петербург и Московская область.

По итогам 2024 г. обращают на себя внимание высокие темпы роста поступлений налогов на совокупный доход. По сравнению с показателями 2023 г., их поступления возросли на 41,0% (на 424,0 млрд руб.) При том, что их доля в общей сумме доходов региональных бюджетов составляет 5,9%, прирост поступлений этих налогов обеспечил свыше 18,4% общей суммы прироста всех доходов региональных бюджетов. Динамика данной совокупности налогов в значительной мере отражает

степень активности малого бизнеса. В рамках этой группы налоговых платежей основную роль играют поступления налога, уплачиваемого при упрощенной системе налогообложения (более 90% общей суммы налогов на совокупный доход). Прирост поступлений данного налога по сравнению с прошлогодними значениями составил 38,3%. В то же время поступления относительно незначительных по объемам налогов данной группы – налога при патентной системе налогообложения и налога на профессиональный доход – росли даже более быстрыми темпами: доходы региональных бюджетов от налога при патентной системе налогообложения возросли в 2,4 раза, а налога на профессиональный доход – на 60,1%.

Т а б л и ц а 3

**Динамика суммарных доходов от налога на прибыль и НДФЛ
в субъектах РФ с наиболее значительными показателями,
2024 г. по сравнению с 2023 г.**

Субъекты РФ	Прирост/ потери, млрд руб.	Поступления, 2024 к 2023, %
<i>Регионы с потерей суммарных доходов</i>		
Кемеровская область – Кузбасс	-39,34	78,9
Тюменская область	-21,80	92,4
Мурманская область	-14,94	86,1
Красноярский край	-10,66	96,9
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	-8,06	97,3
Новгородская область	-5,33	85,6
Республика Саха (Якутия)	-4,47	97,1
Республика Бурятия	-2,78	93,3
Астраханская область	-0,67	98,4
Ростовская область	-0,25	99,9
<i>Регионы с ростом суммарных доходов</i>		
Самарская область	20,36	110,9
Свердловская область	22,22	106,3
Краснодарский край	25,00	108,5
Луганская Народная Республика	25,95	190,7
Новосибирская область	27,57	114,5
Республика Татарстан	37,10	111,4
Донецкая Народная Республика	37,69	186,5
Санкт-Петербург	112,68	113,7
Московская область	141,02	118,1
Москва	609,22	119,0

Источник: рассчитано по: [3; 4].

Значимую роль в формировании доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ продолжают играть поступления налогов на имущество. На их долю по итогам 2024 г. приходилось 7,5% всех доходов. Эта доля остается относительно стабильной на протяжении последних лет. Динамика общей суммы их поступлений по итогам года едва компенсирует темпы инфляции: если по номинальным значениям прирост поступлений налогов на имущество составил 9,5%, то в реальном исчислении доходы от этих налогов возросли на 0,9%.

В составе данной группы налоговых доходов основную играют поступления налога на имущество организаций. Его поступления по итогам 2024 г. увеличились на 8,3%, а доля в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ составила 5,1%. С учетом темпов инфляции доходы от этого налога составили всего 99,8% прошлогодних. В то же время поступления налога на имущество физических лиц возросли на 12,2%, или на 3,4% с учетом темпов инфляции. Так же опередили инфляцию и поступления транспортного налога (на 1,4% в реальном исчислении) и земельного налога (на 5,6% с учетом инфляции). Однако доля этих трех налогов в структуре доходов региональных бюджетов невелика (0,9–0,5%), поэтому их влияние на общую динамику поступлений поимущественных налогов в целом незначительно, ее определяет динамика налога на имущество организаций.

Поступления акцизов в консолидированные бюджеты субъектов РФ по итогам 2024 г. увеличились незначительно — на 9,4%, или на 0,8% в реальном исчислении. В рамках данной группы платежей динамика поступлений также была неоднородной. Доля акцизов в структуре доходов региональных бюджетов в целом по всем субъектам РФ составила по итогам года 5,3%. Наиболее значительные источники доходов — акцизы на автомобильный бензин, акцизы на дизельное топливо (1,8% и 1,7%, соответственно), а также акцизы на пиво (0,9%). Наиболее существенно по итогам 2024 г. увеличились поступления акцизов на пиво — на 19,9% (на 10,5% с учетом темпов инфляции). В то же время доходы региональных бюджетов от акцизов на автомобильный бензин возросли всего на 9,1% (на 0,6% в реальном исчислении), а от акцизов на дизельное топливо — на 8,6% (на 0,1% с учетом инфляции). Использование обратного акциза на нефтяное сырье, передаваемое на переработку, на федеральном уровне, направленное на недопущение чрезмерного роста цен на нефтепродукты или формирование их дефицита на рынке, может оказывать косвенное влияние на динамику их поступлений в региональные бюджеты.

Остановимся на *безвозмездных поступлениях из федерального бюджета* — третьем по значимости после налога на прибыль и НДС/НДФЛ источнике доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Как уже отмечалось выше, общий объем поступлений из федерального бюджета в консолидированные бюджеты регионов сократился (см. табл. 1). Так, по итогам года их поступления составили всего 93,2% прошлогодних сумм (85,9% в реальном исчислении). При этом динамика

четырёх составляющих существенно различалась. На фоне выраженного сокращения общего объема дотаций (на 13,5%) и падения суммы иных межбюджетных трансфертов (на 42,7%) увеличились поступления субсидий и субвенций. Различная динамика четырех групп трансфертов из федерального бюджета приводит к изменению их структуры — сокращается доля дотаций (с 38,5% в 2023 г. до 35,8% по итогам 2024 г.) и растет доля субсидий (с 39,1% в 2023 г. до 46,7% в 2024 г.). Необходимо отметить, что сокращение доли дотаций при прочих равных условиях, означает снижение объемов нецелевых видов передаваемых средств и переориентацию системы трансфертов на целевые виды безвозмездных поступлений. Соответственно сокращаются возможности реализации собственных региональных приоритетов у большинства субъектов РФ.

Сокращение общей суммы безвозмездных поступлений в 2024 г. коснулось 54 субъектов РФ³. Более чем на 30% сократились трансферты Самарской области, Ненецкому автономному округу и Пермскому краю (заметим, что первый из них не получает дотации на выравнивание). В то же время в 32 субъектах РФ имел место рост поступлений трансфертов. Более чем на 10% увеличились трансферты 16 субъектам РФ, в т.ч. регионам, где имело место выраженное падение собственных доходов — Кемеровской и Мурманской областям.

В 2024 г. *происходил выраженный рост общего объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности* (на 25,9%, на 16,0% в реальном исчислении). Рост объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности по сравнению с предшествующим годом имел место в 38 субъектах РФ. Причем в 5 — прирост данного вида финансовой помощи превысил 30% (Республика Коми, Томская, Омская и Оренбургская области, Удмуртская Республика). Сокращение дотаций на выравнивание коснулось 16 субъектов РФ (в т.ч. в Амурской и Новосибирской областях эти дотации составили всего 26,7% и 40,4% прошлогодних сумм). Необходимо отметить, что *с 2022 г. существенно увеличилось число субъектов РФ, не получающих дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности*. Если в 2021 г. таких регионов было только 12, то уже в 2022–2023 г. — 23, а в 2024 г. — 22. То, в какой мере увеличение числа таких регионов — следствие реального роста самой бюджетной обеспеченности, а в какой — результат корректировок методики распределения дотаций на ее выравнивание, *требует специального исследования*. Здесь лишь отметим, что в число регионов, не получающих дотации на выравнивание, уже с 2022 г. в частности вошли Ленинградская, Тульская, Нижегородская, Челябинская и Иркутская области.

Отметим также, что с 2024 г. *происходит встраивание новых российских регионов в систему дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности*. Их доля в общем объеме данной категории дотаций по итогам 2024 г. составила 14,5%. Поэтому фактически прирост общей

³ Без учета данных по новым регионам Российской Федерации.

суммы дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности более чем на 70% связан с включением в эту модель новых регионов.

Доля субвенций в 2024 г. незначительно увеличилась, а доля иных межбюджетных трансфертов сократилась. Сокращение доли иных трансфертов происходит с 2022 г., когда они составляли 20,5% (лишь на 5,5 п.п. меньше доли дотаций). Отчасти такое сокращение имеет место вследствие перевода некоторых категорий иных трансфертов в категорию субсидий.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2024 г. росли в целом в соответствии с динамикой общей суммы доходов (см. рисунок). По итогам года финансирование расходов возросло на 10,6% (на 2,0% в реальном исчислении). В то же время относительно ВВП имеет место сокращение расходов региональных бюджетов с 13,0% в 2023 г. до 12,3% по итогам 2024 г.

Рост расходов региональных бюджетов наблюдался по всем основным разделам (см. рисунок), правда, по некоторым разделам он был лишь номинальным. По относительным показателям наиболее существенно возросло финансирование вопросов национальной безопасности и правоохранительной деятельности. По сравнению с итогами 2023 г. они увеличились на 29,0%, или на 18,9% в реальном исчислении. Доля этого раздела в структуре расходов региональных бюджетов невелика и составила 1,7%. Также высокими темпами росли расходы на культуру и кинематографию (125,8%). Их доля в общем объеме расходов составила по итогам года 3,7%.

Ключевыми направлениями финансирования из региональных бюджетов остаются образование и социальная политика. Доля этих разделов в объемах финансирования в 2024 г. — 23,1% и 18,1%, соответственно. По итогам года расходы на образование возросли на 11,3% (на 2,9% с учетом темпов инфляции), а финансирование социальной политики — на 6,6%, что не компенсирует их инфляционного обесценения. Темпы роста расходов на национальную экономику также оказались ниже темпов инфляции — по номинальным значениям эти расходы увеличились на 6,0%, а в реальном — составили только 97,7% прошлогодних.

Обращают на себя внимание высокие темпы роста расходов на ЖКХ. По сравнению с итогами 2023 г. финансирование данного раздела увеличилось на 16,9% (на 7,7% с учетом инфляции). Расходы на здравоохранение превысили показатели предшествующего года на 14,1% (на 5,1% с учетом инфляции). С учетом объемов финансирования за счет средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования финансирование здравоохранения увеличилось на 15,7%.

Рост расходов региональных бюджетов имел место в большинстве субъектов РФ. Только в 16 регионах расходы сократились, в т.ч. и во всех четырех новых регионах России. Наиболее значительный прирост по абсолютным показателям объемов финансирования имел место в Москве. Именно этот субъект РФ обеспечил более 33,0% общей суммы прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

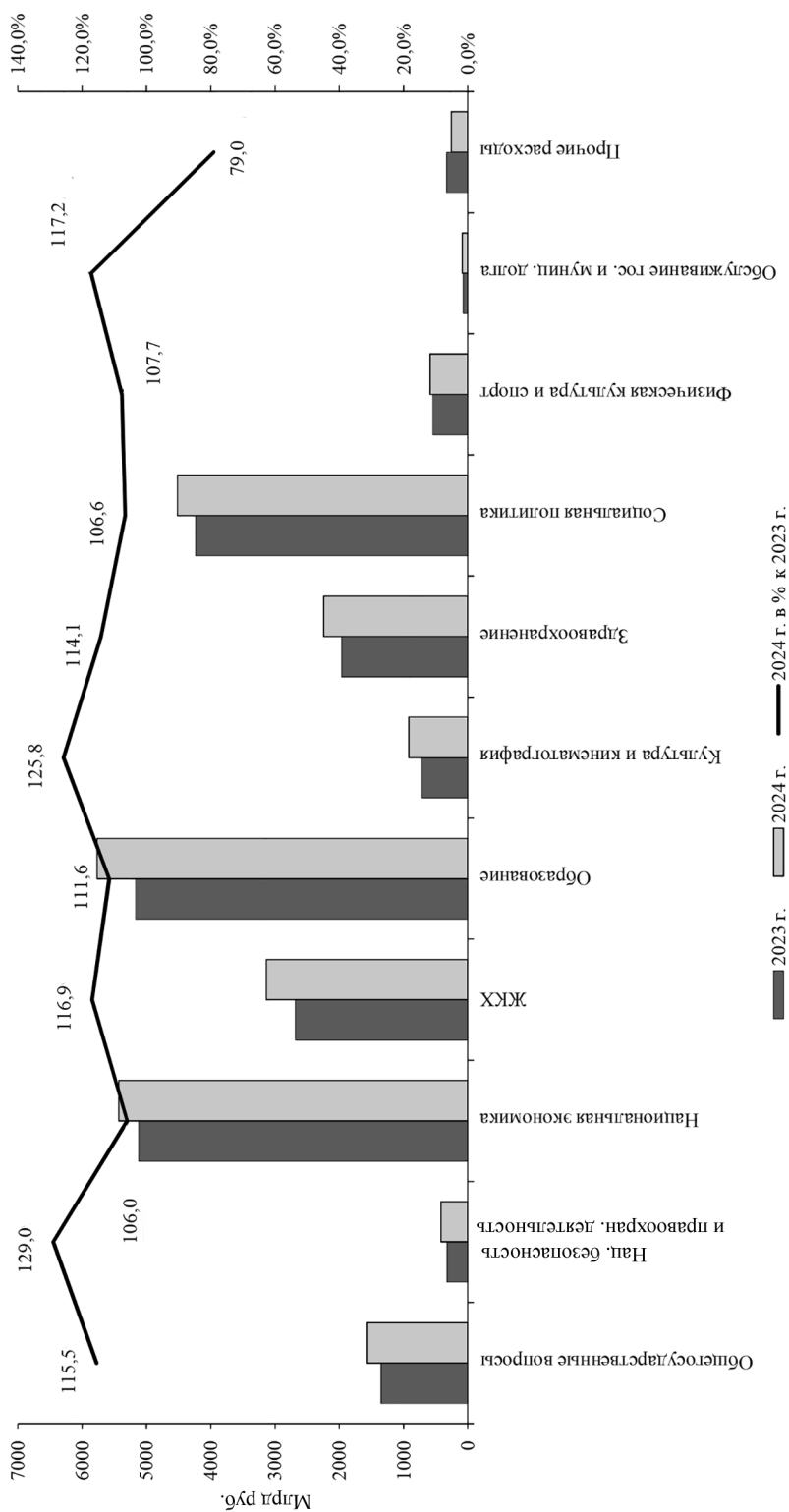


Рис. Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2023 г. и 2024 гг.

Источник: рассчитано по: [1; 2].

Сальдо консолидированных бюджетов субъектов по итогам 2024 г. было отрицательным (-297,4 млрд руб.). Это значение оказалось существенно меньше показателя дефицита, утвержденного нормативными правовыми актами субъектов РФ (-2 368,3 млрд руб.). Ситуация с исполнением региональных бюджетов выраженно различалась по субъектам РФ. Так, бюджеты 49 регионов по итогам года были исполнены с дефицитом. И если в среднем за счет дефицита в 2024 г. было профинансировано 1,2% всех расходов региональных бюджетов, то в некоторых регионах доля дефицитного финансирования превысила 14% (Вологодская и Мурманская области), а в Кемеровской области за счет дефицита финансировалось почти 20% всех расходов. По абсолютным значениям наиболее существенным был дефицит консолидированного бюджета Москвы, но относительно расходов он составил всего 0,4%.

С профицитом были исполнены бюджеты 41 субъекта РФ. Наиболее значительными были показатели профицита в Ненецком автономном округе (18,7% общей суммы расходов), Донецкой Народной Республике (11,1% расходов), а также в Смоленской и Калининградской областях (10,6% и 10,2% расходов соответственно).

Объем государственного и муниципального долга субъектов РФ по состоянию на 1 января 2025 г. составил 3 113,9 млрд руб. и сократился по сравнению с началом года на 2,4%, или на 78,0 млрд руб. Относительно ВВП также имело место сокращение государственного долга с 1,8% по итогам 2023 г. до 1,6% по итогам 2024 г.

Если объем задолженности по государственным ценным бумагам в целом выраженно сократился (на 28,3%), то задолженность перед коммерческими банками, напротив, существенно увеличилась (на 79,5%). В результате доля банковских кредитов в структуре государственного долга увеличилась с 4,0% до 7,5%. Наиболее значительным держателем долговых обязательств субъектов РФ является Минфин России. На него приходится почти 80% общей суммы государственного и муниципального долга. По сравнению с началом года доля бюджетных кредитов в структуре долговых обязательств увеличилась на 1,1 п.п. При этом необходимо отметить, что общая сумма бюджетных кредитов по итогам 2024 г. незначительно сократилась (на 29,2 млрд руб., или на 1,2%). Настораживает увеличение задолженности по банковским кредитам наиболее дорогому (особенно в условиях высокой учетной ставки) источнику.

Рост объема государственного долга в 2024 г. наблюдался в 28 субъектах РФ. Необходимо отметить, что увеличение объема долговых обязательств имело место как в регионах с высокими показателями долговой нагрузки (в части контролируемых значений), так в регионах с невысокими значениями данного показателя.

Наиболее проблемной с этой точки зрения является ситуация в Республике Хакасии, Чеченской Республике и Архангельской области, где значения долговой нагрузки превышают 70%. В этих регионах объем долговых обязательств увеличился довольно существенно. Так, в Архангельской области государственный долг возрос на 28,4%,

в Чеченской Республике — на 30,2%, а в Республике Хакассии — на 12,7%. Если в Чеченской Республике весь прирост государственного субфедерального долга обеспечили бюджетные кредиты, то в Республике Хакассии и Архангельской области ситуация была иной: прирост долговых обязательств имел место за счет кредитов коммерческих банков, в то время как задолженность по бюджетным кредитам даже сокращалась.

Из числа регионов с невысокими показателями долговой нагрузки (14–45%) увеличение объема государственного и муниципального долга имело место, в частности, в Мурманской области (в 2,4 раза), Иркутской области (на 51,5%), Челябинской области (на 45,6%).

Сокращение общей суммы государственного субфедерального долга имело место в большинстве субъектов РФ. Сократили общий объем долговых обязательств регионы с высокими показателями долговой нагрузки (более 70%), в частности, Еврейская автономная область (на 4,1%) и Республика Мордовия (на 9,5%). Наиболее существенное (более чем на 30%) по относительным показателям снижение объема государственного субфедерального долга имело место в Ненецком автономном округе, Карачаево-Черкесской Республике, Севастополе и Ямало-Ненецком автономном округе.

* * *

В заключение отметим несколько обстоятельств, которые могут сказаться на формировании доходов и возможностях финансирования расходов региональных бюджетов в условиях внесения существенных изменений в действующее налоговое законодательство с 2025 г., а также иных изменений федеральной бюджетной политики.

Бюджетный импульс 2023–2024 г. обеспечил выраженное оживление хозяйственной активности в ряде регионов со специализацией на обрабатывающей промышленности, что для многих из них выразилось в ощутимом приросте собственных, и в первую очередь налоговых, доходов. Но в условиях его затухания, как это планируется с 2025 г., ситуация в этих регионах может вновь ухудшиться.

В настоящее время в рамках относительно краткосрочного временного интервала не всегда просматривается зависимость динамики собственных доходов региональных бюджетов от динамики промышленного производства. Это относится как к регионам с доминированием обрабатывающей промышленности, так и к регионам с доминированием добывающей промышленности.

В условиях сокращения общей суммы трансфертов региональным бюджетам, имевшего место в предшествующие годы и прогнозируемого на 2025 г. и последующие годы бюджетного трехлетия, ситуация с формированием доходов бюджетов будет усложняться. Внесенные в законодательство о налогах и сборах и вступившие в силу с 1 января 2025 г. изменения могут существенно усложнить ситуацию с формированием региональных доходов.

Изменения, внесенные в порядок налогообложения налогом на доходы физических лиц, приведут к сокращению его поступлений в региональные бюджеты. Уже в 2024 г. динамика поступлений этого налога в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ выраженно различалась. Определенный прирост доходов региональных бюджетов может иметь место вследствие повышения предельных показателей для перехода на упрощенную систему налогообложения и соответствующего расширения круга его плательщиков, что в то же время приведет к уменьшению поступлений налога на прибыль в региональные бюджеты.

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

Список литературы

1. *Бабич Л.В.* Устойчивость экономики регионов Северо-Западного федерального округа к внешним шокам 2020–2022 гг. // Проблемы развития территории. 2024. Т. 28. № 4. С. 65–82.

2. *Леонов С.Н.* Тенденции и факторы формирования доходов бюджетов дальневосточных субъектов Федерации в условиях турбулентности // Проблемы развития территории. 2025. Т. 29. № 1. С. 41–56.

3. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2024 г. // Федеральное казначейство Минфина России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth/191/> (дата обращения: 10.11.2024).

4. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2025 г. // Федеральное казначейство Минфина России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth/191/> (дата обращения: 28.02.2025).

5. Отчет по форме № 1-НОМ. Начисление и поступление налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему Российской Федерации по основным видам экономической деятельности за январь – ноябрь 2024 г. // Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/14794313/ (дата обращения: 03.03.2025).

6. Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. Январь – декабрь 2024 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259> (дата обращения: 02.03.2025).

References

1. Babich L.V. Ustoichivost' ekonomiki regionov Severo-Zapadnogo federal'nogo okruga k vneshnim shokam 2020–2022 gg. [Resilience of the Economy of the Regions of the Northwestern Federal District to External Shocks in 2020-2022], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of Territorial Development], 2024, Vol. 28, No. 4, pp. 65–82. (In Russ.).
2. Leonov S.N. Tendentsii i faktory formirovaniia dokhodov biudzhetrov dal'nevostochnykh sub"ektov Federatsii v usloviakh turbulentnosti [Trends and Factors of Formation of Budget Revenues of the Far Eastern Constituent Entities of the Federation in Conditions of Turbulence], *Problemy razvitiia territorii* [Problems of Territorial Development], 2025, Vol. 29, No. 1, pp. 41–56. (In Russ.).
3. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhethnykh fondov na 1 ianvaria 2024 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of January 1, 2024], *Federal'noe Kaznacheistvo Minfina Rossii* [Federal Treasury of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth/191/> (accessed 10 November 2024).
4. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhethnykh fondov na 1 ianvaria 2025 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of January 1, 2025], *Federal'noe Kaznacheistvo Minfina Rossii* [Federal Treasury of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth/191/> (accessed 28 February 2025).
5. Otchet po forme № 1-NOM. Nachislenie i postuplenie nalogov, sborov i strakhovykh vnosov v biudzhethnuiu sistemu Rossiiskoi Federatsii po osnovnym vidam ekonomicheskoi deiatel'nosti za ianvar'-noiabr' 2024 g. [Report on Form No. 1-Nom. Accrual and Receipt of Taxes, Fees and Insurance Premiums in the Budget System of the Russian Federation for the Main Types of Economic Activity for January-November 2024], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [Federal Treasury of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/14794313/ (accessed 03 March 2025).
6. Informatsiia dlia vedeniia monitoringa sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. Ianvar'-dekabr' 2024 g. [Information for Monitoring the Socio-Economic Situation of the Constituent Entities of the Russian Federation. January-December 2024], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259> (accessed 02 March 2025).

PRELIMINARY RESULTS OF 2024 FOR REGIONAL BUDGETS: PROBLEMS OF STRUCTURAL TRANSFORMATION OF THE ECONOMY

The preliminary results of 2024 indicate that the overall positive dynamics of revenues of the consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation. Certain differences in the dynamics of own revenues of regional budgets are observed for regions with the dominance of the manufacturing industry and regions with extractive specialization. The growth of

tax revenues in real terms in 2024 took place for personal income tax and taxes on total income. At the same time, there was a reduction in corporate income tax receipts. For a number of subjects of the Russian Federation, the increase in personal income tax receipts did not compensate for the reduction in corporate income tax. Transfer receipts from the federal budget continued to decline, although there was a positive trend in some of them. The change in the structure of gratuitous receipts demonstrates a shift in favor of their target types. The dynamics of regional budget expenditures generally followed the dynamics of income. Financing of only some sections of expenses grew at a rate faster than inflation. The total deficit of the consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation at the end of the year turned out to be significantly less than planned. The volume of government sub—federal debt decreased slightly, but at the same time the share of debt on bank loans, the most expensive source of financing, increased.

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 — 12.03.2025

Принята к печати — 27.03.2025

ЛЫКОВА Людмила Никитична

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

LYKOVA Lyudmila N.

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

Для цитирования:

Лыкова Л.Н. Предварительные итоги 2024 г. для региональных бюджетов
и потенциал структурной трансформации экономики // Федерализм.
2025. Т. 30. № 1 (117). С. 94–109. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-94-109>

А.В. ПЕТРИКОВ

НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ *

В последнее десятилетие государством предпринимаются меры по стимулированию инноваций в сельском хозяйстве. Однако уровень научно-технологического развития отрасли не отвечает общественным потребностям. Инновационная активность сельскохозяйственных товаропроизводителей ниже, чем в среднем по экономике. Импорт сельскохозяйственных технологий существенно уступает экспорту, что создает риски для продовольственной безопасности. В статье анализируются проблемы научно-технологического развития аграрного сектора и обосновываются пути их решения: преодоление ведомственной разобщенности в организации управления аграрной наукой; рост объемов и оптимизация структуры финансирования сельскохозяйственных исследований; реорганизация сети государственных аграрных НИИ и опытных хозяйств; стимулирование притока в аграрную науку молодых ученых.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, аграрная наука, научно-технологическая политика в сельском хозяйстве, регион.

JEL: E00, Q13, Q16, Q18, L26

В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 28 февраля 2024 г., к приоритетным направлениям научно-технологического развития отнесено создание технологий, обеспечивающих «переход к высокопродуктивному и экологически чистому агро- и аквакультуре, разработку и внедрение систем рационального применения средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, хранение и эффективную переработку сельскохозяйственной продукции, создание безопасных и качественных,

* Автор благодарит за содействие в подготовке статьи сотрудника Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова Шишкину Екатерину Алексеевну.

в т.ч. функциональных, продуктов питания»¹. Решение этих задач требует обращения к аграрной науке и освоения ее результатов в производстве. Такая практика всегда была *решающим фактором развития АПК* и обеспечения продовольственной безопасности, и ее значение особенно возрастает в новых геополитических условиях, обуславливающих необходимость формирования научно-технологической независимости страны.

Современное состояние научно-технологического развития сельского хозяйства

В настоящее время уровень инновационной активности сельскохозяйственных организаций заметно (в 2,1 раза) ниже, чем в промышленности (см. табл. 1). Разница между ними постепенно, но медленно сокращается. При этом следует подчеркнуть, что обследование Росстата охватывает инновационную деятельность только юридических лиц, кроме субъектов малого предпринимательства². В него не включаются малые сельскохозяйственные организации и преобладающая часть крестьянских (фермерских) хозяйств, не говоря уже о личных подсобных хозяйствах населения, отличающихся, как правило, относительно низким уровнем инноваций по сравнению с крупными и средними сельскохозяйственными организациями, а тем более с агрофирмами и агрохолдингами, что существенно завышает значение рассматриваемого индикатора в аграрной отрасли.

Т а б л и ц а 1

Уровень инновационной активности организаций, %

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Промышленное производство	10,5	17,8	15,6	15,1	16,2	17,4	15,6	16,9
2. Сельское хозяйство	4,0	4,6	4,2	4,2	6,6	8,1	8,0	8,0
Строка 1 / строка 2	262,5	387,0	371,4	359,5	245,5	214,8	195,0	211,3

Источник: составлено по: [1, с. 17; 2, с. 10].

Использование инноваций зависит от платежеспособности организаций и доступности нововведений, что в существенной степени определяется их предложением на рынке со стороны как отечественных, так и зарубежных разработчиков технологий и их отдельных элементов (машин, оборудования, семян, племенных животных и др.). На современном этапе российские инновации в аграрном секторе *менее*

¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50358> (дата обращения: 19.02.2025).

² Приказ Федеральной службы государственной статистики от 27 декабря 2019 г. № 818 «Об утверждении методики расчета показателя “Уровень инновационной активности организаций”». URL: <https://docs.cntd.ru/document/564214702?marker=6500IL> (дата обращения: 19.02.2025).

конкурентоспособны по сравнению с иностранными, о чем, в частности, свидетельствует состояние внешней торговли ими. Экспорт технологий в области сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства уступает импорту (см. табл. 2). Платежеспособные сельскохозяйственные товаропроизводители — представители крупного агробизнеса ориентированы прежде всего на покупку зарубежных нововведений.

Т а б л и ц а 2

**Экспорт/импорт технологий в области сельского хозяйства,
охоты и лесного хозяйства за 2005–2021 гг.**

Показатели	Экспорт	Импорт	Сальдо
Число соглашений, единиц	86	412	-326
Стоимость предмета соглашений, млн долл.	45,8	428,0	-382,2

Источник: составлено по: данные Российского статистического ежегодника за соответствующие годы (раздел «Наука и инновации», таблицы «Торговля технологиями с зарубежными странами по областям назначения предмета соглашения» и «Использование зарубежных технологий организациями по видам экономической деятельности»).

Еще одним свидетельством недостаточного уровня предложения конкурентоспособных отечественных аграрных инноваций является низкая обеспеченность сельхозтоваропроизводителей семенами сельскохозяйственных культур российской селекции, кроме зерновых (см. табл. 3) и отдельными видами племенной продукции, прежде всего мясными кроссами кур, козами и молочным крупным рогатым скотом (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 3

**Уровень самообеспечения Российской Федерации семенами
отечественной селекции, %**

Сельскохозяйственные культуры	2024	2030 (план)
Пшеница озимая	93	95
Пшеница яровая	78	82
Рис	95	95
Зернобобовые	46	75
Овес	82	85
Ячмень яровой	72	80
Соевые бобы	50	75
Рапс яровой	32	75
Подсолнечник	30	75
Кукуруза	48	77
Картофель	10	50
Сахарная свекла	3	50

Источник: данные ведомственной отчетности Минсельхоза России.

Т а б л и ц а 4

**Уровень самообеспечения Российской Федерации племенной продукцией
(материалом) отечественного производства, %**

Виды сельскохозяйственных животных	2024	2030 (план)
Крупный рогатый скот:		
молочных пород	66	72,1
мясных пород	99	99
Свиньи	86,3	94,3
Овцы	99	99
Козы	41,2	45,1
Птица (мясные кроссы кур)	9	25

Источник: данные ведомственной отчетности Минсельхоза России.

В Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20³, установлено пороговое значение продовольственной независимости страны в области обеспечения семенами, измеряемое как отношение объема отечественного производства семян к объему их внутреннего потребления, на уровне 75% (5, Раздел III. Показатели продовольственной безопасности и индикаторы их оценки). По итогам 2024 г. этот показатель составил 67,6%⁴.

Неудовлетворительное состояние рынка аграрных инноваций подвигло государство принять ряд мер в данной сфере, прежде всего по определению стратегических направлений инноваций, реорганизации сельскохозяйственной науки, стимулированию производства инновационной продукции и услуг, а также регулированию рынка инновационных продуктов. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 18 июня 2024 г. № 529 «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоёмких технологий»⁵ определены 5 критических технологий, относящихся непосредственно к сельскому хозяйству⁶. С 2017 г. Минсельхозом России

³ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343386/ (дата обращения: 03.03.2025).

⁴ Задачи развития селекции и семеноводства на 2025 год обсудили в Минсельхозе. URL: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/zadachi-razvitiya-selektcii-i-semenovodstva-na-2025-god-obsudili-v-minselkhoz/> (дата обращения: 03.03.2025).

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 18 июня 2024 г. № 529 «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоёмких технологий». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/409113212/?ysclid=m87lp84blw59306686> (дата обращения: 03.03.2025).

⁶ Технологии повышения продуктивности (в т.ч. с помощью селекции) сельскохозяйственных животных и их устойчивости к заболеваниям; технологии разработки ветеринарных лекарственных средств нового поколения; технологии получения устойчивых к изменениям природной среды новых сортов и гибридов растений; технологии создания биологических и химических средств для повышения урожайности сельскохозяйственных культур и их защиты от болезней и вредных организмов; технологии сохранения биологического разнообразия и борьбы с чужеродными (инвазивными) видами животных, растений и микроорганизмов.

и Минобрнауки России реализуется Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017–2030 гг.⁷ в составе 13 подпрограмм⁸. Объем финансирования программы – 100,7 млрд руб., в т.ч. 59,1 млрд руб. – из федерального бюджета, 41,6 млрд руб. – из внебюджетных источников. Эти средства идут на предоставление грантов для реализации конкретных научно-технических проектов (например, на строительство селекционно-семеноводческих центров), а также на компенсацию 70% затрат сельхозтоваропроизводителей на приобретение отечественных семян.

