

# ФЕДЕРАЛИЗМ

Теория. Практика. История

3 (91) 2018

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

- АНДРИЧЕНКО Людмила Васильевна**  
д.ю.н., профессор, заслуженный юрист  
Российской Федерации,  
заведующая Центром публично-правовых ис-  
следований Института  
законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации
- ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич**  
главный редактор, д.э.н., профессор,  
научный руководитель  
Российского экономического  
университета имени Г.В. Плеханова
- БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич**  
заместитель главного редактора, д.э.н.,  
профессор, заведующий Центром  
федеративных отношений и регионального  
развития Института экономики РАН
- ГОРЕГЛЯД Валерий Павлович**  
д.э.н., главный аудитор Банка России
- ГРИНБЕРГ Руслан Семенович**  
член-корреспондент РАН, научный  
руководитель Института экономики РАН
- ГРИШИН Виктор Иванович**  
д.э.н., профессор,  
ректор Российского экономического  
университета им. Г.В. Плеханова
- ИЛЬИН Владимир Александрович**  
член-корреспондент РАН, профессор,  
научный руководитель  
Вологодского научного центра РАН
- КУРБАНОВ Рашад Афатович**  
д.ю.н., профессор, заслуженный юрист  
Российской Федерации,  
директор Института правовых исследований и  
региональной интеграции,  
заведующий кафедрой  
гражданско-правовых дисциплин  
Российского экономического университета  
имени Г.В. Плеханова
- ЛЫКОВА Людмила Никитична**  
д.э.н., профессор, главный научный  
сотрудник Института экономики РАН
- МАЕВСКИЙ Владимир Иванович**  
академик РАН, заведующий Центром  
эволюционной экономики  
Института экономики РАН
- МАКАРОВ Валерий Леонидович**  
академик РАН, научный руководитель  
Центрального экономико-математического  
института РАН
- МАРТЫНОВ Сергей Александрович**  
к.ю.н., руководитель  
Аппарата Совета Федерации  
Федерального Собрания РФ
- МИНАКИР Павел Александрович**  
академик РАН,  
научный руководитель Института  
экономических исследований  
Дальневосточного отделения РАН
- МИРОНОВ Сергей Михайлович**  
депутат Государственной Думы  
Федерального Собрания РФ
- СТРОЕВ Егор Семенович**  
академик РАН
- ТИХОМИРОВ Юрий Александрович**  
д.ю.н., профессор,  
заслуженный деятель науки  
Российской Федерации,  
член-корреспондент Международной  
академии сравнительного права,  
Заместитель заведующего Центром  
публично-правовых исследований  
Института законодательства  
и сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации
- ШАШАХМЕТОВА Наталья Сергеевна**  
ответственный секретарь

### Учредитель (соучредители):

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт экономики Российской академии наук,  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»,  
Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации,  
Общество с ограниченной ответственностью «Редакция журнала „Федерализм”»

# FEDERALISM

Theory. Practices. History

3 (91) 2018

## EDITORIAL BOARD

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

**VALENTEI Sergey D.**  
Editor in Chief, Dr. Sc. (Econ.), Professor,  
Scientific Leader of the Russian  
G.V. Plekhanov Economic University

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

**GOREGLIAD Valeriy P.**  
Dr. Sc. (Econ.), Chief Auditor of  
the Bank of Russia

**GRINBERG Ruslan Semenovich**  
Corresponding Member of RAS;  
Scientific Leader of the  
Institute of Economics, RAS

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

**ILYIN Vladimir A.**  
Corresponding Member of RAS;  
Scientific Leader of the  
Vologodskiy Scientific Center, RAS

**KURBANOV Rashad A.**  
Dr. Sc. (Law), Professor, Honored Lawyer of the  
Russian Federation, Director of the Institute  
of Legal Research and Regional Integration;  
Head of the Chair of Civil-Law Disciplines;  
Plekhanov Russian University  
of Economics

**LYKOVA Lyudmila N.**  
Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher,  
Institute of Economics of the RAS

**MAEVSKIY Vladimir I.**  
Academician of RAS,  
Leader of the Centre of Evolutionary  
Economics the Institute of Economics, RAS

**MAKAROV Valeriy L.**  
Academician of RAS, Scientific Leader of the  
Central Economics and Mathematical  
Institute, RAS

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

**MINAKIR Pavel A.**  
Academician, RAS,  
Scientific Leader of the Economic Research  
Institute, Far East Branch of RAS

**MIRONOV Sergey M.**  
Deputy, State Duma,  
Federal Assembly of the Russian Federation

**STROEV Egor S.**  
Academician of RAS

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

**SHASHAKHMETOVA Natalya S.**  
Secretary of the Board

### Founder (Cofounders):

Federal State Budget Body of Science Institute of Economics, Russian Academy of Sciences  
Federal State Budgetary Institute of Higher Education  
Plekhanov Russian University of Economics  
Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation,  
Society with Limited Liability «Editorial Board of the Journal „Federalism”»

## СОДЕРЖАНИЕ

### ○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

#### **Николай ФЕДОРОВ**

Государственная региональная политика в условиях новой индустриализации..... 5

#### **Александр ШВЕЦОВ**

Программа академических исследований как научная основа стратегии пространственного развития ..... 17

#### **Александра ОДИНЦОВА**

Государственно-частное партнерство в системе стратегического планирования развития территорий ..... 31

### ○ БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

#### **Ирина КАРАВАЕВА**

Бюджетная политика как фактор формирования рисков социально-экономического развития России ..... 47

#### **Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА**

Влияние модельного бюджета на сбалансированность бюджетов регионов Дальнего Востока..... 63

### ○ ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

#### **Ольга КУЗНЕЦОВА, Александр МИХАЙЛОВ**

Территориальные стратегии развития крупнейших иностранных компаний в России ..... 74

#### **Наталья СОРОКИНА**

Оценка развития старопромышленного региона в контексте обеспечения его экономической безопасности..... 90

### ○ НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

#### **Руслан ХАСБУЛАТОВ**

Иррационализм чрезмерного влияния фактора политики на экономику: общемировые тенденции (часть II) ..... 104

#### **Олег МОРОЗОВ, Михаил ВАСИЛЬЕВ**

Количественный анализ федеративных государств по показателям структурной неоднородности ..... 120

### ○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

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

Готовность региональных экономик к модернизации..... 143

#### **Константин ЛАЙКАМ**

Молодежь на рынке труда: проблемы и тенденции ..... 157

#### **Лидия НИКИФОРОВА, Анна ЧУПАХИНА**

Лучшие практики централизации закупок государственных и муниципальных заказчиков – Волгоградская область..... 172

### ○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

#### **Филипп СЛЕЗНОВ**

Открытость внутреннего рынка крупнейших городов России для внешних компаний ..... 179

## CONTENTS

### ○ REGIONS AND CENTRE

<b>Nikolai FEDOROV</b> State Regional Policy in the Terms of New Industrialization .....	5
<b>Alexandr SHVETSOV</b> Program of Academic Research as Scientific Base of Spatial Development Strategy.....	17
<b>Alexandra ODINTSOVA</b> Public-Private Partnership within the System of Strategic Planning of Territories' Development.....	31

### ○ FISCAL FEDERALISM

<b>Irina KARAVAEVA</b> Budget Policy as a Factor of Formation of Risks of Socio-Economic Development of Russia.....	47
<b>Svetlana SHABEL'NIKOVA</b> The Impact of Model Budget on the Balancing of the Budgets of the Far East Regions.....	63

### ○ ECONOMIC-GEOGRAPHICAL PROBLEMS

<b>Olga KUZNETSOVA, Alexander MIKHAILOV</b> Territorial Development Strategies of the Largest Foreign Companies in Russia.....	74
<b>Natalia SOROKINA</b> Evaluation of Development of the Old Industrial Region in the Context of Ensuring Its Economic Security .....	90

### ○ SUPRANATIONAL PROBLEMS

<b>Ruslan HASBULATOV</b> Irrationalism of the Excessive Influence of the Factor of Politics on the Economy: Global Tendencies (part II).....	104
<b>Oleg MOROZOV, Mikhail VASILIEV</b> Quantitative Analysis of Federal States via Indicators of Structural of Heterogeneities.....	120

### ○ ANALITICAL NOTES

<b>Sergey VALENTEY, Albert BAKHTIZIN, Anastasia KOLCHUGINA</b> The Readiness of Regional Economies to Modernization.....	143
<b>Konstantin LAIKAM</b> Youth in the Labor Market: Problems and Trends .....	157
<b>Lidiya NIKIFOROVA, Anna CHUPAHINA</b> The Best Practices of Centralized Procurement of State and Municipal Customers in Volgograd Region.....	172

### ○ YOUNG SCIENTISTS

<b>Filipp SLEZNOV</b> The Openness of the Largest Russian Cities' Domestic Market for the External Companies .....	179
--	-----

Николай ФЕДОРОВ

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ НОВОЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ

*В ближайшие годы предстоит обеспечить прорывное развитие страны в экономике, технологиях и социальной сфере, запустить новые крупные проекты по модернизации промышленности и инфраструктуры. Региональный аспект преобразований является одним из наиболее сложных. Чтобы территории страны развивались гармонично, нужно своевременно создать многоуровневую систему стратегического планирования. Необходимым условием также является развитие цифровой экономики на региональном уровне, повышение финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов. Этого не достичь без обеспечения экономического роста субъектов Федерации за счет наращивания их собственного экономического потенциала. Одним из основных инструментов региональной политики должен стать стандарт благополучия, призванный обеспечить всем гражданам независимо от места их проживания неснижаемый уровень жизни, необходимые объем и качество инфраструктурных, государственных и муниципальных услуг.*

**Ключевые слова:** агломерация, модельные бюджеты, муниципалитет, пространственное развитие, система стратегического планирования, стандарт благополучия, субъект Российской Федерации, цифровая экономика

JEL: H72, H77, R13, R58

История, как известно, развивается по спирали. В 30-е гг. XX в. в СССР в ходе коренных изменений в экономике предстояло ликвидировать научно-техническую отсталость страны, добиться экономической независимости, создать мощную оборонную промышленность, топливную, энергетическую, металлургическую, машиностроительную, другие базовые отрасли.

Современная ситуация во многом аналогична. Либо мы сумеем совершить прорыв в социально-экономическом развитии, о котором говорит Президент Владимир Владимирович Путин, либо Россия безнадежно отстанет от передовых стран и в конце концов станет жертвой глобальных геополитических игр. Чтобы обеспечить прорыв, потребуются время и ряд последовательных шагов в развитии отечественной экономики и социальной сферы.

**Создание многоуровневой системы стратегического планирования — начало масштабных преобразований**

Первый шаг — построение системы стратегического планирования. Речь не идет о возрождении директивных принципов советского типа. Необходимо основываться на ином, более мягком «индикативном» планировании.

Сегодня практически все органы власти задействованы в реализации Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Но формирование системы стратегического планирования идет непросто. Несмотря на продление, не соблюдаются сроки подготовки документов, в частности *Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации*.

Другая сложнейшая проблема — обеспечение должной согласованности и сбалансированности по целям, приоритетам, задачам, показателям, ресурсам и срокам реализации документов стратегического планирования федерального и регионального уровней.

Основную роль в таком согласовании призвана сыграть *Стратегия пространственного развития Российской Федерации* (далее — Стратегия). Этот принципиально важный для новой России вид документа, сочетающий подходы стратегического и территориального планирования, призван стать проекцией социально-экономических приоритетов развития на всю территорию страны.

Реализация Стратегии должна привести к формированию территориально-пространственной модели развития экономики России, включающей межрегиональную интеграцию, объединение приоритетов отраслевого и регионального развития, комплексную увязку развития систем расселения с развитием и размещением объектов экономической и социальной сферы, взаимосвязь документов стратегического и территориального планирования, обоснование размещения крупных инвестиционных проектов и их инфраструктурного обеспечения.

Задачами Стратегии являются, во-первых, определение с учетом конкурентных преимуществ территорий пространственно локализованных центров экономического роста.

Во-вторых, содействие ускорению экономического роста за счет раскрытия потенциала существующих центров экономического роста и увеличения их числа с максимальным рассредоточением по территории России.

В-третьих, снятие инфраструктурных ограничений экономического роста в регионах, в т.ч. улучшение транспортной связности центров экономического роста друг с другом и с прилегающими территориями.

В-четвертых, раскрытие потенциала территорий вне центров экономического роста с учетом их перспективных экономических специализаций; социальное обустройство малонаселенных территорий с низким

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

собственным потенциалом развития; обеспечение доступности базовых услуг социальной сферы.

В-пятых, сокращение межрегионального социального неравенства, в т.ч. на геостратегических территориях.

Разработчики Стратегии назвали *наличие инфраструктурных ограничений* основной проблемой, сдерживающей социально-экономическое развитие территорий. Минэкономразвития совместно с субъектами Федерации и федеральными органами исполнительной власти разрабатывает предложения по перспективному развитию «инфраструктурного каркаса» — основы для комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 г.

Ликвидация пространственных разрывов между городами, расширение агломерационного радиуса центров экономического роста, формирование международных транспортных коридоров, инфраструктурная поддержка инвестиционных проектов по приоритетным специализациям — вот неполный перечень основных задач. Их решение позволит достичь целевых показателей социально-экономического развития России в соответствии с национальными целями развития, определенными в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ 1 марта 2018 г.

Совет Федерации активно участвует в обсуждении проблем формирования стратегии пространственного развития. Есть вопросы, которые вызывают у нас обеспокоенность. До настоящего времени *не утверждены* Стратегический прогноз и Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2035 г. Отсутствует утвержденный бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период, который должен дать балансовую оценку возможности бюджетов всех уровней для реализации мероприятий Стратегии социально-экономического развития.

Выделенные в проекте Стратегии приоритеты являются *продолжением реализуемого в России инерционного сценария*. Это стягивание, в т.ч. необоснованное, населения крупными промышленными центрами и агломерациями. На современном этапе агломерации утрачивают свое лидерство с точки зрения концентрации на их территории высокотехнологичного производства. Как правило, в крупных агломерациях самые высокие цены на землю, инженерную инфраструктуру, высокий уровень заработной платы, что определяет заведомо низкую рентабельность производства. Прогнозируется дальнейшее снижение численности населения средних и малых городов. Особенно сильно страдают малые города<sup>2</sup> — основные поставщики рабочей силы и интеллектуальных ресурсов.

Наша палата последовательно отстаивает свою позицию: пространственное развитие должно быть ориентировано *на создание благоприятных условий для проживания граждан во всех городах и поселках страны*. Нельзя забывать, что более 70% от общего числа городов страны составляют малые города.

---

<sup>2</sup> Имеются в виду города с численностью населения до 50 тыс. чел. (доля проживающих уменьшилась с 28 до 13,5%).

В проекте Стратегии пока не предусмотрены меры государственного регулирования, направленные на переход к новой структуре экономики. При этом в действующей структуре управления *отсутствует орган, ответственный за реализацию документов стратегического планирования*. В подготовленном Советом Федерации Отчете «О состоянии и основных направлениях совершенствования российского законодательства в сфере государственной региональной политики в Российской Федерации» предлагалось *создание консультативного органа при Президенте*, ответственного за координацию разработки, корректировки, мониторинга реализации документов стратегического и территориального планирования. На него же предлагалось возложить функции постоянного консультанта по вопросам методологического сопровождения стратегического планирования в регионах и муниципальных образованиях. Сейчас за реализацию стратегических документов не отвечает, по сути, никто.

На региональном уровне уже сложилась развитая, содержательно неоднородная и разноплановая система документов стратегического планирования. Сегодня соответствующие законы имеют порядка 70 субъектов Федерации [1]. Пионером стал Санкт-Петербург, разработавший свой стратегический план в 1997 г. Согласно данным Минэкономразвития России, практически все крупные города с населением свыше 100 тыс. чел. приняли документы стратегического планирования. Разработано порядка 15 тыс. стратегий социально-экономического развития на уровне муниципальных районов, более 5 тыс. — на уровне городских округов, около 1,5 тыс. — на уровне городских поселений, свыше 7 тыс. — сельских поселений. Правда, качество многих из них оставляет желать лучшего.

Полномасштабная реализация Федерального закона № 172-ФЗ означает, что система государственного управления на всех ее уровнях — федеральном, отраслевом, региональном и местном — должна работать по взаимосогласованному механизму. Достичь этого в полной мере пока не удалось. Поэтому настоящий момент можно назвать затянувшимся *переходным периодом становления системы стратегического планирования*. Единство, целостность и сбалансированность системы стратегического планирования должны быть обеспечены начиная с 2019 г., когда будут разработаны все документы стратегического планирования Российской Федерации [2]. По итогам выработки ключевого долгосрочного целеполагания на федеральном, отраслевом и региональном уровне предстоит скорректировать программно-плановые документы, в т.ч. государственные программы Российской Федерации и регионов.

***Развитие цифровой экономики на региональном уровне —  
необходимое условие прорывного развития страны***

На федеральном уровне утверждена необходимая нормативная база, способствующая созданию благоприятных условий для распространения цифровых технологий, опережающего развития цифровой экономики. Приняты *два ключевых документа*: Стратегия развития информацион-

ного общества в Российской Федерации на 2017—2030 гг. и программа «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>3</sup>. Сформирована подкомиссия по цифровой экономике при Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности; начал работать проектный офис по реализации программы; созданы центры компетенций и рабочие группы по пяти направлениям программы. Утверждены правила разработки, мониторинга, контроля выполнения планов мероприятий по реализации программы.

В рамках направления «Нормативное регулирование» ведется формирование регуляторной среды для применения цифровых технологий в российской экономике. В 2018—2019 гг. предполагается разработать и принять более 50 пакетов законопроектов.

Знаковым событием для развития цифровой сферы стал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Правительству поручено обеспечить ускоренное внедрение цифровых технологий в экономике и социальной сфере, совместно с органами государственной власти субъектов Федерации разработать и представить до 1 октября 2018 г. *национальный проект по направлению «Цифровая экономика»*.

В Калужской и Рязанской областях, Республике Башкортостан и ряде других субъектов Федерации внедряются региональные программы, создаются координационные советы и правительственные комиссии.

Одним из необходимых условий для функционирования цифровой экономики являются развитая *система телекоммуникаций и свободный доступ в Интернет*. Сегодня между субъектами Федерации и даже между населенными пунктами одного региона имеется значительная дифференциация по данным показателям. К сдерживающим факторам распространения цифровых технологий относятся недостаточно развитая телекоммуникационная инфраструктура, низкий уровень информатизации в муниципальных образованиях. Все это приводит к возникновению *«цифрового неравенства»*, к увеличению разрыва в социально-экономическом и технологическом развитии территорий.

Но есть и позитивные изменения.

Так, практически *вдвое сократилась разница* по показателям среднего уровня цифровизации между Москвой и другими регионами (с 2,6 в 2011 г. до 1,35 по индексу *BCGe-Intensity*). С момента передачи ПАО «Ростелеком» функций единого оператора универсального обслуживания на всей территории России в 2014 г. этот процесс ускорился. ПАО «Ростелеком» обеспечивает работу более 20 тыс. пунктов коллективного доступа в Интернет во всех населенных пунктах, где численность населения более 500 чел. В то же время еще есть регионы, где электронными услугами хотя бы раз в год пользуются не более 30% жителей.

В послании Федеральному собранию от 1 декабря 2016 г. президент поручил обеспечить подключение всех больниц и поликлиник к скорост-

---

<sup>3</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р.

ному Интернету. Сегодня задача актуализирована: необходимо к 2024 г. обеспечить практически повсеместный быстрый доступ в Интернет, завершить строительство волоконно-оптических линий связи к большинству населенных пунктов с численностью жителей более 250 чел. Небольшим удаленным населенным пунктам должен быть предоставлен устойчивый доступ в Интернет через сеть российских спутников.

Обеспечить доступ в Интернет всех населенных пунктов невозможно без непосредственного участия субъектов Федерации. Но многие регионы не могут обеспечить финансирование всех возложенных на них полномочий без поддержки, оказываемой из федерального бюджета, — специального трансферта.

По итогам встречи с членами Совета законодателей 27 апреля 2018 г. президент поручил правительству рассмотреть возможность *учета расходов на цифровизацию, т.е. включения соответствующих затрат субъектов Федерации в состав расходов*, учитываемых при определении расчетного объема расходных обязательств в целях распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации.

Еще одним фактором «цифрового неравенства» является *уровень готовности населения к использованию цифровых технологий*. Особенно остра данная проблема для жителей небольших населенных пунктов и граждан старшего возраста. Решить ее можно за счет разработки и реализации специальных образовательных программ.

Например, по данным Росстата, в 2017 г. только 65,7% населения Чувашской Республики имели доступ к сети Интернет (в целом по России — 76,3%) [3, табл. 1.2]. Это препятствует повсеместному внедрению цифровых услуг, особенно на селе. В то же время предприятия в Чувашской Республике ведут перспективные разработки, которые имеют прямое отношение к развитию цифровых технологий. Речь идет об участии в национальной технологической инициативе *Energynet*, проекте «Интеллектуальная энергетическая система России», концепции *Smart Grid* («Умные сети»), пилотном проекте «Система мониторинга релейной защиты и автоматики» в рамках программы «Цифровая трансформация электроэнергетики».