С февраля 2024 г. квотируется ввоз отдельных видов семян сельскохозяйственных растений, оригинаторами которых являются лица, зарегистрированные в недружественных государствах⁹. Дополнительно разрабатывается Национальный проект «Технологическое обеспечение продовольственной безопасности»¹⁰, основными направлениями которого являются следующие: «Создание условий для развития научных разработок в селекции и генетике», «Производство критически важных ферментных препаратов, пищевых и кормовых добавок, технологических вспомогательных средств», «Ветеринарные препараты», «Кадры», «Техническая и технологическая независимость в сельскохозяйственном машиностроении, оборудовании для животноводства, пищевой и перерабатывающей промышленности».

Безусловно, эти меры во многом способствуют научно-техническому развитию сельского хозяйства и повышению технологического суверенитета страны в агропромышленной сфере. Но ряд вопросов остается нерешенным.

Основные проблемы научно-технологического развития аграрного сектора

Научно-исследовательские организации, осуществляющие НИР в области сельского хозяйства, *ведомственно разобщены*.

Так, в ведении Минобрнауки России находятся 65 НИИ аграрного профиля, в т.ч. 11 селекционно-генетических центров, а также 10 сель-

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2017 г. № 996 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2030 годы». URL: <https://base.garant.ru/71755402/?ysclid=m7st8gr3kk604580624> (дата обращения: 03.03.2025).

⁸ Подпрограммы развития селекции и семеноводства зерновых, масличных, технических и овощных культур, отдельно – кукурузы, сахарной свеклы, картофеля, а также подпрограммы развития садоводства, виноградарства, включая питомниководство; подпрограммы создания отечественного конкурентоспособного кросса мясных кур, улучшения генетического потенциала крупного рогатого скота мясных пород, развития производства кормов и кормовых добавок для животных.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2024 г. № 72 «О введении временного количественного ограничения на ввоз отдельных видов семян сельскохозяйственных растений. URL: <http://government.ru/docs/all/151952/> (дата обращения: 03.03.2025).

¹⁰ Национальный проект «Технологическое обеспечение продовольственной безопасности» URL: <http://government.ru/rugovclassifier/924/about/> (дата обращения: 03.03.2025).

скохозийственных вузов; ведении Минсельхоза России — 11 НИИ, 46 вузов и 16 институтов дополнительного образования; Росрыболовства — 1 НИИ с 29 региональными филиалами и 5 вузов; Россельхознадзора — 3 НИИ с 53 региональными филиалами. В стране *отсутствует единый межведомственный центр координации*, прогнозирования и экспертизы научно-технологических разработок в области сельского хозяйства и связанных с ним отраслей.

Финансирование аграрной науки *отстает от потребностей*. Международный опыт свидетельствует, что в странах с развитой научно-технической сферой внутренние затраты на исследования и разработки составляют от 3 до 4% ВВП, а в области сельскохозяйственных наук — от 3 до 4% валовой добавленной стоимости, созданной в сельском хозяйстве. В России этот показатель, к сожалению, гораздо меньше: в 2023 г. в целом по науке он составил 0,96 %, в сфере сельскохозяйственных исследований — 0,74% или 77% от среднего уровня (см. табл. 5). Президент России поставил задачу увеличить долю финансирования науки по отношению к ВВП до 2%. Для аграрной отрасли эта целевая установка имеет особую актуальность.

В 2023 г. внутренние текущие затраты в расчете на одного исследователя в целом по науке составили 4 397 тыс. руб. в год, в области сельскохозяйственных наук — 3 350 тыс. руб. (76,2%). Это говорит об относительно более низком уровне финансирования аграрной науки. Следует, правда отметить, что в 2010 г. рассматриваемое соотношение было меньшим — 52,6%.

Т а б л и ц а 5

Внутренние затраты на исследования и разработки к ВВП страны и к ВДС в растениеводстве, животноводстве, охоте и предоставлении услуг в этих областях (в текущих ценах), %

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Внутренние затраты на исследования и разработки в целом по науке к ВВП страны	1,10	1,10	1,11	0,99	1,04	1,09	0,96	0,93	0,96
2. Внутренние затраты на исследования и разработки в области сельскохозяйственных наук к ВДС в растениеводстве, животноводстве, охоте и предоставлении услуг в этих областях	0,47	0,49	0,51	0,56	0,56	0,58	0,60	0,60	0,74

Источник: составлено по: [3, с. 24; 4; 5], данные таблицы 19.8. статистических сборников Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели» за соответствующие годы.

При этом наблюдается существенная *региональная дифференциация уровня затрат* на аграрные исследования (см. табл. 6), несмотря на то, что научно-исследовательские учреждения размещены во всех субъектах Российской Федерации. В 2022 г. отношение внутренних затрат на исследования и разработки в области сельскохозяйственных наук к валовой добавленной стоимости, созданной в сельском, лесном хозяйстве, охоте, рыболовстве и рыбоводстве, колебалась от 13,85% в Санкт-Петербурге¹¹, 4,2% во Владимирской области, 3,44% в Московской области и до почти нулевых значений в 28 субъектах Российской Федерации. Между тем в этих регионах в 2022 г. производилось около 17% валовой продукции отрасли. Учитывая, что сельскохозяйственные технологии требуют тщательной адаптации к местным условиям производства, задача более равномерного территориального распределения затрат на аграрную науку, прежде всего на прикладные исследования и разработки, приобретает особую значимость.

Т а б л и ц а 6

Группировка субъектов Российской Федерации по отношению внутренних затрат на исследования и разработки в области сельскохозяйственных наук к валовой добавленной стоимости, созданной в сельском лесном хозяйстве, охоте, рыболовстве и рыбоводстве в 2022 г., %

Интервалы показателя, %	Число субъектов Российской Федерации	Субъекты Российской Федерации
1	2	3
Выше 3,0	3	Санкт-Петербург (13,85), Владимирская область (4,20), Московская область (3,44)
3,0–0,9	3	Республика Саха (Якутия) (1,31), Республика Крым (1,07), Амурская область (1,03)
1,0–0,51	6	Омская область (0,85), Кировская область (0,72), Республика Бурятия (0,69), Новосибирская область (0,66), Краснодарский край (0,58), Тверская область (0,51)
0,5–0,41	8	Свердловская область (0,50), <i>Российская Федерация</i> (0,49), Орловская область (0,48), Красноярский край (0,47), Воронежская область (0,45), Саратовская область (0,45), Ростовская область (0,43), Волгоградская область (0,43), Пермский край (0,41)
0,4–0,31	13	Рязанская область (0,40), Ярославская область (0,39), Республика Татарстан (0,39), Смоленская область (0,37), Республика Алтай (0,36), Ставропольский край (0,36), Тамбовская область (0,35), Астраханская область (0,35),

Источник: составлено по: [5; 6, с. 904–905].

¹¹ Высокое значение рассматриваемого показателя в г. Санкт-Петербурге объясняется тем, что в нем находится несколько НИИ аграрного профиля Северо-западного научного центра бывшей Российской академии сельскохозяйственных наук и относительно небольшим объемом валовой добавленной стоимости, производимой сельскохозяйственными организациями города.

О к о н ч а н и е т а б л . 6

1	2	3
		Республика Адыгея (0,34), Хабаровский край (0,33), Архангельская область (0,32), Кабардино-Балкарская Республика (0,31), Республика Северная Осетия – Алания (0,31)
0,3–0,21	5	Вологодская область (0,30), Костромская область (0,25), Алтайский край (0,25), Забайкальский край (0,25), Тюменская область (0,22)
0,2–0,11	15	Калужская область (0,20), Оренбургская область (0,20), Курская область (0,20), Тульская область (0,20), Томская область (0,19), Белгородская область (0,19), Курганская область (0,18), Приморский край (0,16), Республика Калмыкия (0,16), Нижегородская область (0,16), Самарская область (0,15), Иркутская область (0,14), Чеченская Республика (0,13), Республика Дагестан (0,12), Брянская область (0,11)
0,10 и ниже	5	Челябинская область (0,10), Мурманская область (0,10), Пензенская область (0,08), Республика Марий Эл (0,06), Москва (0,00)
Нет данных*)	28	Ивановская область, Липецкая область, Республика Карелия, Республика Коми, Ненецкий АО, Архангельская область без АО, Калининградская область, Ленинградская область, Новгородская область, Псковская область, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий АО, Тюменская область без АО, Республика Тыва, Республика Хакасия, Кемеровская область, Камчатский край, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская АО, Чукотский АО

*) Данные не публикуются в целях обеспечения конфиденциальности первичных статистических данных, полученных от организаций в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (п. 5 ст. 4, ч. 1 ст. 9).

Структура финансирования сельскохозяйственных исследований *не сбалансирована по видам работ*. Удельный вес внутренних текущих затрат на фундаментальные исследования в области сельскохозяйственной науки в 3,5 раза превышает аналогичный показатель по науке в целом, а доля затрат на прикладные исследования и разработки, наоборот, уступает среднему уровню (2023 г.). Причем до 2022 г., как свидетельствуют данные *таблицы 7*, доля финансирования фундаментальных исследований в сфере сельского хозяйства ежегодно увеличивалась, в отличие от науки в целом. Сложившееся распределение финансовых затрат с низкой долей расходов на прикладные исследования и разработки противоречит прикладному характеру сельскохозяйственной науки и не соответствует возрастающим потребностям сельхозтоваропроизводителей в инновациях.

Т а б л и ц а 7

**Структура внутренних текущих затрат на исследования и разработки
по видам работ и областям науки, %**

Области знаний	Фундаментальные исследования	Прикладные исследования	Разработки	Итого
<i>2010</i>				
Всего по науке	19,6	18,8	61,6	100
Сельскохозяйственные науки	53,6	29,1	17,3	100
<i>2015</i>				
Всего по науке	15,5	19,8	64,7	100
Сельскохозяйственные науки	58,9	27,1	14,0	100
<i>2020</i>				
Всего по науке	18,8	20,0	61,2	100
Сельскохозяйственные науки	63,3	28,5	8,2	100
<i>2021</i>				
Всего по науке	18,7	19,6	61,7	100
Сельскохозяйственные науки	61,5	30,4	8,1	100
<i>2022</i>				
Всего по науке	17,9	19,7	62,5	100
Сельскохозяйственные науки	62,5	30,8	6,7	100
<i>2023</i>				
Всего по науке	17,2	20,0	62,8	100
Сельскохозяйственные науки	59,9	32,4	7,7	100

Источник: составлено по: [3, с. 132–133].

Одна из основных причин недостаточного уровня финансирования прикладных исследований и разработок – *слабое развитие предпринимательского сектора аграрной науки*. В структуре внутренних затрат на аграрные исследования его расходы составляли в 2023 г. всего лишь 2,7%, в то время как в целом по науке – 57,1% (см. табл. 8). В 2010 г. эти показатели были соответственно 14,5% и 60,2%, т.е. доля

предпринимательского сектора в финансировании науки снижается, но особенно это характерно для сельскохозяйственных исследований. Крупные высокомаржинальные предприятия агробизнеса (агрофирмы и агрохолдинги), имеющие возможности для создания частных исследовательских организаций, предпочитают приобретать зарубежные инновации, а не заниматься разработками внутри страны.

Т а б л и ц а 8

**Структура внутренних текущих затрат на исследования и разработки
по секторам науки и областям знаний, %**

Области знаний	Государственный сектор	Предпринимательский сектор	Сектор высшего образования	Итого
<i>2010</i>				
Всего по науке	31,1	60,2	8,7	100
Сельскохозяйственные науки	77,3	14,5	8,2	100
<i>2015</i>				
Всего по науке	31,1	59,0	9,9	100
Сельскохозяйственные науки	83,8	5,1	11,1	100
<i>2020</i>				
Всего по науке	32,1	57,6	10,3	100
Сельскохозяйственные науки	72,8	7,5	19,7	100
<i>2021</i>				
Всего по науке	30,7	58,7	10,6	100
Сельскохозяйственные науки	72,5	8,6	18,9	100
<i>2022</i>				
Всего по науке	31,6	57,4	11,0	100
Сельскохозяйственные науки	78,1	3,4	18,5	100
<i>2023</i>				
Всего по науке	31,7	57,1	11,2	100
Сельскохозяйственные науки	79,6	2,7	17,7	100

Источник: составлено по: [3, с. 198–199, 225–226, 252–253].

Тревожной тенденцией в развитии российской науки, в т.ч. аграрной, является уменьшение численности научных кадров. В течение 2010–2023 гг. общая численность исследователей снизилась на 8,1%, в т.ч. докторов наук — на 15,5%, кандидатов наук — на 10,7%. В сфере сельскохозяйственной науки произошло более существенное сокращение: общая численность исследователей уменьшилась на 25,8%, в т.ч. докторов наук — на 27,2%, кандидатов наук — 25,8% (см. табл. 9).

Т а б л и ц а 9

Численность исследователей в Российской Федерации за 2010–2023 гг.

Области знаний	2010			2023			2023/2010, %		
	Исследователи	Из них		Исследователи	Из них		Исследователи	Из них	
		Доктора наук	Кандидаты наук		Доктора наук	Кандидаты наук		Доктора наук	Кандидаты наук
Всего по науке, тыс. чел.	368 915	26 789	78 325	338 900	22 626	69 975	91,9	84,5	89,3
Сельскохозяйственные науки:									
тыс. чел.	12 734	1 542	5 004	9 445	1 122	3 711	74,2	72,8	74,2
% к общей численности	3,5	5,8	6,4	2,8	5,0	5,3	—	—	—

Источник: составлено по: [3, с. 52].

Из таблицы 10 следует, что в последние годы общее сокращение контингента исследователей-аграрников удалось приостановить, но динамика в разрезе федеральных округов существенно различается. Заметный рост численности занятых в сельскохозяйственной науке наблюдается в Северо-Западном, Северо-Кавказском и Уральском федеральных округах, в то время как в Дальневосточном и Приволжском федеральных округах сокращение продолжается.

В стране не создано эффективной системы внедрения результатов научных исследований в сельскохозяйственное производство. В период, предшествующий реформе науки и реорганизации государственных академий наук (2013 г.), основным инструментом такого внедрения были опытные хозяйства (далее — ОПХ) НИИ Российской академии сельскохозяйственных наук (далее — РАСХН). На начало 1994 г. в систему РАСХН входило 403 ОПХ и 53 экспериментально-промышленных завода. Общая площадь их землепользования составляла 7,4 млн га сельскохозяйственных угодий, в т.ч. 1,7 млн га пашни [9,

с. 486]. Это были государственные унитарные предприятия, слабо привлекавшие средства частных инвесторов. РАСХН выделялись средства на фундаментальные исследования, что не позволяло их вкладывать в ОПХ. Эти причины обусловили в основном низкую конкурентоспособность ОПХ. Приватизация опытных хозяйств, расположенных, как правило, в пригороде крупных городов, приводила к утрате их специализации и переводе земель под жилищную и промышленную застройку. В итоге по состоянию на 2012 г. РАСХН объединяла 251 ОПХ (минус 150 хозяйств по сравнению с 1994 г.), за которыми было закреплено 1,3 млн га сельскохозяйственных угодий (-6,1 млн га), в т.ч. 913 тыс. га пашни (-784 тыс. га) [10, с. 323]¹². В последующие годы с переходом НИИ и ОПХ бывшей РАСХН в ведение сначала Федерального агентства научных организаций, а затем Минобрнауки России сеть опытных хозяйств продолжает сокращаться, хотя и гораздо более медленными темпами. В 2021 г. в подведомственных организациях сельскохозяйственного профиля Минобрнауки России находилось 1 236 тыс. га сельскохозяйственных угодий¹³.

Т а б л и ц а 10

**Численность исследователей в области сельскохозяйственных наук
по федеральным округам за 2019–2023 гг.**

Федеральные округа	Тыс. чел.			2023 к 2019, %	Доля к итогу, %	
	2019	2022	2023		2019	2023
Российская Федерация	9 459	9 315	9 445	99,9	100,0	100,0
Центральный федеральный округ	3 765	3 527	3 663	97,3	39,8	38,8
Северо-Западный федеральный округ	547	610	668	122,1	5,8	7,1
Южный федеральный округ	1 515	1 540	1 527	100,8	16,0	16,2
Северо-Кавказский федеральный округ	545	566	625	114,7	5,8	6,6
Приволжский федеральный округ	1 202	1 135	1 101	91,6	12,7	11,7
Уральский федеральный округ	415	493	458	110,4	4,4	4,8
Сибирский федеральный округ	924	961	945	102,3	9,8	10,0
Дальневосточный федеральный округ	546	483	468	85,7	5,8	5,0

Источник: составлено по: [6, с. 929–930; 7, с. 1020–1021; 8, с. 894–895].

¹² Более существенное сокращение площади земельных угодий ОПХ по сравнению с их численностью обусловлено тем, что РАСХН передало субъектам Российской Федерации крупные ОПХ, расположенные в Арктической зоне России.

¹³ Валерий Фальков рассказал о масштабной реструктуризации научных организаций и опытно-экспериментальных хозяйств в сфере АПК. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/41093/> (дата обращения: 03.03.2025).

В 2000-е гг. предприняты попытки создания новых форм трансфера аграрных технологий, а также проведения прикладных исследований в рамках общих институтов развития (РОСНАНО, Сколково, Российской венчурной компании и др.), малых инновационных предприятий при вузах и НИИ. Однако эти попытки фрагментарны и не приносят ожидаемого эффекта.

Направления совершенствования научно-технологической политики в сельском хозяйстве

Решающее значение для развития сельскохозяйственных исследований и инноваций в России и формирования научно-технологического суверенитета страны в области продовольственной безопасности имеет совершенствование научно-технологической политики. Основными направлениями этого совершенствования являются, на наш взгляд, следующие.

Первое направление. Преодоление ведомственной разобщенности в управлении аграрной наукой путем формирования межотраслевого центра координации сельскохозяйственных исследований и разработок.

Таким центром может являться Отделение сельскохозяйственных наук РАН, которое в соответствии с Уставом РАН наделено функциями координации фундаментальных и поисковых НИР, экспертного научного обеспечения деятельности органов государственной власти Российской Федерации, научно-методического руководства научной и научно-технической деятельностью аграрных вузов. Однако в настоящее время основное внимание Отделения сосредоточено на сопровождении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 гг.). Сельскохозяйственные исследования в рамках других программ (включая программы Минсельхоза России и других министерств и ведомств, научных фондов, государственных институтов развития, венчурных компаний, частных институтов и лабораторий и др.) Отделением не координируются, кроме проведения экспертизы ряда отчетов о НИР. Таким образом, необходимо существенное расширение предметного поля деятельности Отделения путем создания постоянно действующего межведомственного координационного совета с участием представителей различных министерств и ведомств, отраслевых союзов и ассоциаций агробизнеса, институтов развития, вузов и др.

Второе направление. Рост объемов и оптимизация структуры финансирования сельскохозяйственных исследований.

Объем внутренних затрат на исследования и разработки в области сельскохозяйственных наук по отношению к валовой добавленной стоимости, производимой в растениеводстве, животноводстве, охоте и предоставлении услуг в этих областях, должен быть увеличен с 0,74% в 2023 г. до 2 % к 2030 г., а в долгосрочной перспективе — до 3–4%. В приоритетном порядке должны быть увеличены расходы на прикладные

исследования и разработки. Их доля в общем объеме внутренних затрат должна составить к 2030 г. 80%, что соответствует среднему показателю по науке в целом. Основным инструментом реализации этой задачи должно стать привлечение в сферу прикладных сельскохозяйственных разработок частных инвестиций и развитие предпринимательского сектора аграрной науки.

На каждый рубль частных вложений в аграрную науку государство должно выделять рубль бюджетных средств. С этой целью целесообразно увеличить предоставление заинтересованным товаропроизводителям субсидированных инвестиционных кредитов, а также грантов на реализацию перспективных инновационных проектов.

Третье направление. Реорганизация сети государственных аграрных НИИ и ОПХ.

В настоящее время из 80 научно-исследовательских институтов, ведущих сельскохозяйственные исследования, 65 НИИ (80%) находятся в ведении Минобрнауки России и проводят НИР в рамках Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 гг.). Ясно, что не все институты действительно занимаются фундаментальной наукой. Часть из них выполняет прикладные исследования, эффективность которых в конечном счете определяется рынком, т.е. спросом на результаты НИР со стороны сельскохозяйственных товаропроизводителей. Организационно-правовой статус таких институтов, являющихся государственными научными бюджетными учреждениями, должен быть приведен в большее соответствие с характером их научной деятельности и спецификой ее результатов. В частности, целесообразна их реорганизация в государственные автономные учреждения, учредителями которых остается государство, но которые обладают большей финансово-хозяйственной самостоятельностью и оперативностью в принятии управленческих решений. Автономное учреждение вправе пользоваться кредитными средствами, участвовать в уставном капитале других компаний, производить операции с ценными бумагами, использовать упрощенную систему налогообложения. При заключении крупных сделок ожидать согласия учредителя не нужно. Все существенные решения, в т.ч. распределение полученных доходов, принимает наблюдательный совет, в состав которого могут входить представители бизнеса. При этом автономное учреждение может продолжать выполнять государственный заказ, формируемый учредителем.

В приоритетном порядке в автономные учреждения целесообразно переводить НИИ, в финансировании которых существенную долю (более 40%) занимают внебюджетные источники, и прежде всего доходы от реализации результатов интеллектуальной деятельности (семян высших репродукций, племенного скота и материалов, консультационных услуг и др.).

Статус государственного научного бюджетного учреждения должны сохранить, как правило, НИИ, выполняющие фундаментальные исследования, необходимые для разработки критических и сквозных технологий, определенных в Указе Президента Российской Федерации

от 18 июня 2024 г. № 529 «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоемких технологий»¹⁴.

Необходимо также продолжить курс на приватизацию опытных хозяйств при условии сохранения ими специфики хозяйственной деятельности, связанной с производственной адаптацией и тиражированием результатов НИР. Часть неэффективных ОПХ могут быть закрыты, а их основные фонды, и прежде всего земля, переданы в НИИ. Речь идет в первую очередь о НИИ, при которых организованы селекционно-семеноводческие и селекционно-племенные центры.

Четвертое направление. Стимулирование притока в аграрную науку молодых ученых.

Как известно в России осуществляется целый комплекс мер по привлечению в науку талантливой молодежи. В частности, по инициативе Минобрнауки России в аграрных НИИ в период 2018–2021 гг. создано 114 молодежных лабораторий, на работу в которые принято свыше 1 100 молодых научных сотрудников¹⁵. Ключевым условием пополнения научных организаций молодыми научными кадрами является интеграция деятельности НИИ с вузами путем создания в НИИ базовых кафедр высших учебных заведений, осуществления совместных научно-исследовательских проектов, приглашения ведущих ученых НИИ к сотрудничеству с отделами аспирантуры вузов и др.

Выпускники аспирантуры должны пользоваться льготами, предоставляемыми молодым специалистам сельского хозяйства. Учитывая, что большинство НИИ находятся в сельской местности, молодые ученые, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, должны становиться участниками программ по льготной сельской ипотеке.

Список литературы

1. Индикаторы инновационной деятельности 2024: статистический сборник / [В.В. Власова, Л.И. Гохберг, Г.А. Грачева и др.]. М.: ИСИЭЭ ВШЭ, 2024. 260 с.
2. Индикаторы инновационной деятельности 2025: статистический сборник / [В.В. Власова, Л.И. Гохберг, Г.А. Грачева и др.]. М.: ИСИЭЭ ВШЭ, 2025. 196 с.
3. Индикаторы науки: 2025: статистический сборник / [Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский, Е.И. Евневич и др.]. М.: ИСИЭЭ ВШЭ, 2025. 396 с.
4. Валовая добавленная стоимость по отраслям экономики в текущих и постоянных ценах // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VDS_god_OKVED2_s_2011-2024.xlsx (дата обращения: 03.03.2025).

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 18 июня 2024 г. № 529 «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоемких технологий». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/409113212/?ysclid=m87lp84blw59306686> (дата обращения: 03.03.2025).

¹⁵ Валерий Фальков рассказал о масштабной реструктуризации научных организаций и опытно-экспериментальных хозяйств в сфере АПК. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/41093/> (дата обращения: 03.03.2025).

5. Валовой региональный продукт в основных ценах (ОКВЭД 2) // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61497> (дата обращения: 03.03.2025).

6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2023: статистический сборник / Росстат. М., 2023. 1126 с.

7. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020: статистический сборник / Росстат. М., 2020. 1242 с.

8. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2024: статистический сборник / Росстат. М., 2024. 1081 с.

9. Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII–XX вв.). М.: Энциклопедия российских деревень, 1995. 574 с.

10. Основные итоги работы Российской академии сельскохозяйственных наук за 2012 г. М.: Россельхозакадемия, 2013. 341 с.

References

1. Indikatory innovatsionnoi deiatel'nosti 2024: statisticheskii sbornik [Innovation Indicators 2024: Statistical Digest] / [V.V. Vlasova, L.I. Gokhberg, G.A. Gracheva et al.]. Moscow, ISIEE VShE, 2024. 260 p. (In Russ.).

2. Indikatory innovatsionnoi deiatel'nosti 2025: statisticheskii sbornik [Innovation Indicators 2025: Statistical Digest] / [V.V. Vlasova, L.I. Gokhberg, G.A. Gracheva et al.]. Moscow, ISIEE VShE, 2025. 196 p. (In Russ.).

3. Indikatory nauki: 2025: statisticheskii sbornik [Science Indicators: 2025: Statistical Digest] / [L.M. Gokhberg, K.A. Ditkovskii, E.I. Evnevich et al.]. Moscow, ISIEE VShE, 2025. 396 p. (In Russ.).

4. Valovaia dobavlennaia stoimost' po otrasliam ekonomiki v tekushchikh i postoiannykh tsenakh [Gross Value Added by Sectors of the Economy in Current and Constant Prices], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VDS_god_OKVED2_s_2011-2024.xlsx (accessed 03 March 2025).

5. Valovoi regional'nyi produkt v osnovnykh tsenakh (OKVED 2) [Gross Regional Product in Basic Prices (OKVED 2)], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://www.fedstat.ru/indicator/61497> (accessed 03 March 2025).

6. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2023: statisticheskii sbornik [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators. 2023, Statistical Collection], Rosstat. Moscow, 2023, 1126 p. (In Russ.).

7. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2020: statisticheskii sbornik [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators. 2020, Statistical Collection], Rosstat. Moscow, 2020, 1242 p. (In Russ.).

8. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2024: statisticheskii sbornik [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators. 2024: Statistical Collection], Rosstat. Moscow, 2024, 1081 p. (In Russ.).

9. Nikonov A.A. Spiral' mnogovekovoi dramy: agrarnaia nauka i politika Rossii (XVIII–XX vv.) [Spiral of Centuries-Old Drama: Agricultural Science and Policy of Russia (XVIII–XX Centuries)]. Moscow, Entsiklopediia rossiiskikh dereven', 1995, 574 p. (In Russ.).

10. Osnovnye itogi raboty Rossiiskoi akademii sel'skokhoziaistvennykh nauk za 2012 g. [Main results of the Work of the Russian Academy of Agricultural Sciences for 2012]. Moscow, Rossel'khozakademiia, 2013, 341 p. (In Russ.).

SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT OF AGRICULTURE IN RUSSIA IN MODERN CONDITIONS

In the last decade, the government has been taking measures to stimulate innovation in agriculture, but the level of scientific and technological development of the industry does not meet public needs. The innovative activity of agricultural producers is lower than the average for the economy. The import of agricultural technologies is significantly inferior to exports, which creates risks for food security. The article analyzes the problems of scientific and technological development of the agricultural sector and substantiates ways to solve them: overcoming departmental disunity in the organization of agricultural science management; increasing the volume and optimizing the structure of financing agricultural research; reorganizing the network of state agricultural research institutes and experimental farms; stimulating the influx of young scientists into agricultural science.

Keywords: food security, agricultural science, scientific and technological policy in agriculture, region.

JEL: E00, Q13, Q16, Q18, L26

Дата поступления — 04.03.2025

Принята к печати — 21.03.2025

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; A.A. Nikonov All-Russian Institute of Agrarian Problems and Informatics — 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. Научно-технологическое развитие сельского хозяйства России в современных условиях // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 110–126. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-110-126>

И.С. БУКИНА

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ СФЕРА РОССИИ ПОД ВОЗДЕЙСТВИЕМ ВНЕШНИХ И ВНУТРЕННИХ ФАКТОРОВ

Изменение внешних условий последних лет приводит к трансформации сложившихся механизмов, определяющих бюджетно-налоговую сферу России. В работе показано, что с 2022 г. бюджет расширенного правительства стал больше зависеть от внутренних факторов, чем от параметров, связанных с мировой конъюнктурой. На поступление нефтегазовых доходов федерального бюджета стали влиять не только цена нефти и валютный курс, но и ограничения по добыче нефти, обусловленные как внешними санкциями, так и добровольными ограничениями. При этом чувствительность нефтегазовых доходов к цене нефти выросла. Рост ненефтегазовых доходов отчасти компенсирует ограничения по поступлению нефтегазовых доходов, однако во многом обеспечивается бюджетным импульсом. В этой связи повышение налоговой нагрузки на ненефтегазовый сектор рассматривается как неизбежная мера для будущей бюджетной устойчивости. Возможности долгового финансирования ограничиваются емкостью внутреннего рынка и проводимой денежно-кредитной политикой. Вместе с тем, используя несовершенства финансового рынка, государство может снижать стоимость обслуживания внутреннего долга.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая сфера, государственный долг, дефицит бюджета, налог на доходы физических лиц, налоговая нагрузка, нефтегазовые доходы, политика финансовой репрессии, рынок государственных облигаций.

JEL: E32, H21, H61

Российская экономика с 2014 г. сталкивается с усилением внешних ограничений и ответных мер, включая финансовые и торговые санкции. Кризис 2022 г. — не первый для российской экономики, но *имеет принципиальные отличия от прошлых шоков.*

Текущие изменения носят постоянный, а не временный характер, что приведет к структурной перестройке экономики и, вероятно, повлияет на траекторию долгосрочного роста. В этой связи необходимо проследить, как изменилось воздействие различных внешних и внутренних факторов на бюджетно-налоговую сферу России. Очевидно,

что состояние бюджетно-налоговой сферы отражает результаты деятельности практически всех сфер экономики. Одновременно бюджетно-налоговая политика влияет на макроэкономические показатели. Четко разграничить влияние внешних и внутренних факторов в открытой экономике не представляется возможным, поскольку результаты внутренней деятельности также зависят от цен на ресурсы, валютного курса, торговых ограничений и т.п. Тем не менее в дальнейшем предлагаются результаты анализа, позволяющие проследить как изменилось соотношение влияния внешних и внутренних факторов на бюджетно-налоговую сферу.

Трансформация бюджетно-налоговой сферы России под воздействием внешних и внутренних факторов

Бюджетно-налоговая сфера России под влиянием внешних и внутренних факторов сформировалась с рядом особенностей.

Первая особенность обусловлена фискальным доминированием. Минфин России обладает большим влиянием по сравнению с другими министерствами и ведомствами. Осторожное управление государственными финансами, политика бюджетной консолидации и накопление резервов на протяжении примерно 12–15 лет были основными приоритетами бюджетно-налоговой политики. Во время накопления профицита федерального бюджета также осуществлялось внутреннее долговое финансирование. Большая часть избыточных бюджетных средств *направлялась на приобретение зарубежных активов*. И хотя вопросы импортозамещения, модернизации и перехода к инновационному развитию неоднократно обсуждались учеными и упоминались в государственных стратегических документах, их реализация в распределении бюджетных средств была ограниченной. Существенные изменения произошли только после введения контрмер в 2014 г. и в результате быстрой адаптации экономики к санкциям 2022 г.

Вторая особенность связана с тем, что Российская Федерация обладает обширными природными ресурсами, и по ряду из них она занимает значимое положение на мировом рынке. Это оказывает существенное влияние на объемы поступлений в бюджет страны, поскольку они напрямую зависят от конъюнктуры рынка. Значительная часть доходов от использования природных ресурсов изымается в федеральный бюджет.