В настоящее время с использованием государственных программ субъектов Федерации распределяется основная часть средств региональных бюджетов. Очевидно, что определенная часть средств может быть задействована для развития цифровой экономики. Целесообразно, например, *включать в региональные программы раздел, посвященный развитию цифровой экономики*.

### ***Повышение финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов***

В последнее время принят комплекс мер, направленных на обеспечение сбалансированности и повышение устойчивости региональных бюджетов. В 2017 г. Президент поручил обеспечить *запуск масштабной программы реструктуризации сроком на 7 лет бюджетных кредитов, предоставленных бюджетам субъектов Федерации*.

Федеральная политика в области межбюджетных отношений нацелена на стимулирование регионов к наращиванию собственного экономического потенциала, обеспечение сбалансированности бюджетов с учетом мер по ограничению дефицитов их бюджетов и уровня долговой нагрузки. В целом, доходы консолидированных бюджетов регионов в прошлом году увеличились (по сравнению с 2016 г. на 834,3 млрд руб., или на 8,4%). Выросли и поступления налога на прибыль организаций — на 10,9%, НДС — на 7,7%, увеличение по группе налогов на имущество составило 11,9%.

В то же время многие регионы сохраняют сильную зависимость от финансовой помощи из центра. В 2017 г. бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований перечислены трансферты из федерального бюджета в объеме 1 690 млрд руб., что, по сравнению с 2016 г., больше на 7,8%.

Расходы консолидированных бюджетов регионов по состоянию на 1 января 2018 г. выросли на 8,8%. Рост расходов отмечается в 76 регионах. По информации ряда субъектов Федерации, острой проблемой по-прежнему остается обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Эти полномочия *не исполняются в полном объеме*. Серьезным бременем остаются страховые взносы за неработающее население.

Наибольшее влияние на формирование и исполнение региональных бюджетов продолжает оказывать отсутствие баланса между расходными обязательствами и собственными доходами бюджетов. Это приводит к дефициту бюджетных средств не только на развитие инфраструктуры, реализацию инвестиционных проектов, но и на социальные расходы. Поэтому на федеральном уровне продолжена работа по оптимизации распределения федеральных, региональных и муниципальных полномочий. Итогом стало формирование *модельных бюджетов субъектов Федерации*, уточнение методики распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. В соответствии с действующей методикой при определении модельного бюджета расходные обязательства субъектов Федерации и муниципальных образований разделяются на первоочередные и непервоочередные. Нормирование расходов осуществляется по 23 направлениям. На первом этапе расчета модельного бюджета определяется среднероссийский показатель по каждой группе расходных обязательств. Далее применяются индивидуальные факторы, определяющие стоимость расходных обязательств и корректирующие коэффициенты.

Анализ полученных модельных бюджетов показал:

- в 57 регионах их налоговый потенциал не позволяет покрыть нормативные расходы на среднероссийском уровне;
- в 24 из них не позволяет сделать это даже после получения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и целевых трансфертов [4].

Модельные бюджеты позволят сделать распределение финансовой помощи регионам более обоснованным и объективным. Они должны стать действенным инструментом для определения размера межбюджетных трансфертов регионам. Однако первые результаты использования показали, что действующая *методология их составления имеет ряд прин-*

ципиальных недостатков. На это обращают внимание и сами субъекты Федерации. Поэтому данный инструмент нуждается в донастройке. Например, в модельных бюджетах следует учитывать увеличение минимального размера оплаты труда, а также факторы, характерные для регионов Дальнего Востока и Крайнего Севера.

Показательным индикатором состояния региональных бюджетов является *уровень государственного долга регионов*. За 2017 г. он незначительно (на 1,6%) снизился в основном за счет уменьшения долговых обязательств по кредитам, полученным от кредитных организаций. В разрезе регионов на 1 января 2018 г. долг, по сравнению с 1 января 2017 г., уменьшился в 52 субъектах Федерации. Вместе с тем рост государственного долга за 2017 г. имел место в 31 субъекте Федерации. Регионы испытывают трудности с погашением и рефинансированием своих долговых обязательств и без финансовой помощи правительства обойтись не смогут. За пять месяцев текущего года долговая нагрузка на региональные бюджеты снизилась, по данным Минфина России, на 146,9 млрд руб. Благодаря программе реструктуризации бюджетных кредитов на 250,9 млрд руб. сократилась коммерческая задолженность. При этом долг продолжал расти в 23 регионах, в некоторых из них — более чем на 15%. Очевидно, что правительству нужно вести активный мониторинг реализации программы реструктуризации.

В 2018 г. была значительно повышена прозрачность и предсказуемость распределения трансфертов, предоставляемых региональным бюджетам из федерального бюджета. Важно на этом не останавливаться.

#### ***Факторы экономического роста регионов за счет наращивания их собственного экономического потенциала***

Было бы неправильно обеспечивать реализацию стратегических задач на региональном уровне только, или даже в основном, за счет дотаций и субвенций. Субъекты Федерации должны уметь сами зарабатывать деньги. Но для этого надо создать необходимые условия.

В настоящее время число регионов, использующих внутренний ресурсный потенциал для устойчивого развития своих территорий, невелико, а уровень дотационности, напротив, крайне высок. *Более половины налоговых доходов федерального бюджета обеспечивают всего четыре субъекта Федерации — Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа*. По данным Росстата, в 2015 г. из 79 дотационных регионов *более половины (49) имели дефицит консолидированных бюджетов*.

Важнейшая задача — сформировать современную законодательную и институциональную среду, чтобы запустить механизмы финансирования экономического роста и модернизации в регионах. В последние годы предпринято немало усилий для создания нормативной правовой базы в рамках реализации инвестиционной модели развития. Приоритетное значение придается стимулированию повышения производительности, созданию благоприятной деловой среды для развития бизнеса, новых региональных центров промышленности, науки и образования.

Совет Федерации сформировал ряд предложений о необходимости стимулирования регионов *на развитие внутренних источников экономического роста*. В условиях огромной разницы потенциалов инвестиционной привлекательности территорий меры и конкретные механизмы господдержки не могут быть универсальными. Они должны дифференцироваться в отношении конкретных регионов в соответствии с выбранными приоритетами развития. Поэтому необходимо провести работу по типологизации регионов.

Основное внимание должно быть направлено на *совершенствование существующих институтов развития*, в большинстве случаев, предполагающих использование различных механизмов *государственно-частного партнерства*. К ним относятся возможности создания особых экономических зон и территориальных кластеров. Широкое распространение получил такой инструмент, как территории опережающего социально-экономического развития (далее — ТОР). Доказали свою эффективность Фонд развития промышленности, Специальный инвестиционный контракт.

*Кластерный подход* к развитию территорий позволяет концентрировать усилия на конкретных направлениях технологического развития. Особое значение придается инновационным территориальным кластерам (далее — ИТК), ориентированным на развитие в первую очередь предприятий высокотехнологичных секторов: информационные технологии и электроника, новые материалы, производство летательных и космических аппаратов, судостроение, фармацевтика и биотехнологии, химия и нефтехимия, ядерные и радиационные технологии. Общий объем финансирования проектов, включенных в программы развития ИТК на 2012—2017 гг., составляет почти 1,5 трлн руб. Эти кластеры располагаются преимущественно на территориях с высоким уровнем инвестиционной активности, в число которых входит ряд наукоградов, особых экономических зон и закрытых административно-территориальных образований.

На развитие территорий нацелено и создание *особых экономических зон* (далее — ОЭЗ) (промышленно-производственных, внедренческих, туристических и пр.) территориального типа — Калининградской и Магаданской областей, создание свободной экономической зоны в Республике Крым. Вместе с тем, как показали результаты проверки Счетной палаты, многие из ОЭЗ неэффективны с точки зрения реальной отдачи и затраченных бюджетных средств.

На развитие экономического потенциала конкретных территорий ориентирована работа Фонда развития Дальнего Востока, Корпорации развития Северного Кавказа (группа ВЭБ) и Фонда развития моногородов. Для поддержки более слабых в экономическом отношении территорий принималось решение о создании *зон территориального развития* (далее — ЗТР), но осталось невостребованным.

Принципиально новый инструмент — *территории опережающего социально-экономического развития*. Сегодня на Дальнем Востоке действуют 18 таких территорий. Действие закона о Свободном порте Владивосток (далее — СПВ) распространяется на 21 муниципалитет в Приморском, Хабаровском и Камчатском краях, в Чукотском автономном округе и Сахалинской области.

По данным Корпорации развития Дальнего Востока, за 4,5 года в регионах ДФО благодаря новым инструментам развития бизнесом инициировано 1200 инвестиционных проектов на 3,7 трлн руб. Это позволит создать 120 тыс. новых рабочих мест. Таким образом, ТОР и СПВ полностью изменили экономику региона: теперь 90% инвестиций не связаны с добычей полезных ископаемых, эти средства идут на развитие промышленности, логистики, сельского хозяйства, туризма.

Реальным стимулом экономического роста в регионах является Фонд развития промышленности Российской Федерации. Начиная с 2015 г. Фонд профинансировал более 250 проектов на 61 млрд руб. Под методическим руководством Фонда создаются региональные фонды развития промышленности (на сегодня их 42), что позволяет финансировать небольшие, но важные в региональном аспекте проекты.

Фонд развития промышленности также является оператором по заключению специального инвестиционного контракта (далее – СПИК). Это соглашение между инвестором и государством, включающее обязательства инициатора проекта по освоению производства промышленной продукции в предусмотренный срок, а также обязательства Российской Федерации и (или) ее субъекта в части гарантии стабильности налоговых и регуляторных условий и предоставления мер поддержки. Данный инструмент все более востребован при реализации крупных инвестиционных проектов.

По данным Минпромторга, на конец 2017 г. в стране действовало и создавалось 125 технопарков в 44 регионах, из них 57 промышленных технопарков, в которых ведут свою деятельность более 3 тыс. высокотехнологичных компаний.

Как показывает опыт, мощный импульс развитию региональной экономики придает *реализация масштабных инфраструктурных проектов*.

Так, строительство Транссибирской и Байкало-Амурской железнодорожных магистралей способствовало существенному экономическому росту регионов Сибири и Дальнего Востока, развитию промышленного производства, обеспечило масштабный приток населения в слабозаселенные территории. Основным преимуществом реализации мегапроектов является мультипликативный эффект, достигаемый за счет одновременной концентрации трудовых, финансовых и технологических ресурсов на конкретной территории.

Крупные транспортные проекты сегодня становятся важным глобальным трендом. Наиболее яркий пример — экономический пояс шелкового пути и Морской шелковый путь XXI в. (КНР). В России и странах ЕАЭС, обладающих уникальным географическим преимуществом с точки зрения транзитных возможностей, подобных проектов нет. При этом *развитие мощных евразийских транспортных артерий* было определено в качестве одной из приоритетных задач в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ 1 марта 2018 г. Правительству поручено на основе Стратегии пространственного развития подготовить комплексный план модернизации и расширения всей магистральной инфраструктуры страны.

Для организации взаимодействия бизнеса и власти в стратегических мегапроектах с участием нескольких крупных компаний нужен ко-

ординирующий орган, который формирует состав участников, выявляет цели, инвестиционные планы, степень участия и ожидаемые результаты. Кроме того, для обеспечения экономического роста в регионах и стране необходимо, чтобы институты и механизмы развития не только были ориентированы на развитие конкретных территорий, но и стимулировали кооперационные и межрегиональные связи, способствовали интеграции единого экономического пространства страны.

### ***Стандарт благополучия как инструмент государственной региональной политики***

Важнейшим направлением развития регионов должно быть обеспечение социальной стабильности и повышение качества жизни. Этим вопросам президентом было уделено особое внимание и в послании Федеральному собранию, и в майском указе.

Фундаментальные основы благополучной жизни — достойный заработок, доступ к качественным медицинским услугам, обеспеченность жильем и транспортом, возможность получать современное образование и пользоваться новейшими технологиями. В федеративном государстве обязательными стандартами именно федерального центра должны быть гарантированы инфраструктурные, государственные и муниципальные услуги необходимого объема и качества.

Новым механизмом реализации государственной политики, инструментом для поэтапного повышения минимальных стандартов по всем основным показателям мог бы стать *стандарт благополучия*. Это должен быть стандарт достойной жизни, а не выживания, обеспечивающий равные возможности для реализации конституционных прав граждан на всей территории страны. Формирование стандарта благополучия должно основываться на повышении эффективности и обоснованности бюджетного планирования. Мы должны внедрить систему модельных бюджетов субъектов Федерации, обеспечить переход на социальное обеспечение по нуждаемости на основе минимального потребительского бюджета вместо прожиточного минимума.

Введение потребительского бюджета для расчета мер социальной поддержки граждан будет способствовать повышению доходов, послужит реальным механизмом борьбы с бедностью. Потребительский бюджет должен обеспечивать расширенное воспроизводство человеческого потенциала, удовлетворение потребностей человека в материальных благах и в нематериальных услугах. Потребительский бюджет и адресная социальная помощь должны способствовать экономической свободе человека и его семьи.

Безусловно, стандарт благополучия как фундаментальная основа государственной политики должен стать адаптированным к современным реалиям механизмом, который будет пересматриваться по мере роста экономики и потребностей населения. Стандарт благополучия позволит направить вектор развития на повышение привлекательности жизни в любой части нашей страны.

### Список литературы

1. Материалы XVI Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России», г. Санкт-Петербург, 23–24 октября 2017 г.
2. Проект Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Разработан и находится в стадии обсуждения на площадке Правительства Российской Федерации.
3. Росстат. Выборочное федеральное статистическое наблюдение по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей (итоги наблюдения за 2017 г.). URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/it/fed\\_nablrcroc/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nablrcroc/index.html)
4. Оценка параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ на 2018 г., проект распределения дотаций на сбалансированность и дополнительных бюджетных кредитов. Материалы Минфина России.

### STATE REGIONAL POLICY IN THE TERMS OF NEW INDUSTRIALIZATION

*In the coming years it is necessary to ensure the breakthrough development of the country in economy, technology and social sphere, to launch new large projects for the modernization of industry and infrastructure. The regional dimension of these changes is one of the most complicated. In order to develop the country harmoniously, it is necessary to create timely a multi-level system of strategic planning. The development of the digital economy at the regional level and increasing the financial stability of regional and local budgets are also among the necessary conditions. This cannot be achieved without ensuring economic growth of the subjects of the Federation by increasing their own economic potential. One of the main tools of regional policy should become the standard of well-being, designed to provide all citizens, regardless of their place of residence, with the not declining standard of living, the necessary volume and quality of infrastructure, public and municipal services.*

**Key words:** agglomeration, «model» budgets, municipality, spatial development, strategic planning system, standard of well-being, subject of the Russian Federation, digital economy

JEL: H72, H77, R13, R58

*Дата поступления* — 24.08.2018 г.

#### **ФЕДОРОВ Николай Васильевич**

доктор экономических наук, кандидат юридических наук, профессор,  
первый заместитель Председателя;  
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации /  
ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.  
e-mail: NVFedorov@senat.gov.ru

#### **FEDOROV Nikolai V.**

Dr. Sc. (Econ.), Cand. Sc. (Law), Professor, First Deputy Chairman;  
Council of Federation of the Federal Assemble of the Russian Federation /  
26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.  
e-mail: NVFedorov@senat.gov.ru

#### **Для цитирования:**

Федоров Н. Государственная региональная политика в условиях новой индустриализации // Федерализм. 2018. № 3. С. 5–16.

Александр ШВЕЦОВ

## ПРОГРАММА АКАДЕМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ КАК НАУЧНАЯ ОСНОВА СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

*В статье обсуждается вопрос о научном обеспечении разработки государственных стратегических решений пространственного развития страны. В качестве научной основы стратегического планирования пространственного развития автор предлагает использовать результаты научных изысканий, полученные в ходе выполнения многолетней серии программ академических научных исследований по фундаментальным проблемам пространственного развития современной России. Речь идет о беспрецедентном для отечественной и, по-видимому, мировой науки научном мегапроекте, знаменующем собой новый — междисциплинарный — тип исследований по широкому кругу приоритетных для современной российской действительности теоретико-прикладных вопросов, образующих несущий каркас новейшей актуальной пространственной проблематики. Этот крупномасштабный, политематический, сложно организованный и многолетне осуществляемый проект был задуман, подготовлен и запущен в 2009 г. и продолжает осуществляться до настоящего времени. В статье дается характеристика теоретико-методологического подхода, методических инструментов и форм организации научных исследований в рамках указанного проекта, а также полученных в нем результатов.*

**Ключевые слова:** научное обеспечение, междисциплинарные исследования, программно-целевой подход, регион, стратегия пространственного развития

JEL: R10, R11, R12, R50, R58

Завершающийся 2018 год прошел под знаком широкого обсуждения *стратегии пространственного развития*, проект которой был разработан и представлен общественности Министерством экономического развития Российской Федерации. Содержание документа предсказуемо удостоилось многочисленных острокритических оценок, стойко парируя которые и оправдывая вынужденно признаваемые свои промахи представители министерства ссылались на *беспрецедентную сложность* поставленной перед ними задачи и якобы *фатальное отсутствие необходимых научных разработок*, результаты которых могли бы служить надежной теоретической основой для ее результативного решения<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Так, директор Департамента планирования территориального развития Минэкономразвития России на обсуждении в Общественной палате прямо сетовал на отсутствие в последние 20–25 лет системных исследований по пространственному развитию [1].

Безусловно признавая объективные сложности разработки указанной стратегии, вместе с тем категорически нельзя согласиться с отрицанием чиновниками *непреходящего и плодотворного интереса российских ученых* к исследованиям пространственной проблематики. В наличии и результативности соответствующих исследований можно легко убедиться, обратившись ко многим сотням статей, обильно представленным в авторитетных научных журналах (включая и настоящее издание), а также к десяткам монографических публикаций, вышедших за последнюю четверть века. Но особое место в ряду выполненных в постсоветский период научных изысканий занимает многолетняя *серия программ академических научных исследований* по фундаментальным проблемам пространственного развития современной России.

### ***Новая страница в пространственных исследованиях в современной России***

Речь идет о беспрецедентном для отечественной и, по-видимому, мировой науки научном *мегапроекте*, знаменующем собой новый — *междисциплинарный* — тип исследований по широкому кругу приоритетных для современной российской действительности теоретико-прикладных вопросов, образующих несущий каркас новейшей актуальной пространственной проблематики.

Этот крупномасштабный, политематический, сложно организованный и *многолетне осуществляемый* проект был задуман, подготовлен и запущен в 2009 г. усилиями междисциплинарного коллектива ученых под руководством академика Российской академии наук А.Г. Гранберга. Замысел и содержание проекта выросли из осознания необходимости поиска новых теоретико-методологических подходов, методических инструментов и форм организации научных исследований процессов и явлений пространственного развития, хотя и имеющих для России в виду ее исходно уникальных пространственных условий непреходящее значение, и потому *давно являющихся предметом научных изысканий*, но в постсоветский период получивших *дополнительную актуальность* потому, что конфигурация российского пространства под нарастающим воздействием многих новейших факторов, противоречиво взаимодействующих с укоренившимися особенностями, претерпевает значительные, динамичные и неравномерные трансформации, формирующие новое пространственное бытие страны в целом и отдельных ее частей. Для ученых-регионалистов разобраться в смысле и содержании новой пространственной реальности, понять закономерности и оценить последствия ее становления стало серьезным вызовом, для ответа на который потребовалось задействовать новую — *программную* — форму планирования и организации крупномасштабных междисциплинарных научных исследований, позволяющую мобилизовать имеющиеся научные заделы многих сложившихся и авторитетных научных коллективов и наладить их согласованную и целенаправленную работу по решению принципиально новых задач<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Подробнее об этих задачах и подходах к их решению см.: [2; 3].

С 2009 г. в рамках указанного мегапроекта были последовательно с сохранением *методологической, предметно-объектной и организационной преемственности* выполнены три программы фундаментальных исследований президиума РАН: «Фундаментальные проблемы пространственного развития РФ: междисциплинарный синтез» (2009–2011 гг.); «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал» (2012–2014 гг.); «Пространственное развитие России в XXI веке: природа, общество и их взаимодействие» (2015–2017 гг.). Кратко рассмотрим особенности содержания и результатов этих программ.

***Программа «Фундаментальные проблемы  
пространственного развития РФ: междисциплинарный синтез»  
(2009–2011 гг.)***

Российское пространство как в силу его особого исходного состояния, определяемого беспрецедентными масштабами страны, небывалым разнообразием территориальных условий и своеобразием сложившегося типа его освоения, так и по причине переживаемых этим пространством на протяжении последних трех десятилетий кардинальных системных преобразований являет собой совершенно уникальный объект для самых дерзких научно-теоретических поисков. Однако степень изученности пространства страны в его современном состоянии недостаточна для понимания причин и сути стихийно протекающих в Российской Федерации с начала 90-х гг. процессов пространственных трансформаций, влекущих за собой обострение пространственных социально-экономических диспропорций и создающих угрозы пространственной дезинтеграции страны. Слабая изученность пространственных реалий во всей их системной полноте и взаимовлиянии оказывается серьезной преградой на пути к результативному и эффективному регулированию пространственно опосредованных процессов, затрудняет обоснование стратегических решений, увязывающих интересы государства и его отдельных пространственных частей.

Преодолеть острый дефицит научных знаний о пространстве в нынешних условиях под силу только Российской академии наук, которая в состоянии развернуть масштабные комплексные исследования российского пространства во всем его предметно-объектном разнообразии, опираясь на богатый научный потенциал и задействуя *новые возможности для синтезирования принципиально нового научного знания*. Правильное целеполагание и корректная постановка задач, а также надлежащая организация и достойное финансирование исследовательских работ способны принести фундаментальные научные и востребованные практикой результаты мирового уровня и значения. Необходимость форсирования усилий именно в этом направлении тем более очевидна, если учитывать, что в сфере фундаментальных научных исследований проблем пространственного развития Россия по ряду тематических направлений отстает от развитых стран, упуская уникальные возможности занять в этой сфере авангардное положение.

С учетом отмеченных обстоятельств был разработан комплекс мер расширения и углубления фундаментальных исследований институтами РАН по пространственной проблематике. Было предложено выделить исследования проблем пространственного развития Российской Федерации *в самостоятельное тематическое направление* в рамках фундаментальных научных исследований РАН с приданием этому направлению статуса отдельной программы, которая должна выступать в качестве целостного объекта планирования научно-исследовательских работ и их целевого бюджетного финансирования. В результате родилась рассчитанная на 2009–2011 гг. *первая программа «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез»*. К участию в работе были привлечены свыше тридцати институтов пяти отделений РАН, трех ее региональных отделений и ряда региональных научных центров.

Научная новизна замысла состояла в том, что программа нацеливалась не на анализ отдельных ипостасей пространства, не на изолированное рассмотрение социального, экономического, физико-географического, энергетического, транспортного, информационного, научного, гуманитарного и других видов пространства, а на интеграцию различных элементов частных теорий и концепций пространства и получения на этой основе целостного системного представления о нем как синтетической категории. Такая многоаспектная исследовательская задача *ставилась впервые* и требовала разработки и применения принципиально нового исследовательского подхода, способного обеспечить согласованное изучение предложенного объекта с позиций и методами различных наук (общественных, технических, естественных) и получение нового интегрированного знания о нем. Другими словами, в методологическом отношении предполагалось на практике сделать важный и потенциально продуктивный шаг от привычной для «нормальной науки» дисциплинарной модели научной деятельности к новой — междисциплинарной — форме организации научного знания, т.е. продвинуться от многодисциплинарного анализа к междисциплинарному синтезу.

Междисциплинарные исследования как способ организации научной деятельности, предусматривающий взаимодействие в изучении одного и того же объекта представителей различных дисциплин, выделяются в специальный тип исследовательской активности во второй половине XX в. [3, С. 518]. В настоящее время понятие междисциплинарности выступает одной из главных черт «современной науки переднего края и интеллектуальной деятельности вообще» [4, С. 6]. Междисциплинарное взаимодействие становится в нашу эпоху отличительной чертой научной деятельности, актуальным методологическим трендом. Крепнет убеждение в том, что решение крупных и сложных проблем попросту невозможно без междисциплинарных взаимодействий ученых. Междисциплинарное взаимодействие понимается в таком случае, как отношение между системами дисциплинарного знания в процессе интеграции и дифференциации наук, а также как коллективные формы работы ученых разных областей знания по исследованию одного и того же объекта [4, С. 7].

Опыт реализации крупных междисциплинарных проектов позволяет сформулировать ключевые условия успешного осуществления такого рода исследований [3, С. 518]. Они заключаются в одновременном решении трех видов проблем: методологической, состоящей в формировании предмета исследований, в котором объект был бы отражен таким образом, чтобы его можно было изучать средствами всех участвующих дисциплин, а полученные в ходе исследований результаты могли уточнять и совершенствовать исходное изображение; организационной, заключающейся в налаживании коммуникаций и взаимодействия исследователей; информационной, связанной с обеспечением передачи научных результатов исследований в системы дисциплинарного знания, а прикладных — в практику принятия решений.

Насколько же удалось воплотить эти принципиальные требования к междисциплинарным проектам в рамках рассматриваемой нами программы РАН, получилось ли преодолеть ограниченность привычно воспроизводимого междисциплинарного анализа и добиться подлинной междисциплинарности в исследовании многообразной пространственной проблематики? Удалось ли на деле синтезировать из многочисленных частных результатов, полученных учеными из разных дисциплинарных ниш и с разными интеллектуальными традициями, принципиально новое общее знание? Программа в этом отношении предоставляла прекрасную возможность для использования нового методологического подхода, демонстрации его продуктивности и в то же время таила серьезные трудности на этом творческом пути.

В чем же оказалась основная методологическая проблема программы, характеризующейся, во-первых, не имеющей аналогов множественностью научно-исследовательских направлений, во-вторых, беспрецедентной многочисленностью организаций-участников, представляющих различные предметно-отраслевые и региональные отделения РАН?

Наиболее сложным было избежать привычного формирования исследовательской программы путем механистического объединения множества тематически разнообразных научно-исследовательских проектов, инициированных каждым из участников исходя из собственных интересов и возможностей, и вместо этого обеспечить трудный выбор, а затем и выполнение всеми участниками программы только таких проектов, которые объединены общей целевой установкой, а также содержательно и результативно согласованы между собой. Ключевая задача, таким образом, состояла *в переходе от конгломерата к системе проектов*.

Легкого и простого ответа на этот вопрос, разумеется, не существует; он может родиться только в творчестве заинтересованных участников при наличии у них воли взять на себя дополнительные и, не исключено, неблагодарные усилия. Наградой же при этом могут стать уникальные навыки в разработке и апробации методологического подхода к организации фундаментальных междисциплинарных исследований.

С новой программой связывалась надежда на повышение общего научного уровня российских исследований по проблемам пространственного развития. Предполагалось достичь этого результата за счет интеграции различных методов исследований и подходов к изучению территории

и значительных масштабов полевых и аналитических работ. Важным итогом исследований должно было стать и повышение их практической востребованности и, как следствие, научной обоснованности принимаемых управленческих решений (для чего необходимо обеспечить доступность для потенциальных пользователей полученных результатов).

В рамках программы планировалось получить научно обоснованные ответы на небывало широкий круг актуальных вопросов пространственного развития современной России.

Так, в разряд важнейших, в частности, выдвигались задачи по: разработке теоретико-методологических основ междисциплинарного исследования пространственного развития; синтезу концепций территориального и/или пространственного развития, разработанных в рамках экономической теории и экономической географии, организационной науки, права, теорий международных отношений, а также по созданию интегрированной теории пространственного развития на базе всех названных и некоторых других наук; построению типологии пространств по различным критериям (насыщенности институтами, типам и уровням освоенности и др.); развитию методологии оценки пространственного развития территорий страны, региона, степени неравномерности и качественных различий такого развития; разработке методов и системы комплексного многоуровневого деления (зонирования, районирования) территории и территориальных вод России; выделению и исследованию территориальных структур разного уровня в их взаимодействии и развитии; сравнительному анализу тенденций современной трансформации территориальных структур в развитых странах и России; созданию научных основ региональной политики для целей планирования долгосрочного пространственного социально-экономического развития России; разработке предложений по организации системы научной экспертизы принимаемых управленческих решений в области пространственного развития России. Приведенный перечень далеко не исчерпывает весь спектр задач, решавшихся в рамках программы, интегрировавшей в своем составе тринадцать научно-исследовательских направлений<sup>3</sup>.

Результативное проведение в сжатые сроки небывало масштабных и сложных исследований намечалось обеспечить на основе программно-целевой организации деятельности коллектива наиболее квалифицированных ученых разнообразных смежных научных специальностей (географов, экономистов, математиков, энергетиков, юристов, социологов и др.), работающих по согласованным планам в различных институтах РАН.

Принципиально важно было сделать указанные исследования предметом скоординированных усилий институтов нескольких научно-отраслевых и региональных отделений Российской академии наук. Межотделенческий подход к организации исследований был обеспечен путем придания им статуса программы Президиума РАН.

---

<sup>3</sup> Развернутая информация о содержании и важнейших результатах программы представлена в [4].

Ответственность за ее разработку и выполнение была возложена на члена Президиума РАН академика А.Г. Гранберга, председателя Научного совета РАН по вопросам регионального развития. Надо подчеркнуть, что выбор этот был совсем не случаен. На разных этапах жизненного цикла проекта к нему были причастны многие авторитетные ученые РАН, но, по единодушному мнению всех участников проекта, ключевая роль инициатора и координатора всех работ принадлежала известному советскому и российскому ученому Александру Григорьевичу Гранбергу, к огромному сожалению, не дожившему до успешного завершения своего детища<sup>4</sup>.

Согласие на участие в программе с самого начала выразили институты Отделения наук о Земле, Отделения общественных наук, Отделения нанотехнологий и информационных технологий, Отделения энергетики, машиностроения, механики и процессов управления, а также институтов Дальневосточного, Сибирского, Уральского отделений и Санкт-Петербургского научного центра РАН. Все вовлеченные в программу институты располагали необходимым кадровым потенциалом и имели достаточный опыт научно-прикладных исследований в рассматриваемой области.

Надо заметить, что, являясь пионерной по своему замыслу, предложенная программа в то же время *опиралась на имеющийся обширный задел* научных результатов, полученных в рамках выполнявшихся фундаментальных исследований по ряду научных направлений в рамках Программы фундаментальных исследований государственных академий на 2008—2012 гг. Такая преемственность стала важной предпосылкой успеха в выполнении грандиозных планов исследований по новой программе в весьма сжатые сроки.

***Программа «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал» (2012—2014 гг.)***

Успешный опыт выполнения первой программы подтвердил, что изучение процессов развития России в пространственном измерении *относится к числу фундаментальных научных проблем*, требующих постоянного специального исследовательского внимания. При этом основные усилия нужно направлять на формирование современных достоверных системно организованных представлений о пространственном потенциале России, возможностях и вариантах его использования в интересах нынешних и будущих поколений, в соответствии с глобальными вызовами и стратегическими целями развития страны, взявшей курс на всестороннюю *модернизацию* и переход на инновационный тип развития.

Соображения о взаимосвязи пространственных факторов и модернизации составили основу исследовательской концепции *второй программы* «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал» (2012—2014 гг.). Главным методологическим инструментом достижения программных целей по-прежнему оставал-

<sup>4</sup> А.Г. Гранберг скончался 22 августа 2010 г.

ся междисциплинарный синтез знаний о пространстве России, закономерностях его эволюции, его ресурсах и месте в меняющемся мире.

Вторая программа состояла из совокупности проектов, объединенных в восемь тематических направлений, соответствующих приоритетным группам решаемых научных задач.

Первое направление — концептуально-теоретическое. Оно опиралось на ряд рабочих гипотез, касающихся волновых закономерностей эволюции освоенного пространства и пространства инноваций, уровней территориальной организации общества, соотношения центров и периферии, централизма и федерализма, региональной диагностики и политики как системного регулятора пространственного развития в разных фазах экономических и политических циклов.

Три следующих направления нацеливались на раскрытие потенциала сквозных составляющих (слоев) внутреннего пространства России. Одно из них предусматривало покомпонентный анализ ключевых природных ресурсов и условий страны (согласно научным компетенциям исполнителей) и их обобщающую оценку как стимулов и ограничителей ее модернизации. В фокусе другого было развитие экономического пространства на основе стратегии модернизации. На базе пространственно-структурного подхода намечалось исследование основных слагаемых индустриального и постиндустриального (сервисно-информационного) потенциала развития экономики страны с учетом опыта прошлого и современных вызовов. Еще одно направление было ориентировано на исследование проблем гармонизации и консолидации социального пространства. Это направление включало ряд проектов, раскрывающих геодемографические, этнокультурные и другие проблемы, от решения которых в значительной мере зависит как успех модернизации, так и судьба России в целом.

Пятое направление предполагало детальное исследование избранных проблемных частей этого пространства — макрорегионов страны.

Шестое направление было специально посвящено Южному макрорегиону как одному из самых проблемных.

Седьмое направление расширяло масштаб работы путем анализа развития России в мировом и особенно евразийском пространстве.

Восьмое направление было посвящено проблеме создания институционально-правовой среды пространственного развития.

При сохранении в программе основных научных направлений и коллективов исполнителей из более двух десятков институтов РАН, относящихся к нескольким ее отделениям, предстояло усилить комплексность и согласованность фундаментальных исследований пространственной проблематики.

Постановка такой исследовательской сверхзадачи исключительно своевременна, поскольку до сих пор основой принятия государственно значимых решений по использованию пространственного потенциала служат результаты теоретических построений, научных изысканий и прикладных разработок, *в преобладающей степени полученные и обоснованные еще в советский период*. В принципиально новых условиях все очевиднее становится абсолютная невозможность обходиться только старым бага-

жом знаний и представлений в этой исключительно важной для страны сфере. Необходимо коренное обновление соответствующего научного знания, которое только и может стать фундаментом разумной практической деятельности. Без опоры на такое обновленное научное знание неизмеримо возрастают риски принятия решений, грозящих не только неоправданными потерями, но и катастрофическими последствиями.

Разумеется, само по себе научное знание не может служить гарантией разумности реальной политики государства и бизнеса. Такое знание должно быть востребовано практикой, и только при этом условии оно получает шанс оказать позитивное влияние на содержание принимаемых государственных и корпоративных решений. В последнее время появились обнадеживающие признаки проявления руководством страны и ее регионов, крупных корпораций интереса к изменению возобладовавшего в 1990-е гг. близорукого отношения к пространственному потенциалу страны. Укрепляется убеждение в необходимости отказа от примитивной и нещадной в угоду сиюминутной выгоде эксплуатации лишь природно-ресурсных богатств российского пространства и возобновления практических усилий по новому, отличающемуся стратегическим видением освоению пространства страны. Обозначены, например, намерения комплексно осваивать новые месторождения, возобновить эксплуатацию Северного морского пути, приступить к освоению ресурсов арктического шельфа, заняться природоохранной деятельностью, развивать инфраструктурные сети и т.д.

Эти пока еще разрозненные и не вполне обоснованные начинания требуются поставить на солидную научную основу. Такой базис может быть создан только при организации и проведении рассчитанных на многие годы систематических научно-исследовательских работ, состав и содержание которых должны соответствовать исключительной важности и сложности фундаментальных проблем пространственного развития, требующих своего неотложного и взаимосвязанного решения.

Проблематика изучения процессов модернизации в пространственном измерении исключительно обширна и разнообразна. В рамки настоящей программы включена лишь часть пространственно опосредованных проблем модернизации, отбор которых выполнен на основе ряда соображений. Территориальная организация общества должна быть адекватна объективным условиям страны и стоящим перед ней актуальным задачам. Это, в свою очередь, требует углубления научных знаний о природном и социальном пространстве, о коридоре предоставляемых ими возможностей, об их эволюции и взаимодействии, сжатии и растяжении (пульсации) под влиянием инновационно-освоенческих волн.

Следует учитывать специфику новейшего этапа развития России в условиях противоречивой трансформации общества, глобализации и одновременно мирового кризиса, а также необходимость смены модели этого развития. Новой стадии и типу развития общества и экономики требуется новая конфигурация пространства. Очевидно, что сырьевая модель связана с одними зонами и регионами России, а инновационно-технологическая — с другими. Проблемы коренятся в соотношении и взаимодействии разных частей страны на каждом отрезке перехода

от одной модели к другой, в выборе соответствующих альтернатив, объектов для инвестиций, создания новых звеньев инфраструктуры, обустройства мест привлечения новых кадров.

Модернизация не может также игнорировать объективные тренды эволюции пространственных структур природных ресурсов, экономики, населения и условий жизни людей, в т.ч. оцениваемых как негативные. Модернизация требует инвестиций. А получить их внутри страны можно либо за счет снижения привычного уровня жизни и потребления, либо за счет изменения налоговой политики, приводящей, помимо прочего, к сокращению социального неравенства в обществе. Модернизация невозможна без разработки механизма управления, адекватного новым условиям и целям общественного развития. Отсутствие институтов (в широком смысле), соответствующих сложности стоящих перед страной задач, лишает ее возможности реализовать инновационные импульсы.

Вывод о критической роли пространства в модернизации прочно опирается на убедительный отечественный исторический опыт. Огорчительным итогом взаимодействия всех российских модернизаций с пространством было или «растворение», торможение, снижение эффективности и, как результат, потеря модернизационных усилий на огромных просторах страны, или слишком большая пространственная концентрация, фактически сверхмобилизация этих усилий, ведущая к поляризации освоенного пространства. Дополняя и усиливая социальное расслоение, усиливая напряжение и дезинтеграционные тенденции в обществе, концентрация тоже способна сводить на нет позитивные эффекты модернизации как способа устойчивого развития в интересах большинства граждан страны.

Чтобы избежать указанных ловушек, в стратегию и планы модернизации современной России следует закладывать тщательно продуманную пространственную составляющую. Для этого необходимы взвешенные решения, основанные на новых теоретических знаниях, новых концептуальных подходах, новой информации, новых критериях, требующих новых механизмов реализации. В связи с этим исследовательские усилия будут направлены прежде всего на формирование современных научно достоверных и системно исчерпывающих представлений о пространственном потенциале России, о возможностях и предпочтительных вариантах его использования в интересах нынешнего и будущих поколений российских граждан, в соответствии с глобальными вызовами человечеству и стратегическими целями развития страны, взявшей курс на всестороннюю модернизацию и переход к инновационному типу развития.

***Программа «Пространственное развитие России в XXI в.:  
природа, общество и их взаимодействие» (2015–2017 гг.)***

Успешные результаты двух рассмотренных программ стали аргументом в пользу продолжения исследований пространственной проблематики в выбранном формате. Их новым этапом стала *третья программа* (2015–2017 гг.), основные цели которой состояли в расширении, углублении и систематизации фундаментальных знаний о закономерностях,

ключевых характеристиках, долгосрочных тенденциях, проблемах и рисках пространственного развития современной России как многоаспектном и мультифакторном динамическом процессе взаимодействия природы и общества с учетом новых возможностей и ограничений глобального, национального и региональных масштабов.

В рамках названных целей выделялся круг конкретизирующих их задач, обусловленных составом и содержанием процессов и явлений, актуальных для нового этапа фундаментальных исследований пространственного развития. Участники программы ставили перед собой следующие приоритетные задачи:

- развить теоретико-методологические основы и методические подходы к междисциплинарному изучению проблем пространственного взаимодействия природы и общества;
- наладить взаимодействие между исследователями, обеспечивающее изучение пространства средствами всех участвующих научных дисциплин;
- обеспечить интеграцию теоретических исследований и подходов к изучению пространства и значительных масштабов полевых работ;
- углубить и систематизировать теоретические представления о коренных закономерностях и ключевых характеристиках пространственного развития как о многомерном и многофакторном динамическом процессе взаимодействия природы и общества;
- уточнить и дополнить принципы системной организации пространственного взаимодействия природы и общества;
- исследовать предпосылки, смысл и содержание трансформационных процессов в системе пространственной организации взаимодействий социоэкономического и природоресурсного потенциалов;
- выявить состав и содержание критических проблем и рисков пространственного развития, оценить вероятность и остроту их последствий;
- проанализировать мировой опыт возникновения и решения проблем пространственного взаимодействия природы и общества, оценить возможности его использования в российских условиях;
- обосновать систему научных рекомендаций по гармонизации пространственных взаимодействий природы и общества в стране в целом и в ее отдельных конкретных территориальных частях;
- содействовать передаче полученных в ходе междисциплинарных исследований новых научно-теоретических результатов в системы дисциплинарного знания, а прикладных — в практику принятия решений.

Указанные общие задачи решались применительно к особенностям и в рамках следующих конкретных исследовательских направлений (предметно-объектных областей) программы.

Первое. Рациональное использование, сохранение и увеличение природного потенциала российского пространства.

Второе. Трансформация пространственной организации общества в целом и в разрезе его отдельных подсистем — социально-экономической, государственно-политической, административно-территориальной.

Третье. Инфраструктурное (энергетическое, транспортное, информационное) обустройство и упорядочение российского пространства.

Четвертое. Пространственные диспропорции социально-экономического развития и консолидация социально-экономического пространства, конкуренция и сотрудничество территорий.

Пятое. Изменение моделей пространственного развития, новое освоение пространственных частей страны (Арктика, Дальний Восток).

Шестое. Россия в изменяющемся мировом гео-экономико-политическом пространстве, межгосударственная интеграция на евроазиатском континенте.

Седьмое. Институты и инструменты государственного регулирования процессов пространственного взаимодействия природы и общества.

Восьмое. Геоинформационное обеспечение исследований пространства и представления их результатов.

### *Сводная оценка завершённых исследований*

Таковыми были цели и содержание последовательно выполнявшихся институтами РАН в 2009—2017 гг. трех программ фундаментальных исследований пространственного развития. Подчеркнем еще раз, что их отличительной чертой выступала неизменная преемственность предметно-тематической области, методологического подхода и состава основных исполнителей. В ходе проводившихся на каждом этапе исследований неизменно добывались многочисленные важные результаты, значение которых состояло в существенном приращении нового научного знания о социально-экономическом пространстве и вместе с тем в выявлении и постановке новых вопросов, требующих научного решения. Тем самым постоянно обновляемый и расширяемый научный задел вкупе с генерированием новых задач составляли надежный механизм расширенного воспроизводства работ в этом направлении<sup>5</sup>.