Наконец, третья особенность определяется конструкцией распределения нефтегазовых доходов между уровнями бюджетной системы. Колебания стоимости ресурсов создают потенциальные риски для реализации государственных программ и проектов. Поэтому основная часть доходов от обложения добычи природных ресурсов поступает в федеральный бюджет. Таким образом, он становится своеобразным *амортизатором для бюджетов субъектов Российской Федерации*. В периоды роста цен на сырье федеральный бюджет получает значительные доходы. Часть этих средств изымалась из экономики в соответствии с установленными бюджетными правилами. Однако в условиях сниже-

ния цен на нефть федеральный бюджет испытывает наибольшие трудности. Если это снижение сопровождается снижением деловой активности, федеральный бюджет вынужден оказывать дополнительную поддержку регионам. В периоды экономического спада дефицит федерального бюджета существенно возрастает, отражая не только снижение доходов от добычи природных ресурсов, но и уменьшение доходов субъектов Федерации. Коэффициент волатильности¹ нефтегазовых доходов в 2018–2021 гг. составил 0,23; для нефтегазовых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов – около 0,05. Соответственно, изменчивость нефтегазовых доходов, которые могли превышать 50% общих поступлений федерального бюджета, существенно выше, чем всех прочих доходов, поступающих в бюджеты субъектов Федерации и государственные внебюджетные фонды.

Учитывая роль нефтегазового сектора в России, фискальную нагрузку на экономику целесообразно рассмотреть отдельно – для нефтегазового и нефтегазового секторов.

В 2018 г. как следует из *рисунка 1*, нефтегазовые доходы относительно нефтегазового ВВП оценивались почти в 42,0%. Нефтегазовая нагрузка неуклонно снижалась, достигнув 34,9% в 2020 г. Затем она вновь резко выросла до 41,5%, а в 2023 г. упала до минимума в 31,1%. Ненефтегазовая фискальная нагрузка в среднем за 2018–2023 гг. составила 34,7% относительно ненефтегазового ВВП. Как показано на *рисунке 1*, показатель ненефтегазовой фискальной нагрузки мало колеблется. Единственное исключение – 2022 г., когда ненефтегазовые доходы снизились до 32,6% к ненефтегазовому ВВП. В 2023 г. ненефтегазовая фискальная нагрузка выросла до 35,0%, что значительно превысило показатель нефтегазовой нагрузки.

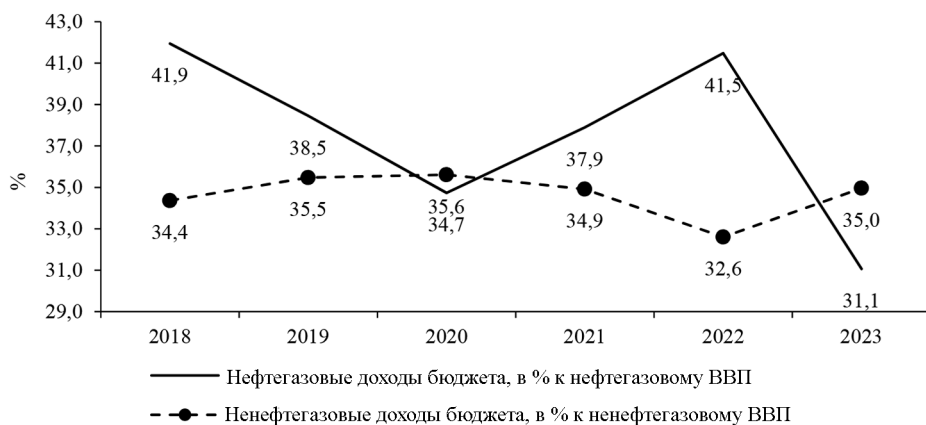


Рис. 1. Нефтегазовая и ненефтегазовая фискальная нагрузка в 2018–2023 гг.

Источник: рассчитано по: [1; 2].

¹ Коэффициент волатильности рассчитывался как отношение стандартного отклонения к среднему значению доходов, выраженных в постоянных ценах 2018 г.

Указанные выше особенности и анализ нефтегазовой и ненефтегазовой фискальной нагрузки позволяют заключить, что в России сложилась бюджетно-налоговая система, где влияние внешних и внутренних факторов разделено между уровнями бюджетной системы. Федеральный бюджет в большей степени зависит от влияния внешних факторов, а бюджеты субъектов Федерации в основном определяются внутренними факторами.

Создание добавленной стоимости также можно рассматривать в разрезе факторов производства. Распределение доходов опосредуется бюджетно-налоговой сферой и воздействует на экономическую динамику. Анализ налоговой нагрузки по факторам производства показывает, что в России нагрузка на прибыль и капитал в среднем выше, чем нагрузка на труд [3, с. 107]. В 2010–2018 гг. росла налоговая нагрузка на труд, при этом *налоговая нагрузка на капитал в среднем была выше*. В сравнении со странами ЕС налоговая нагрузка на труд в России ниже, а налоговая нагрузка на капитал – выше [4]. Это связано с тем, что в ВВП России удельный вес оплаты труда (с учетом скрытой оплаты труда) ниже, чем доля валовой прибыли и валовых смешанных доходов (в среднем за 2018–2023 гг. соотношение составило 42,0 против 48,0% соответственно) [2].

Трансформацию процессов распределения налоговой нагрузки можно проследить с помощью оценок для периода 2018–2023 гг. (см. рис. 2). Общая налоговая нагрузка показывает отношение доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов к ВВП. Для расчета налоговой нагрузки на труд использовалось отношение поступившего налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и страховых взносов на обязательное социальное страхование к объему оплаты труда, включаемой в ВВП при расчете распределительным методом. Еще одна составляющая ВВП – валовая прибыль и валовые смешанные доходы. Налоговая нагрузка на капитал рассчитывалась как отношение налогов и обязательных сборов, источником уплаты которых является валовая прибыль или смешанные доходы (процентные, доходы предпринимателей, рента и прочие), к соответствующей компоненте ВВП. К подобным налогам отнесены: налог на прибыль, налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами, налоги на совокупный доход, налоги на имущество с организаций, налог на игорный бизнес.

Общий показатель налоговой нагрузки снизился с 36,0% в 2018–2019 гг. до 34,0% в 2022–2023 гг. Налоговая нагрузка на валовую прибыль и валовые смешанные доходы превышала налоговую нагрузку на труд почти во все периоды за исключением 2020 и 2023 гг. Среднее значение налоговой нагрузки на капитал составило 25,1%, а налоговая нагрузка на труд в среднем оценивалась в 24,4%. Минимальное значение налоговой нагрузки на капитал наблюдалось в 2020 г. (20,7%). В 2022 и 2023 гг. налоговая нагрузка составила 25,7% и 24,2% соответственно. При этом налоговая нагрузка на труд в 2023 г. росла и в 2023 г. превысила 26,0%.

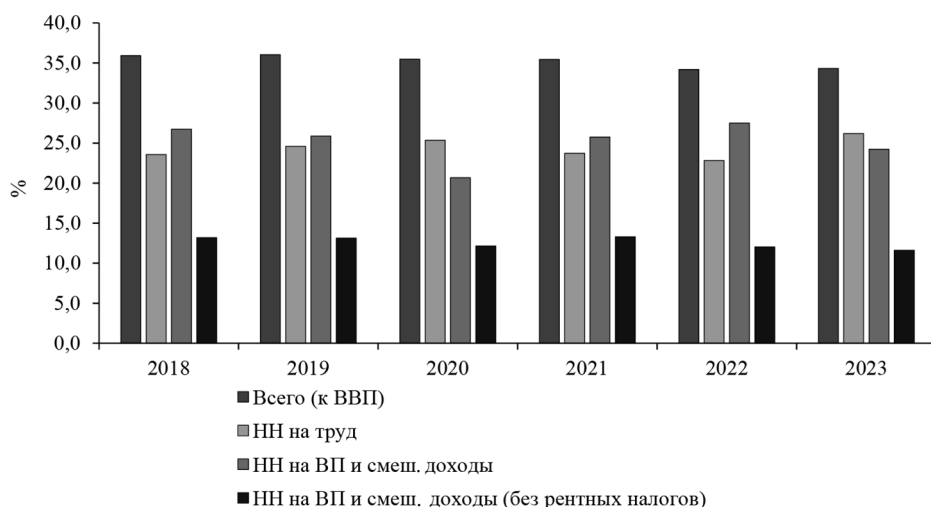


Рис. 2. Налоговая нагрузка по ВВП и его компонентам в 2018–2023 гг., в % к ВВП

Источник: рассчитано по: [2; 5].

Расчет коэффициента вариации за 2018–2023 гг. показал, что *налоговая нагрузка на труд является более стабильной, чем налоговая нагрузка на капитал* (по полному кругу налогов и сборов) – 0,05 против 0,09 соответственно. Если при расчете налоговой нагрузки на валовую прибыль и смешанные доходы исключить налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами, то ее значение и волатильность существенно снижаются. Значение налоговой нагрузки сокращается почти в два раза (см. рис. 2), а коэффициент вариации – до 0,06.

Таким образом, внешние факторы через колебания цен на природные ресурсы определяют более высокие показатели налоговой нагрузки на капитал и ее изменчивости во времени.

Впервые с 2010-х гг. *общая налоговая нагрузка снижается*, несмотря на растущий тренд ВВП (кризисы 2020 и 2022 гг. стали временным отклонением, но не сломали тренд). На *рисунке 3* приведены оценки отклонений фактических значений ВВП от тренда². Отрицательные отклонения ВВП от тренда наблюдались в 2020 г. (-2,8%) и в 2022 г. (-1,2%). Для доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов также были рассчитаны отклонения фактических значений от их трендового ряда данных. В 2020 г. это отклонение составило -2,7%, а в 2022 г. доходы снизились на 2,5% относительно своего тренда. В периоды циклических подъемов выпуска (2019 и 2021 гг.) темпы роста доходов бюджета рас-

² Тренд ВВП и тренд доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов рассчитывались методом Ходрика – Прескотта в постоянных ценах 2018 г. на основе [2; 5].

ширенного правительства опережали рост ВВП и сильнее отклонялись от своих трендовых значений. Таким образом, *опережающий рост доходов компенсировал их большее снижение в периоды спадов.*

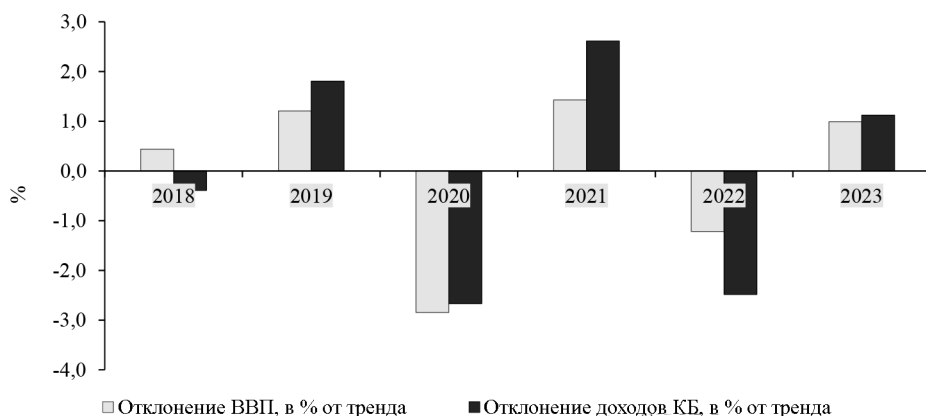


Рис. 3. Отклонение ВВП и доходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов

Источник: рассчитано по: [2; 5].

С 2023 г. картина изменилась. Рост ВВП на 1,0% превысил тренд, а отклонение доходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов составило лишь 1,1%. Используя значения тренда ВВП, недополученные значения ВВП в 2022–2023 гг. можно оценить в 232,6 млрд руб. (в постоянных ценах 2018 г.). Аналогичный расчет для недополученных доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов показывает 514,7 млрд руб. (в 2,2 раза больше). При этом в 2020–2021 гг. недополученный ВВП составил 1 485,9 млрд руб., а бюджет расширенного правительства недополучил всего 17,0 млрд руб. До 2022 г. нефтегазовые доходы в силу высокой волатильности росли с опережением темпов роста ВВП и инфляции. После 2022 г. на поступление нефтегазовых доходов и остальных налогов, взимаемых с доходов нефте- и газодобывающих компаний, также стали влиять санкции в отношении российской нефти, нефтепродуктов и трубопроводного газа. Таким образом, с 2022 г. воздействие мировой рыночной конъюнктуры на доходы расширенного правительства снизилось, большее влияние приобрели внутренние факторы (производительность, темпы роста выпуска, доходов и т.п.).

Бюджетно-налоговая сфера в 2022–2024 гг.

В 2022 г. на фоне падения ВВП расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросли на 1,3% (в сопоставимых ценах) по сравнению с 2021 г. В 2023 г. рост расходов составил уже 6,6%. Бюджетный

импульс, по данным Минфина России, в 2023 г. составил порядка 5,0% ВВП³. Одновременно наблюдался *восстановительный рост выпуска*. Функциональная структура расходов бюджета не публикуется, из доступной информации очевидно, что средства направлялись на производство продукции военно-промышленного комплекса, различные выплаты населению, поддержку промышленности и стратегически важных секторов.

Трансформация доходной части бюджета после 2022 г. коснулась динамики нефтегазовых доходов, а также их соотношения с ненефтегазовыми. В предыдущие годы кризисы сопровождались значительным снижением цены нефти и падением нефтегазовых доходов (например, в 2008 г., 2015–2016 гг., 2020 г.). В 2022 г., несмотря на падение ВВП, нефтегазовые доходы федерального бюджета достигли почти 11,6 трлн руб. (7,5% ВВП) — максимального значения за все периоды. В ответ на введенные санкции в I квартале 2022 г. резко увеличились закупки российской нефти, цена нефти на мировом рынке выросла, а рубль обесценился. Со второй половины 2022 г. ежедневная добыча нефти сокращалась. Это связано не только с действующими санкциями, но и добровольными ограничениями⁴ в рамках ОПЕК+. В результате в 2023 г. нефтегазовые доходы федерального бюджета составили лишь 8,8 трлн руб. (на 16,3% меньше, чем по итогам 2021 г. в сопоставимых ценах). В 2024 г. нефтегазовые доходы превысили 11,1 трлн руб., что на 15,2% выше значений прошлого года (в сопоставимых ценах). С учетом накопленной инфляции (более 30,0%) нефтегазовые доходы в 2024 г. практически сопоставимы со значениями 2021 г.

Отдельным вызовом для доходных поступлений стало *искажение прежней методики расчета цены нефти сорта «Юралс»*. Биржевые цены сорта «Юралс» перестали отражать фактическую стоимость реализации российских углеводородов. Это связано с введением ограничений на продажу нефти и нефтепродуктов из России, а также установлением потолка цены на российскую нефть. В Налоговый кодекс Российской Федерации и Постановление Правительства от 26 февраля 2013 г. № 155 были внесены изменения в оценку коэффициента Кц для расчета НДС в виде нефти⁵. Минфин России продолжает использовать ма-

³ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов // Официальный сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304155 (дата обращения: 12.02.2025).

⁴ Россия ограничит добычу и экспорт нефти во II квартале. URL: <https://www.argusmedia.com/ru/news-and-insights/latest-market-news/2544318-rossiya-ogranichit-dobychu-i-eksport-nefti-vo-ii-kvartale> (дата обращения: 13.02.2025).

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2013 г. № 155 (ред. от 23 января 2024 г.) «О порядке мониторинга цен на нефть сырую марки “Юралс” на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском), нефть сырую марки “North Sea Dated” на рынке Северного моря, а также о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. № 251» (вместе с «Правилами мониторинга цен на нефть сырую марки “Юралс” на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском), нефть сырую марки “North Sea Dated” на рынке Северного моря»).

териалы агентства «Аргус» (*Argus*), которое также внесло изменения в свою методику расчета среднемесячной цены российской нефти, для сопоставления расчетной цены нефти сорта «Юралс» с ценой нефти на рынке Северного моря (*North Sea Dated*) и оценки дисконта⁶.

Средняя цена на нефть сорта «Юралс» для целей расчета НДС с 1 января 2024 г. рассчитывается как среднее арифметическое значение ежедневных цен на нефть при поставках в морские порты России — Приморск и Новороссийск — на базисе поставки FOB (расходы на транспортировку и сопутствующие риски несет покупатель). В 2022 и 2023 гг. отклонение цены нефти сорта «Брент» от расчетной цены сорта «Юралс» достигало почти 35,0 долл. США за баррель (см. рис. 4). Уже в 2024 г. это отклонение было не более 15,0 долл. США за баррель. Таким образом, новая методика оценки стоимости нефти *позволила компенсировать сокращение нефтегазовых доходов*, связанное с недооценкой НДС из-за ценовых искажений. Расчет коэффициентов корреляции до и после 2022 г. показал, что зависимость нефтегазовых доходов федерального бюджета от цены нефти усилилась [8].



Рис. 4. Среднемесячные расчетные цены нефти сорта «Юралс» и цены нефти сорта «Брент» в 2022–2024 гг.

Источник: рассчитано по: [6; 7].

Ненефтегазовые доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов нако-

⁶ Отмечается, что цена *North Sea Dated* «отражает стоимость корзины из пяти сортов нефти, добываемых в Северном море, — Брент, Фортиз, Осеберг, Экофиск и Тролль, которые оцениваются на базисе fob Северное море, а также американского сорта WTI Мидленд, котировка которого рассчитывается на базисе cif Роттердам и приводится к базису виртуальной цены fob в Северном море. Argus формирует котировку Североморский датированный на основе цен на эти физические объемы, котировок контрактов на разницу (CfD) и форвардных контрактов» (Argus North Sea Dated (Argus Североморский датированный)). URL: <https://www.argusmedia.com/ru/methodology/key-commodity-prices/argus-north-sea-dated> (дата обращения: 14.02.2025). Таким образом, указанная котировка близка к стоимости сорта «Брент».

пленным итогом за 2022–2023 гг. выросли на 3,9% по сравнению с 2021 г. (в сопоставимых ценах). За январь – сентябрь 2024 г. объем нефтегазовых доходов превысил 41,8 трлн руб. В сравнении с 9 месяцами 2023 г. они выросли на 9,4% (в сопоставимых ценах). Основной рост нефтегазовых доходов обеспечивается поступлением НДС, НДС от реализации товаров (работ, услуг), реализуемых на территории России, и прочих неналоговых доходов. Если в 2023 г. поступления НДС выросли на 7,8% по сравнению с предыдущим периодом, то за 9 месяцев 2024 г. – уже на 16,1% в сравнении с аналогичным периодом 2023 г. В 2024 г. продолжает расти заработная плата (в т.ч. за счет бюджетных средств), растут доходы предпринимателей. Также с 2024 г. отменен мораторий на обложение процентных доходов, а к доходам свыше 5 млн руб. в год. стала применяться повышенная ставка 15%.

В условиях бюджетного стимулирования, растет потребительский спрос и обороты внутренней торговли, что способствует росту поступлений НДС. В 2023 г. по отношению к 2022 г. в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило на 4,5% (в сопоставимых ценах) больше НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории России. В январе – сентябре 2024 г. НДС по внутренним операциям вырос на 6,8% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (в сопоставимых ценах). При этом поступления от акцизов не растут вслед за увеличением продаж. В периоды роста цены нефти срабатывает демпферный механизм (обратный акциз), поэтому прирост поступлений от прочих акцизов нивелируется вычетом акциза на нефтяное сырье, переданное на переработку. Так, в январе – сентябре 2024 г. в федеральном бюджете значилось более 2,8 трлн руб. в виде обязательств по вычету акциза на нефтяное сырье, направляемое на переработку.

Устойчиво растут поступления практически по всем видам неналоговых и прочих доходов. Наибольший рост показывают доходы от использования государственного и муниципального имущества, платежи при пользовании природными ресурсами, доходы от продажи материальных и нематериальных активов, штрафы и санкции. В бюджет также поступает прибыль компаний с государственным участием. В качестве особой меры Правительство Российской Федерации стало использовать разовые налоговые сборы, которые приводят к отказу подобных компаний от выплаты дивидендов⁷.

Рост бюджетных расходов – выше плановых значений, прежде всего в федеральном бюджете – еще одно изменение в бюджетно-налоговой сфере с 2022 г. Расходы бюджета расширенного правительства в 2022–2023 гг. выросли на 8,0% в сопоставимых ценах, из них расходы федерального бюджета увеличились на 5,5%.

⁷ Власти решили изъять половину прибыли «Газпрома» в виде налогов. URL: <https://www.rbc.ru/business/30/06/2022/62bd9e199a79470d06493536>; Минфин предложил увеличить ставку для налога на прибыль «Транснефти» до 40%. URL: <https://www.interfax.ru/business/993176> (дата обращения: 17.02.2025).

За 9 месяцев 2024 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросли на 7,5% в реальном выражении. Рост расходов федерального бюджета на 12,0% обогнал потребительскую инфляцию в январе — сентябре 2024 г. Предварительный результат исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в январе — сентябре 2024 г. — профицит в размере 577,3 млрд руб. По предварительным оценкам Минфина России, по итогам 2024 г. дефицит федерального бюджета достиг почти 3,5 трлн руб. (1,7% ВВП)⁸.

Сверхплановый рост расходов федерального бюджета можно проследить через сопоставление параметров Федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ и Законопроекта о федеральном бюджете на 2025–2027 гг. (см. таблицу).

Расходы федерального бюджета в 2024–2027 гг. (в млрд руб.)

Показатель	2024	2025	2026	2027
Расходы всего				
Утвержденные Федеральным законом от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ	36 660,7	34 382,8	35 587,4	36 820,8 ⁹
Указанные в пояснительной записке (ПЗ) к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»	39 406,6	41 469,5	44 022,2	45 915,6
Расходы по разделу «Национальная оборона»				
Утвержденные Федеральным законом от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ	10 775,4	8 534,1	7 409,0	—
В % к ВВП (Утв. ФЗ № 540)	6,0	4,5	3,7	—
Указанные в ПЗ к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»	—	13 490,9	12 797,6	13 068,5
В % к ВВП (ПЗ)	—	6,3	5,6	5,3
Справочно: отклонение ПЗ от ФЗ № 540				
Расходы, всего	2 745,9	7 086,7	8 434,8	9 094,8
Национальная оборона	—	4 956,8	5 388,7	—

Источник: [9; 10].

⁹ Бюджетный прогноз.

⁸ Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за 2024 г. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_2024_god (дата обращения: 16.02.2025).

Из *таблицы* следует, что расходы на национальную оборону в 2023 г. выросли почти на 30,0% (в сопоставимых ценах) по сравнению с предыдущим годом [10]. В 2022 г. расходы федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» превысили 4,6 трлн руб. (3,0% ВВП). В 2023 г. эти расходы выросли до 3,7% к ВВП. Утвержденные расходы на национальную оборону в 2024 г. составляют 10,8 трлн руб. (6,0% ВВП). В 2025 г. запланировано номинальное увеличение оборонных расходов на 25,0% по сравнению с предыдущим годом, относительно ВВП они составят 6,3%. Отметим, что за период 2006–2021 гг. расходы федерального бюджета на национальную оборону по отношению к ВВП не превышали 3,0%. Максимальный уровень наблюдался в 2016 г. – 4,4%⁹ [2]. Согласно планируемому значению, *общий объем расходов федерального бюджета будет расти* в соответствии с прогнозируемым уровнем инфляции (*см. таблицу*). Таким образом, для достижения установленных значений расходов на национальную оборону должны сокращаться расходы по другим разделам.

При отсутствии фактических данных приходится опираться на утвержденные значения расходов федерального бюджета на очередной год. Сопоставляя утвержденные значения в 2024 и 2025 гг., можно видеть, что выше прогнозируемой инфляции (4,5% в 2025 г.) планируется рост расходов по таким разделам, как «Общегосударственные вопросы», «Национальная экономика», «Здравоохранение», «Охрана окружающей среды», «Обслуживание государственного и муниципального долга», «Жилищно-коммунальное хозяйство» (*см. рис. 5*).



Рис. 5. Расходы федерального бюджета по разделам классификации расходов (утв. значения) в 2024 и 2025 гг., в млрд руб.

Источник: [9; 10].

⁹ Краткая информация об исполнении федерального бюджета. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute> (дата обращения: 15.02.2025).

Из рисунка 5 следует, что *расходы на социальную политику в 2025 г. номинально сократятся на 16,0%*. Планируется сокращение межбюджетных трансфертов. Расходы на образование, культуру номинально вырастут, но с темпом ниже прогнозируемой инфляции.

Таким образом, структура расходов федерального бюджета все больше будет смещаться в пользу финансирования национальной обороны за счет сжатия текущих и инвестиционных расходов по остальным направлениям. В краткосрочном периоде это чревато инфляционными рисками, а в долгосрочном периоде может замедлить экономический рост.

Тенденции и риски обеспечения расходной части бюджета

Как следует из проведенного анализа, для выполнения заявленных обязательств возможности бюджетно-налоговой сферы в текущих условиях *близки к пределу*. Несмотря на давно известные системные проблемы и риски бюджетно-налоговой системы России, она менялась медленно и незначительно. Рассмотренные изменения в бюджетно-налоговой сфере под влиянием внешних и внутренних факторов, а также необходимость структурной перестройки российской экономики *требуют срочного принятия назревших решений*.

С 2025 г. в силу вступили изменения по ряду основных налогов, повышающие налоговую нагрузку практически для всех категорий налогоплательщиков. Одним из знаковых изменений стало расширение прогрессивной шкалы НДФЛ. Предложения по введению прогрессивной шкалы НДФЛ неоднократно предлагались российскими учеными [11; 12]. Однако введенные изменения затрагивают небольшую группу налогоплательщиков и не смогут решить проблему дифференциации доходов.

В отношении налога на прибыль повышена ставка, по которой налог поступает в федеральный бюджет (теперь максимальная ставка составляет 25%). Изменены условия налогообложения для плательщиков единого налога по упрощенной системе налогообложения. При превышении установленного уровня доходов плательщик теперь обязан уплачивать НДС. По оценке, в 2025 г. федеральный бюджет получит в совокупности около 3,6 трлн руб. [10] в результате введенных изменений.

Повышение налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор — *необходимая мера* для повышения бюджетной устойчивости и эффективности перераспределения доходов. Однако рост налоговой нагрузки может снизить стимулы инвестиционной активности¹⁰.

Возможности обеспечения бюджетных обязательств также определяются выбором источников финансирования дефицита федерального бюджета и динамикой государственного долга.

В сравнении с развитыми странами объем государственного долга России остается на уровне, *существенно ниже критических значений*. В 2022–2023 гг. государственный долг составлял около 15,0% ВВП.

¹⁰ По оценкам ученых [13], повышение налоговой нагрузки оказывает большее негативное влияние на выпуск, чем снижение государственных расходов.

Внешний долг снижался, начиная с 2000-х гг. С 2022 г. в связи с финансовыми санкциями и ответными ограничениями со стороны российских властей внутренний долг продолжает снижаться: по состоянию на 1 января 2022 г. внешний долг составлял 59,7 млрд долл. США, а на 1 января 2025 г. оценивался в 52,1 млрд долл. США. При этом растет внутренний долг: на 1 января 2022 г. он составлял около 15,8 трлн руб., а по состоянию на 1 января 2025 г. достиг почти 23,1 трлн руб.

По предварительной оценке, нефтегазовый дефицит федерального бюджета в 2024 г. составил около 15,0 трлн руб. (7,3% ВВП)¹¹. Источниками покрытия нефтегазового дефицита остаются дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета, средства Фонда национального благосостояния (ФНБ) и внутренние заимствования.

Объем ФНБ по состоянию на 1 января 2025 г. составлял 11,9 трлн руб. (6,2% ВВП), из них ликвидные средства Фонда оценивались почти в 3,5 трлн руб. (2,0% ВВП). В 2024 г. были возобновлены операции с иностранной валютой и золотом согласно бюджетным правилам. Дополнительный объем нефтегазовых доходов федерального бюджета за 2024 г. оценивается в 1,3 трлн руб. В целях поддержания стабильности валютного рынка Центральный банк Российской Федерации определил и регулярно пересматривает порядок, в соответствии с которым проводятся операции в рамках бюджетного правила. Покупки и продажи валюты производятся небольшими объемами и рассчитываются с учетом остальных операций за счет средств ФНБ. В частности, в I полугодии 2024 г. фактически осуществлялись операции по чистой продаже иностранной валюты¹². Объем продаж иностранной валюты и золота в рамках бюджетного правила был установлен в размере 11,8 млрд руб. в день¹³. Фактически Банк России продавал в среднем 7,0 млрд руб. в день¹⁴. На II полугодие 2024 г. объем ежедневных продаж иностранной валюты был установлен в размере 8,4 млрд руб. в день. В среднем с июня по декабрь 2024 г. Банк России ежедневно продавал около 4,7 млрд руб. в рамках бюджетного правила¹⁵.

Практика зеркалирования операций наряду с бюджетным правилом *должна стабилизировать бюджет без искажения курса рубля*. Однако с 2022 г. приходилось неоднократно приостанавливать действие как бюджетного правила, так и порядка зеркалирования операций. Подход к реализации бюджетного правила, разработанный Банком России

¹¹ Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за 2024 г. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_2024_god (дата обращения: 16.02.2025).

¹² Комментарий Банка России об операциях со средствами Фонда национального благосостояния на внутреннем валютном рынке в 2024 году. URL: <https://www.cbr.ru/press/event/?id=17240> (дата обращения: 01.08.2024).

¹³ Там же.

¹⁴ Факторы формирования ликвидности банковского сектора. URL: <https://www.cbr.ru/statistics/flikvid/> (дата обращения: 20.02.2025).

¹⁵ Там же.

и Минфином, ограничен, если растет волатильность рубля или резко снизятся цены на нефть¹⁶.

В настоящее время внутренний долг стал основным источником финансирования дефицита федерального бюджета, поскольку внешние заимствования ограничены, а *ликвидных средств ФНБ хватит не более, чем на год*. Вместе с тем существует ряд ограничений, связанных с размещением внутреннего долга.

Во-первых, сбережения населения, которые могут стать потенциальным источником финансирования государственного долга, почти не поступают на рынок ценных бумаг из-за низкого уровня доверия и финансовой грамотности. Во-вторых, ужесточение денежно-кредитной политики снижает стоимость государственных облигаций и значительно повышает расходы на обслуживание внутреннего долга. Если в начале 2024 г. очередные выпуски облигаций федерального займа (ОФЗ) размещались по 12,0–13,0% годовых, то к концу года средневзвешенная доходность к погашению превысила 17,0%¹⁷.

Выкуп ОФЗ на аукционах преимущественно осуществляется крупными банками — системно значимыми кредитными организациями (СЗКО). По данным Банка России, в январе — октябре 2024 г. более 50,0% покупок на аукционах Минфина России осуществлялось СЗКО. В июне — июле 2024 г. их доля превысила 80,0%¹⁸. По сведениям участников рынка, на тех аукционах, которые признаются состоявшимися, почти весь объем часто выкупается одним или несколькими крупными лотами¹⁹. Таким образом, есть крупные участники рынка, вероятно, банки с государственным участием, которые обеспечивают необходимый объем финансирования долга. При этом на вторичном рынке ОФЗ СЗКО и прочие банки выступают основными продавцами бумаг, которые в основном переходят в руки физических лиц и некредитных финансовых организаций²⁰.

Несовершенства финансового рынка, с одной стороны, затрудняют размещение государственного долга на рыночных условиях, с другой — создают условия для проведения политики финансовой репрессии, — занижение (относительно рыночной ставки процента) доходности по государственному долгу, применение административных мер и налоговых механизмов, вынуждающих агентов держать государственные ценные бумаги. Политика финансовой репрессии, таким образом, позволяет *использовать несовершенства финансового рынка*

¹⁶ Комментарий Банка России об операциях со средствами Фонда национального благосостояния на внутреннем валютном рынке в 2024 году. URL: <https://www.cbr.ru/press/event/?id=17240> (дата обращения: 01.08.2024).

¹⁷ Приложение к «Обзору рисков финансовых рынков». Октябрь 2024 г. URL: <https://www.cbr.ru/analytics/finstab/orfr> (дата обращения: 08.02.2025).

¹⁸ Приложение к «Обзору рисков финансовых рынков». Октябрь 2024 г. // Банк России. URL: <https://www.cbr.ru/analytics/finstab/orfr> (дата обращения: 08.02.2025).

¹⁹ PRO облигации. Аналитика по облигациям от профессионалов долгового рынка с многолетним опытом. URL: https://t.me/pro_bonds (дата обращения: 28.11.2024).

²⁰ Приложение к «Обзору рисков финансовых рынков». Октябрь 2024 г. // Банк России. URL: <https://www.cbr.ru/analytics/finstab/orfr> (дата обращения: 08.02.2025).

для снижения стоимости обслуживания государственного внутреннего долга [14; 15].

Особенность структуры спроса на первичном и вторичном рынках ОФЗ, рассмотренная выше, может служить иллюстрацией политики финансовой репрессии. Еще одним эффектом политики финансовой репрессии считается занижение доходности ОФЗ. На *рисунке 6* показан расчет отклонения доходности ОФЗ по средневзвешенной цене (по итогам проведения аукциона) от альтернативных банковских активов – кредитов, выдаваемых нефинансовым организациям (далее – НФО) на срок свыше 1 года, и ипотечных кредитов. Для сравнения приводится отклонение доходности ОФЗ от ключевой ставки Банка России.

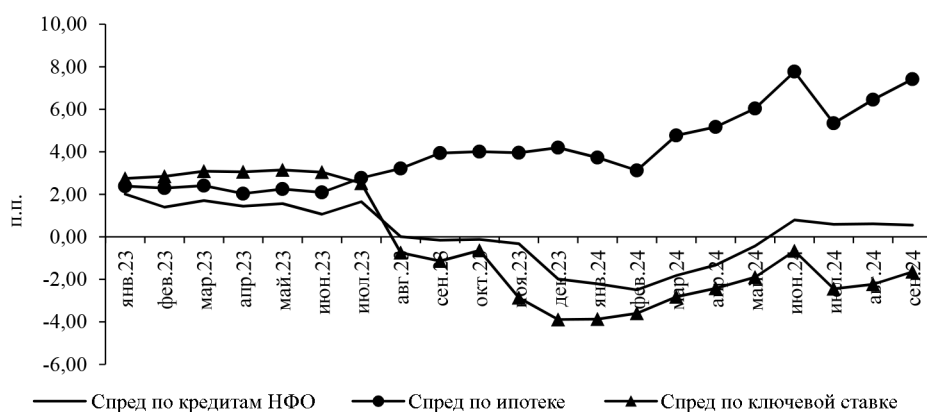


Рис. 6. Спреды доходности ОФЗ и процентов по кредитам нефинансовым организациям, ипотечным кредитам и ключевой ставке, в п.п.

Источник: рассчитано по: [16; 17].

До июля 2023 г., как следует из *рисунка 6*, динамика отклонения в доходности по альтернативным активам и ключевой ставке была стабильной. При этом доходность ОФЗ превышала проценты по кредитам НФО, ипотечным кредитам и ключевой ставке. С середины 2023 г. началось ужесточение денежно-кредитной политики, Банк России несколько раз повышал ключевую ставку, поэтому стоимость ОФЗ резко упала. Индекс государственных облигаций Мосбиржи (далее – RGBI)²¹ снижался со второй половины 2023 г., а доходность ОФЗ росла. Однако с августа 2023 г. она стала отставать от ставок по кредитам НФО и ключевой ставки. Но в сравнении со ставками по ипотечным кредитам доходность ОФЗ растет. Это объясняется действием программ льготного ипотечного кредитования, из-за чего средневзвешенные ставки по этим кредитам существенно ниже, чем рыночные. Даже ужесточение порядка выдачи льготной ипотеки с 1 июля 2024 г. не привело к выравниванию

²¹ Индекс Мосбиржи государственных облигаций ценовой в рублях. URL: <https://www.moex.com/ru/index/RGBI> (дата обращения: 28.11.2024).

ставок: в среднем средневзвешенная ставка по кредитам, выданным в течение месяца, не превышала 10,0% осенью 2024 г. [17].

Данные, представленные на *рисунке 6*, позволяют сделать выводы.

Во-первых, доходность ОФЗ ниже, чем ставки по кредитам нефинансовым организациям, несмотря на ужесточение денежно-кредитной политики. Таким образом, стоимость обслуживания государственного долга ниже, чем затраты на финансирование частных инвестиций и оперативных расходов организаций.

Во-вторых, ставки по ипотечному кредитованию ниже, чем доходность ОФЗ. Стоимость ипотечного кредитования для населения финансируется за счет средств федерального бюджета. Программа льготной ипотеки появилась в 2020 г. как мера антикризисного стимулирования. Рост спроса на жилье привел к активному росту цен на недвижимость: например, в 2020 г. цены взлетели на 20,0%²². Почти 1,6 млн ипотечных кредитов выдано за 4 года действия программы. На субсидирование ставок из федерального бюджета было выделено более 500,0 млрд руб.²³ Расходы федерального бюджета на субсидирование ставок по льготной ипотеке продолжают расти в условиях повышения ключевой ставки.

В данном случае политика финансовой репрессии приводит к искажению ценообразования на финансовом рынке и рынке недвижимости. Средства выделяются из федерального бюджета, при этом основная выгода достается строительным организациям и банкам²⁴.

Таким образом, использование несовершенств финансового рынка *позволяет Правительству снижать стоимость обслуживания государственного долга*, несмотря на финансовые санкции. Однако такой инструмент как субсидирование ставок по ипотечным кредитам повышает финансовые риски и приводит к искажению рыночного ценообразования.

Заключение

Международные санкции и растущие расходы федерального бюджета угрожают бюджетной и финансовой стабильности, что требует принятия комплексных мер. Влияние внешних факторов трансформирует роль и эффекты воздействия внутренних факторов на бюджетно-налоговую сферу. В частности, усиливается доминирование финансовых властей. В условиях, когда бюджетные расходы имеют приоритет, снижаются возможности Банка России по таргетированию инфляции.

Возрастают риски бюджетной устойчивости в связи со сверхплановым увеличением бюджетных расходов. Одновременно доходы бюджета

²² Квадратный метр в новостройках Москвы подорожал на Р40 тыс. в 2020 году. URL: <https://realty.rbc.ru/news/600017ab9a79473a831a8a58?from=copyhttps://realty.rbc.ru/news/600017ab9a79473a831a8a58> (дата обращения: 28.11.2024).

²³ Статистика / Минфин России. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/govsupport/igota/statistika> (дата обращения: 28.11.2024).

²⁴ Как правило, ничего застройщики на самом деле не субсидируют. URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=16986> (дата обращения: 28.11.2024).

все еще зависят от конъюнктуры на рынке углеводородов, а их чувствительность к колебаниям цены нефти усилилась. Также возросло влияние способов поставки нефти и нефтепродуктов, добровольных ограничений на добычу и методик расчета цены нефти. Вместе с тем растет удельный вес ненефтегазовых доходов. Отчасти они связаны с результативностью нефтегазодобывающего сектора, однако их наращивание свидетельствует о постепенной переориентации экономики на внутренние источники. Опережающий рост поступлений по основным налогам также связан с бюджетным импульсом, поэтому его еще нельзя отнести на устойчивый рост налогооблагаемой базы.

Рост налоговой нагрузки на ненефтегазовый сектор позволяет компенсировать снижение потенциала нефтегазовых доходов. Предложения по введению прогрессивной шкалы подоходного налога и повышению налога на прибыль давно предлагались в отечественной литературе. Сейчас эти решения выглядят неизбежными и остро необходимыми, но в текущих условиях повышение налоговой нагрузки грозит stagflation.

В результате снижения зависимости от внешнего долга финансирование дефицита федерального бюджета стало определяться преимущественно внутренними факторами. Внутренние заимствования являются менее рискованными с позиции экономической безопасности, однако их объем ограничен внутренними сбережениями и уровнем развития инфраструктуры финансового рынка. Кроме того, ужесточение денежно-кредитной политики отражается на стоимости обслуживания долга. При этом известно, что в условиях фискального доминирования дефицит бюджета может провоцировать инфляцию [19; 20]. Неожиданный рост цен приводит к снижению реальной стоимости государственных долговых обязательств за счет сеньоража. В связи с этим оптимальный уровень инфляции для государственных органов, ответственных за финансовую политику, обычно выше, чем для центрального банка.

Проблемы финансового рынка, с одной стороны, затрудняют свободное размещение государственного долга внутри страны. С другой стороны, правительство может использовать эти проблемы для снижения стоимости обслуживания государственного долга, проводя политику финансовой репрессии. Такая политика приносит выгоду в краткосрочной перспективе, поэтому власти могут быть не заинтересованы в развитии финансового рынка и рыночных механизмов финансирования дефицита бюджета.

В заключение отметим, что в последние годы внешние факторы заострили особенности бюджетно-налоговой сферы России. Эти особенности, как было показано, определяются внутренними условиями, включая институциональную среду. Вопрос о том, в какой степени бюджетная и налоговая политика могут влиять на структуру экономики, остается спорным как в макроэкономической теории, так и по результатам практических исследований.

Список литературы

1. Краткая ежегодная информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов (млрд руб.) // Официальный сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/conbud/execute?id_57=93449-kratkaya_ezhegodnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_konsolidirovannogo_byudzheta_rossiiskoi_federatsii_i_gosudarstvennykh_vnebyudzhethnykh_fondov_mlrd_rub. (дата обращения: 10.02.2025).
2. Валовой внутренний продукт // Официальный сайт ФСГС. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts>. (дата обращения: 10.02.2025).
3. *Лыкова Л.Н., Букина И.С.* Налогообложение прибыли в России: формирование современной модели. М.: ЭКСМО, 2010. 782 с.
4. *Букина И.С., Смирнов А.И.* Направления налоговой политики России и возможность снижения налоговой нагрузки на отечественных производителей, ориентированных на внутренний рынок // *Финансы: теория и практика*. 2020. Т. 24. № 4. С. 111–112.
5. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января года // Официальный сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth> (дата обращения: 10.02.2025).
6. Справочная информация: «Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата» // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/7878e6986f9548d0256bdbb0a819ee666be93965 (дата обращения: 13.02.2025).
7. Europe Brent Spot Price FOB (Dollars per Barrel) // U.S. Energy Information Administration. URL: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=RB RTE&f=M> (дата обращения: 13.02.2025).
8. *Букина И.С.* Состояние российской экономики и бюджетно-налоговая политика // *Россия и Таджикистан в условиях меняющейся мировой экономики: сборник научных трудов Международной российско-таджикской научно-практической конференции*. М., 2024. С. 24–33.
9. Федеральный закон от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_462891/ (дата обращения: 13.02.2025).
10. 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: 16.02.2025).
11. *Лыкова Л.Н.* О возможности возврата к прогрессивному подоходному налогообложению физических лиц в России // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2013. № 6. С. 32–51.
12. *Караваева И.В.* Подоходный налог — регулятор политических процессов в России // *Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова*. 2014. № 3 (69). С. 3–18.
13. *Власов С.А., Дерюгина Е.Б.* Фискальные мультипликаторы в России // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2018. № 2. С. 104–119.
14. *Ахмед Абу Бакр Ф.А.* Влияние финансовой репрессии на экономический рост: эмпирический анализ // *Экономический анализ: теория и практика*. 2017. Т. 16. № 9. С. 1778–1796.
15. *Пак Е.А., Пекарский С.Э.* Внешнеэкономические шоки и инфляция в условиях финансовой репрессии // *Экономическая политика*. 2022. Т. 17. № 6. С. 8–39.

16. Сведения по кредитам нефинансовым организациям в рублях, долларах США, евро и юанях // Банк России. URL: https://www.cbr.ru/statistics/bank_sector/int_rat (дата обращения: 18.02.2025).

17. Показатели рынка жилищного (ипотечного жилищного) кредитования (в целом по Российской Федерации) // Банк России. URL: https://www.cbr.ru/statistics/bank_sector/mortgage (дата обращения: 18.02.2025).

18. Ключевая ставка Банка России // Банк России. URL: https://www.cbr.ru/hd_base/keyrate (дата обращения: 18.02.2025).

19. *Sargent T., Wallace N.* Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. Quarterly Review. 1981. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/6592131.pdf> (дата обращения: 18.02.2025).

20. *Пекарский С.Э.* Взаимодействие денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики и устойчивость государственного долга: дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. 174 с.

References

1. Kratkaia ezhegodnaia informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i gosudarstvennykh vnebiudzhethnykh fondov (mlrd rub.) [Brief Annual Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and State Extra-Budgetary Funds (Billion Rubles)], *Ofitsial'nyi sait Minfina Rossii* [Official Website of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/conbud/execute?id_57=93449-kratkaya_ezhegodnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_konsolidirovannogo_byudzheta_rossiiskoi_federatsii_i_gosudarstvennykh_vnebyudzhethnykh_fondov_mlrd_rub. (accessed 10 February 2025).

2. Valovoi vnutrennii produkt [Gross Domestic Product], *Ofitsial'nyi sait FSGS* [Official Website of the Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts.> (accessed 10 February 2025).

3. Lykova L.N., Bukina I.S. Nalogooblozhenie pribyli v Rossii: formirovanie sovremennoi modeli [Profit taxation in Russia: Formation of a Modern Model]. Moscow, EKSMO, 2010, 782 p. (In Russ.).

4. Bukina I.S., Smirnov A.I. Napravleniia nalogovoi politiki Rossii i vozmozhnost' snizheniia nalogovoi nagruzki na otechestvennykh proizvoditelei, orientirovannykh na vnutrennii rynek [Directions of Russia's Tax Policy and the Possibility of Reducing the Tax Burden on Domestic Producers Focused on the Domestic Market], *Finansy: teoriia i praktika* [Finance: Theory and Practice], 2020, Vol. 24, No. 4, pp. 111–112. (In Russ.).

5. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta RF i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhethnykh fondov na 1 ianvaria goda [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of January 1 of The Year], *Ofitsial'nyi sait Kaznacheistva Rossii* [Official Website of the Treasury of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth> (accessed 10 February 2025).

6. Spravochnaia informatsiia: "Dannye, primeniayemye dlia rascheta naloga na dobychu poleznykh iskopaemykh v otnoshenii nefiti i gazovogo kondensata" [Reference Information: "Data Used to Calculate the Mineral Extraction Tax for Oil and Gas Condensate"], *SPS Konsul'tantPlus* [SPS ConsultantPlus]. (In Russ.). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/7878e6986f9548d0256bdbb0a819ee666be93965 (accessed 13 February 2025).

7. Europe Brent Spot Price FOB (Dollars per Barrel), *U.S. Energy Information Administration*. Available at: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=RB RTE&f=M> (accessed 13 February 2025).

8. Bukina I.S. Sostoianie rossiiskoi ekonomiki i biudzhetho-nalogoivaia politika [The State of the Russian Economy and Fiscal Policy], *Rossii i Tadzhikistan v usloviakh meniaiushcheisia mirovoi ekonomiki: Sbornik nauchnykh trudov Mezhdunarodnoi rossiisko-tadzhikskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Russia and Tajikistan in a Changing Global Economy: Proceedings of the International Russian-Tajik Scientific and Practical Conference]. Moscow, 2024, pp. 24–33. (In Russ.).

9. Federal'nyi zakon "O federal'nom biudzhete na 2024 god i planovyi period 2025 i 2026 godov" ot 27 noyabrya 2023 g. № 540-FZ [Federal Law "On the Federal Budget for 2024 and the Planning Period 2025 and 2026" dated November 27, 2023 No. 540-FZ], *SPS Konsul'tantPlus* [SPS ConsultantPlus]. (In Russ.). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_462891/ (accessed 13 February 2025).

10. Poiasnitel'naia zapiska k proektu 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 for Supporting Legislative Activity]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/727320-8> (accessed 16 February 2025).

11. Lykova L.N. O vozmozhnosti vozvrata k progressivnomu podokhodnomu nalogooblozheniiu fizicheskikh lits v Rossii [On the Possibility of Returning to Progressive Income Taxation of Individuals in Russia], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2013, No. 6, pp. 32–51. (In Russ.).

12. Karavaeva I.V. Podokhodnyi nalog — regulator politicheskikh protsessov v Rossii [Income Tax as a Regulator of Political Processes in Russia], *Vestnik Rossiiskogo ekonomicheskogo universiteta im. G.V. Plekhanova* [Bulletin of the Plekhanov Russian University of Economics], 2014, No. 3 (69), pp. 3–18. (In Russ.).

13. Vlasov S.A., Deriugina E.B. Fiskal'nye mul'tiplikatory v Rossii [Fiscal Multipliers in Russia], *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii* [Journal of the New Economic Association], 2018, No. 2, pp. 104–119. (In Russ.).

14. Akhmed Abu Bakr F.A. Vliianie finansovoi repressii na ekonomicheskii rost: empiricheskii analiz [The Impact of Financial Repression on Economic Growth: an Empirical Analysis], *Ekonomicheskii analiz: teoriia i praktika* [Economic Analysis: Theory and Practice], 2017, Vol. 16, No. 9, pp. 1778–1796. (In Russ.).

15. Pak E.A., Pekarskii S.E. Vneshneekonomicheskie shoki i infliatsiia v usloviakh finansovoi repressii [External Economic Shocks and Inflation in the Context of Financial Repression], *Ekonomicheskaiia politika* [Economic Policy], 2022, Vol. 17, No. 6, pp. 8–39. (In Russ.).

16. Svedeniia po kreditam nefinansovym organizatsiiam v rubliakh, dollarakh SShA, evro i iuaniakh [Information on Loans to Non-Financial Organizations in Rubles], *Bank Rossii* [Bank of Russia]. (In Russ.). Available at: https://www.cbr.ru/statistics/bank_sector/int_rat (accessed 18 February 2025).

17. Pokazateli rynka zhilishchnogo (ipotechnogo zhilishchnogo) kreditovaniia (v tselom po Rossiiskoi Federatsii) [Indicators of the Housing (Mortgage Housing) Lending Market (for the Russian Federation as a Whole)], *Bank Rossii* [Bank of Russia]. (In Russ.). Available at: https://www.cbr.ru/statistics/bank_sector/mortgage (accessed 18 February 2025).

18. Kliuchevaia stavka Banka Rossii [Key Rate of the Bank of Russia], *Bank Rossii* [Bank of Russia]. (In Russ.). Available at: https://www.cbr.ru/hd_base/keyrate (accessed 18 February 2025).

19. Sargent T., Wallace N. Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. Quarterly Review, 1981. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/6592131.pdf> (accessed 18 February 2025).

20. Pekarskii S.E. Vzaimodeistvie denezhno-kreditnoi i biudzhethno-nalogovoi politiki i ustoichivost' gosudarstvennogo dolga. Diss. kand. ekon. nauk [Interaction of Monetary and Fiscal Policies and Public Debt Sustainability. PhD econ. sci. diss.], Moscow, 2006, 174 p. (In Russ.).

RUSSIAN FISCAL SPHERE UNDER THE INFLUENCE OF EXTERNAL AND INTERNAL FACTORS

The changing external conditions of recent years have led to a transformation of the existing mechanisms that determine the Russian fiscal sphere. The paper shows that since 2022, the budget of the expanded government has become more dependent on internal factors than on parameters related to the global situation. The receipt of oil and gas revenues of the federal budget has come to be influenced not only by the price of oil and the exchange rate, but also by restrictions on oil production caused by both external sanctions and voluntary restrictions. At the same time, the sensitivity of oil and gas revenues to the price of oil has increased. The growth of non-oil and gas revenues partly compensates for the restrictions on the receipt of oil and gas revenues but is largely ensured by the budget impulse. In this regard, an increase in the tax burden on the non-oil and gas sector is seen as an inevitable measure for future budget sustainability. The possibilities of debt financing are limited by the capacity of the domestic market and the monetary policy pursued. At the same time, using the imperfections of the financial market, the state can reduce the cost of servicing the domestic debt.

Keywords: budget deficit, financial repression, fiscal sphere, government bond market, oil and gas revenues personal income tax, public debt, tax burden.

JEL: E32, H21, H61

Дата поступления — 22.02.2025

Принята к печати — 15.03.2025

БУКИНА Ирина Сергеевна

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

BUKINA Irina S.

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

Для цитирования:

Букина И.С. Бюджетно-налоговая сфера России под воздействием
внешних и внутренних факторов // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1 (117).
С. 127–147. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-127-147>

Е.С. ТИТОВА

ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ БИОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОТОРЫХ АЗИАТСКИХ СТРАН-ЛИДЕРОВ

Биоэкономика стала одним из наиболее динамично развивающихся и перспективных секторов мировой экономики, обладающим доказанными возможностями использования биотехнологий для сокращения производственных издержек, получения принципиально новых продуктов, в т.ч. снижающих антропогенное воздействие на окружающую среду или принципиальным образом преобразующих отрасли народного хозяйства. С учетом этого в статье представлен анализ опыта развития биоэкономики ряда стран азиатского региона, наибольших по численности населения, включая Китай и Индию, а также нескольких стран, лидирующих по уровню инновационной деятельности (Сингапур, Южная Корея, Япония, Малайзия, Таиланд, Вьетнам, Филиппины и Индонезия). Охарактеризованы некоторые особенности систем организации хозяйственной деятельности в этих странах, связанных с состоянием производительных сил и производственных отношений, а также с функционированием рынков биопродуктов. На основе выявленных особенностей институционального развития биоэкономики в десяти странах Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии сформирована обобщенная функциональная модель организации биоэкономики. Кроме того, проведен качественный анализ организации процесса создания и использования биотехнологий для развития национальных биоэкономик. Автору удалось выделить основные детерминанты развития биоэкономической деятельности в странах указанного региона.

Ключевые слова: биоэкономика, биотехнологии, национальные инновационные системы, страны Азиатского региона, научно-технологическое развитие, регион.

JEL: L65, O32, Q16, Q57

Современная биоэкономика¹ располагает комплексом механизмов «преобразования неустойчивых и зависящих от ископаемого топлива систем в системы, поддерживающие устойчивое экологическое, социальное и экономическое процветание» [2, с. 1]. При этом особенности экономико-

¹ Биоэкономика определяется как производственная система, основанная не только на использовании биотехнологий, но и на коммерциализации научных разработок [1].

географического положения регионов делают необходимой индивидуализацию стратегий развития биоэкономики. Это нашло отражение в одном из принципов развития биоэкономики, сформулированном на форуме «Большой двадцатки» в 2024 г.² Указанный принцип заключается в использовании подходов, *учитывающих специфику страны* и реализацию планов в соответствии с национальными приоритетами, региональными и местными условиями ведения хозяйственной деятельности.

Соответственно, изменения национальных экономик, связанные с появлением новых видов продуктов и рынков сбыта, а также с организацией производства на основе новых биотехнологий, *по-разному интегрируются в национальные системы хозяйственной деятельности* [3]. Как следствие, меняется и институциональная архитектура формируемых секторов биоэкономики в различных странах мира [4]. По этой причине, например, в Европейском союзе существует относительно единая концепция развития биоэкономики³ и единый подход к пониманию содержания термина «биоэкономика», существует коалиция по развитию биоэкономики в странах Африки⁴, единая стратегия развития биоэкономики разработана для стран Восточной Африки⁵, развивается и латиноамериканская сеть биоэкономики⁶.

В то же время в странах Азии подобное единство по разным причинам отсутствует, хотя на уровне региональных объединений стран Азии (АТЭС, АСЕАН и др.) предпринимаются попытки детерминации понятия и определения подходов к развитию биоэкономики⁷ [5].

По указанной причине в статье для детального анализа были отобраны десять стран-лидеров Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии. Наш выбор обусловили позиции государства по показателю глобального инновационного индекса (ГИИ) 2024 г. (см. рис. 1) [6] ввиду разнородного экономико-географического положения и существенных отличий макроэкономических показателей [3]. Первоочередность в анализе отдавалась крупнейшим странам Азии количеству населения – Индии и Китаю. Кроме того, были проанализированы условия развития биоэкономики еще в 8 странах Азиатского региона, лидирующих по уровню инновационного развития (см. рис. 1).

² Forum for international economic cooperation G20 (Brazil, 2024). URL: <https://www.g20.org/en/tracks/sheptra-track/bioeconomy-initiative> (дата обращения: 04.10.2024).

³ A sustainable bioeconomy for Europe. Strengthening the connection between economy, society and the environment: updated bioeconomy strategy. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/edace3e3-e189-11e8-b690-01aa75ed71a1/> (дата обращения: 02.11.2024).

⁴ The Bioeconomy Coalition of Africa. URL: <https://bioeconomy.africa/> (дата обращения: 07.11.2024).

⁵ The East African Regional Bioeconomy Strategy 2021/22. URL: https://www.iacgb.net/lw_resource/datapool/systemfiles/elements/files/2ebdbc71-a097-11ed-9ee4-dead53a91d31/current/document/EAC-Regional-East-Africa-Bioeconomy-Strategy.pdf (дата обращения: 07.11.2024).

⁶ The Latin American Bioeconomy Network. URL: <https://ica.int/en/press/news/latin-american-bioeconomy-network-was-launched-buenos-aires-bid-combine-public-and> (дата обращения: 07.11.2024).

⁷ Understanding the Bio-Circular-Green (BCG) Economy Model // Asia-Pacific Economic Cooperation. URL: [https://www.apec.org/publications/2022/08/understanding-the-bio-circular-green-\(bcg\)-economy-model](https://www.apec.org/publications/2022/08/understanding-the-bio-circular-green-(bcg)-economy-model) (дата обращения: 23.10.2024); Bangkok Goals on Bio-Circular-Green Economy // Asia-Pacific Economic Cooperation. URL: <https://bangkokgoals.apec.org/> (дата обращения: 23.10.2024).

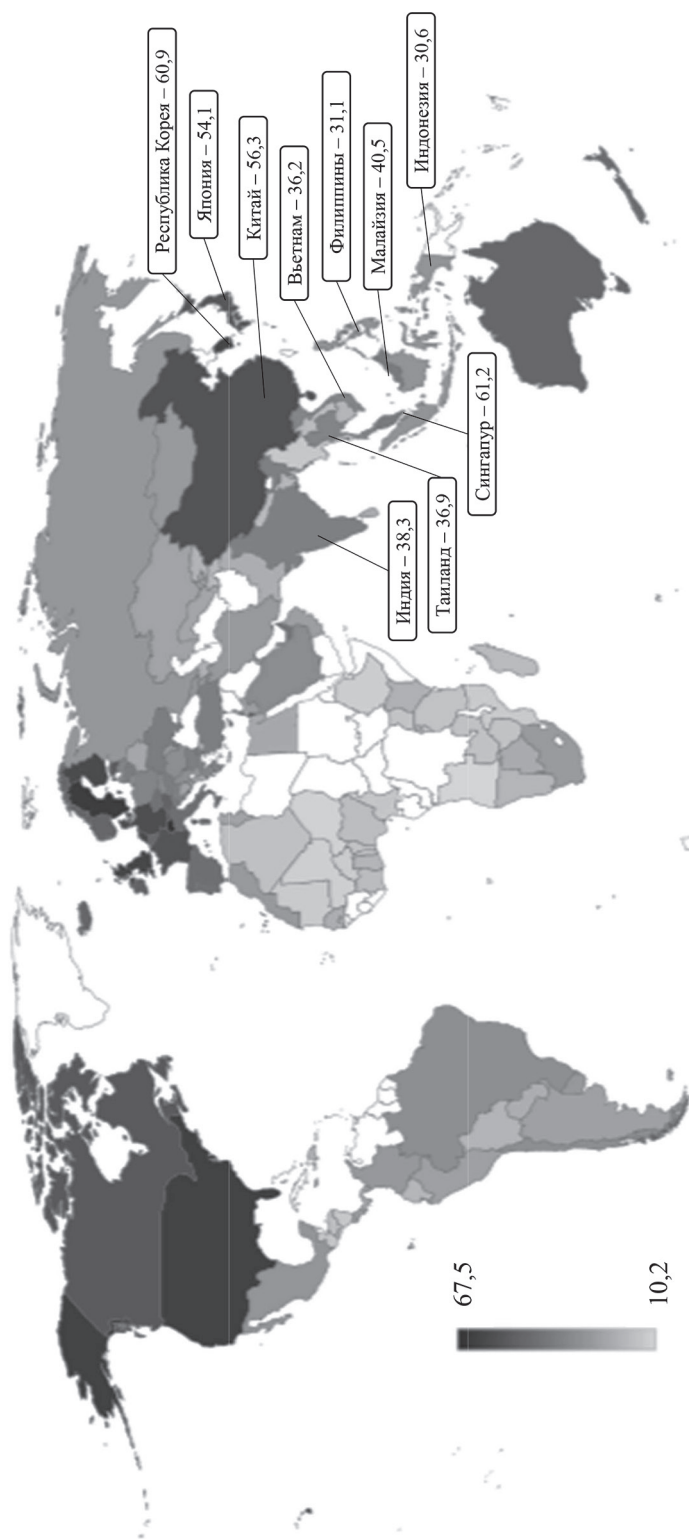


Рис. 1. Глобальный инновационный индекс по странам мира, 2024

Примечание: индекс ГИИ Китая приведен без учета Гонконга.

Источник: составлено автором по: [6].

Общие особенности развития биоэкономики в Индии

По данным национального Совета содействия исследованиям биотехнологической промышленности, объем сектора биоэкономики Индии (ГИИ — 38,3) в 2023 г. достиг 151 млрд долл., что составляет 4,25% от ВВП страны за 2023 г.⁸ (против 86 млрд долл. в 2020 г. — рост почти в два раза). При этом планируемое значение сектора биоэкономики к 2030 г. в стране предполагается в объеме 300 млрд долл.

Для достижения поставленной цели правительство Индии ввело *программу содействия* биотехнологическому производству *BioE3*, название которой расшифровывается как «биотехнологии для экономики, окружающей среды и занятости» (*Biotechnology for Economy, Environment, and Employment*)⁹.

В настоящее время структура биоэкономики Индии включает четыре основных направления: промышленные биотехнологии — биотопливо, биопластики, ферменты и пр. (48,09% от объема сектора биоэкономики в 2023 г.), агrobiотехнологии (8,24%), биофармацевтика (35,65%), а также биоинформатика и исследовательские цифровые сервисы (8,02%). Кроме того, как отдельное направление в биоэкономике Индии выделяют продукты и услуги, связанные использованием биотехнологических достижений в борьбе против вируса *SARS-CoV-19*¹⁰.

Стратегия биоэкономики в стране *исходит из максимизации вовлечения в хозяйственный оборот биомассы*, в т.ч. культивируемых водорослей [7], создания организмов с заданными свойствами, *а также сочетания использования биотехнологий и компьютеризированных систем*, включая искусственный интеллект. Для поддержки, например, производства биоэтанола в стране введены механизмы налогового, кредитного и рыночного стимулирования [8].

При этом биоэкономическая деятельность распространена в 90 городах различных штатов. Только в фармацевтическом производстве действовали 3 тыс. компаний [8]. Подобные биотехнологические компании формируют региональные кластеры, наиболее крупные из которых представлены на *рисунке 2а*.

Правительство Индии значительное внимание уделяет и поддержке биотехнологических стартапов. С 2013 г. их количество *выросло почти в 19 раз*: с 462 ед. в 2013 г. до 8 531 ед. в 2023 г. Регионы наибольшего размещения стартапов представлены на *рисунке 2б*. Кроме того, количество новых предприятий также имеет возрастающую динамику: 840 ед. зарегистрировано в 2020 г., 1 776 ед. — в 2023 г.

⁸ Biotechnology Industry Research Assistance Council (India). The India BioEconomy Report. (IBER 2024). URL: https://birac.nic.in/desc_new.php?id=111 (дата обращения: 15.10.2024).

⁹ Government of India. Ministry of Science & Technology. BioE3. URL: <https://dbtindia.gov.in/news-features/cabinet-approves-bioe3-biotechnology-economy-environment-and-employment-policy>.

¹⁰ The India BioEconomy Report 2024 // Biotechnology Industry Research Assistance Council (India). URL: https://birac.nic.in/webcontent/IBER_2024.pdf (дата обращения: 09.12.2024).