Одним из главных результатов рассматриваемого научного мегапроекта можно считать качественный *перелом сложившейся практики* тематически фрагментарного и организационно разрозненного проведения в стране исследований по фундаментальным проблемам пространственного развития Российской Федерации, которые в истекшее десятилетие де-факто оформились в самостоятельное крупное и плодотворное тематическое научное направление, которое начало приносить качественно новые фундаментальные научные результаты. *Впервые были созданы* теоретико-методологические, методические и организационные предпосылки для получения углубленных знаний о пространственных аспектах развития с позиций не отдельных наук, а системных представлений о закономерностях пространственного развития страны как комплексного объекта изучения и регулирования. Дальнейшие исследования теперь могут опираться на существенно расширенные на-

<sup>5</sup> Проект, к счастью, получил продолжение и на следующие три года, в течение которых предстоит выполнить программу «Пространственная реструктуризация России с учетом геополитических, социально-экономических и геоэкологических вызовов» (2018—2020 гг.).

учные представления о состоянии современного пространства страны, факторах и тенденциях его трансформации, возможностях и способах государственного воздействия на пространственно опосредованные ситуации и процессы в интересах сохранения целостности страны и повышения интеграции ее территориальных частей с учетом современных мировых и российских реалий. Положенный в основу осуществленных программ междисциплинарный синтез позволил объединить усилия различных научных коллективов и школ. Это позволило придать основным направлениям программ не отраслевой, а междисциплинарный тематический характер.

Таким образом, при сохранении во всех программах основных научных направлений и коллективов исполнителей из более трех десятков институтов РАН, относящихся к нескольким ее отраслевым и региональным отделениям, создавались возможности для обеспечения комплексности исследований. Именно такой подход может отныне выступать методологическим и организационным *стержнем* и последующих программ.

Научный выход проведенных многолетних исследований количественно и содержательно весьма обширен и разнообразен. Он детально представлен в многочисленных научных публикациях. Привести их полный перечень не представляется возможным. Он насчитывает сотни журнальных статей и десятки книг.

\* \* \*

Опыт девятилетних систематических масштабных исследований пространственного развития в рамках программ фундаментальных исследований РАН убеждает, что по научно-теоретической актуальности и прикладной ценности результатов эта деятельность заслуживает того, чтобы выступать предметом масштабных и долгосрочных научных проектов. С одной стороны, это дает *государству* уникальный инструмент добывания нового достоверного знания, которое может стать надежной научной основой принятия эффективных крупномасштабных решений пространственного развития. С другой стороны, это дает *российской академической науке* так недостающее ей чувство востребованности, которое способно обеспечить ей привлечение к обоснованию важнейших государственных решений. Но будет ли продолжение начатой работы в новых пореформенных обстоятельствах или уникальный проект фундаментальных исследований станет лебединой песней Российской академии наук?

### Список литературы

1. В ОП РФ эксперты указали на недостатки Стратегии пространственного развития России. URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=7e719c59-0434-445e-a394-7b9f410b0c8e#content>

2. Котляков В.М., Трейвиш А.И., Глезер О.Б., Швецов А.Н. Новая программа фундаментальных исследований пространственного развития России // Регион: экономика и социология. 2012. № 2. С. 24–44.

3. Швецов А.Н. Уникальное академическое исследование пространственного развития России (концептуально-методологические основы, организационные аспекты и результаты реализации междисциплинарной программы Президиума РАН) // Российский экономический журнал. 2014. № 3. С. 23–41.

4. Мирский Э.М. Междисциплинарные исследования // Новая философская энциклопедия. Т. 2. — М., 2010. С. 518.

5. Междисциплинарность в науках и философии / Рос. акад. наук, Ин-т философии; отв. ред. И.Т. Касавин. М.: ИФРАН, 2010. 205 с.

6. Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез. М.: Медиа-Пресс, 2013. 664 с.

### PROGRAM OF ACADEMIC RESEARCH AS SCIENTIFIC BASE OF SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY

*In the article the problem on scientific support of the state strategic decisions in the field of the country's spatial development is discussed. As a scientific base of strategic planning spatial development the author proposed to use the results of scientific research received in the course of fulfilling a long-term series of academic scientific research programs on fundamental problems of modern Russia's spatial development. The point is in the unprecedented for both domestic and, apparently, the world science scientific mega-project signifying a new interdisciplinary type of research on a wide range of prior for modern Russian reality theoretical and applied issues that form the supporting framework of the newest actual spatial problems. This large-scale, multidisciplinary, compound organized project was conceived, prepared and launched in 2009 and is still being realized. In the article a description is given of both theoretical and methodological approach, methodological tools and forms of organizing scientific research within the framework of the mentioned project and its results.*

**Key words:** interdisciplinary research, program and purpose-oriented approach, region, scientific support, strategy of spatial development

JEL: R10, R11, R12, R50, R58

*Дата поступления — 06.09.2018 г.*

#### **ШВЕЦОВ Александр Николаевич**

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора;  
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление»  
Российской академии наук / ул. Вавилова, д. 44, корп. 2, г. Москва,  
119333.

e-mail: san@isa.ru

#### **SHVETSOV Alexandr N.**

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Deputy Director;  
Federal Research Center «Informatics and management», RAS / 2 building,  
44, Vavilova Str., Moscow, 119333.

e-mail: san@isa.ru

#### **Для цитирования:**

Швецов А. Программа академических исследований как научная основа стратегии пространственного развития // Федерализм. 2018. № 3. С. 17–30.

Александра ОДИНЦОВА

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

*Стратегическое планирование рассматривается сегодня в качестве важнейшей предпосылки модернизации российской экономики. Однако многие территории подходят к процессу разработки своих стратегий формально. Одна из причин этого — нехватка финансовых (в т.ч. инвестиционных) ресурсов как на муниципальном, так и на региональном уровне. Важнейшим инструментом решения проблемы ограниченности ресурсов является использование механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Анализ показывает, что на тех территориях, где к вопросу использования этих механизмов подходят неформально, институционализация стратегического планирования проходит более результативно. В статье на основе изучения стратегий ряда субъектов Российской Федерации и муниципальных образований предпринят анализ отраслевой структуры государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства. Исследована зависимость степени и результатов использования механизмов государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства от их детализации в стратегиях социально-экономического развития регионов и муниципальных образований.*  
**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, инвестиционная привлекательность, муниципальное образование, муниципально-частное партнерство, стратегическое планирование, субъект Российской Федерации

JEL: L33, R11, R19, R22, R58

Стратегическое планирование сегодня рассматривается в качестве важнейшей предпосылки улучшения показателей социально-экономического развития страны. Важнейшее его направление — *формирование современной производственной и социальной инфраструктуры*, требующее значительных инвестиционных ресурсов как для своей модернизации, так и для строительства новых объектов. Региональные и особенно муниципальные бюджеты испытывают острый дефицит, не позволяющий надеяться на сколько-нибудь серьезные вливания в эту сферу. Высокие ставки по кредитам дополнительно ограничивают привлечение заемных средств, а экономические санкции закрывают доступ к дешевым зарубежным кредитам. Остается надеяться на внутренние источники

финансирования, но они, как известно, ограничены. В этих условиях большие надежды возлагаются на использование механизмов государственно-частного (и муниципально-частного) партнерства (далее — ГЧП/МЧП). Многообразие форм, механизмов и сфер использования института позволяет использовать его в реализации многих долгосрочных проектов — от создания и развития инфраструктуры до задач инвестиционной и инновационной политики.

Применение механизмов ГЧП в реализации стратегий социально-экономического развития различных территориальных образований характерно для многих стран мира. Однако Россия отстает от них по показателю инвестиций в ГЧП/МЧП<sup>1</sup> [1].

### ***Стратегическое планирование как средство привлечения инвестиций***

Значимость использования принципов и методов стратегического планирования в сфере пространственного развития имеет множество аспектов, важнейшими среди которых, на наш взгляд, являются три.

Первый. Институционализация стратегического планирования на всех уровнях территориального управления создает условия для обеспечения единой системы такого планирования в области социально-экономического развития.

Второй. Разработка документов стратегического планирования усиливает инвестиционную привлекательность территорий, что в условиях низкой финансовой обеспеченности муниципалитетов имеет особо важное значение.

Третий. Разработка долгосрочных планов развития создает предпосылки для преемственности проводимой социально-экономической политики на местах.

Большинство исследований, посвященных анализу основных тенденций и результатов внедрения института стратегического планирования на региональном и местном уровнях, *основной упор* делают на первый из выделенных аспектов. Проблема обеспечения согласованности стратегий субъектов Российской Федерации с одной стороны и муниципальных образований с другой, несомненно, важна. Достижение такой согласованности, так же как и обеспечение единства правового регулирования отношений, складывающихся в рамках стратегического планирования на различных уровнях территориального управления, безусловно, отвечает принципам национальной (в т.ч. экономической) безопасности России.

Вместе с тем опыт многих субъектов Федерации и большинства муниципальных образований, в которых перешли к практике стратегического планирования, показывает, что *чаще всего намечаемые цели не достигаются*. Причин здесь множество: это и нынешнее дефицитное состояние региональных и местных бюджетов, и превалирование старых, во многом унаследованных от старой системы методов планирования, отказ или нежелание привлекать к процессу разработки и реализации стратегий всех заинтересованных субъектов. Во многих

<sup>1</sup> Так, если в Великобритании этот показатель в 2017 г. составлял 1864 долл. США, в Бразилии — 1843 долл. США, Турции — 1364 долл. США, Мексике — 599 долл. США, Китае — 453 долл. США, то в России — всего 444 долл. США.

случаях планы реализации стратегий представляют собой перечень мероприятий, осуществляемых по преимуществу региональной и местной администрацией.

Что касается практики стратегирования социально-экономического развития на муниципальном уровне, то она вообще остается пока недостаточно востребованной. Принимаемые в этой связи документы по преимуществу носят достаточно формальный характер. Они представляют собой даже не план как таковой, тем более не план стратегического характера, а, скорее, *некое идеальное видение будущего* того или иного муниципального образования вне конкретной программы действий, вне обоснования четкой экономической базы желаемых достижений и пр. Кроме того, наблюдается быстрый рост количества муниципалитетов, которые уже обзавелись документами по стратегическому планированию.

Полагаем, что подобный подход к оценке динамики стратегического планирования недопустим. Количественные показатели вовлеченности городов и районов в процесс муниципального стратегирования не должны выступать главным критерием оценки его результативности [2].

Как показывает мировой опыт, стратегические планы социально-экономического развития территорий являются не только предпосылкой обеспечения экономической безопасности государства, но и, что не менее важно, важнейшим фактором, от которого зависит инвестиционная привлекательность территории для частного бизнеса.

Не случайно практика ГЧП (или, как оно чаще называется на Западе, публично-частного партнерства, объединяющего государственно- и муниципально-частные его формы) получила новый импульс для своего развития в 70-х гг. XX в. В условиях, когда различные уровни территориального управления постепенно теряли легитимность с точки зрения эффективного управления ресурсами, а в теории получали распространение концепции, обосновывающие необходимость сокращения роли государства в экономике, ограничения периметра его деятельности («правительство должно быть лишь рулевым, но не гребцом»), на первый план выдвигались новые подходы в сфере пространственного развития. В соответствии с ними, *управление должно быть направлено не на результат, а на использование ресурсов*. Так, проблемы, которые испытывали государственные финансы, потребовали *смещения государственного контроля* от вопросов использования ресурсов к вопросам оценки эффективности публичного действия в аспекте предоставления благ и услуг.

Рост расходов территориальных бюджетов различных уровней привел к необходимости разграничения инвестиций и расходов на содержание существующих объектов инфраструктуры. В таком контексте ГЧП/МЧП получило развитие как *институциональная форма согласования* (примирения) *общественных ожиданий и потребностей*, с одной стороны, и управления публичными финансами — с другой.

Таким образом, стратегические планы социально-экономического развития территорий стали рассматриваться не только и не столько как механизм обеспечения общих принципов системы территориального управления государства, сколько с точки зрения *привлечения инвестиций на цели пространственного развития*.

Как известно, и в России важнейшей проблемой, сдерживающей институционализацию стратегического планирования, является дефицит

финансовых, прежде всего инвестиционных, ресурсов, наблюдаемый на всех уровнях территориального управления. Особенно остро дефицит ощущается на муниципальном уровне. Причем в ближайшем будущем он не исчезнет, а надежды на помощь со стороны регионов чаще всего не оправдываются, так как последние испытывают примерно те же трудности, что и муниципалитеты. По оценкам аналитиков *InfraOne*, в России нет ни одного региона, инфраструктура которого могла бы считаться максимально развитой. По имеющимся оценкам, необходимые дополнительные инвестиции в 2019 г. составляют 2,6 трлн руб. [3].

В такой ситуации притягательность территорий для частных и институциональных инвесторов во многом будет определяться тем, насколько тщательно будут разработаны стратегии социально-экономического развития, насколько внятно и непротиворечиво в ней будут представлены потенциал и конкурентные преимущества территории.

Как показывает анализ существующих стратегий социально-экономического развития (регионального и муниципального уровня), важнейшей их составляющей является развитие экономической и социальной инфраструктуры, рассматриваемое в качестве определяющего инструмента стимулирования социально-экономического роста. Однако, спрос на инфраструктурные инвестиции сегодня существенно превышает ежегодные фактические вложения. Текущие и планируемые в рамках действующих документов стратегического планирования бюджетные расходы на инфраструктуру лишь частично покрывают потребность в инвестициях с учетом обозначенных в послании президента целей. В результате сохраняется значительный разрыв между фактическим и необходимым объемом бюджетного финансирования развития инфраструктуры. По оценке Минэкономразвития, непокрытая потребность в финансировании инфраструктуры на 2019 г. составляет 1,6 трлн руб. [1].

Большой потенциал в решении этой проблемы имеет институт государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Он, с одной стороны, позволяет привлекать дополнительные ресурсы для реализации стратегических целей развития территорий, с другой — повышает привлекательность территорий для новых инвесторов. Таким образом, институт ГЧП/МЧП в качестве составляющей стратегического планирования следует рассматривать, во-первых, как условие более эффективного использования имеющихся ресурсов, во-вторых, как фактор усиления инвестиционной привлекательности территории.

### ***Опыт использования механизмов ГЧП/МЧП за рубежом***

На Западе строительство, обновление и функционирование объектов социальной инфраструктуры часто происходит на основе объединения органов власти различных уровней с частным сектором. Институты ГЧП становятся эффективной формой объединения частного и публичного секторов *в сфере предоставления социальных услуг населению*. Общеизвестно то, что, в отличие от частной фирмы, деятельность которой направлена на получение прибыли, основной целью создаваемого публично-частного института является создание общественной ценности (полезности). Значимость этого института обусловлена тем, что он ведет к сокращению объема публичных инвестиций и в то же

время к получению выгоды от финансовых и инновационных возможностей частного сектора.

Такая практика имеет длительную историю. Первые формы договорных отношений в целях реализации общественных работ имели место еще во времена античности [4].

Например, в Древней Греции или Риме обнаружены остатки построек общественных зданий, реализованных по модели концессии. В обмен на строительство какого-либо объекта инфраструктуры, правительства предоставляли концессионерам право получения платы с пользователей. Позднее А. Смит в своей знаменитой работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» писал: «Передача королевских технологий частным лицам позволила бы снизить объем государственного долга и обеспечить эффективное использование капитала» [5]. В XIX в. в Европе и США частным лицам передавались концессии на строительство железных дорог.

Так, например, в 1925 г. между Миланом и озером Комо была построена первая в Италии дорога, управляемая консорциумом. С участием государства и частного сектора в прошлом веке проложены первые платные автомобильные магистрали — в середине 50-х гг. во Франции и в середине 60-х гг. в Испании [6].

Рост интереса к механизмам ГЧП в странах Европы в 1990-х гг. был связан как с улучшением показателей экономического роста, так и с усилением интеграционных процессов в Европе, в т.ч. с образованием Европейского союза (ЕС). Потребности ускоренного развития инфраструктуры, создания новых и модернизации старых инфраструктурных сетей требовали значительных инвестиционных ресурсов. Характерно, что сегодня, использование различных форм ГЧП стимулируется в рамках ЕС для создания благоприятных условий развития новых сетевых объектов инфраструктуры, строительство которых не может быть быстро реализовано исключительно за счет государственных инвестиций.

Новый всплеск внимания к механизмам ГЧП был связан с последствиями мирового финансового кризиса 2008 г.

Сегодня, оценивая в целом место ГЧП/МЧП в институциональной структуре современной экономики, зарубежные исследователи отмечают, что оно (партнерство) обусловлено внутренне свойственными государственному управлению факторами, приводящими к более низкой эффективности государственного сектора в сравнении с частным. Среди этих факторов выделяются:

- отсутствие внешнего контроля за результатами деятельности, отсутствие риска банкротства;
- слабость стимулов к инвестициям у менеджера государственного предприятия (он не может присвоить себе те же результаты от осуществляемых инвестиций, что и его частный коллега);
- сложность в получении ясных и согласованных указаний со стороны вышестоящих органов государственного управления (разные министерства могут быть носителями различных и несовместимых интересов);
- чувствительность государственной вертикали к различным группам давления [7].

В целом институт ГЧП основан на совокупности принципов, обес-

печивающих, с одной стороны, сокращение пространства, где решения принимают непосредственно государственные служащие, с другой — вводящих механизмы управления, характерные для частного сектора, внутрь государственного (муниципального) сектора. В результате *важнейшей предпосылкой реализации ГЧП* становится прозрачность и ответственность в сфере управления. Среди наиболее крупных ГЧП-проектов во Франции, например, Дворец Правосудия XXI в. — небоскреб на севере Парижа, тюрьма в г. Аннеллен на 688 заключенных, госпитальный центр на юге страны [8].

Что касается отраслевой принадлежности проектов публично-частного партнерства, реализуемых в рамках ЕС, то, несмотря на наличие страновой специфики [9], *лидером остается транспортный сектор*. На него приходится свыше 60% от общей рыночной стоимости всех проектов. Проекты в сфере здравоохранения являются вторыми в стоимостном выражении. Третье место занимает образование. По такому критерию, как количество завершенных проектов ГЧП в 2015 г., лидировало образование (15 проектов), далее транспорт (12 проектов) и здравоохранение (10 проектов) [10].

### ***Состояние и перспективы ГЧП в России***

С точки зрения общемировых трендов Россия явно отстает от развитых стран как по численности проектов ГЧП, так и по объемам привлекаемых инвестиций. Вместе с тем полагаем, что институт ГЧП/МЧП представляет собой серьезный инструмент:

- повышающий возможность распространения практики стратегического планирования;
- обеспечивающий необходимый уровень реализуемости разрабатываемых стратегий социально-экономического развития, как на региональном, так и на муниципальном уровне.

Так, во-первых, наблюдается явная нацеленность стратегий на формирование, развитие и модернизацию территориальной инфраструктуры. Во-вторых, в структуре ГЧП/МЧП явно преобладают инфраструктурные проекты.

Например, несмотря на сокращение и очевидный недостаток бюджетного финансирования общественной инфраструктуры в России, количество инфраструктурных проектов, реализация которых осуществляется с использованием механизмов ГЧП/МЧП, увеличивается. Начиная с 2014 г. за год запускается<sup>2</sup> в среднем 550 проектов ГЧП/МЧП, что обеспечивает ежегодный приток частных инвестиций в 250 млрд руб., фактическое вложение которых, как правило, происходит в течение 2–4 лет после заключения соглашения [11. С. 22].

Все это говорит о необходимости усиления внимания к практике публично-частного партнерства в стратегировании социально-экономического развития территорий.

Основной формой реализации проектов ГЧП по-прежнему остается концессия — 2496 инфраструктурных проектов (82,5%), прошедших стадию коммерческого закрытия. Объем частных инвестиций в концес-

<sup>2</sup> Проходят коммерческое закрытие (подписание соглашения).

сионных проектах превышает 619,0 млрд руб. Соглашения о ГЧП/МЧП используются в большей степени для реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере (здравоохранение, образование), и на текущий момент их заключено 74 на 432,6 млрд руб. инвестиций, из них частных — 336,1 млрд руб.

Наблюдается заметный рост интереса к ГЧП/МЧП-проектам со стороны муниципальных образований. За последний год *доля таких проектов превысила количество региональных в 1,8 раз*. Если же рассматривать отраслевую структуру, то первое место продолжает занимать коммунально-энергетическая сфера (49% всех предложенных инициатив), второе — социальная сфера (37%), третье — транспортный сектор (10%). При этом на транспортную сферу приходится 90% от заявленных инвестиций — 1,8 трлн руб. [12].

Инвестиционная поддержка практики стратегирования осуществляется прежде всего в форме стратегического инвестиционного проекта. Данный механизм, получивший развитие в Санкт-Петербурге, позволяет существенно снизить затраты инвестора на старте проекта и стимулировать приток инвестиций в инфраструктурные проекты, тем самым снижая нагрузку на городской бюджет. При этом стратегическим инвесторам предоставляется совокупность льгот: целевое предоставление земельного участка для реализации проекта; льготная ставка аренды земельного участка на период строительства — 1,5% от кадастровой стоимости; льготный выкуп земельного участка после завершения строительства — 25% от кадастровой стоимости.

### ***Отраслевая структура ГЧП/МЧП в регионах и муниципальных образованиях***

Как известно, сегодня ощущается резкое снижение уровня доступности объектов социальной инфраструктуры для населения. Особенно остро эта проблема стоит в небольших муниципальных образованиях. Изношенность основных фондов в сфере образования, здравоохранения, социального обслуживания и физической культуры также требует привлечения инвестиций.

Несмотря на то, что в номинальном выражении наблюдается рост государственного финансирования объектов капитального строительства в социальной сфере, *инфляция приводит к тому, что реального роста не происходит*. В результате государственное финансирование развития социальной инфраструктуры не соответствует потребностям населения, а значит, требуется поиск дополнительных источников притока инвестиций в эту сферу.

В настоящее время в нашей стране на различных стадиях реализации находится 212 проектов ГЧП в социальной сфере. Причем 172 из них прошли стадию коммерческого закрытия (проекты, где заключены соответствующие соглашения между публичной и частной сторонами). В развитых странах отношение частных инвестиций в социальную инфраструктуру на принципах ГЧП к номинальному ВВП составляет в среднем 3–4%. В России же этот показатель гораздо ниже — общий объем частных инвестиций в проекты ГЧП в социальной сфере чуть выше 100 млрд руб. При этом основная часть этих инвестиций (95,3%)

приходится на региональный уровень и лишь 19,1% — на уровень муниципальный [13. С. 9].

Так, например, в Стратегии социально-экономического развития Московской области, где большое внимание уделяется привлечению на цели социально-экономического развития внебюджетных средств<sup>3</sup>, предусмотрено строительство на принципах ГЧП клиничко-диагностического центра для взрослых в Балашихе, Подольске, Химках, Лобне, Одинцове, Люберцах и Кашире, а также детских клиничко-диагностических центров в Красногорске и Видном [14].

В целом здравоохранение является одной из сфер, где механизмы ГЧП получили наибольшее распространение. Среди лучших практик — строительство и оснащение отдельного корпуса Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии на территории ГБУ «Самарская областная клиническая больница им. В.Д. Сердавина», создание сети офисов врачей общей практики и фельдшерско-акушерских пунктов в муниципальных образованиях Ульяновской области.

Перечислим лучшие практики ГЧП в других составляющих социальной сферы.

В сфере образования это строительство, оснащение и эксплуатация 7 образовательных учреждений в Ямало-Ненецком автономном округе для повышения уровня удовлетворенности населения доступностью и качеством образования, а также увеличения показателя по обеспеченности местами в дошкольных образовательных учреждениях и школах.

*В сфере социального обслуживания населения — реконструкция и эксплуатация банно-прачечного комплекса в Новосибирске, создание гостиницы в Василеостровском районе Санкт-Петербурга.*

В сфере физической культуры и спорта был реализован один из первых в России региональных концессионных проектов — строительство физкультурно-оздоровительных комплексов в Нижегородской области. В рамках организации чемпионата мира по хоккею с мячом 2016 г., в Ульяновской области, было заключено концессионное соглашение по созданию и эксплуатации имущественного комплекса, состоящего из крытого хоккейного зала с искусственным льдом на 5000 мест, оснащенного имуществом и оборудованием.

Есть и случаи, когда муниципальные образования отдают инвесторам проблемные и непрофильные объекты. Например, власти Санкт-Петербурга передали местному футбольному клубу «Зенит» в концессию на 49 лет стадион «Санкт-Петербург», эксплуатационные расходы на который до 2023 г. составят около 500 млн руб. На очереди спортивно-концертный комплекс «Петербургский», который город готов отдать инвестору в обмен не на бюджетную поддержку, а на прилегающие земельные участки под жилищное строительство [15].

В сфере объектов культуры и культурного наследия механизмы ГЧП/МЧП не получили широкого развития. Однако и здесь есть позитивные примеры.

Так, можно выделить муниципальный концессионный проект по ре-

<sup>3</sup> Так, на 1 руб. бюджетных вложений к 2030 г. должно приходиться 22 руб. частных инвестиций.

конструкции имущества, расположенного в Парке культуры Сызрани (Самарская область), и осуществление деятельности по организации досуга граждан, концессионное соглашение, предусматривающее осуществление реставрационных работ по сохранению уникального исторического архитектурного комплекса усадьбы Полотняный завод (Гончаровых), расположенного в поселке Полотняный завод Калужской области.

Серьезные планы по использованию механизмов ГЧП в сфере объектов культурного назначения намечены в Стратегии Нижегородской области, которая в течение последних лет является одним из лидеров среди российских регионов по использованию практики ГЧП (6-е место в рейтинге регионов России по уровню развития ГЧП).

Нижегородская область занимает 1-е место в ПФО по количеству объектов культурного назначения. На территории области находится более 3400 объектов культурного наследия, входящих в единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации. При этом, наибольшая обеспеченность зонами охраны объектов культурного наследия в Нижнем Новгороде, Арзамасе, Дивееве и Сарове. Значительная доля объектов культурного наследия находится в крайне неудовлетворительном и аварийном состоянии. Под видом сноса ветхого фонда зачастую происходит снос ценных объектов историко-градостроительной среды без последующего компенсационного строительства. Уровень цифровизации, отсутствие цифрового каталога объектов — *все это явно не соответствует задаче цифровизации российской экономики*. Эти задачи вполне можно решить посредством привлечения механизмов ГЧП, что и отражено в Стратегии развития Нижегородской области.

Другим важным направлением привлечения частного бизнеса является транспортная инфраструктура. Особенно это важно для небольших поселений, где транспортные проблемы занимают одно из центральных мест. По оценке главы Минтранса М. Соколова, для решения совокупности проблем, связанных с транспортной инфраструктурой, в ближайшие 5–6 лет требуются инвестиции в размере 10–15 трлн руб. [16]. Большие надежды в решении этой задачи возлагаются на частные средства через механизмы ГЧП/МЧП и инфраструктурной ипотеки.

В Московской области в 2019–2020 гг. за счет внебюджетных источников предполагается построить 9 путепроводов, которые на срок действия соглашения будут эксплуатироваться на платной основе. Объем частных инвестиций в проекты — более 9,5 млрд руб. [17].

Разработка и реализация проектов государственно-частного партнерства для решения задачи обновления парка общественного транспорта и развития дорожно-транспортной сети, в т.ч. внедрение и использование инфраструктурной ипотеки в строительстве дорожной инфраструктуры, предусмотрена и в Стратегии развития Нижегородской области.

В Ижевске планируется реализация проекта по созданию «умных» остановок: остановочные комплексы будут оснащены системой видеонаблюдения, мультимедийными табло, светильниками, панелями обогрева, дополнительными услугами для пассажиров. В реализацию этого проекта компания «Контроль-Н» готова инвестировать 70 млн руб.

Яркий пример практики ГЧП в транспортной сфере — проект строительства трамвайной сети от Санкт-Петербурга до Петергофа. Проектом заинтересовались почти все крупнейшие инвесторы. На конкурс заявки подали 5 известных компаний, а стоимость проекта оценивается городом в 14,4 млрд руб. [18]. Привлекательность данной сферы для частного бизнеса определяется достаточно предсказуемым потоком пассажиров, который связан с тем, что рядом высятся огромный жилой массив, жители которого заинтересованы в современном, экологически чистом городском транспорте. В результате можно достаточно точно спрогнозировать размер будущей выручки.

Санкт-Петербург вообще является одним из пионеров в практике ГЧП в России. Именно здесь был принят первый закон о ГЧП, на который впоследствии ориентировался и федеральный законодатель. Реконструкцию аэропорта в Санкт-Петербурге правительство города передало частному инвестору — ООО «Воздушные ворота Северной столицы» (далее — ВВСС). За 2010—2015 гг. ВВСС инвестировало в аэропорт 1,2 млрд евро, провело его масштабную реконструкцию и построило новые объекты инфраструктуры. В 2017 г. пассажиропоток «Пулково» вырос на 21,6% (по сравнению с 2016 г.) до рекордных 16,1 млн чел. К 2019 г. пропускная способность аэропорта увеличится до 35 млн пассажиров в год, а объект вернется в распоряжение города [19].

Определяя причины успеха города в сфере привлечения частных инвестиций, многие специалисты указывают на накопленный опыт города, наличие большого количества проработанных и готовых к инвестициям проектов ГЧП. Это повышает уверенность инвесторов в их перспективности и прибыльности. К 2017 г. количество проектов, реализуемых и планируемых к реализации на основе механизмов ГЧП и концессий, увеличилось до 27, а сумма заявленных инвестиций — до 589 млрд руб., в т.ч. уже освоенные капитальные вложения составили 263 млрд руб. [20].

Роль различных механизмов ГЧП в развитии территорий и реализации стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, в инфраструктурной их поддержке признает и законодатель. Это проявляется, в частности, в расширении сфер ГЧП.

Так, вносятся изменения в законы о ГЧП и о концессионных соглашениях. Расширяется перечень отраслей, где допускается ГЧП. В рамках закона о ГЧП это объекты промышленности, в рамках концессии — объекты в сфере сельского хозяйства.

В июне 2018 г. Госдума приняла в третьем, окончательном, чтении закон, включающий в перечень объектов соглашения о государственно-частном партнерстве сооружения связи. Вступление закона в силу позволит отнести нелинейные объекты связи, в частности станции подвижной радиосвязи, к объектам ГЧП [21]. Это изменение снимает ряд существенных инфраструктурных ограничений по созданию телекоммуникационных сетей, магистральных линий связи, сетей передачи данных и информации. Тем самым расширяются возможности для строительства сетей связи, что, несомненно, важно для модернизации российской экономики.

В конце июля текущего года Президент России подписал закон о расширении доступа сельхозпроизводителей к механизмам ГЧП<sup>4</sup>. В первую очередь это затрагивает объекты в сферах растениеводства, животноводства (в т.ч. молочное и мясное направления), аквакультуры (рыбоводства), производства овощей, хранения зерновых и масличных культур, овощей, плодов и ягод и некоторые др. Как уточняется в пояснительной записке к документу, принятие данной нормы позволит расширить доступ сельскохозяйственных производителей к механизмам ГЧП, подтвердившим свою эффективность во многих отраслях экономики. Применение закона будет способствовать укреплению региональных экономик, модернизации сельскохозяйственной отрасли, реализации импортозамещающих масштабных проектов.

В условиях трудностей, которые испытывают региональные и муниципальные бюджеты в финансировании модернизации и строительства объектов социальной инфраструктуры, использование частных финансов на основе механизмов ГЧП/МЧП позволяет решить множество вопросов, связанных с удовлетворением потребностей населения. Анализ показывает, что наличие богатого опыта, а именно значительного количества проработанных и готовых к инвестициям проектов ГЧП, представляет собой важный фактор инвестиционной привлекательности территорий для частного бизнеса. Большое значение имеет и своевременное реагирование законодателя на новые реалии, связанные с необходимостью расширения сфер ГЧП/МЧП.

### ***ГЧП в стратегиях субъектов РФ и муниципальных образований***

Роль института ГЧП в реализации стратегий социально-экономического развития территорий несомненна. Многие регионы, муниципальные образования используют его механизмы *в целях увеличения ресурсной базы, решения региональных и местных проблем*. Вместе с тем анализ практики стратегирования субъектов Федерации и муниципальных образований показывает, что в то время как роль мелкого и среднего бизнеса в достижении стратегических целей в принимаемых стратегиях прописана повсеместно, в случае ГЧП ситуация иная. Если в одних стратегиях роль ГЧП в повышении инвестиционной привлекательности и удовлетворении социально-экономических потребностей населения прописана достаточно подробно, то в других присутствует лишь достаточно *формальная ссылка* на необходимость использования механизмов ГЧП в тех или иных областях. Имеются стратегии, где об использовании механизмов ГЧП вообще нет ни слова.

Примером последнего случая является Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на 2016—2030 гг. При этом в регионе не игнорируется практика ГЧП. На территории области реализуются достаточно важные с точки зрения потребностей населения ГЧП-проекты.

<sup>4</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона „О концессионных соглашениях” и статью 7 Федерального закона „О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”».

Так, по данным инвестиционного портала Свердловской области на 3 августа 2018 г., на территории этого субъекта Федерации реализуется 51 проект ГЧП, из которых 46 относятся к муниципальному уровню; 4 — к региональному и 1 — к федеральному. А по результатам 2017—2018 гг. Свердловская область вошла в десятку лучших регионов по уровню развития механизмов ГЧП. Свидетельством расширения практики использования механизмов ГЧП является рост итогового интегрального показателя рейтинга области на 23,1% в сравнении с 2016—2017 гг. [22].

Активно используется механизм государственно-частного партнерства в реализации социальных значимых проектов в Самарской области. В этой сфере в регионе принята вся необходимая законодательная база ГЧП, сформированы механизмы его реализации, определен единый уполномоченный орган по подготовке и сопровождению проектов ГЧП, внедрена система индивидуального сопровождения инвестиционных инициатив, введена уникальная автоматизированная информационная система «Портал ГЧП». Показательно, что в Стратегии развития области подробно прописано как состояние ГЧП-практик, так и планы по реализации проектов ГЧП практически по всем направлениям социально-экономического развития региона. В качестве наиболее перспективных сфер заключения концессионных соглашений здесь рассматривается модернизация коммунальной инфраструктуры и объектов социально-культурного назначения муниципальных образований [23]. Самарская область в рейтинге ГЧП-2015 переместилась с 25-го места в 2012 г. на 3-е место в 2015 г., которое удерживает и в 2017 г.

Развитие ГЧП рассматривается в качестве важнейшего направления системы поддержки реализации стратегических направлений развития региона и перспективных инвестиционных проектов и в Мордовии. В стратегии социально-экономического развития республики отмечается, что приоритетными секторами для развития ГЧП/МЧП являются инновационная деятельность (формирование технопарка, имеющего федеральное значение), образовательная деятельность (развитие технической специализации вуза), модернизация жилищно-коммунального хозяйства, производственная и логистическая инфраструктура, развитие автомобильной сети [24].

Как было отмечено выше, привлечение механизмов партнерства государства (муниципального образования) с бизнесом рассматривается в качестве важного фактора реализации стратегий социально-экономического развития не только на уровне регионов. На муниципальном уровне значимость названного партнерства отнюдь не меньшая. Приведем несколько примеров.

В рамках инновационного сценария стратегии социально-экономического развития Калуги<sup>5</sup> [25] необходимость реализации проектов ГЧП признается в качестве важного фактора улучшения инвестиционного климата.

Среди направлений муниципально-частного партнерства в Волгограде помимо традиционных — транспортно-логистического

<sup>5</sup> Так, помимо реализации инфраструктурных (сетевые энергопередающие мощности, авто- и железные дороги, мосты, трубопроводы, инженерные сети) и социально-значимых проектов выделяется сфера физической культуры и спорта.

комплекса и ЖКХ — выделяются: развитие туризма и его инфраструктуры, развитие сети экскурсионных (а также паломнических) туристских маршрутов (содействие развитию тематических проектов на основе государственно-частного партнерства). Инструментальной базой механизма реализации стратегии являются муниципальные программы. Важным инструментом является МЧП (в формах аренды или концессии). Развитие такого партнерства позволит привлекать бизнес к финансированию инфраструктурных проектов в сферах строительства, ЖКХ, городского транспорта, создания индустриальных парков и др. Ключевыми моментами в использовании инструментария МЧП являются долгосрочный характер партнерства, открытый конкурсный характер выбора партнера, четкое определение инвестиционных обязательств и гарантий.

В Стратегии социально-экономического развития городского округа Кинель Самарской области на период до 2025 г. отмечается важность обоснования и реализации наиболее эффективной модели государственно-частного партнерства в транспортно-логистическом строительстве [26].

\* \* \*

Проведенный анализ указывает на наличие корреляции основных целей, преследуемых практикой стратегического планирования территорий, и тех возможностей, которые предоставляет институт ГЧП/МЧП. Хотя безусловной зависимости степени использования механизмов ГЧП/МЧП от их детализации в стратегиях социально-экономического развития не обнаружено, однако в тех регионах и муниципальных образованиях, где их использование подробно прописано в документах стратегического планирования, наблюдаются и лучшие показатели распространности и результативности использования механизмов ГЧП/МЧП. И это, полагаем, не случайно. Серьезность планов территорий относительно привлечения инвестиций со стороны частного бизнеса представляет для частных инвесторов своеобразные гарантии того, что их вложения окупятся. А для населения — дополнительные возможности в удовлетворении их повседневных потребностей в социальной сфере, где так остро сегодня ощущается дефицит инвестиционных ресурсов. А это, в свою очередь, обеспечивает поддержку стратегий со стороны населения.

Последнее обстоятельство, как показывает и российский, и зарубежный опыт, крайне важно для институционализации стратегического планирования, его превращения в важнейший фактор оздоровления социально-экономической системы. И частный бизнес, и население представляют собой важнейших участников стратегирования (или, как их сегодня называют, стейкхолдеров), от эффективности взаимодействия которых во многом зависят перспективы практики стратегического планирования. Как правило, большие результаты достигаются на территориях, где к участию в процессе разработки, реализации и корректировки стратегий и других документов стратегического планирования привлекаются все заинтересованные стороны — стейкхолдеры (население, бизнес, общественные организации пр.).

Вместе с тем анализ российской практики стратегического планирования показывает, что эта составляющая процесса стратегирования учитывается у нас далеко не всегда. Этот вывод подтверждается и результатами опросов представителей муниципалитетов, в которых осваиваются новые методы стратегического планирования. Среди основных проблемных точек, ограничивающих возможности института стратегирования, помимо финансовых и административных моментов, представители муниципальных образований выделяют отсутствие механизма эффективного взаимодействия и партнерства с бизнесом и активными группами местного сообщества [27].

Не случайно очередной форум стратегов, который должен состояться в октябре 2018 г., пройдет под заглавной темой — «Стейкхолдеры будущего». Хотя само название вызывает ряд вопросов, то, что тема участия в разработке и реализации стратегий всех заинтересованных стороны наконец-то поставлена во главу угла, вселяет надежды. Полагаем, что распространение механизмов ГЧП/МЧП во многом связано и с этой составляющей стратегического планирования: участие представителей бизнеса в процессе разработки, реализации и корректировки стратегий развития территорий может стать значимым фактором, усиливающим привлекательность той или иной территории для частного бизнеса.

### Список литературы

1. Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства. М.: Национальный центр государственно-частного партнерства, 2018. 78 с.
2. Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 6.
3. В России нет регионов с максимально развитой инфраструктурой // Ведомости. 2018. 1 августа. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/08/01/777166-rossii-regionov-maksimalno-infrastrukturoid>
4. *Gratias A., Boyd M.* Beyond Government: Can the Public Sector Meet the Challenges of Public-Private Partnering? // *Optimum*. 1995. № 26 (1). P. 3–14.
5. Брагина З.В. Государственно-частное партнерство: механизмы развития / З.В. Брагина, В.В. Орлов, Н.Ю. Андреева. — Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2011. 188 с.
6. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Мир перемен. 2004. № 2. С. 8–22.
7. *Marty F., Voisin A., Trosa S.* Les Partenariats Public-Privé. P. La Découverte, 2006. P. 5–7.
8. Partenariats Public-Privé: L'irrésistible Inflation // *France Inter*. 28.02.2017. URL: <https://www.franceinter.fr/economie/parteneriat-public-privé-du-transfert-de-detenus-a-la-collecte-de-l-eco-taxe-les-5-marches-les-plus-étonnants>
9. Балашова С. Опыт функционирования ГЧП в развитых странах // Государственно-частное партнерство в условиях кризиса: материалы науч.-практ. конф. М., 2009. С. 281–282.

10. Юрьева Т. Проекты государственно-частного партнерства в России и в зарубежных странах // Региональная экономика и управление: электронный журнал. 2016. № 4 (48). URL: <https://eee-region.ru/article/4833/>

11. Рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства 2017–2018 гг. М.: Национальный центр ГЧП, 2018.

12. Двенадцать процентов проектов Программы поддержки проектных инициатив предлагается реализовать по 224-ФЗ. Сайт Национального центра государственно-частного партнерства. URL: <http://pppcenter.ru/29/novosti/pppcenter-news/12-proektov-programmyi-podderzhki-proektnyix-inicziativ-predlagaetsya-realizovat-po-224-fz.html>

13. Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере. М.: Агентство стратегических инициатив, Центр развития государственно-частного партнерства, 2016.