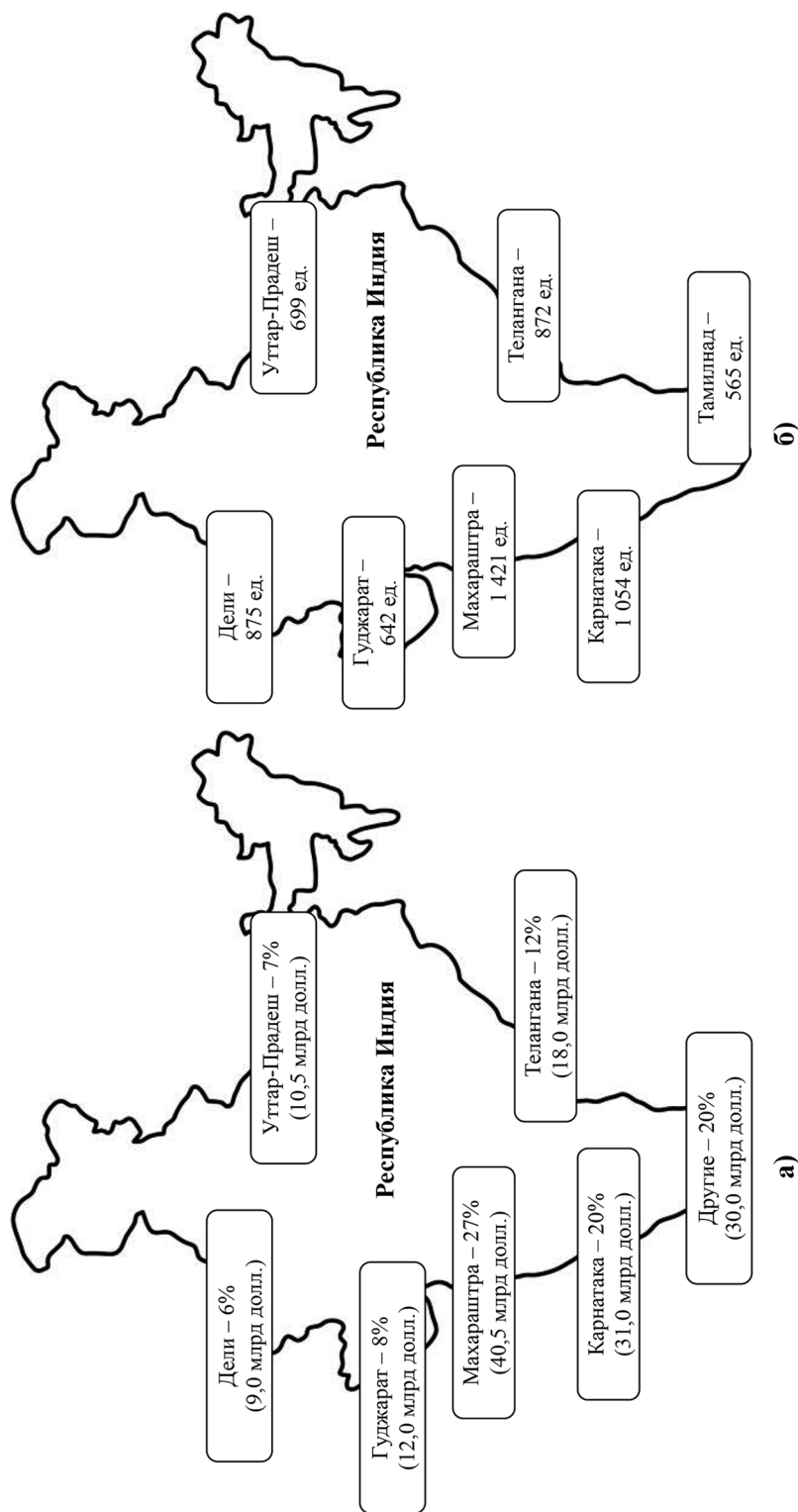


Рис. 2. Основные биотехнологические кластеры по штатам Индии и их вклад в национальную биоэкономику, %, млрд долл. (а); штаты Индии с наибольшим количеством стартапов, ед. (б), 2024 г.

Источник: составлено автором по: [9].

В качестве *особого оператора* создан Совет по содействию научным исследованиям в биотехнологической промышленности, являющийся центром формируемой национальной биоэкономической экосистемы (*Biotechnology Industry Research Assistance Council, BIRAC*)¹¹. Вместе с этим, несмотря на впечатляющие успехи развития биоэкономики Индии, можно отметить и *ряд ограничений* [8]:

- необходимость оптимизации вовлекаемого в переработку с целью производства топлива из сырья, которое может быть использовано как продовольствие (компромисс «продовольствие – топливо»);
- определение баланса площадей, отводимых для выращивания непродовольственных сельскохозяйственных культур, их рентабельности;
- условия труда, при которых происходит производство сельскохозяйственных и других культур.

Таким образом, можно отметить наличие ряда существенных экономических изменений, связанных с развитием биоэкономики: новые источники факторов производства, использование новой техники и технологий, изменение организации процесса производства, переориентация системы государственного управления под решение технологических задач и пр.

Общие особенности развития биоэкономики в КНР

В XXI в. Китай (ГИИ – 56,3) активно инвестирует в распространение технологий переработки биологического сырья (производство биотоплива и биохимических веществ), мощности производства которых оцениваются в 3 млн т ежегодно¹². В КНР с биотрансформацией экономики связывают большие надежды по ликвидации загрязнений окружающей среды, в особенности воздуха, с использованием подхода «отходы для благосостояния» [10].

В 2021 г. в стране принят очередной пятилетний план развития биоэкономики, где биотехнологии оцениваются как *эффективная сила будущего развития*, а ряд сформированных в стране биоиндустриальных кластеров рассматриваются как *новый источник регионального развития*. В то же время среди основных составляющих развития биоэкономики Китая значатся емкость внутреннего рынка, текущие возможности национальной промышленности, объем биологических ресурсов, а также наличие институциональной среды развития. Основные *принципы развития биоэкономики КНР* заключаются в следующем¹³:

¹¹ Biotechnology Industry Research Assistance Council (BIRAC). URL: <https://birac.nic.in/> (дата обращения: 02.11.2024).

¹² The Global Bioeconomy (2024). URL: https://www.naturefinance.net/wp-content/uploads/2024/05/ENG-TheGlobalBioeconomy_FINAL.pdf (дата обращения: 04.09.2024).

¹³ Уведомление Национальной комиссии по развитию и реформам о печати и распространении «14-го пятилетнего плана развития биоэкономики» [на китайском яз.]. URL: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-05/10/content_5689556.htm (дата обращения: 06.10.2024).

- 1) придерживаться инновационного курса (ускорение внедрения биотехнологических инноваций в промышленное производство, увеличение объема профильных научных исследований и научно-технической самодостаточности);
- 2) систематически поддерживать значимость развития биоэкономики (утверждение и реализация комплексных планов по развитию научных исследований, поддержка взаимодействия науки и промышленности);
- 3) развивать международное сотрудничество (участие в обеспечении биобезопасности в мире, обеспечение международной кооперации в области наук о жизни);
- 4) обеспечивать благосостояние населения (гармонизация человека и природы, использование биотехнологий для обеспечения здоровья населения, в т.ч. через достижение экологического благополучия);
- 5) контролировать риски (укрепление национальной биобезопасности и принятие соответствующего закона).

Также в Китае утвержден комплекс мероприятий со сроком исполнения три года для ускорения инновационного развития производства непищевых биоматериалов¹⁴.

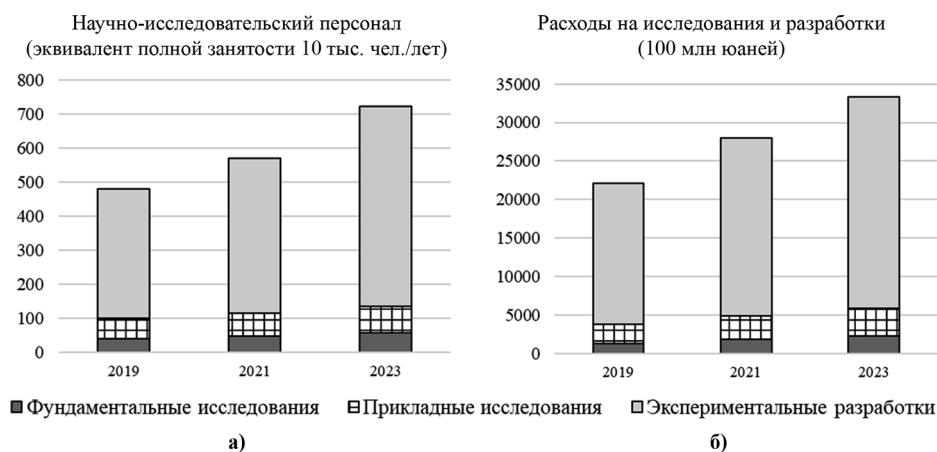


Рис. 3. Динамика отдельных макроэкономических показателей сектора исследований и разработок Китая, 2019–2023 гг.

Источник: составлено автором по: [12].

В целом планы по развитию биоэкономики КНР заключаются в *достижении лидирующих позиций по развитию биоэкономики в мире* [11]. Эти планы обеспечены усилением роли биомедицины, биоинже-

¹⁴ Уведомление Министерства промышленности и информационных технологий и других шести ведомств о выпуске трехлетнего плана действий по ускорению инноваций и разработки непищевых материалов на биооснове [на китайском яз.]. URL: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-01/14/content_5736864.htm (дата обращения: 06.10.2024).

нерии, эко- и агробιοтехнологий, биоэнергетики и других направлений биоэкономики в экономическом развитии страны. Также планы подкрепляются имеющимися сведениями о непрерывном росте доли добавленной стоимости продуктов биоэкономики в ВВП, росте занятости в исследовательском секторе (в особенности в области экспериментальных разработок) (см. рис. 3а) и увеличении расходов на исследования и разработки в целом (например, расходы на экспериментальные разработки за последние пять лет выросли почти в 1,5 раза) (см. рис. 3б).

По имеющимся оценкам, к концу 2025 г. биоэкономика КНР достигнет объема в 3,3 трлн долл. США¹⁵. Проведенный анализ позволяет сделать обобщение, что КНР рассматривает биоэкономику как надотраслевую систему, направленную на обеспечение благополучия населения.

Особенности развития биоэкономики в восьми других странах Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии, лидирующих по уровню инновационного развития

Как показано на *рисунке 1*, наибольший ГИИ (61,2) в странах Азиатского региона оказался у **Сингапура**, где экономическая модель ориентирована на *экспорт высокотехнологичной продукции*, что обусловлено экономико-географическим положением страны и ограниченным количеством природных ресурсов [13]. Вектор инновационного развития с использованием биотехнологий напрямую устанавливается на государственном уровне. Исследовательские программы формируются Национальным исследовательским фондом сообразно установленному на государственном уровне плану развития исследований, инноваций и предпринимательства¹⁶.

В Сингапуре определено развитие четырех стратегических направлений: 1) производство, торговля и связь; 2) устойчивое развитие городов; 3) умная нация и цифровая экономика; 4) здоровье и потенциал человека. Работу по указанным направлениям предполагается осуществлять в т.ч. с использованием биотехнологий, особое внимание при этом уделяется внедрению методов синтетической биологии — новейших достижений в области наук о жизни.

По имеющимся данным в **Южной Корее** (ГИИ — 60,9) за период с 2018 по 2022 г. количество работающих в биоиндустрии увеличилось на 31,5% и составило 61 152 чел.¹⁷ Занятая в этом секторе рабочая сила распределялась относительно равномерно: 37,6% являлись специ-

¹⁵ The Global Bioeconomy. Preliminary Stocktake of G20 Strategies and Practices: a contribution to the Brazilian G20 Presidency's Global Initiative on Bioeconomy. URL: https://www.naturefinance.net/wp-content/uploads/2024/05/ENG-TheGlobalBioeconomy_FINAL.pdf (дата обращения: 06.10.2024).

¹⁶ National Research Foundation (Singapore, NRF). URL: <https://www.nrf.gov.sg/> (дата обращения: 29.10.2024); Research, Innovation and Enterprise 2025 Plan Handbook (Singapore). URL: <https://file.go.gov.sg/rie-2025-handbook.pdf> (дата обращения: 29.10.2024).

¹⁷ Report on Survey of Domestic Bioindustry 2022 [составлен в конце 2023 г.]. URL: https://koreabio.org/en/board/board?bo_table=statistics_en (дата обращения: 21.10.2024).

алистами по продажам или административными работниками, 31,6% — исследователями, а 30,8% были отнесены к производственным рабочим. Примечательно, что в целом около 74% работников биоиндустрии обладали вузовским образованием: 49,0% из них имели академическую степень бакалавра, 19,1% — освоили программы магистратуры, у 6% была высшая квалификация.

Для обеспечения долгосрочной биобезопасности страны в 2020 г. был принят закон о передовых регенеративных биотехнологиях и сформирован научный центр для регулирования биотехнологических продуктов [14].

В Южной Корее действует институциональный оператор биоэкономической деятельности (биоиндустрии) — компания *KoreaBIO*, которая осуществляет мероприятия для содействия технологическому развитию биотехнологической отрасли¹⁸.

По данным на 2022 г. в стране действовали 1 089 биотехнологических компаний, из которых 33,2% приходилось на биофармацевтику, 18,5% компаний специализировались на биохимии и биоинженерии, а более 15% осуществляли производство продуктов питания с использованием биотехнологий.

В планах Южной Кореи к 2030 г. предусматривается увеличение национальной биоэкономики до объема в 76,9 млрд долл.¹⁹ С этой целью правительством разработана и принята инициатива «Биоэкономика 2.0»²⁰, в которой основное внимание сосредоточено на производстве биоматериалов, а также на развитии биоэнергетики, цифровых технологий и биофармацевтики.

В Японии (ГИИ — 54,1) развитие биоэкономики — часть интегрированной инновационной стратегии²¹. Биоэкономическая деятельность этой страны в целом направлена на отказ от ископаемого топлива и достижение ресурсно-автономной экономики за счет биопроизводства, повышение производительности при одновременном снижении нагрузки на окружающую среду, улучшение состояния здоровья населения и т.д.

Для обеспечения развития указанных направлений на государственном уровне определены перспективные рынки. Для каждого из этих рынков устанавливаются целевые показатели, достижение которых является ориентиром для государственных учреждений (см. таблицу).

Развитие биоэкономики в Японии осуществляется на основе гипотезы о перспективах интенсификации товарного земледелия, актив-

¹⁸ KoreaBio aims to actively contribute to the development of the national economy. URL: <https://koreabio.org/en/overview> (дата обращения: 21.10.2024).

¹⁹ Korea to foster local bio industry to produce \$76.9 bil. by 2030. URL: https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/10/129_352459.html#:~:text=by%202030,-Gettyimagesbank&text=The%20Korean%20government%20said%20Wednesday,the%20world%20leading%20biotech%20economy (дата обращения: 20.10.2024).

²⁰ South Korea rolls out 'Bio Economy 2.0' to top global biologics, biosimilar market. URL: <https://www.bioworld.com/articles/701326-south-korea-rolls-out-bio-economy-20-to-top-global-biologics-biosimilar-market?v=preview> (дата обращения: 20.10.2024).

²¹ Japan Bioeconomy Strategy. URL: https://www8.cao.go.jp/cstp/bio/bio_economy_en.pdf (дата обращения: 07.10.2024).

Базовые ориентиры развития биоэкономики Японии

Рынок	Национальные предпосылки	Цели к 2030 г.
Производство биопродуктов	• обширные биологические и генетические ресурсы; • развитые технологии ферментации; • передовые технологии производства	• объем рынка 53,3 трлн йен; • увеличение инвестиций в биопроизводство до 3 трлн йен в год; • производство до 2 млн т биопластика
Создание устойчивого производства биопродуктов	• сокращение населения, занятого в сельском хозяйстве; • сокращение национального рынка продовольствия ввиду сокращения населения; • ориентация производства продуктов питания на экспорт	• объем рынка до 14,9 трлн йен (для внутреннего рынка); • увеличение доли использования технологий интеллектуального сельского хозяйства; • улучшение показателей сохранения окружающей среды
Использование древесины в строительстве, развитие умного лесного хозяйства	• обширные лесные ресурсы; • необходимость внедрения контрмер против распространения аллергических заболеваний, вызванных пылью кедра и кипариса (вырубка деревьев); • необходимость декарбонизации промышленности	• масштабное использование дерева в строительстве (внутренний рынок до 1 трлн йен); • увеличение объема использования древесины в строительстве вдвое к 2030 г. (по сравнению с 2018 г.)
Биофармацевтика, регенеративная медицина, клеточная и генная терапия	• импорт фармацевтической продукции превышает экспорт на 2–3 трлн йен в год, объем избыточного импорта имеет тенденцию к увеличению; • синтезированная фармацевтика преобладает над биофармацевтикой, рынок низкомолекулярных фармацевтических препаратов находится в стагнации; • ~ 90% препаратов антигел производятся за границей	• продвижение научных исследований; • развитие профильных сообществ; • укрепление производственной инфраструктуры; • развитие человеческих ресурсов; • снижение бюрократизации исследований; • объем рынка 58,6 трлн йен
Здравоохранение, в т.ч. с использованием цифровых и геномных технологий	• наличие наработок по увеличению продолжительности жизни населения; • отсутствие возможности поддержания рабочей силы, необходимой для непрерывного экономического роста • необходимость повышения производительности труда	• объем рынка 39,1 трлн йен; • увеличение количества профильных организаций; • структурное изменение отрасли здравоохранения; • конвергенция био- и цифровых технологий для раннего выявления заболеваний, а также профилактики метаболических нарушений и т.д.

Источник: составлено по: [15].

ного распространения пищевых биотехнологий, в особенности альтернативных белков²², например растительной природы, для замещения углеводов (сахара) при производстве продуктов питания [16].

Наряду с этим Япония утвердила планы по формированию региональных биосообществ, которые составят своего рода региональную инновационную экосистему развития биоэкономики²³. Подобные биосообщества, определены для восьми регионов: для Большого Токио, а также для Фукуоки, Окинавы, Хиросимы, Хоккаидо и др. Для каждого подобного объединения на уровне правительства утверждены организации-участники, а также планы деятельности.

Малайзия (ГИИ — 40,5) считается одной из первых стран Юго-Восточной Азии, в которой еще в 2005 г. начались разработки национальной политики в области биоэкономики, а в 2010 г. была инициирована соответствующая программа развития [17].

Так, в Малайзии создана *корпорация «Биоэкономика»*²⁴, которая несет ответственность за выполнение целей национальной биоэкономической политики. Корпорация занимается выявлением ценностных предложений как в области НИОКР, так и в торговле, а также поддерживает профильные предприятия посредством оказания финансовой помощи и консультационных услуг по развитию. Среди задач корпорации «Биоэкономика» можно отметить выработку политики для развития биоэкономической деятельности и производственно-сбытовых цепочек, создание экосистемы биоиндустрии, поддержку предпринимательской деятельности. Вместе с этим для развития человеческого капитала в структуре корпорации создана «Биоакадемия»²⁵, в которой осуществляется подготовка кадров для развития биотехнологий и биопромышленности.

В настоящее время актуальным документом, определяющим развитие биоэкономики Малайзии, является «Национальная биотехнологическая политика»²⁶. При этом основной культурой, определяющей биоэкономическую деятельность, является масличная пальма.

В **Таиланде** (ГИИ — 36,9) регулирование развития биотехнологий на государственном уровне происходит с начала 2000-х гг. [17]. В настоящее время в Таиланде принята к реализации политика биоциркулярной зеленой экономики (*Bio-Circular-Green Economy, BCG*), предполагающая организацию производственной системы *в условиях сохранения баланса с окружающей средой*. Внедрение указанной политики направлено

²² Миямори Э. Институт экономических исследований Марубени. Ожидания от промышленности в стратегиях биоэкономики [на японском яз.]. URL: <https://www.marubeni.com/jp/research/report/data/Bioeconomy20240621.pdf> (дата обращения: 09.10.2024).

²³ Кабинет министров Японии. Стратегия биоэкономики [на японском яз.]. URL: <https://www8.cao.go.jp/cstp/bio/index.html> (дата обращения: 09.10.2024).

²⁴ Bioeconomy Corporation (Malaysia). URL: <https://www.bioeconomycorporation.my/> (дата обращения: 07.10.2024).

²⁵ Bioeconomy Corporation. Bioacademy (Malaysia). URL: <https://www.bioeconomycorporation.my/talent-development/training-bioacademy/> (дата обращения: 07.10.2024).

²⁶ Dasar Bioteknologi Negara 2.0 (DBN 2.0). URL: <https://www.pmo.gov.my/2022/09/dasar-bioteknologi-negara-2-0/> (дата обращения: 07.10.2024).

на увеличение цепочки создания стоимости при переработке ключевых для страны сельскохозяйственных культур — сахарного тростника и маниоки в биотопливо, биохимические продукты, продукты питания и пищевые добавки, а также для производства фармацевтических препаратов и косметики [18]. Для реализации данной политики в Таиланде принят соответствующий *стратегический план*, приоритетами которого являются:

- 1) продовольствие и сельское хозяйство;
- 2) медицина и оздоровление;
- 3) биоэнергетика, биоматериалы и биохимия;
- 4) туризм и креативная экономика²⁷.

Более того, для развития биомедицины реализуется правительственная инициатива по геномике (*Genomics Thailand Initiative*), направленная на создание базы данных геномов местного населения для повышения эффективности здравоохранения и расширения спектра решаемых в стране медицинских задач с развитием прецизионной медицины²⁸. Описанные мероприятия проводятся под общей концепцией инновационного развития страны «Таиланд 4.0», которая предполагает внедрение ядерных технологий, в т.ч. биотехнологий²⁹.

Координирует проведение исследований и разработок, проектирование и инжиниринг, трансфер технологий, развитие человеческих ресурсов и т.д. Национальное агентство по развитию науки и технологий Таиланда (*National Science and Technology Development Agency, NSTDA*)³⁰. Это агентство включает пять национальных исследовательских центров (все расположены в национальном научном парке), в т.ч. Национальный центр геномной инженерии и биотехнологии (*National Center for Genetic Engineering and Biotechnology, BIOTEC*)³¹. В структуре *BIOTEC* находится департамент политических исследований и биобезопасности, который готовит рекомендации по развитию национальной биоэкономики и соответствующих политических инициатив.

Особое внимание *NSTDA* обращено на организацию международного сотрудничества (проекты по селекции риса для региона Меконга, партнерство с компанией *Novartis* по разработке лекарств и пр.). Международная деятельность *NSTDA* осуществляется с использованием объединения по применению микроорганизмов в рамках *АСЕАН (AnMicro)*³², в котором кроме Таиланда участвуют Индонезия, Малайзия, Мьянма, Филиппины

²⁷ National Science and Technology Development Agency (Thailand). Thailand's Bio-Circular-Green Economy (BCG) Model. URL: <https://www.nstda.or.th/thaibioeconomy/138-bio-circular-green-economy-to-be-declared-a-national-agenda.html> (дата обращения: 22.10.2024).

²⁸ Genomics Thailand. URL: <https://genomicsthailand.com/> (дата обращения: 22.10.2024).

²⁹ Thailand 4.0 — a new value-based economy. URL: https://www.boei.go.th/upload/content/Thailand.%20Taking%20off%20to%20new%20heights%20@%20belgium_5ab4e8042850e.pdf (дата обращения: 02.11.2024).

³⁰ National Science and Technology Development Agency (Thailand). URL: <https://www.nstda.or.th/en/about-us.html> (дата обращения: 28.10.2024).

³¹ National Center for Genetic Engineering and Biotechnology (BIOTEC). URL: <https://www.nstda.or.th/en/about-us.html> (дата обращения: 28.10.2024).

³² ASEAN Network on Microbial Utilization (AnMicro). URL: <http://www.anmicro.org/> (дата обращения: 29.10.2024).

и Вьетнам. Как результат, ведутся разработки новых биопестицидов, изучается потенциал микроорганизмов в фармацевтике и т.д., а ядром для взаимодействия становится сбор данных о биоразнообразии стран — участников АСЕАН и аналитическая обработка этих данных³³.

По опубликованным оценкам глобального инновационного индекса **Вьетнам** (ГИИ — 36,2) занимает восьмое место после Сингапура, Южной Кореи, Китая, Японии, Малайзии, Индии и Таиланда (см. рис. 1). Развитие современных биотехнологий во Вьетнаме имеет уже достаточно длинную историю — один из первых директивных документов правительства был подписан в 2005 г.³⁴

В январе 2023 г. во Вьетнаме была принята резолюция «Разработка и применение биотехнологий для обеспечения устойчивого развития страны». В ней имеется указание *о развитии биотехнологий в перерабатывающей промышленности* для производства безопасной продукции из отечественного сырья³⁵ и поставлена цель по достижению развития биотехнологий на уровне первых десяти лидирующих в данном направлении стран Азии. Предусматривалось наращивание в ВВП до 10–15% доли продуктов и услуг, полученных с использованием биотехнологий. Для достижения поставленной цели было запланировано, в частности, решение следующих задач³⁶:

- 1) развитие научных исследований и совершенствование человеческих ресурсов с обеспечением научных исследований физическими и финансовыми ресурсами;
- 2) совершенствование правовой системы и механизмов применения биотехнологий;
- 3) привлечение хозяйствующих субъектов к разработке и производству биотехнологической продукции для обеспечения биобезопасности;
- 4) обеспечение сетевого взаимодействия между основными участниками биоэкономической деятельности вне зависимости от организационно-правового статуса и пр.

Для практической реализации директивных документов завершается строительство и ввод в эксплуатацию национальных биотехнологических центров, а также осуществляется модернизация системы биотехнологических лабораторий оценки и тестирования продукции. В настоящее время

³³ ASEAN Microbial Database. URL: <https://www.amibase.org/about.php> (дата обращения: 29.10.2024).

³⁴ Обзор биотехнологий в мире и направления развития биоиндустрии во Вьетнаме на период 2021–2030 гг. [на вьетнамском яз.] // Журнал промышленности и торговли Вьетнама. URL: <https://tapchicongthuong.vn/tong-quan-ve-cong-nghe-sinh-hoc-tren-the-gioi-va-dinh-huong-phat-trien-cong-nghiep-sinh-hoc-tai-viet-nam-giai-doan-2021---2030-99968.htm> (дата обращения: 29.10.2024).

³⁵ Разработка и применение биотехнологий для обеспечения устойчивого развития страны [на вьетнамском яз.] // Электронная газета Коммунистической партии Вьетнама. URL: <https://dangcongsan.vn/xay-dung-chinh-don-dang-nhung-viec-can-lam-ngay/tu-nghi-quyet-den-cuoc-song/phat-trien-va-ung-dung-cong-nghe-sinh-hoc-phuc-vu-phat-trien-ben-vung-dat-nuoc-631107.html> (дата обращения: 29.10.2024).

³⁶ Там же.

уже функционирует Биотехнологический центр Хошимина³⁷, который занимается вопросами создания и использования медицинских, морских, экологических, пищевых и других видов биотехнологий. По имеющимся оценкам, к 2025 г. Вьетнаму потребуется не менее 35 000 специализированных работников в области биотехнологий³⁸. В настоящее время подготовка подобных специалистов осуществляется в более пятидесяти университетах страны, ежегодное количество студентов — 5 500 чел.³⁹

На **Филиппинах** (ГИИ — 31,1) деятельность по созданию и использованию биотехнологий в основном *связана с сельским хозяйством*. Так, Филиппинский научно-исследовательский институт риса⁴⁰, подведомственный национальному министерству сельского хозяйства, координирует программу массового производства «золотого» (генетически модифицированного) риса⁴¹ для сокращения у местного населения и населения соседних стран дефицита витамина А и решения продовольственных проблем [19; 20].

Представляется важным отметить, что Филиппины являются одной из немногих стран мира, *где разрешено выращивание генетически-модифицированных культур*. Кроме риса в стране разрешены для выращивания генетически модифицированные кукуруза, баклажан и хлопок⁴².

Индонезия (ГИИ — 30,6) активно развивает сектор биоэкономики, расширяя возможности использования в хозяйственных целях сельскохозяйственного сырья, получаемого в основном при выращивании масличной пальмы [21]. Являясь лидером по производству пальмового масла в мире, Индонезия работает, например, над совершенствованием технологий переработки отходов от производства пальмового масла *для получения биотоплива* с целью снижения зависимости от ископаемого топлива⁴³ [22]. Необходимость использования сельскохозяйственного сырья для получения топлива и энергии была определена на государственном уровне еще в 2014 г. При этом существенное внимание обращалось на организацию цепочек поставок сырьевых ресурсов [23].

³⁷ Биотехнологический центр Хошимина [на вьетнамском яз.]. URL: <http://hcmbiotech.com.vn/vi/about/GIOI-THIEU-CHUNG-10.html> (дата обращения: 22.10.2024).

³⁸ Потребность в человеческих ресурсах в отрасли медицинской и фармацевтической биотехнологии [на вьетнамском яз.] // Университет Дайнам. URL: <https://dainam.edu.vn/vi/khoa-cong-nghe-sinh-hoc/tin-tuc/nhu-cau-nhan-luc-khung-cua-nganh-cong-nghe-sinh-hoc-y-duoc> (дата обращения: 29.10.2024).

³⁹ Формирование кадровой команды в биотехнологической отрасли [на вьетнамском яз.] // Газета Нхан Дан. URL: <https://nhandan.vn/xay-dung-doi-ngu-nhan-luc-nganh-cong-nghe-sinh-hoc-post780442.html>

⁴⁰ Philippine Rice Research Institute. URL: <https://www.philrice.gov.ph/> (дата обращения: 29.10.2024).

⁴¹ Наименование «золотой» употребляется ввиду цвета рисового зерна по причине произведенных генетических трансформаций растения для обогащения зерен провитамином А (бета-каротином).

⁴² Philippines: Agricultural Biotechnology Annual // United States Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. URL: [https://fas.usda.gov/data/philippines-agricultural-biotechnology-annual-8#:~:text=The%20Philippines%20has%20been%20a,%2C%20and%20eggplant%20\(2022\)](https://fas.usda.gov/data/philippines-agricultural-biotechnology-annual-8#:~:text=The%20Philippines%20has%20been%20a,%2C%20and%20eggplant%20(2022)) (дата обращения: 29.10.2024).

⁴³ Crops and livestock products // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAOSTAT). URL: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL> (дата обращения: 22.10.2024).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что национальные биоэкономики стран Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии *формируются по сходным принципам, свойственным инновационным системам* [3]. Однако имеются и существенные различия, основанные на экономико-географическом положении стран, уровне их научно-технологического развития. В общем виде можно выявить следующие элементы национальных биоэкономик стран Азии, возникающие при наличии стратегического документа высокого уровня, определяющего направления биоэкономической деятельности. В их число входят:

- поддержка научной и научно-технической деятельности;
- развитие институциональной среды и соответствующей экосистемы;
- обеспечение механизмов поддержки производителей, стимулирование спроса;
- создание системы целенаправленной подготовки кадров;
- наличие и развитие инновационной инфраструктуры;
- модернизация законодательства.

Моделирование институциональной организации биоэкономической деятельности

Результаты проведенного анализа позволяют детерминировать в качестве основных институциональных акторов биоэкономической деятельности в десяти странах — лидерах Азиатского региона образовательные и исследовательские организации, регулирующие государственные органы, а также организации реального сектора экономики и институты поддержки предпринимателей. При этом особое внимание как примеры более высокого уровня институционального развития привлекли *создаваемые государствами специализированные операторы и национальные биотехнологические центры*, наделенные функциями по координации биоэкономической деятельности. Обобщение собранных материалов позволило предложить организационную модель, отражающую взаимодействия основных акторов, участвующих в развитии национальных биоэкономик (см. рис. 4).

При этом можно выделить *три основные концепции развития биоэкономики*, принятые в десяти изученных странах — лидерах Азиатского региона (см. рис. 5). В их основе лежат, с одной стороны, сведения об *уровнях развития производительных сил* с учетом особенностей систем образования и науки как ключевых условий генерации знаний и совершенствования трудовых навыков. С другой стороны, в них отражены данные о развитии институциональной среды как условия трансформации *производственных отношений*. Значительное внимание уделено также *диапазонам возобновляемого сырья*, возможного к вовлечению в хозяйственный оборот, товарной линейке соответствующих *биопродуктов и предпринимательской активности*⁴⁴ [3, с. 24–26].

⁴⁴ Financing a Sustainable Global Bioeconomy. URL: <https://www.naturefinance.net/ru/resources-tools/financing-sustainable-global-bioeconomy/> (дата обращения: 06.10.2024).