14. Стратегия социально-экономического развития Московской области до 2030 г. URL: [http://www.mosoblduma.ru/upload/site1/document\\_file/hHrGCMXUIH.pdf](http://www.mosoblduma.ru/upload/site1/document_file/hHrGCMXUIH.pdf)

15. Как Санкт-Петербург привлекает инвесторов в государственно-частное партнерство // Ведомости. Специальный проект. 25 мая 2018 г. URL: <https://www.vedomosti.ru>

16. Панов П. Развить положительные тенденции // Известия iz. 15 февраля 2018 г. URL: <https://iz.ru/709357/pavel-panov/razvit-polozhitelnye-tendentcii>

17. В Подмосковье за счет внебюджетных средств появится 9 путепроводов. URL: <http://www.pppi.ru/news/v-2019-2020-gg-v-podmoskove-za-schet-vnebyudzhethnyh-sredstv-poyavitsya-9-puteprovodov>

18. Строительством трамвайной сети до Петергофа заинтересовались крупные инвесторы // Ведомости. 6 июня 2018 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/06/06/771926-tramvainoi-seti-do-petergofa>

19. Как Санкт-Петербург привлекает инвесторов в государственно-частное партнерство // Ведомости. 25 мая 2018 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/05/25/770690-sankt-peterburg-investorov>

20. Доклад о результатах деятельности Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга в 2017 г. // Инвестиционный портал Санкт-Петербурга. URL: <http://spbinvestment.ru/ru>

21. Сооружения связи включают в перечень объектов соглашения о ГЧП // Парламентская газета. 2018 г. URL: <https://www.pnp.ru/economics/sooruzheniya-svyazi-vklyuchat-v-perechen-obektov-soglasheniya-o-gchp.html>

22. Инвестируй в Свердловскую область // Инвестиционный портал Свердловской области. URL: <http://invest.midural.ru/pages/147>

23. Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года. URL: [http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so\\_2030.pdf](http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf)

24. Стратегия социально-экономического развития Республики Мордовия до 2025 года. URL: [http://mineco2.e-mordovia.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=169:c-2025-1102008-94-&catid=69:2009-08-31-11-37-43&Itemid=146](http://mineco2.e-mordovia.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=169:c-2025-1102008-94-&catid=69:2009-08-31-11-37-43&Itemid=146)

25. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Калуга» на период до 2030 года.

26. Стратегия социально-экономического развития городского округа Кинель Самарской области на период до 2025 года. URL: [http://xn--clacbljmlat3k.xn--plai/gorod\\_segodna/potr/strategia.pdf](http://xn--clacbljmlat3k.xn--plai/gorod_segodna/potr/strategia.pdf)

27. Основы управления реализацией стратегий развития. АНО по городскому и региональному развитию. URL: <http://www.urbeks.ru/publications/37/osnovy-upravleniya-realizatsiei-strategii-razvitiya>

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP WITHIN THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING OF TERRITORIES' DEVELOPMENT

*Nowadays strategic planning is considered as the most important prerequisite for the modernization of the Russian economy. However, many regions demonstrate formal approach to the process of developing their strategies. One of the reasons for this situation is the lack of financial (including investment) resources both at the municipal and regional levels. The most important tool for solving the problem of limited resources is the use of public-private and municipal-private partnership mechanisms. The analysis shows that in those territories, where the use of these mechanisms is conducted non-formal, the institutionalization of strategic planning is realized more effective. The article is based on the studies of the strategies of a number of subjects of the Russian Federation and municipal units, on the analysis of the sector structure of the public-private partnership as well as of the municipal-private partnership. The study also focuses on the degree of the dependence of the mechanisms of both public-private partnership and municipal-private partnership and their detailing in the strategies of socio-economic development of regions and municipalities.*

**Key words:** public-private partnership, investment attractiveness, municipal unit, municipal-private partnership, strategic planning, subject of the Russian Federation

JEL: L33, R19, R22, R58

*Дата поступления — 14.08.2018 г.*

### **ОДИНЦОВА Александра Владимировна**

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

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

### **ODINTSOVA Alexandra V.**

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

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

### **Для цитирования:**

Одинцова А. Государственно-частное партнерство в системе стратегического планирования развития территорий // Федерализм. 2018. № 3. С. 31–46.

Ирина КАРАВАЕВА

## БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ РИСКОВ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ\*

*Бюджетная политика уже на протяжении ряда лет формирует условия для возникновения рисков социального и экономического развития современной России. Опыт функционирования трехлетних бюджетов и прогнозов социально-экономического развития обозначил серьезные вопросы и претензии к сложившейся бюджетной концепции. Необходим ли современной российской экономике именно трехлетний бюджет? Как сочетаются бюджет и прогноз социально-экономического развития? Какова достоверность прогнозных показателей на двухлетний и трехлетний периоды? Существует ли реальный контроль за выполнением трехлетних бюджетов? К сожалению, практика последних лет показывает катастрофическое несовпадение прогнозных и фактических данных при реализации трехлетних бюджетов, формирование реальных угроз интересам предпринимательства, торможение в решении социальных проблем. В статье предлагаются определенные подходы к совершенствованию современной бюджетной концепции. Рассматриваются возможности реформирования института бюджетирования на основе реализации положений закона о государственном стратегическом планировании.*

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетная политика, прогноз социально-экономического развития, стратегическое планирование, социальные риски, экономическая безопасность

JEL: H60, H12, H77, H131

В рамках Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ 1 марта 2018 г. [1] была обнародована программа развития России на период 2018—2024 гг. После избрания В.В. Путина президентом России 18 марта 2018 г. эта программа из предвыборной превратилась в стратегическую линию развития российской экономики, а чуть позже была

---

\* Статья подготовлена в рамках Программы ФНИ государственных академий наук на 2013—2020 гг. в соответствии с темой ГЗ № госрегистрации АААА-А17-117021750046-0 УДК 33:005 «Проблемы обеспечения социально-экономической безопасности в ходе развития государственного стратегического планирования».

конкретизирована в майском указе «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>1</sup>.

В качестве приоритетной в послании президента поставлена задача увеличения ВВП страны к середине следующего десятилетия в полтора раза и четко определено, что «... для этого нам нужна экономика с темпами роста выше мировых. Непростая задача. Но это не благое пожелание, а базовое условие для прорыва в решении социальных, инфраструктурных, оборонных и других задач. Достижение таких темпов роста должно стать ключевым ориентиром для нового правительства» [1, С. 2].

В.В. Путин особо подчеркнул, что в России сегодня, по сути, сформирована новая макроэкономическая реальность с низкой инфляцией и общей устойчивостью экономики — «...значительно снизилась зависимость экономики и бюджета от колебаний цен на энергоносители. Мы нарастили объем золотовалютных резервов, и... в целом такой низкий уровень инфляции дает дополнительные возможности для развития». Однако, как отметил президент, устойчивость — это основа, но не гарантия дальнейшего развития. Мы не имеем права допустить, чтобы достигнутая стабильность привела к самоуспокоенности. Тем более что многие проблемы еще далеко не решены [1, С. 3].

По сути, в ежегодном послании Федеральному собранию и майском указе получили развитие положения Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 684 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации»<sup>2</sup> и «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208<sup>3</sup>.

Так, особыми разделами в рамках «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» выделены наиболее значимые для развития отечественной экономики и сохранения стабильности социума риски и угрозы:

- низкие темпы экономического роста, обусловленные внутренними причинами, в том числе ограниченностью доступа к долгосрочным финансовым ресурсам (п. 12.15 разд. II);
- усиление дифференциации населения по уровню доходов (п. 12.20 разд. II);
- снижение качества и доступности образования, медицинской помощи и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала (п. 12.21 разд. II);
- неравномерность пространственного развития России, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития (п. 12.24 разд. II) и т.д.

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 684 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/)

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года». URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201705150001.pdf>

Данные угрозы напрямую связываются в рамках Стратегии экономической безопасности с несбалансированностью национальной бюджетной системы (п. 12.16 разд. II) и недостаточно эффективным государственным управлением (п. 12.17 разд. II)<sup>4</sup>.

И еще одна цитата из выступления президента: «Для дальнейшего изменения структуры национальной экономики, наращивания ее конкурентоспособности необходимо на принципиально ином уровне задействовать источники роста. Где они?». Ответ дан буквально в следующем абзаце послания: «Прежде всего нужно четко выстроить приоритеты и повысить эффективность государственных расходов» [1, С. 3, 4].

***Риск сдерживания экономического роста —  
базовый риск современной бюджетной концепции***

Итак, на первый план выходит задача *повышения эффективности государственных расходов*. Возможна ли ее реализация в условиях действующей бюджетной концепции?

Анализ величин и, главное, динамики показателей федерального бюджета дает основание утверждать следующее: критерием позитивной направленности бюджета разработчики считают прежде всего *его бездефицитность*, а обеспечить ее достижение предполагается *за счет сокращения расходов*. В результате происходит сокращение финансирования значимых для экономического и общественного развития сфер жизни страны (см. табл. I).

*Т а б л и ц а 1*

***Ранжирование темпов роста расходов федерального бюджета  
(по разделам классификации расходов бюджета)  
на 2018–2020 гг. в порядке их убывания (в %)***

Разделы классификации расходов бюджета	Без учета индекса цен	С учетом индекса цен	Доля в суммарных расходах за 2018–2020 гг.
Все расходы	99,1	88,1	100,0
В том числе:			
обслуживание государственного и муниципального долга	120,8	107,4	5,1
здравоохранение	110,4	98,1	2,8
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	108,3	96,2	12,9
образование	106,2	94,4	4,0
межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы России	102,7	91,3	4,9
охрана окружающей среды	102,0	90,7	0,6
национальная оборона	97,8	86,9	16,9

<sup>4</sup> Там же. С. 5–6.

## О к о н ч а н и е т а б л . 1

социальная политика	96,1	85,4	28,9
общегосударственные вопросы	96,0	85,4	7,6
национальная экономика	95,1	84,5	14,5
средства массовой информации	84,7	75,3	0,4
культура, кинематография	80,3	71,4	0,5
жилищно-коммунальное хозяйство	68,4	60,8	0,6
физическая культура и спорт	38,2	34,0	0,3

Источник: [3, С. 57].

Отметим, что на долю шести первых направлений расходования средств федерального бюджета, по которым расходы растут (но только без учета индекса цен), приходится 30,2% общего объема финансирования, предусмотренного на 2018–2020 гг. Иначе говоря, основная масса расходов (69,8%), согласно федеральному бюджету, ощутимо уменьшается (даже без учета индекса цен), в т.ч. расходы по таким социально-значимым статьям, как «Социальная политика», «Национальная экономика», «Охрана окружающей среды». Исключением в рамках этой тенденции является прогнозируемый рост расходов на обслуживание государственного долга, что лишним раз убеждает *в отсутствии в концепции бюджета подходов к решению задачи эффективного использования государственных расходов.*

Сокращается и основная масса расходов на ряд важнейших государственных программ (см. табл. 2).

## Т а б л и ц а 2

**Ранжирование некоторых государственных программ в порядке убывания темпов роста расходов на их выполнение в 2018–2020 гг. (в %)**

Программа	Без учета индекса цен	С учетом индекса цен	Доля в суммарных за 2018–2020 гг. расходах
Развитие науки и технологий	116,6	103,7	2,1
Развитие образования	108,2	96,2	5,4
Развитие здравоохранения	107,4	95,5	3,4
Социальная поддержка граждан	101,6	90,3	14,8
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	99,4	88,4	7,3
Охрана окружающей среды	98,5	87,5	0,4
Содействие занятости населения	93,8	83,4	0,5

Источник: [3, С. 58].

При финансировании модернизации современной российской промышленности такими незначительными средствами трудно ожидать ее быстрого выхода на мировой уровень, хотя все эти госпрограммы,

а также ряд других государственных и федеральных целевых программ формально заявлены как способствующие повышению экономической безопасности и научно-технологическому развитию России.

Здесь уместно напомнить еще одно важное заявление в послании президента: «Технологическое отставание, зависимость означают снижение безопасности и экономических возможностей страны, а в результате — потерю суверенитета. Именно так, а не иначе обстоит дело» [1, С. 8].

### ***Риски в социальной сфере, формируемые бюджетной концепцией***

В послании президента определены социальные приоритеты развития российского общества: «Роль, позиции государства в современном мире определяют не только и не столько природные ресурсы, производственные мощности, ... а прежде всего люди, условия для развития, самореализации, творчества каждого человека. Поэтому в основе всего лежит сбережение народа России и благополучие наших граждан. Именно здесь нам нужно совершить решительный прорыв» [1, С. 11].

В федеральном бюджете также заявлено, что отдельным блоком современных задач национальной безопасности является повышение уровня жизни населения, рост реальных доходов, снижение уровня бедности и имущественного расслоения в обществе, повышение комфортности жизни. Однако и федеральный бюджет<sup>5</sup>, и «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [2] исходят из того, что оплата труда наемных работников в течение прогнозного периода будет оставаться относительно стабильной. А с учетом даже официальной инфляционной составляющей будет наблюдаться снижение темпов роста реальных доходов населения — практически до 1,1 и 1,2% в 2019 г. и 2020 г. соответственно. Это объясняется тем, что *сокращение дефицита бюджета достигается за счет сдерживания роста всех видов доходов населения*, особенно наемных работников и пенсионеров, а теперь и людей предпенсионного возраста, в соответствии с приближающейся пенсионной реформой.

Следует также отметить, что при практической фиксации низкого уровня жизни населения нулевой рост реальных доходов *исключает доходы населения из числа факторов, стимулирующих внутренний спрос*. Следовательно, они перестают быть движущей силой экономического роста. Не стоит также забывать «старую истину» о том, что фиксация низкого уровня заработных плат наемных работников как основной части реальных доходов из-за боязни раскрутить инфляцию лишает стимулов деятельность по внедрению новых высокопроизводительных дорогостоящих технологий.

В современной ситуации обращает на себя внимание и сдержанная динамика показателей, характеризующих уровень социальной поддержки населения (см. табл. 3).

<sup>5</sup> Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (проект). URL: <http://base.garant.ru/56727430/>

В целом федеральный бюджет 2018—2020 гг. предусматривает, что расходы на реализацию государственной программы «Развитие здравоохранения» будут снижаться. Данные *таблицы 3* показывают, что, несмотря на то, что параметры этих расходов увеличены в 2018 г. на 6,6%, в 2019 г. на 7,4%, до 2020 г. они все же остаются ниже уровня 2017 г.

Так, в 2018 г. ассигнования на данную программу составят лишь 78,5% от уровня 2017 г., в 2019 г. — 84,4%. Вывести их на уровень, превышающий показатель 2017 г. на 7,4%, планируется только в 2020 г.

Справедливая критика Федерального закона № 415-ФЗ<sup>6</sup> была отчасти учтена в федеральном бюджете: расходы на программу «Развитие образования» на 2018—2020 гг. увеличены (*см. табл. 3*). Вместе с тем в рассматриваемом документе отсутствует финансирование федеральной целевой программы «Русский язык» на 2016—2020 гг., а финансирование подпрограммы «Развитие и распространение русского языка как основы гражданской самоидентичности и языка международного диалога» незначительно.

Несмотря на то, что 2018—2020 гг. объявлены периодом, когда выполнение социальных обязательств государства перед гражданами станет основным приоритетом, в новом бюджете *произошло снижение ассигнований* на выполнение госпрограммы «Социальная поддержка граждан» по сравнению с предыдущими бюджетными проектировками (*см. табл. 3*). Параметры бюджета в 2018 г. ниже параметров, утвержденных Федеральным законом № 415-ФЗ, на 3,4%, а в 2019 г. — на 2,5%. К тому же с 2019 г. происходит снижение абсолютной суммы расходов на данную программу по сравнению с уровнем 2018 г. Таким образом, в 2020 г. запланированные расходы на данную программу будут выше, чем в 2017 г., на 1,6%, но ниже уровня 2018 г. на 0,9%. В целом можно оценить параметры финансирования данной программы *как стагнирующие*, что странно для исполнительной власти, прогнозирующей рост экономики на весь плановый период.

Предусмотренное в бюджете увеличение расходов на формирование доступной среды (*см. табл. 3*), по сравнению с Федеральным законом № 415-ФЗ, маскирует некоторое снижение расходов по этой программе по сравнению с уровнем 2017 г. Но это снижение было бы более существенным, если бы были оставлены без изменения положения действующего закона.

Расходы на программу «Содействие занятости населения» в целом несколько сокращены по сравнению с параметрами, предусмотренными в Федеральном законе № 415-ФЗ (*см. табл. 3*). Вместе с тем относительно уровня 2017 г. их сокращение достаточно существенно.

Так, в 2018 г. они будут ниже уровня 2017 г. почти на 9%, в 2019 г. — на 7,5%, а в 2020 г. — на 6,2%. Наиболее серьезное снижение зафиксировано по разделу «Социальные выплаты безработным гражданам и оптимизация критериев назначения и размеров пособия по безработице».

<sup>6</sup> Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». URL: <https://rg.ru/2016/12/23/budget-dok.html/>.

Т а б л и ц а 3

*Динамика расходов на реализацию государственных программ по основным направлениям социально-культурных мероприятий в федеральном бюджете на 2018–2020 гг. (в млн руб.)*

Наименование программ	2017	2018			2019			2020	
		Федеральный закон № 415-3	Законопроект	Прирост к закону, в %	Федеральный закон № 415-ФЗ	Законопроект	Прирост к закону, в %	Законопроект	Прирост к закону-проекту на 2019 г., в %
Здравоохранение	314 989,1	281 519,8	300 090,0	106,6	247 390,1	265 711,4	107,4	338 403,5	127,4
Развитие образования	458 252,1	456 703,8	480 607,6	105,2	458 960,1	484 454,0	105,6	495 761,1	102,3
Социальная поддержка граждан	1 295 789,2	1 375 619,9	1 328 626,4	96,6	1 347 387,9	1 313 065,1	97,5	1 316 714,0	100,3
Доступная среда	50 234,7	45 880,5	49 554,5	108,0	45 657,5	49 433,3	108,3	49 870,7	100,9
Содействие занятости населения	49 754,6	46 429,7	45 434,7	97,9	46 910,0	46 012,8	98,1	46 681,1	101,5

Источник: [3, С. 53]

Таким образом, приходится констатировать, что федеральный бюджет на 2018—2020 гг. построен на минимизации расходов в социальной сфере. Кроме того, в федеральном бюджете отсутствует решение ряда наиболее острых социальных проблем для современного российского общества:

- обеспечение трудоустройства молодежи со средним и высшим профессиональным образованием;
- ухудшение материального положения пожилых за счет снижения реальной пенсии;
- обеспечение детей младшего возраста яслями и детскими садами;
- сохранение сложившегося неравенства в уровне жизни в связи с отказом от прогрессивного налога на личное богатство.

Сложности современного периода развития отечественной экономики, стоящие перед страной задачи ускорения темпов роста и инновационного обновления производства, изменения качественной структуры человеческого капитала, снижения социального расслоения российского общества, к сожалению, не могут быть решены в ситуации реализации современной бюджетной концепции. Но, как мы знаем, трехлетний федеральный бюджет утвержден и последовательно реализуется. Что же, необходимо кардинальное изменение бюджетной концепции уже сейчас, не дожидаясь результатов выполнения трехлетнего бюджета?

Очевидно, да.

При этом в сложившейся ситуации речь должна идти не о корректировке отдельных параметров и пропорций бюджета, а об изменении как бюджетной, так и экономической ограничительной концепции развития российской экономики в целом.

### ***Основные просчеты и противоречия современной бюджетной концепции***

В середине первого десятилетия XXI в. начался переход от разработки годового федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации к политике среднесрочного (трехлетнего) бюджетного планирования и прогнозирования. В конечном счете были сформированы два документа, разрабатываемые и утверждаемые одновременно: проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

На сегодня уже сформировался определенный опыт функционирования трехлетних бюджетов и прогнозов социально-экономического развития, соответственно, возникли и серьезные вопросы, а зачастую и претензии к сложившейся концепции среднесрочного планирования бюджетной политики.

Первый вопрос. Бюджет на трехлетний период (в соответствии с действующим законодательством) формируется как жесткий плановый документ, а прогноз социально-экономического развития, описывающий этот период, воспринимается как ориентированная на корректировку проектная разработка. Какой документ является приоритетным?

Вопрос второй. Почему среднесрочные бюджеты не имеют базовой стратегической задачи?

Например, в конце ноября 2017 г. Президент выступил с демографической программой. Очевидно, что для ее реализации необходимы четкие производственные задачи — создать конкретные производства, построить соответствующие производственные и социальные объекты и т.д. Тогда и определится конкретный срок трех-, четырех- или пятилетки. Ведь в свое время пятилетний период государственных планов определялся именно потому, что пять лет составляли срок длительности строительства крупных заводов, реализации крупных проектов, т.е. для того времени данный период определял объективный воспроизводственный цикл. Возможно, сейчас, в условиях четвертого этапа НТР, процессы ускорились? Но тогда необходимо объективное обоснование трехлетнего горизонта бюджетной политики.

Вопрос третий. Существует ли реальный контроль за выполнением трехлетних бюджетов?

Этот вопрос особенно актуален, т.к. сегодня отсутствует публичный ежегодный анализ выполнения трехлетних бюджетов с выявлением причин отклонений при их выполнении.

Чтобы ответить на поставленные вопросы, перейдем к анализу ситуации с выполнением трехлетних бюджетов в реальной практике. Для этого последовательно проанализируем результаты трех утвержденных и уже выполненных федеральных бюджетов периода 2012–2016 гг. и рассмотрим особенности их исполнения (см. табл. 4).

Как видим, в представленных в *таблице 4* трех трехлетних бюджетах *дважды* встречается 2013 г. и *трижды* 2014 г. А это означает, что для каждого из этих годов *были разработаны 2 и 3 самостоятельных бюджета соответственно*. Причем эти бюджеты существенно отличаются друг от друга.

Так, дефицит бюджета на 2013 г., составленного в рамках трехлетки на 2012–2014 гг., был предусмотрен в размере 1,6% к ВВП, а в трехлетке 2013–2015 гг. — в размере 0,8% к ВВП. На 2014 г. было разработано три бюджета: в рамках трехлетки на 2012–2014 гг. с дефицитом 0,7% к ВВП, в рамках трехлетки 2013–2015 гг. — в размере 0,2% к ВВП и в рамках трехлетки 2014–2016 гг. — в размере 0,6% к ВВП. И это *совершенно разные бюджеты*.