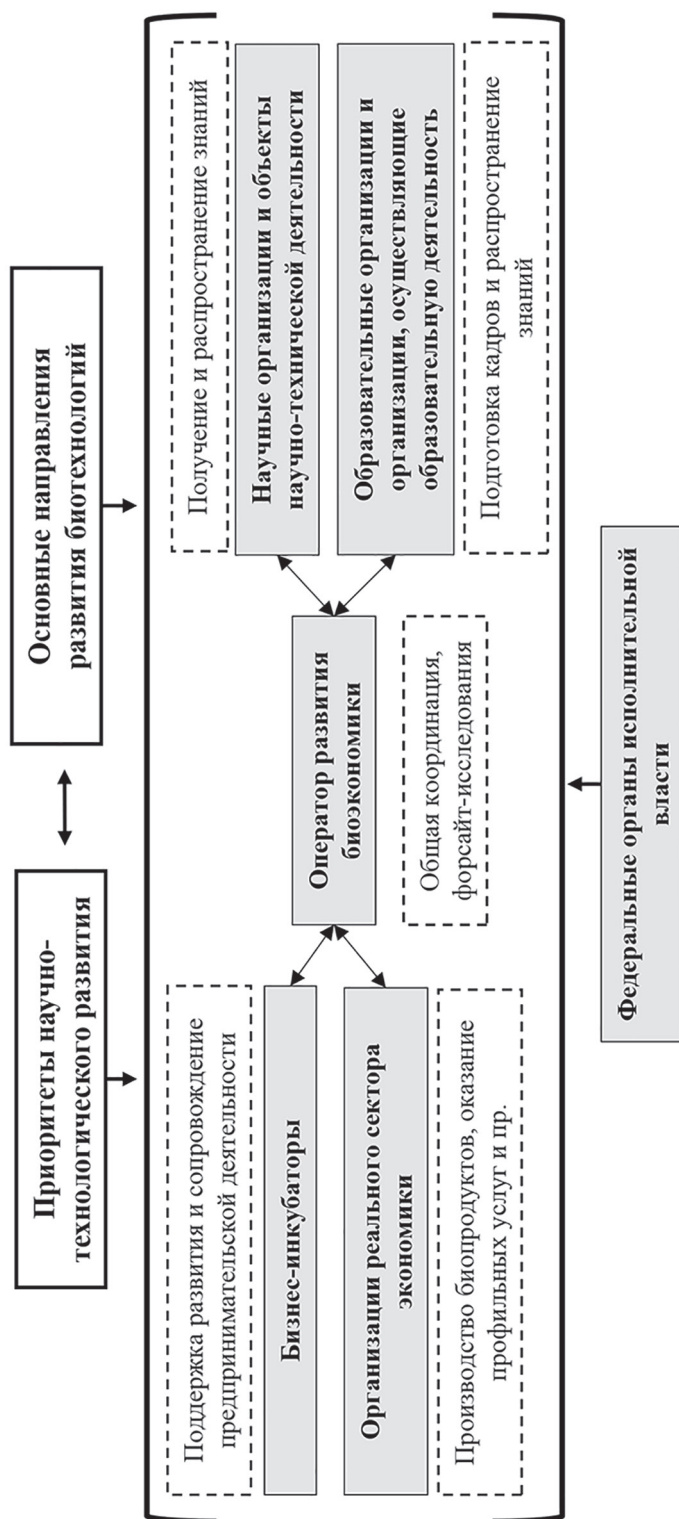


Рис. 4. Функциональная модель организации национальной биоэкономики

Источник: составлено автором.

Детерминант	Ресурсная (I)	Концепция Продвинутая (II)	Высокотехнологичная (III)
Преобладающие технологии	Физические, термохимические, биохимические, микробиологические	Генно-инженерные (использование передовых достижений постгеномной эры биологии)	Конвергенция генно-инженерных и цифровых технологий; использование методов синтетической биологии
Виды используемого возобновляемого сырья и материалов	Первичные биологические ресурсы, органические отходы	Сочетанное использование первичных биологических ресурсов, органических отходов, генетически модифицированных организмов	Культивируемые водоросли и другие биологические ресурсы, включая генетически модифицированные организмы
Подготовка профильных кадров, генерация новых знаний	Подготовка специалистов по ограниченному спектру направлений, преобладание использования зарубежных технологий	Интеграция в образовательные программы актуальных достижений наук о жизни, генерация отечественных биотехнологий	Широкий диапазон профильных образовательных программ; подготовка междисциплинарных специалистов, в том числе биоэкономистов; широкие возможности для научных исследований с целью генерации новых знаний
Наличие профильных институтов развития	Развитие курируют профильные отраслевые министерства	Наличие профильного институционального оператора	Обширная экосистема знаний под началом единого национального оператора
Предпринимательская деятельность	Отдельные предпринимательские инициативы	Формирование предпринимательской среды	Развитая сеть поддержки предпринимательских инициатив, значительное количество предпринимателей
Биопродукты	Однородные, продукты переработки отходов сельского хозяйства (удобрения, биотопливо и пр.)	Разнородные	Разнородные продукты с высокой добавленной стоимостью, синтезированные биопродукты

Рис. 5. Детерминация основных концепций организации биэкономической деятельности в десяти странах Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии

Источник: составлено автором.

Представляется, что использованный при анализе развития биоэкономики в выделенных странах — лидерах Азиатского региона концептуальный подход, результаты которого приведены на *рисунке 5*, может найти применение и при изучении биоэкономической деятельности в государствах, расположенных в других регионах мира.

Заключение

Анализ опыта организации биоэкономической деятельности в десяти странах — лидерах Азиатского региона позволяет сделать вывод о наличии определенной специфики национальных мероприятий по развитию биоэкономики.

Существенно отличается архитектура институционального устройства биоэкономической деятельности. Значительное внимание преобладающего количества изученных стран Азии посвящено разработке и внедрению механизмов поддержки предпринимательской деятельности. Биоэкономическую деятельность большинства проанализированных стран можно отнести ко второй из выявленных концепций функционирования национальных биоэкономик, 40% изученных стран можно отнести только к первой концепции, несмотря на их уровень инновационного развития. Вместе с этим некоторые страны (например, Китай, Сингапур, Вьетнам) имеют существенные предпосылки для перехода от реализации концепции второго поколения к третьей.

В целом результаты анализа показывают, что для осуществления перехода от локального использования биотехнологий в отраслях экономики к развитию биоэкономики необходимо решение следующих задач:

- 1) определение номенклатуры производимых биопродуктов, ее оптимизация в динамике;
- 2) формирование ресурсного и технологического базиса, исходя из современного состояния научно-технологического развития, технологической готовности и особенностей экономико-географического положения региона;
- 3) систематизация на цифровой основе возможных к использованию наилучших доступных технологий, их популяризация;
- 4) установление эффективных производственно-сбытовых цепочек;
- 5) развитие научных исследований в области наук о жизни и механизмов взаимодействия организаций, осуществляющих профильные научные исследования с организациями реального сектора экономики;
- 6) совершенствование человеческого капитала и увеличение количества человеческих ресурсов, способных к использованию имеющихся и созданию новых технологических решений в области наук о жизни, их доведению до конечного потребителя;
- 7) создание механизмов поддержки предпринимательских инициатив;
- 8) создание единого оператора биоэкономической деятельности.

Таким образом, на основе проведенного анализа материалов о развитии биоэкономики в десяти странах — лидерах Азиатского региона систематизированы технологические концепции развития биоэкономики, которые можно принять во внимание при разработке документов стратегического значения в России. Выделенные детерминанты биоэкономической деятельности, а также сформированная функциональная модель организации национальной биоэкономики могут быть учтены при формировании биоэкономики в нашей стране.

Список литературы

1. *Каштелян Т.В.* Лесная биоэкономика как воспроизводственная хозяйственная система формирования рентных отношений в Беларуси // Труды БГТУ. Серия 5: Экономика и управление. 2019. № 2 (226). С. 49–54.
2. *Pender A., Kelleher L., O'Neill E.* Regulation of the Bioeconomy: Barriers, Drivers and Potential for Innovation in the Case of Ireland // *Cleaner and Circular Bioeconomy*. 2023. Vol. 7 (4). URL: https://www.researchgate.net/publication/376706571_Regulation_of_the_Bioeconomy_Barriers_drivers_and_potential_for_innovation_in_the_case_of_Ireland
3. *Швец И.Ю.* Институциональные аспекты национальной инновационной системы // *Друкерровский вестник*. 2019. № 5 (31). С. 5–18.
4. *Dietz T., Jovel K.R., Deciancio M., Boldt C., Börner J.* Towards Effective National and International Governance for a Sustainable Bioeconomy: A Global Expert Perspective // *EFB Bioeconomy Journal*. 2023. Vol. 3 (2). URL: https://www.researchgate.net/publication/372030583_Towards_Effective_National_and_International_Governance_for_a_Sustainable_Bioeconomy_A_Global_Expert_Perspective
5. *Tiantian W., Zhongkang Yu., Riaz A., Samina R., Ullah K.K., Saeed S., Asif C.M., Taiming Z.* Transition of Bioeconomy as a Key Concept for the Agriculture and Agribusiness Development: An Extensive Review on ASEAN Countries // *Frontiers in Sustainable Food Systems*. 2022. Vol. 6. URL: https://www.researchgate.net/publication/365801257_Transition_of_bioeconomy_as_a_key_concept_for_the_agriculture_and_agribusiness_development_An_extensive_review_on_ASEAN_countries
6. World Intellectual Property Organization (WIPO). Global Innovation Index Report (2024). URL: <https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2024/en/> (дата обращения: 07.10.2024).
7. *Singh M., Mal N., Trivedi D., Krishnamoorthy S., Behera C., Krishnan C., Naik S., Kuppam C.* An Overview of the Role of Algae-Fortified Foods in Nutraceutical Industries: Synthesis Pathway of Value-Added Bioproducts and Co-Products // *Food Bioscience*. 2025. Vol. 63. URL: <https://colab.ws/articles/10.1016%2Fj.fbio.2024.105568>
8. *Bastos Lima M.G.* Just Transition Towards a Bioeconomy: Four Dimensions in Brazil, India and Indonesia // *Forest Policy and Economics*. 2022. Vol. 136 (4). URL: https://www.researchgate.net/publication/357642157_Just_transition_towards_a_bioeconomy_Four_dimensions_in_Brazil_India_and_Indonesia
9. Biotechnology Industry Research Assistance Council (India). The India BioEconomy Report (IBER 2024). URL: https://birac.nic.in/desc_new.php?id=111 (дата обращения: 16.12.2024).
10. *Yan K., Gao H., Liu R., Lyu Y., Wan M., Tian J., Chen L.* Review on Low-Carbon Development in Chinese Industrial Parks Driven by Bioeconomy Strategies // *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 2024. Vol. 199. URL: <https://www.>

researchgate.net/publication/380432621_Review_on_low-carbon_development_in_Chinese_industrial_parks_driven_by_bioeconomy_strategies

11. Zhang X., Zhao C., Shao M.W., Chen Y.L., Liu P., Chen G.Q. The Roadmap of Bioeconomy in China // *Engineering Biology*. 2022. Vol. 6 (4). P. 71–81.

12. Национальное бюро статистики Китая. URL: <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2024/indexeh.htm> (дата обращения: 16.12.2024).

13. Прусова В.И., Безновская В.В., Губжокова Д.Х. Особенности экономического развития Сингапура // *Экономика и бизнес: теория и практика*. 2017. № 5. С. 42–47.

14. Seung E., Ji H., Lee S., Ko Y., Noh E., Oh J. A New Era of Biologics: the Role of South Korea's Regulatory Science Center in Ensuring Long Term Safety // *Cytotherapy*. 2024. Vol. 26 (6). URL: [https://www.isct-cytotherapy.org/article/S1465-3249\(24\)00318-9/abstract](https://www.isct-cytotherapy.org/article/S1465-3249(24)00318-9/abstract)

15. Bioeconomy Strategy. URL: https://www8.cao.go.jp/cstp/bio/bio_economy_en.pdf (дата обращения: 07.10.2024).

16. Pastrana-Pastrana A.J., Rodríguez-Herrera R., Solanilla-Duque J.F., Flores-Gallegos A.C. Plant Proteins, Insects, Edible Mushrooms and Algae: More Sustainable Alternatives to Conventional Animal Protein // *Journal of Future Foods*. 2025. Vol. 5 (3). P. 248–256.

17. Rinn B., Jankovský M., Palátová P., García-Jácome S.P., Sharp A., Wangpakapattana Wong P., Lovrić N., Vu Van M., Thi Nhat M.D., Ninchaleune B., Chanthavong I., Doungmala K. Bioeconomy in Countries of the Mekong Region: Stakeholder Understanding and Perceptions in Thailand, Vietnam, and Laos // *Forest Policy and Economics*. 2024. Vol. 162. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934124000431>

18. Ngammuangtueng P., Jakrawatana N., Gheewala S.H. Nexus Resources Efficiency Assessment and Management towards Transition to Sustainable Bioeconomy in Thailand // *Resources, Conservation and Recycling*. 2020. Vol. 160. URL: https://www.researchgate.net/publication/341586490_Nexus_Resources_Efficiency_Assessment_and_Management_towards_Transition_to_Sustainable_Bioeconomy_in_Thailand

19. Tang G., Qin J., Dolnikowski G.G., Russell R.M., Grusak M.A. Golden Rice is an Effective Source of Vitamin A23 // *The American Journal of Clinical Nutrition*. 2009. Vol. 89 (6). P. 1776–1783.

20. Титова Е.С., Шишкин С.С. Актуальные проблемы биоэкономики, роль постгеномных дисциплин. М.: ВАШ ФОРМАТ, 2023. 406 с.

21. Sinaga H. Intersectional Perspectives on Land Relations of Oil Palm Plantations: a Decolonial Feminist Approach on Indonesia's Bioeconomy // *Forest Policy and Economics*. 2024. Vol. 159. URL: https://www.academia.edu/111868229/Intersectional_perspectives_on_land_relations_of_oil_palm_plantations_A_decolonial_feminist_approach_on_Indonesias_bioeconomy

22. Suhartini S., Rohma N.A., Mardawati E., Kasbawati, Hidayat N., Melville L. Biorefining of Oil Palm Empty Fruit Bunches for Bioethanol and Xylitol Production in Indonesia: a Review // *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 2022. Vol. 154. URL: https://www.researchgate.net/publication/355788021_Biorefining_of_oil_palm_empty_fruit_bunches_for_bioethanol_and_xylitol_production_in_Indonesia_A_review

23. Rhofita E.I., Ouaret R., Montastruc L., Meyer M. Mapping Analysis of Farmers' Perceptions of Rice Straw Valorization in Indonesia // *Environmental Development*. 2024. Vol. 51. URL: https://www.researchgate.net/publication/381463593_Mapping_analysis_of_farmers_perceptions_of_rice_straw_valorization_in_Indonesia

24. Глазьев С.Ю., Львов Д.С., Фетисов Г.Г. Эволюция технико-экономических систем: возможности и границы централизованного регулирования. М.: Наука, 1992. 207 с.

25. Голиченко О.Г. Основные факторы развития национальной инновационной системы // Инновации. 2012. № 5 (163). С. 4–18.

26. Ayrapetyan D., Befort N., Hermans F. From Local Markets to Global Legitimacy: a Materialization Perspective on Technological Innovation System's Dynamics // Research Policy. 2025. Vol. 54 (1). URL: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/303492/1/Ayrapetyan_2025_technological_innovation_system.pdf

References

1. Kashtelian T.V. Lesnaia bioekonomika kak vosproizvodstvennaia khoziaistvennaia sistema formirovaniia rentnykh otnoshenii v Belarusi [Forest Bioeconomics as a Determination Reproducing Economic System in Belarus Rent Relations Forest Bioeconomics as a Determination Reproducing Economic System in Belarus Rent Relations], *Trudy BGTU. Seriya 5: Ekonomika i upravlenie* [Scientific Works of BSTU. Series 5: Economics and Management], 2019, No. 2 (226), pp. 49–54. (In Russ.).

2. Pender A., Kelleher L., O'Neill E. Regulation of the Bioeconomy: Barriers, Drivers and Potential for Innovation in the Case of Ireland, *Cleaner and Circular Bioeconomy*, 2023. Vol. 7 (4). Available at: https://www.researchgate.net/publication/376706571_Regulation_of_the_Bioeconomy_Barriers_drivers_and_potential_for_innovation_in_the_case_of_Ireland

3. Shvets I.Iu. Institutional'nye aspekty natsional'noi innovatsionnoi sistemy [Institutional Aspects of the National Innovation System], *Drukerovskii vestnik* [Drukerovskij Vestnik], 2019, No. 5 (31), pp. 5–18. (In Russ.).

4. Dietz T., Jovel K.R., Deciancio M., Boldt C., Börner J. Towards Effective National and International Governance for a Sustainable Bioeconomy: A Global Expert Perspective, *EFB Bioeconomy Journal*, 2023, Vol. 3 (2). Available at: https://www.researchgate.net/publication/372030583_Towards_Effective_National_and_International_Governance_for_a_Sustainable_Bioeconomy_A_Global_Expert_Perspective

5. Tiantian W., Zhongkang Yu., Riaz A., Samina R., Ullah K.K., Saeed S., Asif C.M., Taiming Z. Transition of Bioeconomy as a Key Concept for the Agriculture and Agribusiness Development: An Extensive Review on ASEAN Countries, *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 2022, Vol. 6. Available at: https://www.researchgate.net/publication/365801257_Transition_of_bioeconomy_as_a_key_concept_for_the_agriculture_and_agribusiness_development_An_extensive_review_on_ASEAN_countries

6. World Intellectual Property Organization (WIPO), *Global Innovation Index Report (2024)*. Available at: <https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2024/en/> (accessed 07 October 2024).

7. Singh M., Mal N., Trivedi D., Krishnamoorthy S., Behera C., Krishnan C., Naik S., Kuppam C. An Overview of the Role of Algae-Fortified Foods in Nutraceutical Industries: Synthesis Pathway of Value-Added Bioproducts and Co-Products, *Food Bioscience*, 2025, Vol. 63. Available at: <https://colab.ws/articles/10.1016%2Fj.fbio.2024.105568>

8. Bastos Lima M.G. Just Transition Towards a Bioeconomy: Four Dimensions in Brazil, India and Indonesia, *Forest Policy and Economics*, 2022, Vol. 136 (4). Available at: https://www.researchgate.net/publication/357642157_Just_transition_towards_a_bioeconomy_Four_dimensions_in_Brazil_India_and_Indonesia

9. Biotechnology Industry Research Assistance Council (India), *The India BioEconomy Report (IBER 2024)*. Available at: https://birac.nic.in/desc_new.php?id=111 (accessed 16 December 2024).

10. Yan K., Gao H., Liu R., Lyu Y., Wan M., Tian J., Chen L. Review on Low-Carbon Development in Chinese Industrial Parks Driven by Bioeconomy Strategies, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2024, Vol. 199. Available at: https://www.researchgate.net/publication/380432621_Review_on_low-carbon_development_in_Chinese_industrial_parks_driven_by_bioeconomy_strategies

11. Zhang X., Zhao C., Shao M.W., Chen Y.L., Liu P., Chen G.Q. The Roadmap of Bioeconomy in China, *Engineering Biology*, 2022, Vol. 6 (4), pp. 71–81.

12. Natsional'noe biuro statistiki Kitaia [National Bureau of Statistics of China]. Available at: <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsjsj/2024/indexeh.htm> (accessed 16 December 2024).

13. Prusova V.I., Beznovskaia V.V., Gubzhokova D.Kh. Osobennosti ekonomicheskogo razvitiia Singapura [Features of Economic Development of Singapore], *Ekonomika i biznes: teoriia i praktika* [Economy and Business: Theory and Practice], 2017, No. 5, pp. 42–47. (In Russ.).

14. Seung E., Ji H., Lee S., Ko Y., Noh E., Oh J. A New Era of Biologics: The Role of South Korea's Regulatory Science Center in Ensuring Long Term Safety, *Cytotherapy*, 2024, Vol. 26 (6). Available at: [https://www.isct-cytotherapy.org/article/S1465-3249\(24\)00318-9/abstract](https://www.isct-cytotherapy.org/article/S1465-3249(24)00318-9/abstract)

15. Bioeconomy Strategy. Available at: https://www8.cao.go.jp/cstp/bio/bio_economy_en.pdf (accessed 07 October 2024).

16. Pastrana-Pastrana A.J., Rodríguez-Herrera R., Solanilla-Duque J.F., Flores-Gallegos A.C. Plant Proteins, Insects, Edible Mushrooms and Algae: More Sustainable Alternatives to Conventional Animal Protein, *Journal of Future Foods*, 2025, Vol. 5 (3), pp. 248–256.

17. Rinn B., Jankovský M., Palátová P., García-Jácome S.P., Sharp A., Wangpakapattanawong P., Lovrić N., Vu Van M., Thi Nhat M.D., Ninchaleune B., Chanthavong I., Doungmala K. Bioeconomy in Countries of the Mekong Region: Stakeholder Understanding and Perceptions in Thailand, Vietnam, and Laos, *Forest Policy and Economics*, 2024, Vol. 162. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934124000431>

18. Ngammuangtueng P., Jakrawatana N., Gheewala S.H. Nexus Resources Efficiency Assessment and Management towards Transition to Sustainable Bioeconomy in Thailand, *Resources, Conservation and Recycling*, 2020, Vol. 160. Available at: https://www.researchgate.net/publication/341586490_Nexus_Resources_Efficiency_Assessment_and_Management_towards_Transition_to_Sustainable_Bioeconomy_in_Thailand

19. Tang G., Qin J., Dolnikowski G.G., Russell R.M., Grusak M.A. Golden Rice is an Effective Source of Vitamin A23, *The American Journal of Clinical Nutrition*, 2009, Vol. 89 (6), pp. 1776–1783.

20. Titova E.S., Shishkin S.S. Aktual'nye problemy bioekonomiki, rol' postgenomnykh distsiplin [Current Problems of Bioeconomy, the Role of Post-Genomic Disciplines]. Moscow, VASh FORMAT, 2023, 406 p. (In Russ.).

21. Sinaga H. Intersectional Perspectives on Land Relations of Oil Palm Plantations: a Decolonial Feminist Approach on Indonesia's Bioeconomy, *Forest Policy and Economics*, 2024, Vol. 159. Available at: https://www.academia.edu/111868229/Intersectional_perspectives_on_land_relations_of_oil_palm_plantations_A_decolonial_feminist_approach_on_Indonesias_bioeconomy

22. Suhartini S., Rohma N.A., Mardawati E., Kasbawati, Hidayat N., Melville L. Biorefining of Oil Palm Empty Fruit Bunches for Bioethanol and Xylitol Production in Indonesia: A review, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2022, Vol. 154. Available at: https://www.researchgate.net/publication/355788021_Biorefining_of_oil_palm_empty_fruit_bunches_for_bioethanol_and_xylitol_production_in_Indonesia_A_review

23. Rhofita E.I., Ouaret R., Montastruc L., Meyer M. Mapping Analysis of Farmers' Perceptions of Rice Straw Valorization in Indonesia, *Environmental Development*, 2024, Vol. 51. Available at: https://www.researchgate.net/publication/381463593_Mapping_analysis_of_farmers'_perceptions_of_rice_straw_valorization_in_Indonesia

24. Glaz'ev S.Iu., L'vov D.S., Fetisov G.G. Evoliutsiia tekhniko-ekonomicheskikh sistem: vozmozhnosti i granitsy tsentralizovannogo regulirovaniia [Evolution of Technical and Economic Systems: Possibilities and Limits of Centralized Regulation]. Moscow, Nauka, 1992, 207 p. (In Russ.).

25. Golichenko O.G. Osnovnye faktory razvitiia natsional'noi innovatsionnoi sistemy [Main Factors in the Development of the National Innovation System], *Innovatsii [Innovations]*, 2012, No. 5 (163), pp. 4–18. (In Russ.).

26. Ayrapetyan D., Befort N., Hermans F. From Local Markets to Global Legitimacy: A Materialization Perspective on Technological Innovation System's Dynamics, *Research Policy*, 2025, Vol. 54 (1). Available at: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/303492/1/Ayrapetyan_2025_technological_innovation_system.pdf

EXPERIENCE OF SOME ASIAN LEADING COUNTRIES IN BIOECONOMY ORGANIZING

Bioeconomy has become one of the most dynamic and promising sectors of the world economy, which has proven opportunities to use biotechnology to reduce production costs, obtain fundamentally new products, including those that reduce the anthropogenic impact on the environment or fundamentally transform sectors of the economy. With this in mind, we analyze the experience in the bioeconomy development of some countries in the Asian region, including China and India, the largest in terms of population, as well as several other countries (Singapore, South Korea, Japan, Malaysia, Thailand, Vietnam, Philippines and Indonesia), leading in terms of innovation activity. Some features of economic activity systems organization in these countries related to the productive forces and production relations state, as well as the functioning of bioproducts markets are characterized. Based on the identified features of bioeconomy institutional development in ten countries of eastern, southeast and south Asia, a generalized functional model of bioeconomy organization was formed. In addition, a qualitative analysis of biotechnologies creating and using process organization for the development of national bioeconomies was carried out. As a result, the author was able to identify the main determinants of bioeconomy development in the countries of the this region.

Keywords: bioeconomy, biotechnology, national innovation systems, Asian countries, scientific and technological development, region.

JEL: L65, O32, Q16, Q57

Дата поступления – 14.01.2025

Принята к печати – 07.02.2025

ТИТОВА Екатерина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник научно-исследовательского института развития образования;

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

e-mail: Titova.ES@rea.ru

TITOVA Ekaterina S.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Researcher of the Education Development Research Institute;

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

e-mail: Titova.ES@rea.ru

Для цитирования:

Титова Е.С. Опыт организации биоэкономической деятельности некоторых азиатских стран-лидеров // *Федерализм*. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 148–171. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-148-171>

М.О. ТУРАЕВА

ОНТОЛОГИЧЕСКИЙ СТАТУС ТРАНСПОРТНЫХ ИНИЦИАТИВ В ЕВРАЗИИ И ВЛИЯНИЕ НА НЕГО ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ТРЕНДОВ

Страны Евразии исторически являются участниками различных программ, проектных инициатив и региональных союзов, и в новых условиях значение именно транспортных проектов выросло кратно. Вместе с тем с ростом дискурса использования терминологии растет и путаница в понятийных аппаратах различных научно-прикладных контекстов, касающихся инфраструктурных инициатив. Систематизация данных и фиксация новых трендов развития евразийской транспортно-логистической сети затруднена отсутствием сопоставимых данных по так называемым большим континентальным транспортным инициативам. В статье проанализированы отдельные глобальные и региональные транспортные инициативы в Евразии, которые в разное время воспринимались как конкурирующие. Отмечено, что в русскоязычной литературе усугубляется путаница между коридорами согласованного перечня ЕАЭС, транспортными проектами прекратившего существование ЕврАзЭС и маршрутами концепта транспортного каркаса ЕАБР. В англоязычных же источниках контекст использования международной и евразийской транспортной терминологии во многом зависит от стран и/или институтов. Сделан вывод, что в настоящее время ни одна глобальная инфраструктурная инициатива не может конкурировать с китайским проектом «Пояс и путь». Учитывая сложность геополитической ситуации в Евразии, китайский поливариантный подход выстраивания и стыковок маршрутов позволяет не замереть мировой и региональной торговле, доставлять грузы и продолжать взаимодействие со странами континента в двустороннем формате.

Ключевые слова: евразийские транспортные коридоры, ЕАЭС, ЕАБР, ЕЭК, ОЭСР, ООН, Шелковый путь, инициатива «Пояс и путь», «Голубая точка», «Глобальные ворота».

JEL: F01, F53, L90, L98, Q43

Развитие транспортной связанности государств, с одной стороны, напрямую влияет на процессы регионализации, с другой стороны, транспортные проекты зачастую — один из важнейших ее результатов. В данном ключе наиболее пристального внимания заслуживают стра-

ны континентальной и островной Евразии, поскольку на ее территории проживает около 6 млрд чел., и именно через этот материк проходит большая часть торговых и пассажирских транспортных потоков. Сложная геополитическая ситуация и подвижная сеть отношений между государствами Европы и Азии — значимые факторы развития транспортно-экономических проектов. Страны региона исторически являются участниками различных программ, проектных инициатив и региональных союзов.

В новых условиях значение именно транспортных инициатив в Евразии кратно возросло. Однако если в начале постсоциалистического становления стран бывшего СССР и Центрально-Восточной Европы определяющую роль в развитии транспортных коридоров и маршрутов транзитных путей, соединяющих Европу и Азию, играли ЕС, США, а также международные финансовые и инвестиционные институты, то уже более 10 лет концептуальная роль в этом принадлежит Китаю с его мегапроектом инициативы «Пояс и путь» (далее — ИПП).

При анализе геополитических факторов, влияющих на карту инфраструктурных инициатив, также важно не путаться в терминологии, разбираться в понятийных аппаратах различных научно-прикладных контекстов и фиксировать новые тренды развития евразийской транспортно-логистической сети. Именно поэтому настоящая статья, призванная зафиксировать и систематизировать имеющиеся данные по теме, состоит из двух частей. В первой части автор пытается уточнить дискурс обсуждаемых понятий, а во второй — оценить ближайшие перспективы развития больших континентальных транспортных инициатив с учетом того, какой отпечаток на развитие стран Евразии накладывают новые условия.

Ввиду выбранного подхода, использованных методов и отсутствия сопоставимых данных, особенно по международным инициативам, которые еще не приступили к финансированию проектируемых направлений, в статье приведены лишь немногие обобщенные данные, доступные для анализа на момент работы над материалом. Сравнительная оценка результатов описанных проектов будет возможна после их запуска и получения первых опубликованных результатов.

Дискурс и терминология

Замечено, что в научной литературе, программных документах международных организаций и банков, в риторике представителей государственных структур разных стран и СМИ дискурс вокруг *евразийских транспортных коридоров* (ЕТК) неизменно расширяется. Под устойчивым терминологическим оборотом *зачастую подразумевается разное*, а контекст русскоязычного сегмента источников отрывается от англоязычного. Объяснений этому, на наш взгляд, несколько.

Первая причина заключается в том, что в настоящее время на постсоветском пространстве использование слова «евразийский» неизбежно ассоциируется с Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) или межгосударственными структурами, у которых евразийский/ая есть в названии (Евразийская экономическая комиссия — ЕЭК, Евразийский банк развития — ЕАБР). Таким образом, географический дискурс сужается с континентального до постсоветского пространства, что не исключает, впрочем, разночтений даже внутри него. В частности, это происходит потому, что на территории бывшего СССР ассоциирование территориального евразийства с ЕАЭС *наслаивается на существовавшее до 2014 г.* Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС)¹, состав стран которого по 4 странам совпадал с составом действующего ЕАЭС (Россия, Беларусь, Казахстан, Киргизия). Некоторые СМИ и представители постсоветского политикума до сих пор отождествляют две эти интеграционные организации, по крайней мере на уровне использования акронимов: ЕАЭС и ЕврАзЭС².

Ассоциирование всего евразийского с неким географическим пространством западнее Европы и с Россией в центре него также происходит в связи с цивилизационно-политическим проектом «Большой Евразии» / «Большого Евразийского партнерства», предложенным когда-то в качестве противовеса концепту «Большой Европы» [1; 2; 3; 4]. В силу текущих мировых и региональных геополитических трансформаций, а также в рамках российского поворота на Восток суждения о ЕТК как части «Большой Евразии», на наш взгляд, сейчас *следует рассматривать как риторические.*

Вторая причина, почему в русскоязычных источниках нет сложившейся традиции использования термина ЕТК, а география евразийского пространства в практике употребления понятий то сужается до 4–5 постсоветских государств, то расширяется до Лиссабона или Бендер-Аббаса и Мумбаи, заключается в широком цитировании авторами отраслевых докладов, издаваемых ЕАБР [5; 6; 7; 8]. Поскольку в 2006 г. ЕАБР создавался под задачи СНГ и более прогрессивного на тот период интеграционного объединения ЕврАзЭС³, состав стран — участниц банка шире текущего состава ЕАЭС на одно государство (Таджикистан). Что касается не формального состава стран — участниц ЕАБР, а *зоны его интересов*, то это не только география ЕАЭС или «ЕАЭС + Таджикистан», а «терри-

¹ Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). URL: <http://www.evrases.com/>

² Приведем примеры. В Росатоме готовы предложить странам — членам ЕврАзЭС передовые технологии. URL: <https://tass.ru/ekonomika/16952813>; Стало известно, какая валюта может вытеснить доллар на мировом рынке. URL: <https://riamo.ru/article/616453/stalo-izvestno-kakaya-valyuta-mozhet-vytesnit-dollar-na-mirovom-gynke>; Депутаты ратифицировали соглашение по платежам в рамках таможенного транзита ЕврАзЭС. URL: <http://www.finmarket.ru/news/5823231>

³ ЕАБР также обладал статусом наблюдателя в ЕврАзЭС.