Закономерен вопрос — по какому из них жила страна в 2014 г. и на основе каких показателей оценивались результаты финансовой политики государства?

Для ответа на него обратимся к сегодняшней ситуации. Страна заканчивает 2018 г., и на этот год имеются два бюджета: один разработан в рамках трехлетки на 2017–2019 гг., где этот год был вторым годом трехлетнего бюджета, и другой — на 2018–2020 гг., где этот год стал первым. По какому из бюджетов живет Россия в 2018 г.?

Конечно же, по последнему. А он значительно отличается от предыдущего бюджета на данный период, т.к. принят ряд решений, которых не было год назад. Это и приближение МРОТ к прожиточному минимуму, что потребует пересмотра уровня расходов на рост зарплат и ряда пособий. Это и учет очень крупной демографической программы, объявленной президентом. Это и решение вопроса по военным пенсиям. Это и выборочное повышение зарплат педагогам, социальным работникам и врачам.

Т а б л и ц а 4

Основные параметры федеральных бюджетов на 2012–2014 гг., 2013–2015 гг. и 2014–2016 гг. и их выполнение

Наименования	2012–2014			2013–2015			2014–2016		
	2012	2013	2014	2013	2014	2015	2014	2015	2016
Бюджеты									
Доходы — всего, трлн руб.	11,8	12,7	14,1	12,9	14,1	15,6	15,1	15,8	16,5
В % к ВВП	20,1	19,6	19,4	19,3	19,0	18,8	19,5	19,0	18,4
В % к предыдущему году	106,4	107,9	110,9	101,5	109,3	110,6	107,2	104,6	104,4
Расходы, всего трлн руб.	12,7	13,7	14,6	13,4	14,2	15,6	15,5	16,3	17,0
В % к ВВП	21,6	21,2	20,1	20,1	19,2	18,8	20,0	19,6	19,0
В % к предыдущему году	114	108,5	100,2	104,4	106,0	110,0	111,1	105,2	104,3
Дефицит (-), профицит (+), трлн руб.	-0,9	1,0	0,5	-0,52	-0,14	0,02	-0,43	-0,5	-0,5
В % к ВВП	-1,5	-1,6	-0,7	-0,8	-0,2	-0,01	-0,6	-0,6	-0,6
Исполнение*									
Доходы — всего, трлн руб.	12,9	13,0	14,5	13,0	14,5	13,6	14,5	13,6	13,5
В % к предыдущему году									
Расходы — всего трлн руб.	12,9	13,3	14,8	13,3	14,8	15,6	14,8	15,6	16,4
В % к предыдущему году									
Дефицит (-), профицит (+), трлн руб.		-0,3	-0,34	-2,0	-0,34	-2,0	-0,34	-2,0	-3,0
В % к ВВП		-0,6	-0,4	-0,6	-0,4	-2,5	-0,4	-2,5	-3,5

Источники: [4, С. 179; 5, С. 177; 6, С. 171; 7, С. 161; 8, С. 171–177].

\* Впоследствии в справочниках «Россия в цифрах» эти данные незначительно уточнялись, что никак не влияет на аналитические выводы. К сожалению, в статистических справочниках «Россия в цифрах» Росстат перестал публиковать полный баланс федерального бюджета.

Ну а что же с предыдущим бюджетом на 2018 г.?

Складывается впечатление, что о нем надо забыть так же, как через год будут забыты разработанные ранее бюджеты на 2019 и 2020 гг., и страна будет жить по бюджету, разработанному в рамках новой трехлетки на 2019–2021 гг. уже с учетом реализации налоговой и пенсионной реформы.

Таким образом, так называемая среднесрочная бюджетная политика представляет собой не что иное, как очередной миф о реализации концепции планового поступательного развития современной российской экономики.

### **Некорректность сочетания плана и прогноза в рамках бюджетной концепции**

Рассмотрим также, как складывалась судьба реализации прогнозов социально-экономического развития (см. табл. 5).

*Т а б л и ц а 5*

**Динамика важнейших сфер экономики по прогнозам и фактический рост  
(в % к предыдущему году)**

Наименование показателей	Прогноз к трехлетке 2012–2014 гг.			Фактически		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
ВВП	103,7	104,0	104,6	103,5	101,3	100,7
Промышленность	103,4	103,9	104,2	103,4	100,4	101,7
Инвестиции в основной капитал	107,8	107,1	107,2	106,6	100,8	98,5
Розничный товароборот	105,5	105,3	105,5	106,3	103,9	102,7
Реальные денежные доходы населения	105	104,8	105,3	105,0	104,0	99
Инфляция	5–6	4,5–5,5	4–5	106,6	106,5	111,4
Наименование показателей	Прогноз к трехлетке 2013–2015 гг.			Фактически		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
ВВП	103,7	104,3	104,5	101,3	100,7	97,2
Промышленность	103,7	103,7	103,7	100,4	101,7	96,8
Инвестиции в основной капитал	107,2	107,3	107,9	100,8	98,5	89,9
Розничный товароборот	105,4	105,8	105,8	103,9	102,7	90,0
Реальные денежные доходы населения	103,7	105,2	105,3	104,0	99,0	97,0
Инфляция	5–6	4–5	4–5	6,5	11,4	12,9
Наименование показателей	Прогноз к трехлетке 2014–2016 гг.			Фактически		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
ВВП	103,0	101,2	102,3	100,7	97,2	99,8
Промышленность	102,2	101,6	101,7	101,7	96,8	101,1

## О к о н ч а н и е т а б л . 5

Инвестиции в основной капитал	103,9	102,7	102,5	98,5	89,9	99,1
Розничный товарооборот	104,0	100,6	102,9	102,7	90,0	95,4
Реальные денежные доходы населения	103,3	100,4	102,6	99,0	97,0	94,0
Инфляция	4,5–5,5	5–6	4–5	11,4	12,9	5,4

Источник: [8, С. 38, 39, 117, 445].

Даже без тщательного анализа *таблица 5* наглядно демонстрирует катастрофическое несовпадение прогнозных и фактических данных. Как видим, темпы роста ВВП резко упали уже в 2013 г., когда цены на нефть были еще очень высокими, и никаких западных санкций еще не было. Это должно было насторожить экономический блок правительства. Но не насторожило. На первый план были выдвинуты сбалансированность и снижение дефицита бюджета.

Однако уже в конце 2013 г. стало очевидно, что российская экономика входит в рецессию: резко упали темпы роста ВВП, практически приостановился рост инвестиций в основной капитал, перестала снижаться инфляция. В последующие годы, когда рост ВВП очевидно приостановился, а инвестиции в основной капитал и реальные доходы населения начали снижаться, Минэкономразвития России продолжало прогнозировать рост ВВП в 2014 г. на 4,6%, а в 2015 г., когда все показатели вошли в минус и инфляция резко скакнула вверх, — на 4,5%, инвестиций — на 7,3%, доходов населения — на 7,9%, инфляция же по прогнозу должна была снизиться на 1 п.п. И в последующей трехлетке, когда страна уже два года жила в условиях рецессивной экономики, на 2016 г. по всем показателям, указанным в *таблице 2*, прогнозировался рост на 2–3%, а по инфляции — дальнейшее снижение.

Очевидно, что плановый, законодательно подтвержденный, статус трехлетнего бюджета никоим образом не повлиял на безответственность правительственного прогноза.

Напомним, федеральный бюджет был принят Государственной думой 24 ноября 2017 г., одобрен Советом Федерации 29 ноября 2017 г. и утвержден Президентом России 5 декабря 2017 г. Необходимо также упомянуть, что этот бюджет был принят и утвержден *в тесной увязке с прогнозом Минэкономразвития*. Напомним темпы прироста ВВП в рамках этого прогноза: 2018 г. — 2,1%, 2019 г. — 2,2%, 2020 г. — 2,3%.

Но уже 4 декабря 2017 г. Минэкономразвития заявило, что собирается пересмотреть этот прогноз, т.к. цены на нефть будут выше, чем заложенные в бюджет, а его доходы и расходы будут изменены, если пересмотреть и бюджетное правило и увеличить цену отсечения. Минфин резко возразил против этого. И началась бурная дискуссия, касающаяся пересмотра только что принятого бюджета. В итоге прогноз, за выполнение которого никто не несет реальной ответственности, пересилил жесткий плановый бюджет, сделав его таким же безответственным.

Закономерно возникает вопрос: как же в таких условиях непрерывного пересмотра запланированных позиций правительство пред-

полагает формировать стратегические планы управления российской экономикой?

Нужно отдать должное активности и энергии президента, решающего в режиме прямой линии наиболее острые социальные, инвестиционные, кадровые, демографические, экологические и все иные задачи. Однако действенность модели государственного управления экономикой, основанной на россыпи отдельных поручений и решений, которые вряд ли могут быть сбалансированы между собой и с экономикой в целом, в современных условиях, очевидно, неэффективна. Представляется, что это понимает и руководство страны, принявшее закон о стратегическом планировании, а соответственно, и необходимости реализации комплекса мер по совершенствованию бюджетной концепции государства.

***Изменение бюджетной концепции как возможность  
нивелирования рисков социально-экономического развития России***

Все сказанное требует принципиального решения вопроса о целесообразности формирования трехлетних бюджетов, а также методах их включения в систему стратегического планирования.

В современных условиях трехлетние бюджеты служат приоритетным ориентиром для бизнеса, который внимательно следит за намерениями правительства при принятии своих решений. Очевидно, что такой бюджет является для бизнеса *важным прогнозным ориентиром* по базовым направлениям развития экономической и социальной ситуации в стране. Очевидно также, что бизнесу не нужен бюджет, разработанный по всем правилам, с многочисленным и очень трудоемким приложением расписания всех расходов по министерствам, федеральным целевым программам, указам президента, субъектам Федерации и т.д., а также всех доходов по множеству налогов и иных фискальных поступлений.

Представляется целесообразным *изменить порядок разработки бюджета и прогноза* социально-экономического развития как параллельных документов. Необходимо сформировать единый документ, в котором на первый год будет разработан в полном формате, со всеми приложениями, федеральный бюджет. На последующие же два года целесообразно формировать прогноз социально-экономического развития, в котором будут представлены основные направления экономической, в т.ч. бюджетной, политики государства с учетом вариативности прогнозных заданий и показателей.

И если структура и содержание годового бюджета формируются на основе уже устоявшейся и наработанной системы форм и методов, то последовательное формирование и развитие концепции среднесрочного и стратегического прогнозирования бюджетной политики требует разработки системы основополагающих принципов. Процесс формирования и реализации стратегического прогноза социально-экономического развития должен обладать для этого совершенно определенными свойствами

Во-первых, прогноз должен разрабатываться не отдельной группой (пусть самых квалифицированных) специалистов, а всей страной.

Эта на слух очень пафосная фраза означает, что стратегический прогноз социально-экономического развития должен быть единой суммой стратегических прогнозов развития предприятий, субъектов Федерации, федеральных министерств. Данные прогнозы необходимо разрабатывать на одинаковый период по сводимой системе показателей, установленной Минэкономразвития России, и с целью сведения в единый документ. Конечно, возникает вопрос о правомерности обязывать коммерческие предприятия разрабатывать и представлять в Минэкономразвития свои стратегические прогнозы. Но это вполне правомерно для унитарных предприятий, госкорпораций, бизнеса, в котором заметная часть акций принадлежит государству, и бизнеса, работающего с государством на контрактной основе. При таком подходе к разработке прогноза социально-экономического развития страны можно привлечь подавляющее число предприятий. И главное, каждое предприятие, субъект Федерации, министерство должны видеть себя в структуре данного стратегического прогноза социально-экономического развития.

Во-вторых, прогноз социально-экономического развития должен быть тщательно сбалансирован по всем параметрам и разделам.

Эту работу в основном может практически осуществить только Минэкономразвития, в котором должны быть существенно усилены балансовые службы.

Особое значение приобретает сбалансирование стратегического прогноза социально-экономического развития страны с годовыми федеральными и субфедеральными бюджетами. Прогноз неизбежно будет разрабатываться поэтапно. Уже вариант, разработанный Минэкономразвития на начальном этапе, должен явиться заявкой этого министерства на объем бюджетного финансирования, необходимый для формирования потоков финансовых ресурсов на экономическое развитие. Вероятно, что Минфин не будет согласен с этой заявкой и будет настаивать на значительно меньших бюджетных расходах. Это обычный конфликт интересов, который правомерен между Минэкономразвития и Минфином и требует создания административного механизма согласований этого конфликта. Здесь одинаково опасно отдавать безусловный приоритет только одному из интересов. В настоящее же время этот приоритет отдается в основном Минфину, что и формирует многие наши трудности.

В-третьих, стратегический прогноз социально-экономического развития страны должен содержать задания, за выполнение которых есть ответственные.

Здесь опять возникает вопрос о правомерности заданий для бизнеса. По нашему мнению, задания для предприятий любой формы собственности могут даваться только на основе контрактов, заключенных предприятиями с государством. Но руководство субъектов Федерации и федеральные министерства должны нести определенную административную ответственность за разработанные ими задания. Это повысит ответственность всей вертикали власти за заявленные результаты.

В-четвертых, необходим ежегодный публичный контроль за выполнением прогнозов и стратегий социально-экономического развития как на уровне страны в целом, так и на всех ступенях вертикали власти.

Перечисленные выше условия позволяют это сделать. Надо, чтобы такой контроль влиял на ход выполнения документа, причины отклонений и предлагал бы меры по выправлению ситуации. Целесообразна также законодательно зафиксированная оценка работы правительства, отдельных губернаторов и министров за отчетный период.

В-пятых, при соблюдении указанных выше условий должна быть резко повышена роль Минэкономразвития России.

Сейчас она мизерная. Недаром по рейтингу влияния СМИ (регулярно публикуемому «Независимой газетой») министр финансов и глава Центробанка находятся, как правило, на 7–10-м местах, а министр экономического развития — в четвертой десятке.

Полагаем целесообразным повысить и статус министра экономического развития России. Логично было бы, чтобы он получил должность вице-преьера, т.е. руководителя всего экономического блока правительства. И конечно, разработка стратегического прогноза социально-экономического развития страны должна быть прежде всего поручена Минэкономразвития России. Только оно может тесно работать со всей вертикалью власти при разработке этой стратегии и обеспечить соблюдение всех указанных выше условий.

Создание единого трехлетнего финансового документа, включающего годовой федеральный бюджет на текущий период и прогноз социально-экономического развития страны на последующие два года, позволит в итоге реализовать положения Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>7</sup> и задачи ускорения экономического и социального развития страны, заложенные в майском указе от 7 мая 2018 г. № 204.

### **Список литературы**

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 г. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_291976/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/)

2. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. URL: [http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/2e83e62b-ebc6-4570-9d7b-ae0beba79f63/prognoz2018\\_2020](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/2e83e62b-ebc6-4570-9d7b-ae0beba79f63/prognoz2018_2020)

3. *Караваева И.В., Бухвальд Е.М., Казанцев С.В.* и др. Федеральный бюджет России на 2018–2020 годы: новый шаг к победе над дефицитом и инфляцией? // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 1. С. 40–61.

4. Россия в цифрах. 2013. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2013.

5. Россия в цифрах. 2014. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2014.

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)

6. Россия в цифрах. 2015. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2015.

7. Россия в цифрах. 2016. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2016.

8. Россия в цифрах. 2017. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2017.

### **BADGET POLICY AS A FACTOR OF FORMATION OF RISKS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA**

*The modern budget concept creates obvious prerequisites for the formation of risks in the implementation of the tasks of social and economic development of Russia in the medium term. Experience of functioning of three-year budgets has designated serious questions and claims to the developed budgetary concept. Does the modern Russian economy need a three-year budget? How is the budget and forecast of socio-economic development combined? What is the reliability of the forecast for the two-year and three-year periods? Is there any real control over the implementation of the triennial budgets? Unfortunately, the practice of recent years shows a catastrophic mismatch of forecast and actual data in the implementation of three-year budgets, the formation of real threats to the interests of business, deceleration in solving social problems. The article suggests certain approaches to the improvement of the modern budget concept. Possibilities of reforming of Institute of budgeting on the basis of implementation of provisions of the law on the state strategic planning are considered.*

**Key words:** budget, budget concept, economic security, forecast of socio-economic development, strategic planning, social risks.

JEL: H60, H12, H77, H131

*Дата поступления — 07.09.2018 г.*

#### **КАРАВАЕВА Ирина Владимировна**

доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, руководитель сектора экономической безопасности, главный научный сотрудник Института экономики РАН;

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

e-mail: ikaravaeva30@inecon.ru

#### **KARAVAEVA Irina V.**

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Academician Academy of Natural Sciences, Head, the Sector of Economic Security, Chief Researcher, Institute of Economy, RAS; Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: ikaravaeva30@inecon.ru

#### **Для цитирования**

Караваяева И. Бюджетная политика как фактор формирования рисков социально-экономического развития России // Федерализм. 2018. № 3. С. 47–62.

Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА

## ВЛИЯНИЕ МОДЕЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

*Несмотря на принимаемые в последние годы комплексные меры, направленные на решение задачи опережающего развития Дальнего Востока, в т.ч. предусматривающие привлечение государственных инвестиций, создание финансовых, инвестиционных и иных инструментов развития макрорегиона, включая региональные инвестиционные проекты, территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны и др., по большинству социально-экономических показателей регионы Дальневосточного федерального округа (далее — ДФО) имеют существенное отставание от уровня развития других российских регионов, а их вклад в экономику Российской Федерации, по сравнению с ресурсным потенциалом, остается незначительным. В связи с этим модельный бюджет, рассчитанный путем усреднения расходов с применением к ним различных коэффициентов, не может содержать точную оценку необходимого для исполнения полномочий, возложенных на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, объема финансовых ресурсов. Расчет модельного бюджета должен производиться более точно с раздельным учетом удорожающих факторов в отношении каждого населенного пункта и численности граждан, проживающих в них. В статье рассмотрены результаты внедрения модельного бюджета на сбалансированность бюджетов регионов Дальнего Востока. Отмечены главные проблемы, сдерживающие развитие Дальнего Востока, в частности многолетний масштабный отток населения и связанный с ним дефицит трудовых ресурсов, низкий уровень развития инфраструктуры и системы социальных услуг, дороговизна жизни и ведения бизнеса в макрорегионе, удаленность внутренних рынков сбыта и т.д.*  
**Ключевые слова:** Дальний Восток, модельный бюджет, межбюджетные отношения, опережающее развитие, социальные расходы, финансовая помощь

JEL: H51, H52, H53, H61

Начиная с 2017 г. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются регионам при условии заключения с Минфином России соглашения о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>. Новацией стало использование в методике расчета объемов дотаций усредненных расходов с применением различных корректирующих коэффициентов вместо используемого ранее индекса бюджетных расходов.

В настоящее время законодательство Российской Федерации *не содержит точного определения модельного бюджета*, но мы понимаем под ним нормирование расходов. Вместе с тем данный механизм внедряется в практику и осуществляется по 23 направлениям, из них 22 первоочередные, укрупненные «отраслевые» группы полномочий (образование, здравоохранение, культура, сельское хозяйство и пр.).

### **Что такое «модельный бюджет»?**

В теории выглядит это следующим образом.

На первом этапе расчета определяется среднероссийский показатель по каждой группе расходных обязательств (без учета 5 максимальных и 10 минимальных значений по каждой группе). Далее к среднероссийским показателям применяются индивидуальные факторы, определяющие стоимость расходных обязательств и корректирующие коэффициенты.

Доведение объемов финансирования до среднего значения производилось в отношении расходов на образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт, а также расходов на социальное обеспечение.

Следующий этап расчета — определение минимального объема расходов по каждому расходному обязательству, а также формирование модельного бюджета по субъектам Федерации и его использование в межбюджетных отношениях.

Анализ полученных таким образом модельных бюджетов всех 85 регионов показал, что *в 57 субъектах Федерации налоговый потенциал не позволяет покрыть нормативные расходы на среднероссийском уровне. А в 24 из них не позволяет это сделать даже после получения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и целевых трансфертов.*

По мнению Минфина, модельные бюджеты позволят сделать распределение финансовой помощи регионам более обоснованным и объективным. Они могут и должны стать действенным инструментом для оценки параметров консолидированных бюджетов субъектов Федерации, определения размера межбюджетных трансфертов, предоставляемых регионам из федерального бюджета, а также для оценки эффективности деятельности региональных органов власти.

В представленном проекте основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 г. и на плановый

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации.

период 2020 и 2021 гг. предполагается продолжение распределения 30% дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Федерации исходя из расчетного объема расходных обязательств субъекта Федерации (модельный бюджет) на трехлетний период.

В целом использование модельного бюджета целесообразно. Однако первые результаты показали, что используемая сегодня методология его составления имеет ряд *принципиальных недостатков*. По этой причине некоторые эксперты считают подход Минфина контрпродуктивным [см., напр.: 1].

Для оценки корректности такой позиции нами рассмотрено то, как повлияло внедрение модельного бюджета на сбалансированность бюджетов регионов Дальнего Востока.