тория стран присутствия банка и трансграничных территорий⁴», соответственно, в документах ЕАБР с термином «евразийский» ассоциируется *территориально неограниченное в рамках континента пространство*. Данное уточнение важно, потому что Центр интеграционных исследований ЕАБР (ЦИИ ЕАБР) является источником большого числа аналитических материалов, статистики, обзоров и прогнозов. Другие авторы часто ссылаются на эти работы не критически, а как на официальный источник информации, в то время как доклады ЦИИ ЕАБР посвящены не только пространству ЕАЭС (!), а более *широкому Евразийскому пространству*, включающему страны Европейского союза (ЕС) и Азии.

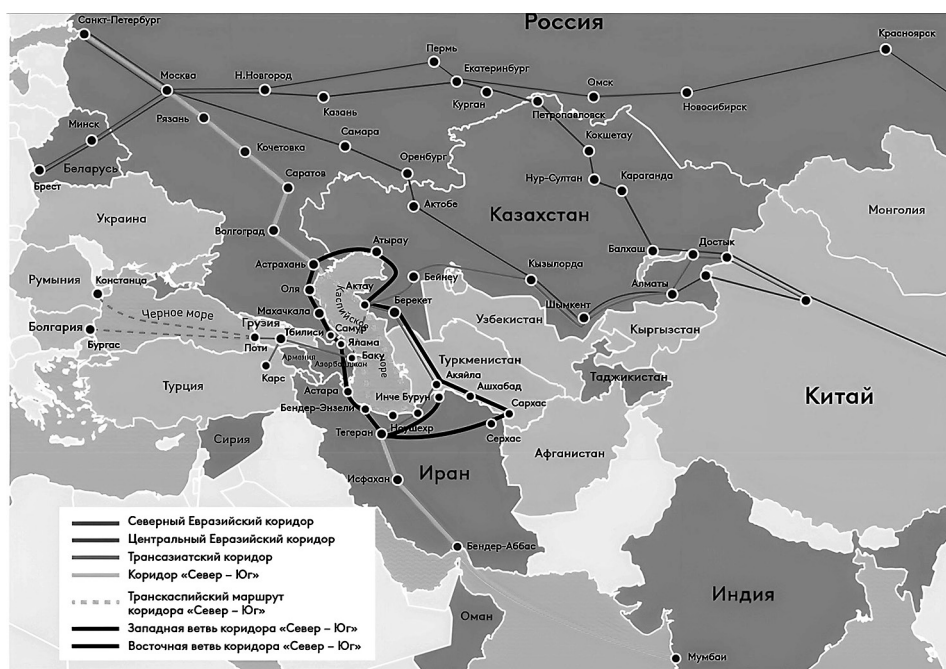


Рис. 1. Евразийский транспортный каркас (по ЕАБР)

Источник: [9, с. 4].

К примеру, в докладе ЦИИ ЕАБР 2016 г. (№ 38) об экономических отношениях между ЕС и ЕАЭС в качестве одного из основных направлений развития рассматривалась *совместная реализация крупных транспортных инфраструктурных проектов ЕС и ЕАЭС*⁵. Иначе говоря, вектором расширения географии коридоров ЕАЭС предлагалось европейское направление, несмотря на то, что до-

⁴ Стратегия Евразийского банка развития 2022–2026. С. 6. URL: https://eabr.org/upload/EDB_Strategy_for_2022-2026-RU.cleaned.pdf

⁵ Европейский союз и Евразийский экономический союз: долгосрочный диалог и перспективы соглашения. Доклад № 38. СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2016. С. 22–24. URL: https://eabr.org/upload/iblock/f28/edb_centre_2016_report_38_eu_eaeu_rus.pdf

клад был опубликован через два года после начала применения анти-российских санкций 2014 г., к которым присоединились страны ЕС⁶. Через пять лет (2021 г.) сеть коридоров Европы и Азии в публикациях ЦИИ ЕАБР была названа «*Евразийским транспортным каркасом*» (см. рис. 1), ситуационно развернутым в сторону Индии и Ирана. Крайняя западная точка каркаса сместилась из Финляндии в Санкт-Петербург [9].

В 2024 г. ЕАБР уточнил понятие каркаса. Согласно введенному определению, *Евразийский транспортный каркас* — это формирующаяся сеть международных транспортных коридоров и маршрутов, обеспечивающих *внутреннюю и трансконтинентальную связанность стран Евразии* [10], из чего можно понять, что под евразийским ЕАБР подразумевает пространство, *более широкое*, чем даже континент Евразии. Между тем для стран Евразийского экономического союза (по решению его Высшего совета) *евразийским транспортным коридором* является «...совокупность маршрутов, интегрированных в т.ч. в сеть международных транспортных коридоров, проходящих по территориям государств-членов...»⁷ ЕАЭС (см. рис. 2).

Соответственно, для ЕАЭС евразийские транспортные коридоры и маршруты — это перечисленные в соответствующих распоряжениях и актах ЕЭК участки железной дороги и автомобильных маршрутов *лишь в рамках границ пяти государств* — Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии и России. Поэтому упоминаемый в докладах ЕАБР Евразийский транспортный каркас как сеть международных транспортных коридоров евразийского пространства *не тождественен* тем евразийским транспортным коридорам и маршрутам, перечень которых согласовали страны ЕАЭС⁸ в рамках реализации союзной транспортной политики⁹, *а лишь некоторым образом связан с ними*. Учитывая же, как усугубилась путаница между коридорами согласованного перечня ЕТК ЕАЭС, утратившими силу транспортными проектами ЕврАзЭС и ситуационно подвижным концептом каркаса ЕАБР, онтологический статус дискурса ЕТК в русскоязычном сегменте все более размывается.

Третья причина существования разночтений вокруг ЕТК, на наш взгляд, состоит в том, что ассоциирование Евразии с постсоциалистическим пространством происходит и *из-за фабулы международных организаций*, прежде ориентированных на иную географию своей деятельности.

⁶ Хронология введения санкций и ответные меры России в 2014–2015 гг. URL: <https://ria.ru/20151125/1328470681.html>

⁷ Решение Высшего совета ЕАЭС от 26.12.2016 № 19 «Об Основных направлениях и этапах реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств — членов Евразийского экономического союза».

⁸ Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 26 октября 2021 г. № 175 «Об утверждении перечня евразийских транспортных коридоров и маршрутов».

⁹ Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 5 декабря 2023 г. №179 «О комплексном плане развития евразийских транспортных коридоров».

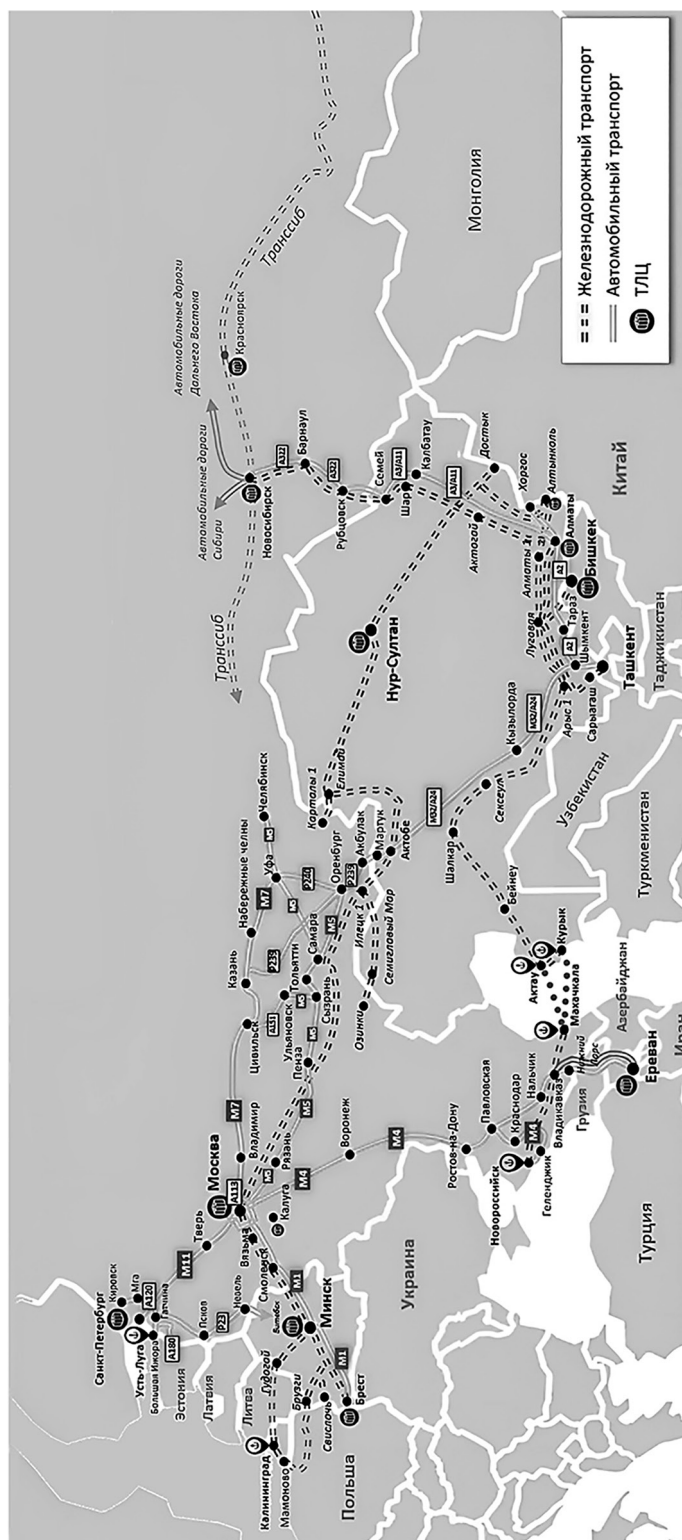


Рис. 2. Евразийские транспортные коридоры, маршруты транспортно-логистические центры ЕАЭС

Источник: [11].

Например, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР/OECD) в первоначальном варианте создавалась для европейских государств и являлась организацией развитых стран (1948 г.). Состав ОЭСР постепенно расширялся¹⁰. С 2008 г. у ОЭСР есть программное направление по развитию конкурентоспособности в Евразии — *The OECD Eurasia Competitiveness Programme* и определен круг стран, которые охвачены этой программой. В списке стран — 11 бывших советских союзных республик (Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина), Афганистан и Монголия¹¹. Эта программа является своего рода развитием проекта «Восточного партнерства» ЕС. Риторика документов ОЭСР¹², их производных публикаций¹³, а также публикаций, ссылающихся на эту базу, естественно, упрощена, и при упоминании о Евразии имеются в виду только 13 стран евразийской программы. Таким образом, семантика евразийства в данном случае *искусственно определяется условиями программы ОЭСР* и ее контекстом, и корректность такой семантики с точки зрения географии не выдерживает критики.

В качестве четвертой причины отметим принцип объединения всех стран и территорий мира в шесть регионов Государственным департаментом (Госдепом) США, вопросами которых занимаются соответствующие региональные Бюро Госдепа. Части материковой Евразии относятся к 4 регионам:

- 1) Европа и Евразия — *Europe and Eurasia*;
- 2) Южная и Центральная Азия — *South and Central Asia*;
- 3) Ближний Восток (Средний Восток и Северная Африка) — *Near East (Middle East and Northern Africa)*;
- 4) Восточная Азия и Тихоокеанский регион — *East Asia and the Pacific*.

Как показано на *рисунке 3*, территория Евразии в этой системе охватывает страны Черноморского региона, включая Россию, Турцию, страны Южного Кавказа и др., что в целом не совпадает с привычным нам пониманием территории Евразии. А странами ЕАЭС в Госдепе занимаются два отдельных Бюро («Европы и Евразии» (зона 1 *рис. 3*) и «Южной и Центральной Азии» (зона 2 *рис. 3*).

¹⁰ На сегодняшний день членами ОЭСР также являются США, Япония, Республика Корея, Турция, Израиль, Колумбия, Чили, страны постсоветской Прибалтики.

¹¹ The OECD Eurasia Competitiveness Programme. URL: <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/>

¹² The OECD and Eurasia. Active with EURASIA. Global Relations Secretariat OECD. OECD Publishing, Paris. 2020. 68 pp. URL: <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/active-with-eurasia-2020-english/56>

¹³ Investment Promotion in Eurasia: A Mapping of Investment Promotion Agencies. OECD Publishing, Paris. 2020. 76 pp. URL: [www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/Investment-Pomotion-in-Eurasia-A-Mapping-of-Investment-Promotion-Policies-ENG.pdf](http://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/Investment-Promotion-in-Eurasia-A-Mapping-of-Investment-Promotion-Policies-ENG.pdf); Beyond COVID-19 Advancing Digital Transformation in the Eastern Partner Countries. OECD Publishing, Paris. 2021. 112 pp. URL: https://www.oecd.org/eurasia/Covid19_%20Advancing%20digital%20business%20transformation%20in%20the%20EaP%20countries.pdf



Federalism. 2025. Vol. 30. N 1 (117)

Пятая причина возникновения путаницы вокруг ЕТК, на наш взгляд, заключается в следующем. Статистическое подразделение ООН (*The United Nations Statistics Division*) в методологическом пояснении к установлению регионов мира¹⁴ определяет пять субрегионов в составе Азии (Восточная, Западная, Центральная, Юго-Восточная и Южная) и четыре субрегиона в составе Европы (Восточная, Западная, Северная и Южная). Однако с конца 1950-х — начала 1960-х гг. на территории Европы и Азии при координации специальных комиссий ООН¹⁵ ведется создание объединенной сети трансазиатской железной дороги¹⁶, международной европейской¹⁷ и азиатской¹⁸ сетей автомагистралей.

Это также *Евразийские транспортные коридоры* континентального значения, проекты которых не были отменены ни в результате распада СССР и социалистического лагеря, ни в период холодной войны, ни во время локальных военных конфликтов, происходивших в течение 65 лет на территориях государств Европы и Азии. Речь идет о *трансевразийских транспортных автомобильных и железнодорожных сетях*, с одной стороны, выполняющих роль континентального каталога трасс и путей унифицированной номенклатуры, а другой, — являющихся объединенными одной идеей международными транспортными проектами по созданию сети грузоперевозок по Европе и Азии.

В 2002 г. был запущен проект ООН по поддержке транспортного соединения между Европой и Азией — *EATL (Euro-Asian Transport Linkages)*. Это совместная работа региональных экономических комиссий ООН по Европе и Азии (ЕЭК и ЭСКАТО), а также специальной программы *SPECA*¹⁹, созданной в 1998 г. ООН для экономик Центральной Азии (ЦА). Результаты проекта *EALTOОН* заключаются как в установлении международных правовых соглашений, стандартов, правил, процедур, так и в развитии разных видов транспорта (включая интермодальный) и перевозок²⁰.

Продолжая тему путаницы в терминах, нелишне будет упомянуть, что и идиома «Шелковый путь» (ШП) с отсылкой к своему историческому названию на практике используется применительно к совершенно *разным инфраструктурным коридорам/маршрутам/проектам в Евразии*. Например, к таким как:

- «Великий ШП» — исторический караванный маршрут из Китая в страны Средней и Передней Азии;

¹⁴ Methodology. Standard country or area codes for statistical use (M49). Geographic Regions. URL: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>

¹⁵ Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) и Экономическая и социальная комиссия ООН по странам Азиатско-Тихоокеанского региона (ЭСКАТО ООН).

¹⁶ Trans-Asian Railway с 1960-х гг.

¹⁷ Автомобильная сеть «Е», разработанная ЕЭК ООН по Европейскому соглашению 1975 г.

¹⁸ Asian Highway с 1959 г.

¹⁹ United Nations Special Programme for the Economies of Central Asia (SPECA).

²⁰ Euro-Asian Transport Linkages. Operationalisation of inland transport between Europe and Asia. United Nations Economic Commission for Europe. New York and Geneva, 2020.

- «Великий ШП» — один из маршрутов коридора ТРАСЕКА²¹;
- «Шелковый ветер» — один из мультимодальных маршрутов ТРАСЕКА;
- «Новый ШП» — стратегия США 2011 г.;
- «Новый ШП» — одно из названий Транскаспийского международного транспортного маршрута / Срединного коридора;
- «Новый ШП» — концепция паневразийской транспортной системы;
- «Новый ШП XXI в.» — Евразийский сухопутный мост, предтеча ИПП;
- «Экономический пояс ШП» — сухопутная часть ИПП;
- «Морской ШП XXI в.» — морская часть ИПП;
- «Виртуальный ШП» — телекоммуникационный проект НАТО;
- «Цифровой ШП» — один из программных компонентов ИПП;
- «ШП» — карта маршрутов международного ралли и т.д.

Если быть недостаточно погруженным в тему, то сложно отличить перечисленные омонимичные проекты и понять, для чего нужно в них разбираться. Тем более, что словосочетание «Шелковый путь» используется также для упрощенного обозначения торговой связанности Востока и Запада. Есть примеры, когда этой идиомой в литературе обозначают не просто разные, но и соперничающие глобальные инициативы. Речь, в частности, идет об американском [13; 14] и китайском проектах [15; 16; 17], которые до сих пор иногда называют одинаково — «Новый ШП». «Новым ШП» называют и Срединный коридор — один из маршрутов европейского (прежде) транспортного проекта ТРАСЕКА, но в силу упомянутой путаницы в некоторых работах не вполне корректно коридоры отождествляются. Подробнее о некоторых из этих проектов ниже.

Евразийская инфраструктура и геополитика

С начала 1990-х гг. до 2009 г. ЕС был одним из главных доноров программ развития в новых независимых государствах Евразии, особенно в вопросах развития инфраструктуры. Его транспортно-логистические, энергетические, энерготранспортные проекты в рамках программы «Восточного партнерства» были, как известно, призваны обеспечить, с одной стороны, европейскую энергетическую безопасность, а с другой — альтернативность реализуемым и планируемым российским проектам [18]. После ряда политических событий в регионе и мировой рецессии в 2008–2009 гг. ЕС значительно сократил финансирование евразийских проектов. Под сокращение, в частности, попали программы, связанные с развитием коридоров ТРАСЕКА (Европа — Черное море — Кавказ — Каспийское море — ЦА) [19; 20, с. 56], и не увенчавшийся успехом газотранспортный проект «Набукко»²² [21].

²¹ ТРАСЕКА — транспортный коридор «Европа — Кавказ — Азия».

²² Проект магистрального газопровода с месторождений стран прикаспийского региона в Евросоюз.

Интересы США в новых независимых государствах ЦА и Южного Кавказа сначала были сфокусированы на поддержке независимости этих стран и сокращении их экономической связанности с Россией, в т.ч. в сфере инфраструктуры и логистики. После 2001 г. внимание США к транспортному и транзитному развитию ЦА переформатировалось, и регион стал рассматриваться как опорный для военных операций НАТО в Афганистане [13]. Исследовательским дивизионом Института ЦА и Кавказа университета Дж. Хопкинса был предложен концепт «Большой Центральной Азии», и с 2006 г. силами Госдепа США начал реализовываться инфраструктурный проект этого концепта [22].

В 2011 г. госсекретарь США Х. Клинтон²³ объявила о новой американской региональной стратегии «Новый шелковый путь» (СНШП) — *New Silk Road (NSR)*, призванной стать «...альтернативой существующим или потенциальным региональным объединениям с участием России, Китая и Ирана в ЦА субрегионе...» [15, с. 62]. Помимо решения задач повышения торговой и транспортной связанности стран Южной и Центральной Азии через Афганистан, СНШП включала и энергетические региональные проекты.

Поспешная презентация СНШП стала ответом администрации Б. Обамы на создание Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана (2010 г.)²⁴. Однако вскоре после анонсирования этой стратегии США отказались от прямого инвестирования в СНШП, сфокусировавшись на «подтягивании» международных банков развития²⁵ к финансовой поддержке региональных инфраструктурных и энергетических проектов в ЦА²⁶. Исследователи этого вопроса отмечают, что США и не планировали финансировать СНШП, полагаясь на фонды доноров [23; 24]. Документы по СНШП в настоящее время доступны лишь в архивах Госдепа²⁷, что также свидетельствует об утрате интереса к проекту.

На судьбе СНШП негативно сказалась и динамика американской политики в Афганистане: закрытие авиабазы «Манас»²⁸ в Киргизии (2014 г.)²⁹; решение о сокращении контингента США в Афганистане (2015 г.); подписание соглашения между США и «Талибаном»³⁰ (2020 г.)³¹; и, наконец, вывод контингента США и союзников из Афганистана (в 2021 г.)³².

²³ Администрация президента Б. Обамы.

²⁴ С последующим преобразованием его в ЕАЭС (2015 г.).

²⁵ Программа Центрально-азиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС), Азиатский банк развития, Всемирный банк, Исламский банк.

²⁶ ТАПИ, CASA-1000.

²⁷ U.S. Support for the New Silk Road. URL: <https://2009-2017.state.gov/p/sca/ci/af/newsilkroad/>

²⁸ С 2009–2014 гг. статус базы: «Центр транзитных перевозок ВВС США».

²⁹ Американские военные покидают базу «Манас» в Киргизии. URL: <https://rg.ru/2014/06/04/manas.html>

³⁰ На момент работы над статьей движение «Талибан» является террористической организацией и запрещено в России.

³¹ США и «Талибан» подписали мирное соглашение. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/7868699>

³² История присутствия иностранных войск в Афганистане с 2001 г. URL: <https://tass.ru/info/11280267>

Вследствие этого, несмотря на 20-летнее присутствие в регионе, прямого влияния на развитие транспортных коридоров и транзитных маршрутов в Евразии США так и не оказали. Напротив, в связи со сворачиванием американского военного присутствия вероятность реализации отдельных межгосударственных проектов в Азии существенно снизилась (например, газопровод ТАПИ³³). В свою очередь отказ от СНШП стал прямым следствием как крайней политизированности проекта, так и смены афганского вектора во внешней политике США.

Совсем иной подход к продвижению инфраструктурного концепта Шелкового пути демонстрирует КНР.

В 2013 г. была официально представлена концепция «Один пояс, один путь» (далее — ОПОП), позже переименованная в инициативу «Пояс и путь»³⁴. В различных русскоязычных документах (в т.ч. официальных), а также отчетах, статьях, презентациях и т.д. ИПП до сих пор упоминается и как ОПОП, и как «Экономический пояс Шелкового пути» (ЭПШП), хотя ЭПШП — это сухопутная часть ИПП. В рамках настоящей работы мы рассматриваем эти названия как синонимы и о нюансах использования терминологии уже высказывались [25].

Есть мнение, что ИПП в первоначальной форме была ответом Пекина на СНШП [5]. Однако по прошествии времени стало очевидно, что эти проекты *некорректно сравнивать или сопоставлять*. Как уже отмечено, СНШП не имел источников финансирования, внятного плана и форматов реализации, а также сколь-нибудь значимых результатов (если только не считать коридоры программы ЦАРЭС³⁵ имеющими отношение к СНШП). Что касается ИПП, то с начала ее продвижения участниками инициативы стали более 150 стран, уже реализованы и реализуются тысячи проектов, привлечено более 1 трлн долл. инвестиций³⁶. Особенно успешно в рамках ИПП развиваются транспортные проекты юго-восточной части Евразии [26; 27; 28; 29]. В списке стран, подписавших с Китаем Меморандумы по ИПП, — 17 стран ЕС, а также 8 стран «Большой двадцатки»³⁷. Несмотря на замедление вследствие пандемии *COVID-19* и усложнения мировой экономической ситуации, КНР продолжает продвижение своей инициативы. По данным за 2023 г., около 634 млрд долл. инвестиций ИПП пришлось на строительные контракты, а 419 млрд долл. — на нефинансовые инвестиции. В строительных контрактах преобладают китайские государственные предприятия, в остальных — частные. Было заключено около 212 сделок на сумму 92,4 млрд долл. (для сравнения: в 2022 г. — 74,5 млрд). Китайские

³³ ТАПИ — аббревиатура от «Туркменистан — Афганистан — Пакистан — Индия».

³⁴ В 2016 г. название «One Belt One Road Initiative» (OBOR) — «Один пояс, один путь» официально сменилось на «The Belt and Road Initiative» (BRI) — инициатива «Пояс и путь».

³⁵ ЦАРЭС — аббревиатура от «Центрально-азиатское региональное экономическое сотрудничество».

³⁶ China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023. URL: <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2023/>

³⁷ К настоящему времени срок части меморандумов истек, а по части информация недоступна [30].

компании все активнее инвестируют в металлургию и горнодобывающую промышленность, которые особенно актуальны в свете зеленого вектора в энергетике (в частности, литий необходим для производства аккумуляторов электромобилей). Развитие *транспортно-логистической инфраструктуры* остается одним из ключевых направлений сотрудничества Китая со странами ИПП, и КНР является инвестором в объекты судоходства, логистики, авиацию, строительство автомобильных и железных дорог по всему миру.

Согласно открытым источникам, общая оценочная стоимость всех железнодорожных проектов Китая в Африке, Латинской Америке и Восточной Азии по ИПП достигла в 2023 г. 4,2 млрд долл. При этом стоимость проектов ИПП с участием Китая по строительству автодорог составила в 2023 г. 7,5 млрд долл. 2023 г. отмечен также активизацией сотрудничества КНР и Саудовской Аравии в рамках ИПП. В частности, китайская железнодорожная компания *CRRC* начала производить железнодорожные вагоны и колесные пары на территории Саудовской Аравии; также началась реализация совместных проектов с компанией *Aramco* в сфере судоходства и развития портовой инфраструктуры³⁸.

В США, Великобритании, Австралии, Японии, большинстве стран ЕС отношение к ИПП весьма неоднозначное: от настороженного до резко отрицательного — не в последнюю очередь из-за продолжающейся американо-китайской торговой войны, а также диктата зеленой парадигмы и безуглеродной повестки, в которую на заре ИПП не вписывалась КНР. Высокая адаптивность Китая к реалиям мировой конъюнктуры, гибкость в решении вопросов стандартизации, стремление расширить присутствие в странах ИПП, а также инкорпорация экологической повестки и устойчивого развития в пятилетние планы и государственные стратегии развития тем не менее не привели к полному принятию ИПП развитыми странами. Напротив, в свете усилившейся мировой поляризации, эскалации конфликтов, трансформации системы международных политико-экономических отношений мы наблюдаем *новейший виток попыток развитых стран конкурировать с Китаем* в продвижении альтернативных больших инвестиционных инфраструктурных проектов, в т.ч. в Евразии. Среди безусловно заслуживающих исследовательского внимания отметим две инициативы: американскую сеть «Голубая точка» и европейский проект «Глобальные ворота».

Сеть «Голубая точка» (*The Blue Dot Network*, далее — *BDN*) — это сеть/многосторонняя организация, инициаторами которой стали США, Австралия и Япония. Она была создана в 2019 г. с заявленным первоначальным финансированием в размере 60 млрд долл. (см. рис. 4).

³⁸ China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023. URL: <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2023/>.



Рис. 4. Страны сети «Голубая точка»

Источник: [31].

Создатели позиционируют «Голубую точку» как ответ китайской ИПП – более качественный, прозрачный, с соблюдением высоких стандартов и ориентированный только на частные, а не государственные инвестиции³⁹. При поддержке ОЭСР «Голубая точка» продвигает «систему сертификации для качественных инфраструктурных проектов»⁴⁰.

Проект с маркером «качественный». В данном случае – это проект с соответствующей системой сертификации, с «высокими американскими стандартами инвестиций» в «высококачественную американскую инфраструктуру»⁴¹, направленный на устойчивое экономическое и экологическое развитие. В 2021 г. страны «Большой семерки» приняли инициативу *Build Back Better World*⁴² (далее – *B3W*), которая основана на принципах «Голубой точки», и уже официально постулировали, что это их «стратегия противодействия ИПП»⁴³. Совет ОЭСР взял на себя создание секретариата и управление глобальным запуском системы сертификации, приступив к реализации этих полномочий в апреле 2024 г.⁴⁴ В руководящий комитет в настоящее время входят США, Япония, Австралия, Испания, Великобритания, Швейцария и Турция. Британские компании и финансовые учреждения являются частью исполнительного комитета и предоставляют техническую экспертизу.

³⁹ La Terza R. Connecting the Dots-the U.S.' Answer to the BRI? URL: <https://uscnpm.org/2019/11/04/connecting-the-dots-the-us-answer-to-the-bri>

⁴⁰ About the BLUE DOT Network. URL: <https://www.bluedot-network.org/>

⁴¹ Hartman Leigh. What is the Blue Dot Network for Infrastructure Financing? URL: <https://amview.japan.usembassy.gov/en/what-is-the-blue-dot-network-for-infrastructure-financing/>

⁴² President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>

⁴³ Asian Countries Welcome G7's Answer to China's One Belt, One Road Program. URL: <https://www.rfa.org/english/news/china/program-06232021151152.html>

⁴⁴ OECD Officially Launches the Blue Dot Network to Increase Quality Infrastructure Investments in Emerging Markets. URL: <https://www.state.gov/oecd-officially-launches-the-blue-dot-network-to-increase-quality-infrastructure-investments-in-emerging-markets/>

В число членов сети, которые официально поддерживают концепцию «Голубой точки», входят Канада, Чехия, Перу и Палау⁴⁵.

Учитывая, что после официального запуска системы прошло лишь несколько месяцев, оценивать результаты инициативы рано, однако можно предположить, что на первых этапах основной фокус в деятельности будет на сертификации проектов для инвестирования и гармонизации стандартов организации с климатической повесткой развитых стран. Кроме того, из официальных документов и пресс-релизов очевидно, что амбиции сети «Голубая точка» связаны в первую очередь с частным капиталом и группой развитых стран. Аллюзия в названии на «голубые фишки», приоритет частного инвестирования и выбор в качестве администрирующей организации ОЭСР также усугубляют статусность и элитарность этого «инвестиционного клуба». Маловероятно, что локальные проекты большинства стран Евразии (особенно постсоветской ее части) смогут соответствовать стандартам качества и сертификации развитых стран. Как видится, главная проблема в вопросе конкуренции «Голубой точки» с ИПП именно в этом, поскольку к ИПП стремятся страны, у которых, как правило, нет достаточных ресурсов, чтобы самостоятельно выстроить транспортно-логистическую и цифровую инфраструктуру.

Еще одна инициатива глобального и регионального значения, заслуживающая, на наш взгляд, внимания, поскольку она претендует на конкуренцию с ИПП за инфраструктуру в евразийском регионе, — это «Глобальные ворота» (*Global Gateway, GG*) — инвестиционный проект Еврокомиссии ЕС, запущенный в декабре 2021 г. Основной акцент проекта ЕС, как и в случае с «Голубой точкой», сделан на качестве и чистоте инвестиций в широкий спектр проектов, в т.ч. в инфраструктурных.

К 2027 г. общий объем инвестиций должен достичь 300 млрд евро. Часть средств, выделяемых ЕС на «Глобальные ворота», — гранты. Основным источником финансирования проектов инициативы должен стать бюджет помощи ЕС (*EU's development policy and budget*). Секторы, где предполагается реализация «Глобальных ворот», следующие: цифровое развитие, климат и энергетика, транспорт, здравоохранение и образование. В области транспорта проект рассматривает развитие физической инфраструктуры, логистики, пунктов пограничного контроля, а также внедрение европейских стандартов и достижение устойчивого развития инфраструктуры. Согласно плану Еврокомиссии, около 135 млрд евро «устойчивых инвестиций» может быть привлечено в рамках системы *Neighbourhood, Development and International Cooperation instrument — Global Europe (NDICI-GE)*. Около 145 млрд евро дополнительных инвестиций для проектов инициативы планируется получить непосредственно от стран — участниц ЕС, их институтов и Европейского банка реконструкции и развития (далее — ЕБРР) [32,

⁴⁵ United States Department of State: Blue Dot Network. URL: <https://www.state.gov/blue-dot-network/>

с. 3–4].

Первым флагманским проектом инвестиционной инициативы стало массовое производство мРНК-вакцин в странах Африки — Гане, Руанде, Сенегале и ЮАР. Судя по географии проектов и по официально заявленным принципам диверсификации цепочек будущих поставок, задачи ЕС, связанные с проектом «Глобальных ворот», достаточно читаемы. В приоритете страны, нуждающиеся в грантах и инвестициях, с богатым биоразнообразием и большим ресурсом молодой рабочей силы. Это также страны, которые можно ориентировать на увеличение добычи сырья и побудить к более широкому использованию возобновляемых источников энергии⁴⁶. Вероятно, именно поэтому флагманские проекты инициативы были связаны в первую очередь с африканскими государствами (см. рис. 5).

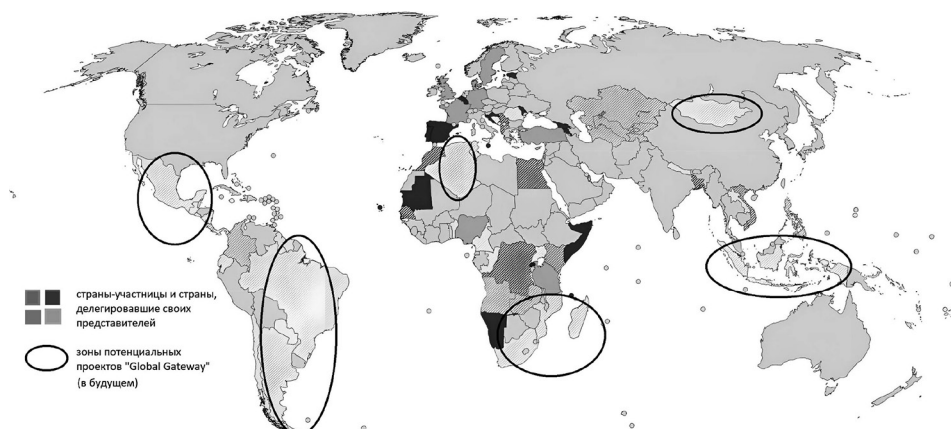


Рис. 5. Страны проекта «Глобальные ворота»

Источник: составлено по: [33, с. 1].

В список *транспортных* флагманских проектов «Глобальных ворот» в 2023 г. вошли 17 проектов в Африке, ЦА⁴⁷, Индонезии и Вьетнаме.

В 2024 г. количество транспортных проектов выросло до 22, и география инициативы была расширена⁴⁸. Единственный блок стран постсоветского пространства, который ЕС с самого начала рассматривает как потенциальную часть проекта «Глобальные ворота», — это ЦА. Включение в список участников в 2024 г. Украины, Молдавии и Армении без конкретных проектов с обозначением лишь приоритетов развития («повышение устойчивости», «улучшение связанности»), на наш взгляд, свидетельствует больше о политической поддержке этих государств ЕС, нежели об экономическом содержании намерений.

⁴⁶ Opening speech by President von der Leyen at the Global Gateway Forum. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_5305

⁴⁷ С пометкой «потенциальный проект».

⁴⁸ Включены страны Латинской Америки, некоторые постсоветские государства (Украина, Молдавия, Армения), Иордания, Индия, Пакистан.

Поскольку важнейшим проектным направлением европейской инициативы является укрепление безопасности и *выстраивание экономических, транспортных и цифровых коридоров для ЕС*, понятно, почему сейчас в проект вовлечены именно страны ЦА. Между тем генезис политических и экономических интересов ЕС в ЦА в новейшей истории показывает, что эти интересы весьма зависимы от геополитической конъюнктуры. К примеру, с 1991 г. в ЦА активно реализовывался проект технического содействия Евросоюза, больше известный как *TACIS*⁴⁹. В силу изменений подходов к вопросам безопасности в регионе после 2001 г., а также в связи с началом военной кампании США и их союзников в Афганистане формат европейского сотрудничества со странами ЦА постепенно изменялся. На смену техническому содействию пришло «сотрудничество в целях развития» [34, с. 69] и акцент на сотрудничестве в двустороннем формате. Как уже отмечено, в 2008–2009 гг. ЕС приостановил большую часть своих проектов регионе, в т.ч. проект ТРАСЕКА, несмотря на то, что накануне мировой рецессии была принята новая европейская стратегия по ЦА (2007 г.)⁵⁰. В 2019 г. в ЕС была принята новая стратегия укрепления партнерства с ЦА⁵¹, и вскоре после запуска инициативы «Глобальные ворота» состоялась конференция «Связанность ЕС и ЦА: Глобальные ворота» со странами ЦА (2022 г.). Связанность в этом случае подразумевала как связанность физической инфраструктуры, так и цифровую связанность (включая Интернет и спутниковую связь), энергетику, климат, иные форматы социально-экономического взаимодействия. По итогам конференции страны ЦА подписали с ЕС совместную декларацию⁵², подтвердив согласие стать участниками «Глобальных ворот».

В 2023 г. ЕБРР опубликовал результаты исследования, выполненного по заказу ЕС, по интеграции стратегии ЕС по ЦА и стратегии «Глобальных ворот»⁵³, в котором, в частности, была предложена карта устойчивых транспортных связей между ЕС и ЦА⁵⁴. В исследовании ЕБРР были сделаны выводы о потребностях в инвестициях в физическую и «мягкую» инфраструктуру стран ЦА для обеспечения их лучшей связанности с ЕС. Однако *ясности*, будет ли инициатива «Глобальные

⁴⁹ Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (TACIS).

⁵⁰ The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership, 10113/07 of 31 May 2007.

⁵¹ Joint Communication «The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership» (May 2019); Council of the European Union. Council Conclusions on the New Strategy on Central Asia. No. prev. doc.: 10101/19. Brussels, 17 June 2019. 7 p.

⁵² Joint Declaration: EU-Central Asia Connectivity Conference: Global Gateway. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-declaration-eu-central-asia-connectivity-conference-global-gateway_en

⁵³ Global Gateway: EU funded study opens the way for major investment into sustainable transport connections between the EU and Central Asia. URL: https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/global-gateway-eu-funded-study-opens-way-major-investment-sustainable-transport-connections-between-2023-06-30_en

⁵⁴ EBRD. Sustainable transport connections between Europe and Central Asia (2023). 57 p. URL: <https://www.ebrd.com/documents/comms-and-bis/sustainable-transport-connections-between-europe-and-central-asia-pdf.pdf>

ворота» прямо инвестировать в недостающие и недостаточно развитые фрагменты инфраструктуры, *на сегодняшний день нет*. Пока ясно лишь, что исследование было профинансировано из бюджета инвестиционной инициативы, т.к. схемы подобного проектного администрирования европейскими институтами широко применялись в ЦА во время прежней волны интереса ЕС к странам региона. Предложения по развитию транспортно-логистических связей с ЦА, являются, на наш взгляд, новой итерацией заброшенных когда-то ЕС коридоров ТРАСЕКА с акцентом на Срединный коридор [35].

Между тем сомнения в реалистичности перспектив инициативы «Глобальные ворота» и ее прозрачности озвучиваются и в Европе. В частности, исследование *Counter Balance, Eurodad and Oxfam*, опубликованное в начале октября 2024 г., приводит данные, что в 60% проектов непосредственными получателями выгод являются не развивающиеся страны, а европейские корпорации (*Siemens, Moller Group* и *Suez*). Лишь 16% проектов предусматривают инвестиции в здравоохранение, образование и научные разработки. По мнению авторов, инициатива «...представляет собой стратегию ЕС по... повышению своей роли в мире... для перенаправления бюджета развития ЕС на поддержку прибыльных проектов для европейских компаний и геополитических интересов блока...»⁵⁵.

Не вызывает сомнений, что инициатива «Глобальные ворота» — это в первую очередь *попытка ЕС расширить ресурсную базу* и преодолеть усугубляющийся внутренний экономический и энергетический кризис, который диссонирует с «Европейской зеленой сделкой»⁵⁶, однако видится, что задача эта требует гораздо больших усилий для ее решения. Инициатива также вряд ли решит транспортно-логистические проблемы и вопросы безопасности коммуникаций и инфраструктуры за пределами ЕС, актуализировавшиеся в силу эскалации конфликтов в Евразии.

Заключение

При изучении источников, посвященных евразийскому транспортному развитию, коридорам, проектам, инициативам и т.д., важно обращать внимание на контекст обсуждения. В англоязычных источниках (особенно в документации ООН), как правило, используется словоформа *Euro-Asian*, обозначающая сопряжение европейских и азиатских региональных инициатив, дорог, проектов, маршрутов, сетей. Если же используются термины *Eurasian transport corridor*, *Trans-Eurasian corridors*, *Transport corridors of Eurasia* и др., то с высокой долей вероятности это работы авторов русскоязычного пространства либо переводы

⁵⁵ Who profits from the Global Gateway? The EU's new strategy for development cooperation. Report by: Counter Balance, Eurodad and Oxfam. October 2024. P. 42–56. URL: <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2024-10/Who%20Profits%20From%20The%20Global%20Gateway%20-%20Report%20Final.pdf>

⁵⁶ The European Green Deal (2019).

аннотаций и/или текстов работ, написанных на русском языке. При этом в тексте публикаций чаще всего упоминается не континентальное пространство Евразии в целом, а территория постсоветских государств и, что еще более вероятно, территория ЕАЭС или зоны интересов ЕАБР.

Внимание к дискурсу в данном случае помогает понять географию различных проектов и состав их стран-участниц, а также сократить число фактологических ошибок и небрежности в рассуждениях. При оценке глобальных трендов развития инфраструктурных инициатив следует обращать внимание на то, на территории какого из так называемых центров силы разработан тот или иной концепт, а также важно отличать омонимичные проекты.

Что касается развития больших евразийских транспортных инициатив и влияния на них геополитических трендов, то регион переживает новый виток интереса к себе в силу мировой поляризации и структурных трансформаций. На сегодняшний день рассмотренные проекты инициативы «Голубой точки» и проекты европейской инвестиционной инициативы «Глобальные ворота» *не могут выступать конкурентами евразийским проектам китайской ИПП*. Страны континентальной Евразии в целом и страны постсоветского евразийского пространства в частности не находятся в центре внимания ни американской, ни европейской инвестиционной инициативы. Для этого пока недостаточно оснований, и заявка на соперничество если и имеет место, то находится скорее в геополитическом поле.

С этой точки зрения рассматривать новые антикитайские инициативы в качестве реалистичных евразийских транспортных проектов рано. Напротив, с учетом сложности геополитической ситуации в Евразии и непрекращающихся локальных конфликтов страны региона заинтересованы в развитии маневренности, стимулировании поливариантности стыковок маршрутов и увеличении числа точек соприкосновения национальных транспортных сетей континента. Конкуренция между новыми инвестиционными инициативами и ИПП, на наш взгляд, возможна в среднесрочной перспективе. Она проявится либо в разделе сфер регионального влияния между мировыми центрами силы, либо в использовании требований к сертификации и стандартизации.

Список литературы

1. Дружинин А.Г. Геоэкономические взаимозависимости и геополитические альянсы в современном евразийском пространстве // Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов. 2017. № 6. С. 24–38.
2. Bordachev T., Pyatachkova A. The Concept of Greater Eurasia in the Turn of Russia to the East // International Organisations Research Journal. 2018. Vol. 13. № 3. С. 33–51.
3. Вардомский Л.Б. Размышления о Большой Евразии // Мир перемен. 2018. № 3. С. 187–189.

4. Телегина Е.А., Халова Г.О. Мировая экономика и энергетика на переломе: поиски альтернативной модели развития // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64. № 3. С. 5–11.
5. Шенин С.Ю. «Шелковый Путь» XXI века: дискуссии в США // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. № 9. С. 60–70.
6. Baklanov P., Romanov M., Karakin V., Lankin A. Projects of Development of Transcontinental Transport-Economic Belts in Northern Eurasia // Journal of Resources and Ecology. 2015. N 6 (2). P. 110–113.
7. Likhacheva A., Makarov I., Pestich A. Building a Common Eurasian Infrastructure: Agenda for the Eurasian Economic Union // International Organisations Research Journal. 2018. Vol. 13. N 3. P. 97–112.
8. Anwar S.U., Wuyi Z., Ali Shah S.Z., Ullah Q., Amir S.M., Syed A. The Resilient Economic Impact of CPEC and Future of MNCs: Evidence from Pakistan // Frontiers in Environmental Science. 2022. Vol. 10. URL: https://www.researchgate.net/publication/362791410_The_resilient_economic_impact_of_CPEC_and_future_of_MNCs_Evidence_from_Pakistan
9. Винокуров Е., Ахунбаев А., Шашкенов М., Забоев А. Международный транспортный коридор «Север – Юг»: создание транспортного каркаса Евразии. Доклад 21/5. Алматы; М.: Евразийский банк развития, 2021. 122 с. URL: https://eabr.org/upload/iblock/c69/EDB_2021_Report_5_INSTC_rus.pdf
10. Винокуров Е., Амангельды С., Ахунбаев А., Забоев А., Кузнецов А., Малахов А. Евразийский транспортный каркас. Доклад 24/6. Алматы: Евразийский банк развития, 2024. 151 с. URL: <https://eabr.org/upload/iblock/6ce/Evraziyskiy-transportnyy-karkas.pdf>
11. Карты ЕАЭС // Евразийская экономическая комиссия. URL: <https://eaeunion.org/comission/department/transport/infrastruktura/maps.php>
12. United States Department of State: Facilities and Areas of Jurisdiction, April 2021 // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/facilities-and-areas-of-jurisdiction/>
13. Сафранчук И.А. Концепция «Новый шелковый путь» и политика США в «Большой Центральной Азии» // Международная жизнь. 2013. № 7. С. 43–53.
14. Акматалиева А.М. Реализация энергетических проектов CASA-1000 и TAPI в рамках инициативы Новый Шелковый Путь США // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2016. № 3 (35). С. 126–137.
15. Дан Л., Михайлюк М.В. Формирование архитектуры логистического управления глобальными цепями в условиях неопределенности на примере проекта «Нового шелкового пути» // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление. 2023. № 4 (155). С. 27–34.
16. Каримов Ж.А. Научная актуальность проекта «Новый Шелковый путь 2.0» для Узбекистана // Тенденции развития науки и образования. 2024. № 107-4. С. 82–84.
17. Kurmanalina A., Tleubergenova M., Shakeyeva J. et al. New Silk Road: New Opportunities for the Development of Kazakhstan's Foreign Economic Activity // Statistics, Accounting and Audit. 2020. No. 4 (79). P. 92–97.
18. Глинкина С.П. Геополитическое соперничество на постсоветском пространстве как фактор сдерживания сотрудничества стран СНГ // Страны «посяса соседства» России: модели развития и вопросы сотрудничества: сборник статей / отв. ред.: Л.Б. Вардомский, М.О. Тураева, Н.В. Куликова. М.: ИЭ РАН, 2024. С. 56–79.

19. Тураева М.О. Транспортная инфраструктура стран Центральной Азии в условиях современной регионализации. М.: ИЭ РАН, 2014. 62 с.
20. Каспийский регион в процессах регионализации Евразии: коллективный научный доклад / отв. ред. Л.Б. Вардомский. М.: Институт экономики РАН, 2023. 74 с.
21. Булаев С.А. Газопровод «Набукко»: проблемы, перспективы // Вестник Казанского технологического университета. 2013. № 17. С. 245–251.
22. Тураева М.О. Динамика развития транспортно-логистических связей в Центрально-Азиатском регионе // Государственная служба. 2022. Т. 24. № 3 (137). С. 87–92.
23. Weitz R. U.S. New Silk Road Initiative Needs Urgent Renewal. URL: <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13155-us-new-silk-road-initiative-needs-urgent-renewal.html>
24. Tracy L. M. The United States and the New Silk Road. URL: <https://2009-2017.state.gov/p/sca/rls/rmks/2013/215906.htm>
25. Тураева М.О., Гликина С.П., Яковлев А.А. Каналы проникновения китайского капитала в республики Центральной Азии в рамках инициативы «Один пояс – один путь» // Известия Уральского государственного экономического университета. 2018. Т. 19. № 4. С. 64–78.
26. Martadinata I., Hadianito, M., Risman H. Analysis of China's Interests in Belt and Road Initiative (BRI) Policy in Pakistan // Journal of Social and Political Sciences. 2024. № 7 (1). P. 46–58.
27. Jetin B. “One Belt-One Road Initiative” and ASEAN Connectivity: Synergy Issues and Potentialities // China's Global Rebalancing and the New Silk Road / edited by B. R. Deepak. Springer Nature Singapore Pte Ltd, 2018. P. 139–150.
28. Samarathunga W. H. M. S. Chinese Belt and Road Investments in South Asia under the Influence of Multiple Social Crises and Natural Disasters // Sri Lanka Journal of Economic Research. 2022. N 9. P. 103–128.
29. Pamungkas C., Hakam S., Indriasari D. Between Fear and Hope: Belt and Road Initiative in Southeast Asia // Chinese Journal of International Review. 2020. Vol. 2. N 1. URL: https://www.researchgate.net/publication/343173141_Between_Fear_and_Hope_Belt_and_Road_Initiative_in_Southeast_Asia
30. Nedopil Ch. China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023 H1 – the First Ten Years. Shanghai: Green Finance & Development Center, FISF Fudan University, 2023. 27 p.
31. Blue Dot Network. URL: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9a/Blue_Dot_Network_Map.png
32. Bilal S., Teevan Ch. Global Gateway: Where Now and where to Next? URL: <https://ecdpm.org/application/files/1617/1776/7785/Global-Gateway-Where-now-and-where-to-next-ECDPM-Discussion-Paper-2024.pdf>
33. Wientzek O., Nitschke J., Bout L. “Global Gateway” Slowly Gathers Momentum. Country Report. – 2023. – October.
34. Прохоренко И.Л. Новая стратегия Европейского союза в Центральной Азии: возможности и пределы «мягкой силы» // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. 2019. № 4. С. 68–80.
35. Тураева М.О. Транспортные коммуникации каспийского региона в новых условиях // Государственная служба. 2023. Т. 25. № 4 (144). С. 63–72.

References

1. Druzhinin A.G. Geoekonomicheskie vzaimozavisimosti i geopoliticheskie al'iansy v sovremennom evraziiskom prostranstve [Geoeconomic Interdependencies and Geopolitical Alliances in the Modern Eurasian Space], *Sotsial'no-ekonomicheskaya geografiya. Vestnik Assotsiatsii Rossiiskikh Geografov-obshchestvovedov* [Social and Economic Geography. Bulletin of the Association of Russian Social Geographers], 2017, No. 6, pp. 24–38. (In Russ.).
2. Bordachev T., Pyatachkova A. The Concept of Greater Eurasia in the Turn of Russia to the East, *International Organisations Research Journal*, 2018, Vol. 13, No. 3, pp. 33–51.
3. Vardomskii L.B. Razmyshleniia o Bol'shoi Evrazii [Reflections on Greater Eurasia], *Mir peremen* [World of Change], 2018, No. 3, pp. 187–189. (In Russ.).
4. Telegina E.A., Khalova G.O. Mirovaia ekonomika i energetika na perelome: poiski al'ternativnoi modeli razvitiia [The Global Economy and Energy Sector at a Turning Point: The Search for an Alternative Development Model], *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* [World Economy and International Relations], 2020, Vol. 64, No. 3, pp. 5–11. (In Russ.).
5. Shenin S.Iu. “Shelkovyi Put” XXI veka: diskussii v SShA [“Silk Road” of the 21st Century: Discussions in the USA], *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* [World Economy and International Relations], 2018, Vol. 62, No. 9, pp. 60–70. (In Russ.).
6. Baklanov P., Romanov M., Karakin V., Lankin A. Projects of Development of Transcontinental Transport-Economic Belts in Northern Eurasia, *Journal of Resources and Ecology*, 2015, No. 6 (2), pp. 110–113.
7. Likhacheva A., Makarov I., Pestich A. Building a Common Eurasian Infrastructure: Agenda for the Eurasian Economic Union, *International Organisations Research Journal*, 2018, Vol. 13, No. 3, pp. 97–112.
8. Anwar S.U., Wuyi Z., Ali Shah S.Z., Ullah Q., Amir S.M., Syed A. The Resilient Economic Impact of CPEC and Future of MNCs: Evidence from Pakistan, *Frontiers in Environmental Science*, 2022, Vol. 10. Available at: https://www.researchgate.net/publication/362791410_The_resilient_economic_impact_of_CPEC_and_future_of_MNCs_Evidence_from_Pakistan
9. Vinokurov E., Akhunbaev A., Shashkenov M., Zaboev A. Mezhdunarodnyi transportnyi koridor “Sever – Iug”: sozdanie transportnogo karkasa Evrazii. Doklad 21/5 [International Transport Corridor “North – South”: Creating a Transport Framework for Eurasia. Report 21/5]. Almaty, Moscow, Evraziiskii bank razvitiia, 2021, 122 p. (In Russ.). Available at: https://eabr.org/upload/iblock/c69/EDB_2021_Report_5_INSTC_rus.pdf
10. Vinokurov E., Amangel'dy S., Akhunbaev A., Zaboev A., Kuznetsov A., Malakhov A. Evraziiskii transportnyi karkas. Doklad 24/6 [Eurasian Transport Framework. Report 24/6]. Almaty, Evraziiskii bank razvitiia, 2024, 151 p. (In Russ.). Available at: <https://eabr.org/upload/iblock/6ce/Evraziyskiy-transportnyy-karkas.pdf>
11. Karty EAES [Maps of the EAEU], *Evraziiskaia ekonomicheskaya komissiia* [Eurasian Economic Commission]. (In Russ.). Available at: <https://eec.eaeunion.org/comission/department/transport/infrastruktura/maps.php>
12. United States Department of State: Facilities and Areas of Jurisdiction, April 2021, *U.S. Department of State*. Available at: <https://www.state.gov/facilities-and-areas-of-jurisdiction/>
13. Safranchuk I.A. Kontseptsiiia “Novyi shelkovyi put” i politika SShA v “Bol'shoi Tsentral'noi Azii” [The Concept of the “New Silk Road” and US Policy in “Greater

Central Asia”], *Mezhdunarodnaia zhizn'* [International Affairs], 2013, No. 7, pp. 43–53. (In Russ.).

14. Akmatalieva A.M. Realizatsiia energeticheskikh proektov CASA-1000 i TAPI v ramkakh initsiativy Novyi Shelkovyi Put' SShA [Realization of Energy Projects CASA-1000 and TAPI Within the Framework of the New Silk Road Initiative of the USA], *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofii. Sotsiologii. Politologii* [Bulletin of Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political science], 2016, No. 3 (35), pp. 126–137. (In Russ.).

15. Dan L., Mikhailiuk M.V. Formirovanie arkhitektury logisticheskogo upravleniia global'nymi tsepiami v usloviakh neopredelennosti na primere proekta “Novogo shelkovogo puti” [Formation of the Architecture of Logistics Management of Global Chains in Conditions of Uncertainty on the Example of the Project “New Silk Road”], *Nauka i obrazovanie: khoziaistvo i ekonomika, predprinimatel'stvo, pravo i upravlenie* [Science and Education: Economy and Economics, Entrepreneurship, Law and Management], 2023, No. 4 (155), pp. 27–34. (In Russ.).

16. Karimov Zh.A. Nauchnaia aktual'nost' proekta “Novyi Shelkovyi put' 2.0” dlia Uzbekistana [Scientific Relevance of the Project “New Silk Road 2.0” for Uzbekistan], *Tendentsii razvitiia nauki i obrazovaniia* [Trends in the Development of Science and Education], 2024, No. 107-4, pp. 82–84. (In Russ.).

17. Kurmanalina A., Tleubergenova M., Shakeyeva J. et al. New Silk Road: New Opportunities for the Development of Kazakhstan's Foreign Economic Activity, *Statistics, Accounting and Audit*, 2020, No. 4 (79), pp. 92–97.

18. Glinkina S.P. Geopoliticheskoe sopernichestvo na postsovet'skom prostranstve kak faktor sderzhivaniia sotrudnichestva stran SNG [Geopolitical Rivalry in the Post-Soviet Space as a Factor Restraining Cooperation Among the CIS Countries], *Strany “poiiasa sosedstva” Rossii: modeli razvitiia i voprosy sotrudnichestva: sbornik statei* [Russia's Neighborhood Belt Countries: Development Models and Cooperation Issues: Collection of Articles], edited by L.B. Vardomskii, M.O. Turaeva, N.V. Kulikova. Moscow, IE RAN, 2024, pp. 56–79. (In Russ.).

19. Turaeva M.O. Transportnaia infrastruktura stran Tsentral'noi Azii v usloviakh sovremennoi regionalizatsii [Transport Infrastructure of the Central Asian Countries in the Context of Modern Regionalization]. Moscow, IE RAN, 2014, 62 p. (In Russ.).

20. Kaspiiskii region v protsessakh regionalizatsii Evrazii: Kollektivnyi nauchnyi doklad [The Caspian Region in the Processes of Regionalization of Eurasia: Collective Scientific Report], edited by L.B. Vardomskii. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 2023, 74 p.

21. Bulaev S.A. Gazoprovod “Nabukko”: problemy, perspektivy [Nabucco Gas Pipeline: Problems, Prospects], *Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta* [Bulletin of Kazan Technological University], 2013, No. 17, pp. 245–251. (In Russ.).

22. Turaeva M.O. Dinamika razvitiia transportno-logisticheskikh sviazei v Tsentral'no-Aziatskom regione [Dynamics of the Development of Transport and Logistics Links in the Central Asian Region], *Gosudarstvennaia sluzhba* [Public Service], 2022, Vol. 24, No. 3 (137), pp. 87–92. (In Russ.).

23. Weitz R. U.S. New Silk Road Initiative Needs Urgent Renewal. Available at: <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13155-us-new-silk-road-initiative-needs-urgent-renewal.html>

24. Tracy Lynne M. The United States and the New Silk Road. Available at: <https://2009-2017.state.gov/p/sca/rls/rmks/2013/215906.htm>

25. Turaeva M.O., Glinkina S.P., Iakovlev A.A. Kanaly proniknoveniia kitsaiskogo kapitala v respubliku Tsentral'noi Azii v ramkakh initsiativy “Odin poiias – odin put'” [Channels of Penetration of Chinese Capital into the Central Asian Republics

Within the Framework of the “One Belt – One Road” Initiative], *Izvestiia Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* [Bulletin of the Ural State University of Economics], 2018, Vol. 19, No. 4, pp. 64–78. (In Russ.).

26. Martadinata I., Hadiano, M., Risman H. Analysis of China's Interests in Belt and Road Initiative (BRI) Policy in Pakistan, *Journal of Social and Political Sciences*, 2024, No. 7 (1), pp. 46–58.

27. Jetin B. “One Belt-One Road Initiative” and ASEAN Connectivity: Synergy Issues and Potentialities, *China's Global Rebalancing and the New Silk Road*, edited by B. R. Deepak. Springer Nature Singapore Pte Ltd, 2018, pp. 139–150.

28. Samarathunga W. H. M. S. Chinese Belt and Road Investments in South Asia under the Influence of Multiple Social Crises and Natural Disasters, *Sri Lanka Journal of Economic Research*, 2022, No. 9, pp. 103–128.

29. Pamungkas C., Hakam S., Indriasari D. Between Fear and Hope: Belt and Road Initiative in Southeast Asia, *Chinese Journal of International Review*, 2020, Vol. 2, No. 1. Available at: https://www.researchgate.net/publication/343173141_Between_Fear_and_Hope_Belt_and_Road_Initiative_in_Southeast_Asia

30. Nedopil Ch. China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023 H1 – the first ten years. Shanghai, Green Finance & Development Center, FISF Fudan University, 2023, 27 p.

31. Blue Dot Network. Available at: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9a/Blue_Dot_Network_Map.png

32. Bilal S., Teevan Ch. Global Gateway: Where Now and where to Next? Available at: <https://ecdpm.org/application/files/1617/1776/7785/Global-Gateway-Where-now-and-where-to-next-ECDPM-Discussion-Paper-2024.pdf>

33. Wientzek O., Nitschke J., Bout L. “Global Gateway” Slowly Gathers Momentum. Country Report. – 2023. – October.

34. Prokhorenko I.L. Novaia strategiiia Evropeiskogo soiuza v Tsentral'noi Azii: vozmozhnosti i predely “miagkoi sily” [New Strategy of the European Union in Central Asia: Possibilities and Limits of “Soft Power”], *Analiz i prognoz. Zhurnal IMEMO RAN* [Analysis and Forecast. Journal of IMEMO RAS], 2019, No. 4, pp. 68–80. (In Russ.).

35. Turaeva M.O. Transportnye kommunikatsii kaspiskogo regiona v novykh usloviakh [Transport Communications of the Caspian Region in the New Conditions], *Gosudarstvennaia sluzhba* [Public Service], 2023, Vol. 25, No. 4 (144), pp. 63–72.

ONTOLOGICAL STATUS OF TRANSPORT INITIATIVES IN EURASIA AND INFLUENCE OF THE GEOPOLITICAL TRENDS

Eurasian countries have historically been participants in various programs, project initiatives and regional alliances, and under the new conditions, the importance of transport projects has multiplied. At the same time, as the discourse of terminology use grows so does the confusion in the conceptual apparatuses of various scientific and applied contexts related to infrastructure initiatives. Systematization of data and fixation of new trends in the development of the Eurasian transport and logistics network is hampered by the lack of comparable data on the so-called “big” continental transport initiatives. The article analyzes individual global and regional transport initiatives in Eurasia, which at different times were perceived as competing. It is noted that in the Russian-language literature there is increasing confusion between the corridors of the agreed EAEU list, the transport projects of the defunct EurAsEC and the routes of the EDB transport framework concept. In English-language sources, the context in which international and Eurasian transport terminology is used depends largely

on countries and/or institutions. It is concluded that currently no global infrastructure initiative can compete with the Chinese “Belt and Road” project. Given the complexity of the geopolitical situation in Eurasia, China’s multivariate approach to route alignment and interconnections allows global and regional trade not to “freeze”, deliver cargo and continue to interact with the countries of the continent in a bilateral format.

Keywords: Eurasian transport corridors, EAEU, EDB, EEC, OECD, UN, Silk Road, Belt and Road Initiative, The Blue Dot Network, Global Gate.

JEL: F01, F53, L90, L98, Q43

Дата поступления – 17.01.2025

Принята к печати – 11.02.2025

ТУРАЕВА Мадина Октамовна

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра постсоветских исследований;

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

e-mail: m.o.turaeva@gmail.com

TURAEVA Madina O.

Dr. Sc. (Econ.), Leading Researcher of Center for Post-Soviet Studies;

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

e-mail: m.o.turaeva@gmail.com

Для цитирования:

Тураева М.О. Онтологический статус транспортных инициатив в Евразии и влияние на него геополитических трендов // *Федерализм*. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 172–196. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-172-196>

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 *.cdg и не экспортируйте файлы *.cdg в другие форматы). По возможности избегайте построения графиков в Word, так как их подготовка к верстке требует большой дополнительной работы. Рисунки и схемы, выполненные в Word, должны быть сгруппированы внутри единого объекта. Не используйте в статье сканированные, экспортированные или взятые из Интернета графические материалы и не вставляйте их в документы Word. Качество таких материалов в большинстве случаев непригодно для полиграфии.

После текста статьи приводятся два тождественных пронумерованных *списка литературы*. Один список (для русскоговорящих читателей) оформляется в соответствии с действующим ГОСТ Р 7.0.5–2008. Второй список (*References*) для иностранных читателей оформляется в соответствии с требованиями журналов, включенных в базу данных Scopus. Нумерация в двух списках должна полностью совпадать. Они должны быть идентичными по содержанию, но разными по оформлению. Транслитерировать можно автоматически с помощью translit.ru, режим транслитерации следует выбрать LC (Library of Congress).

Требования к оформлению References см. на сайте журнала <https://federalizm.rea.ru/jour/about/submissions#authorGuidelines>

За достоверность представляемых библиографических данных авторы несут ответственность вплоть до отказа в праве на публикацию.

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 31.03.2025.
Формат 70x108 1/16
Печ. л. 12,5. Усл. печ. л. 17,5.
Уч.-изд. л. 15,6.
Тираж 1000 экз. Заказ № .
Цена свободная.

Отпечатано в ФГБОУ ВО
«РЭУ им. Г.В. Плеханова».
109992, Москва, Стремянный пер., 36.

© ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»,
2025

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 31.03.2025.
Format 70x108 1/16
Printed sheets 12.5. Conv. sheets 17.5.
Publ. sheets 15.6.
Circulation 1,000. Order № .
Free price.

Printed in Plekhanov Russian University
of Economics,
36 Stremyanny Lane, 109992, Moscow.

© Russian University of Economics,
2025