### ***Социально-экономическая ситуация в регионах Дальнего Востока***

Главными проблемами, сдерживающими развитие Дальнего Востока, являются:

- многолетний масштабный отток населения и связанный с ним дефицит трудовых ресурсов;
- низкий уровень развития инфраструктуры и системы социальных услуг;
- дороговизна жизни и ведения бизнеса в макрорегионе;
- удаленность внутренних рынков сбыта.

За четверть века численность населения Дальнего Востока сократилась в 1,3 раза (с 8,06 млн чел. в 1991 г. до 6,18 млн чел. в 2016 г.) и продолжает сокращаться ежегодно на 0,3–0,5% в результате миграционного оттока населения. Благодаря принимаемым на федеральном и региональных уровнях мерам ситуация несколько улучшилась — уровень миграционного оттока снизился. Однако он остается ключевым фактором, сдерживающим ускоренное развитие макрорегиона.

Как показал социологический опрос, проведенный ВЦИОМ в 2016 г., *основными факторами*, формирующими негативные миграционные настроения жителей Дальнего Востока, являются дороговизна жизни (28%), низкий уровень развития инфраструктуры (27%), уровень доходов (27%), неблагоприятный климат (26%), недостаточные возможности для образования детей (23%), отсутствие возможностей для приобретения жилья (13%), недостаточность мест для отдыха и развлечений (13%) [2, С. 8].

Дальний Восток потерял имевшиеся ранее существенные преимущества в области доходов населения. Если в 1995 г. среднедушевые номинальные денежные доходы населения макрорегиона *превышали среднероссийский уровень на 25%*, то в настоящее время это превышение сократилось до 15%. Еще хуже ситуация с реальными доходами населения.

Дальний Восток традиционно является самым дорогим регионом для жизни: его жители несут дополнительные затраты на более высокие платежи за коммунальные услуги, транспортное обслуживание, продукты питания, приобретение одежды. Рост потребительских цен на Дальнем Востоке *традиционно выше среднероссийских* в силу высокого

дефицита продовольствия и товаров массового потребления местного производства.

Как следствие, Дальневосточный федеральный округ отличается повышенной долей населения с доходами ниже прожиточного минимума — 15,3% (по России — 13,3%), наиболее высокие показатели отмечаются в Еврейской автономной области — 24,3% и Республике Саха (Якутия) — 18,9%.

Основные показатели, характеризующие развитие общественной инфраструктуры, на Дальнем Востоке существенно ниже среднероссийских.

Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием в 6,4 раза ниже среднероссийского уровня (9,5 км на 10 тыс. кв. км против 61 км) и в 3,7 раза ниже соответствующего показателя соседнего макрорегиона — Сибирского федерального округа [2, С. 8].

В условиях большой удаленности населенных пунктов Дальнего Востока особое значение имеет доступное авиасообщение как внутри самих дальневосточных регионов, так и с другими регионами, в т.ч. центральной части России. В 1990 г. *практически каждый дальневосточный населенный пункт имел воздушное сообщение*, в них было размещено 470 аэродромов и посадочных площадок. К 2016 г. их количество сократилось более чем в 3 раза.

Обеспеченность населения жильем на Дальнем Востоке находится на уровне 23,2 кв. м/чел., что незначительно ниже среднероссийского показателя (24,4 кв. м/чел.). При этом новое жилье на Дальнем Востоке вводится в ограниченных объемах, не покрывающих существующую потребность. Темпы ввода жилья на территории макрорегиона более чем в 1,5 раза ниже среднероссийских, а его стоимость на 25% выше, чем в среднем по России. Доля ветхого и аварийного жилья достигает 5,8%, что в 2,3 раза превышает средний показатель по России. Особенно сложная ситуация с качеством жилищного фонда складывается в Республике Саха (Якутия) — 16,6%, Магаданской области — 8,2%, Амурской области — 7,7% и Сахалинской области — 6,9%. По уровню благоустройства жилищного фонда Дальний Восток также отстает от среднероссийского уровня по всем основным показателям (обеспеченности водопроводом, канализацией, газом, горячим водоснабжением) [2, С. 9].

Коммунальная инфраструктура Дальнего Востока характеризуется большим износом сетей и сооружений (до 60%, а на отдельных участках и до 100%).

Показатели количественной обеспеченности инфраструктурой здравоохранения также ниже среднероссийских. Обеспеченность больничными койками составляет 97,0 на 10 тыс. чел. населения (по России — 119,9). При этом в условиях низкой плотности населения Дальнего Востока на первый план выходит доступность медицинской помощи, особенно в отдаленных районах, а также качество оказания медицинской помощи.

Согласно результатам опросов граждан, проведенных ВЦИОМ в 2016 г., качеством обслуживания в медицинских организациях Дальнего

Востока не удовлетворены 65% опрошенных, доступностью медицинских услуг — 69%, возможностью получения высококвалифицированной медицинской помощи — 71%. Наиболее критична ситуация в Еврейской автономной области, Камчатском и Приморском краях [2, С. 9].

На Дальнем Востоке отмечается недостаток мест в детских садах. На 1000 детей дошкольного возраста приходится 660 мест в организациях дошкольного образования. Остается высокой доля школьников, занимающихся во вторую смену, — 15,7% (в среднем по России — 13,4%). Численность студентов высших учебных заведений в расчете на 10 тыс. населения ниже средней по стране — 290 (по России — 325) [2, С. 9].

Общей проблемой для всех звеньев системы образования на территории Дальнего Востока являются износ основных фондов, высокая доля зданий, находящихся в аварийном состоянии. Износ оборудования в школах приближается к 70%, капитальный ремонт большого числа зданий не производился более 50 лет. 56% жителей макрорегиона считают, что качество образования в их регионе ниже, чем в других регионах.

Доступностью к наземным сетям связи на основе волоконно-оптических линий (далее — ВОЛС) обеспечены менее 30% населенных пунктов Дальнего Востока. Слабая инфраструктура связи обуславливает повышенный уровень расходов населения макрорегиона на соответствующие услуги. Наиболее критична ситуация в Чукотском автономном округе, Республике Саха (Якутия), Магаданской области, а также Курильских островах Сахалинской области, где связь обеспечивается за счет спутников и стоит в 20 раз выше по сравнению со связью на основе ВОЛС.

Ухудшение демографических показателей на Дальнем Востоке, связанное с миграционной убылью населения, породило дефицит рабочей силы. В настоящее время численность рабочей силы (экономически активного населения) в Дальневосточном федеральном округе составляет 3,34 млн чел. (54,0% численности населения), численность занятых — 3,15 млн чел., что практически является предельным уровнем в условиях рыночной экономики. Потребность в привлечении работников, заявленная работодателями в службы занятости на Дальнем Востоке, на 1 мая 2017 г., составляет более 143 тыс. чел. (каждая десятая вакансия в России), при этом численность зарегистрированных безработных составляет 55,4 тыс. чел. Проблема формирования кадрового потенциала Дальнего Востока в современных условиях стоит острее, чем в других макрорегионах России [2, С. 9].

Запускаемые в дальневосточных регионах инвестиционные проекты с количеством новых рабочих мест свыше 100 тыс. чел. столкнутся с острым дефицитом квалифицированных кадров. Эту проблему подтверждают и результаты Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. По итогам 2017 г. все регионы Дальнего Востока по показателю «качество и доступность трудовых ресурсов» получили самые низкие оценки, что свидетельствует о неудовлетворенности предпринимателей и инвесторов доступностью трудовых ресурсов.

Кроме того, *существенным препятствием для развития бизнеса* и привлечения инвестиций на Дальнем Востоке являются высо-

кие тарифы на энергетические ресурсы и услуги инфраструктурных компаний.

Так, во втором полугодии 2016 г. тариф на природный газ для промышленных потребителей Хабаровского края, являющегося одним из немногих газифицированных регионов Дальнего Востока с достаточно высокой плотностью газопроводов, в 2,3 раза превышал среднероссийское значение (9586 руб. за 1 тыс. куб. м против 4056 руб.). На Дальнем Востоке зафиксированы самые высокие в стране цены на нефтепродукты, которые используются как в энергетике, так и на транспорте практически повсеместно в макрорегионе.

Например, в марте 2017 г. стоимость автомобильного бензина на превысила среднероссийское значение на 45%, а на дизельное топливо — на 70% [2, С. 10]. В частности, сохраняется их значительное отставание в экономическом развитии: неразвитость энергетической, транспортной и социальной инфраструктур, невысокий уровень диверсификации экономики, значительная дифференциация доходов населения, низкое качество городской среды, продовольственная зависимость.

При этом экономика имеет ярко выраженную сырьевую и экспортно ориентированную направленность. В советское время 75–80% выпускаемой продукции поставлялось на российский рынок. Сегодня ее объем только 20%, а 80% поставляется за рубеж в виде сырьевых ресурсов<sup>2</sup>.

Таким образом, при «моделировании» расходов бюджетов Дальневосточного федерального округа необходимо учитывать отсутствие круглогодичного транспортного сообщения, высокую стоимость энергоресурсов, длительный зимний сезон, монопрофильный характер экономики, а также повышенные тарифы на коммунальные услуги.

#### ***Вопросы к методологии расчета модальных бюджетов субъектов РФ Дальнего Востока***

Несмотря на принимаемые в последние годы комплексные меры, направленные на решение задачи опережающего развития Дальнего Востока, в т.ч. предусматривающие привлечение государственных инвестиций, создание финансовых, инвестиционных и иных инструментов развития макрорегиона (региональных инвестиционных проектов, территорий опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон и др.), по большинству социально-экономических показателей регионы ДФО имеют существенное отставание от уровня развития других российских регионов. А их вклад в экономику Российской Федерации, по сравнению с ресурсным потенциалом, остается незначительным (см. табл. 1, 2).

---

<sup>2</sup> Постановление Совета Федерации от 27 января 2016 г. № 15-СФ «О мерах по созданию условий для опережающего развития Дальнего Востока».

Т а б л и ц а 1

**Исполнение консолидированного бюджета**

Регион	Январь-май 2018 г.	Место в РФ
<i>Дефицит (-), профицит (+), %</i>		
РФ в целом	18,1	
Дальневосточный федеральный округ	13,0	
<i>Самообеспеченность, %</i>		
РФ в целом	101,2	
Дальневосточный федеральный округ	85,8	
<i>Доля федеральной помощи в расходах, %</i>		
РФ в целом	16,3	
Дальневосточный федеральный округ	22,5	

Т а б л и ц а 2

**Налоговые платежи и другие доходы в бюджетную систему РФ, млн руб.**

Регион	Январь-май 2018 г.	Доля в РФ, в %	Место в РФ
<i>Всего</i>			
РФ в целом	8 167 757,6	—	—
Дальневосточный федеральный округ	352 837,2	4,32	7
<i>в т.ч. в федеральный бюджет</i>			
РФ в целом	4 414 906,3	—	—
Дальневосточный федеральный округ	122 760,6	2,78	7

В текущем году активизировалась работа по повышению качества жизни в «точках экономического роста». Дальневосточными регионами приняты планы социального развития, которые предусматривают реализацию 195 мероприятий с объемом финансирования из средств федерального бюджета 55,8 млрд руб. [3].

Вместе с тем, проведя анализ структур расходов бюджетов ДФО, можно отметить, что *практически их половина являются социальными*. Это развитие образования, здравоохранения, культуры, спорта, рынка труда и занятости, реализация молодежной и семейной политики, социальная поддержка населения, обеспечение жильем детей-сирот.

К примеру, в бюджете Республики Саха (Якутия) в текущем году на эти цели запланирован 81 млрд руб. (47% от общего объема расходов), на повышение качества жизни населения, а именно на поддержку ЖКХ и сдерживание тарифов для населения в этой сфере, северный завоз, охрану окружающей среды — 26 млрд руб. (15%). На развитие региональной экономики — 17,5 млрд руб. (10%).

Доля средств, предназначенных на фонд оплаты труда работникам бюджетной сферы, составит в общей структуре расходов 43%, в абсолютных цифрах это 74,7 млрд руб. На повышение зарплаты, которое затронуло около 58 тыс. бюджетников, дополнительно выделено 8,9 млрд руб. [5].

В какой степени модельные бюджеты позволяют решить эти и другие проблемы регионов ДФО?

Как показывает анализ, у представителей Дальневосточных регионов не может не возникнуть ряд вопросов к методологии его расчета.

Первый вопрос. Выступая на круглом столе в Совете Федерации, представитель Камчатского края говорила о том, что по их региону в сфере образования не учтено 44% фактических расходов, культуры — 42%, здравоохранения — почти 20%, в социальной (по линии министерства социального развития) — более 14%. И если рассчитывать расходную часть регионального бюджета по определенной модели, то необходимо ее увеличение на 16 млрд руб., в т.ч. в сфере образования на 7 млрд руб.

Также аналогичный пример приводился по Чукотскому автономному округу.

Положение усугубляет то, что методология модельного бюджета *не учитывает перераспределение полномочий между региональным и местным уровнями.*

Поэтому, если, например, общие нормированные расходы при расчете модельного бюджета составляют 5,7 млрд руб., то фактические — 13,4 млрд руб., т.е. *разница более чем в два раза.* В сфере образования не учтено 3217 млн руб. (или 81%), коммунального хозяйства — 930 млн руб. (или 88%), культуры — 166 млн руб.).

Второй вопрос. Модельный бюджет не учитывает установленных федеральным законодательством северных гарантий, районных коэффициентов и надбавок к заработной плате, расходы на проезд к месту отпуска<sup>3</sup>.

Эта система оплаты труда, призванная возместить дополнительные материальные и физиологические затраты гражданам в связи с их работой и проживанием в экстремальных природно-климатических условиях Севера, получила условное наименование районного регулирования оплаты труда. Оно призвано компенсировать разницу в затратах труда и стоимости жизни в районах Крайнего Севера, местностях, приравненных к ним, и в иных местностях с особыми климатическими условиями по сравнению с европейской частью Российской Федерации.

Кроме того, дополнительные гарантии и компенсации могут устанавливаться также решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. И правоприменительная практика указывает на то, что на отдельных территориях России устанавливаются процентные надбавки и коэффициенты, в т.ч. в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации, которые начисляются на фактический заработок, включая вознаграждение за выслугу лет.

<sup>3</sup> Ч. 5 ст. 144 Трудового кодекса Российской Федерации.

Данной практике *более пятидесяти лет*, и сегодня важно понимать: или мы ее признаем и продолжаем ей следовать, или исключаем возможность применения районных коэффициентов и надбавок, установленных на региональном уровне.

Методология расчета модельных бюджетов, как мы полагаем, предполагает отказ от сложившейся за десятилетия практики.

Вместо районного регулирования оплаты труда ею *используется иной показатель*: отношение средней номинальной заработной платы в субъекте к аналогичному показателю в среднем по Российской Федерации.

Отдельная тема — применение МРОТ и северного коэффициента.

Проблема в том, что действующее законодательство трактуется по-разному: нужно ли начислять северные надбавки на заработную плату (которая не менее МРОТ) или общая сумма оплаты труда вместе с северными надбавками должна быть не ниже МРОТ [4, С. 1]?

Точку в вопросе применения МРОТ в отношении граждан, работающих в местностях с особыми климатическими условиями, в т.ч. в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, поставил Конституционный суд, из решения которого следует, что северные надбавки должны быть сверх МРОТ, поскольку по их смыслу они призваны компенсировать суровые климатические условия проживания в определенной местности<sup>4</sup>.

Кроме того, важно дополнить районными и северными надбавками к заработной плате перечень корректирующих коэффициентов стоимости расходов по группам: образование, культура, здравоохранение, физкультура и спорт, социальная поддержка граждан.

Третий вопрос. Коэффициент расселения населения по конкретному субъекту Федерации.

Например, Камчатский край отличается тем, что основная часть его населения (241 тыс. чел. из 315) проживает в южной части полуострова, в так называемой Авачинской агломерации, где находятся 3 города. Вся остальная территория — это малочисленные сельские населенные пункты. Но при этом коэффициент расселения не учитывает особенности субъектов Федерации, связанные с наличием этих населенных пунктов, где, естественно, необходима организация основных государственных и муниципальных услуг.

А потому вследствие низкой доли населения, проживающего в мелких населенных пунктах (это 2,76%), для Камчатского края при расчете дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2017–2019 гг. применен *понижающий коэффициент расселения* 0,95 без учета доли населения, проживающего в многочисленных мелких поселках с ограниченной транспортной доступностью, значительно удаленных друг от друга, в связи с чем *в каждом населенном пункте* необходимы учреждения образования, культуры, медобслуживания, ну и хотя бы минимальные условия для занятий физической культурой и спортом<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного суда от 7 декабря 2017 г. № 38-П.

<sup>5</sup> Например, в Камчатском крае 122 общеобразовательных школы, 60 из них — это сельские малокомплектные школы, и сегодня реальных возможностей для сокращения этих школ нет, поскольку не обеспечена транспортная доступность.

\* \* \*

Таким образом, принимаемые в последние годы комплексные меры по развитию Дальнего Востока, в том числе связанные с привлечением инвестиций и развитием социальной инфраструктуры, будут иметь свой эффект в ближайшие 3–5 лет.

Ежегодная финансовая помощь бюджетам субъектов ДФО из федерального бюджета должна рассматриваться в комплексе с общими мерами и иметь особый подход при ее расчете.

Расчет модельного бюджета должен производиться более точно с отдельным учетом удорожающих факторов в отношении каждого населенного пункта и численности граждан, проживающих в них, а не путем усреднения расходов с применением к ним различных коэффициентов. Действующий порядок расчета не может давать точной оценки достаточного объема ресурсов, необходимого для полного исполнения полномочий, возложенных на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа.

Необходимо предусмотреть повышающий коэффициент по всем отраслям социальной сферы, применить коэффициент дифференциации зарплаты к расходам на оплату труда, коэффициент транспортной доступности и обязательно рассчитывать расходы на транспортное обслуживание с учетом разделения на виды транспорта, также в отдельный вид расходов необходимо вывести расходы на малокомплектные школы, а также учитывать дополнительные расходы на компенсацию стоимости проезда в отпуск.

### Список литературы

1. *Валентей С.Д.* Формирование модельных бюджетов: что оценивается и для чего? // Аналитический вестник Совета Федерации «Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики». 2018. № 12. С. 74–83.
2. Доклад о комплексном развитии регионов Дальнего Востока // Материалы Государственного совета от 6 сентября 2017 г. 102 с.
3. Официальный сайт Министерства Российской Федерации по развитию дальнего Востока. URL: <https://minvr.ru>
4. *Бушмин Е.В.* Правильно считаем МРОТ // Парламентская газета. 2018. 25 мая. № 20. С. 1.
5. Современное состояние и перспективы социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) // Аналитический вестник Совета Федерации № 29 (685). 55 с.

## THE IMPACT OF MODEL BUDGET ON THE BALANCING OF THE BUDGETS OF THE FAR EAST REGIONS

*Despite the complex measures, taken in recent years and aimed at solving the problem of the advanced development of the Far East, including the measures for the attraction of public investments, the creation of financial, investment and other instruments for the development of the macroregion; regional investment projects, territories of advanced socio-economic development, special economic zones and others, the regions of the Far Eastern Federal district still have a significant lag behind the level of development of other regions of Russia in most socio-economic indicators, and their contribution to the economy of the Russian Federation in comparison with their resource potential remains insignificant. In this regard, the model budget, which is calculated by averaging the costs with implementation to them various coefficients may not give an accurate assessment of sufficient amount of financial resources, necessary for the full execution of the powers, set for the state power bodies of subjects of the Russian Federation and local self-government bodies of subjects of the Russian Federation within the Far Eastern Federal district. The calculation of the model budget should be made more accurately with the separate consideration of the costs' rising factors in relation to each locality and the number of citizens living in them. The article considers the results of the implementation of the model budget to the balancing the budgets of the Far East regions. Among the main problems, hindering the development of the Far East, in particular, in the article are noted long-term large-scale outflow of population and the associated shortage of labour resources, low level of infrastructure and social services' development, high costs of living and doing business in the macroregion, the remoteness of domestic markets, etc.*

**Key words:** Far East, model budget, inter-budget relations, advanced development, social expenditures, financial assistance

JEL: H51, H52, H53, H61

*Дата поступления* — 15.07.2018 г.

### **ШАБЕЛЬНИКОВА Светлана Ивановна**

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

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

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

### **Для цитирования:**

Шабельникова С. Влияние модельного бюджета на сбалансированность бюджетов регионов Дальнего Востока // *Федерализм*. 2018. № 3. С. 63–73.

Ольга КУЗНЕЦОВА, Александр МИХАЙЛОВ

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ КРУПНЕЙШИХ ИНОСТРАННЫХ КОМПАНИЙ В РОССИИ\*

*Исследование территориальных стратегий компаний позволяет уточнить логику выбора предпринимателями территорий для инвестирования благодаря исключению из анализа офшорного капитала, рассмотреть различия в региональных стратегиях компаний разных отраслей, выявить предпочтения в выборе компанией территорий для разных видов своей деятельности, оценить привлекательность для иностранных инвесторов не только регионов, но и разных типов населенных пунктов (все эти задачи невозможно решить на основе статистических данных). Анализируется размещение региональных подразделений разных типов (производственных, логистических, сбытовых, исследовательских, управленческих) 50 крупнейших иностранных компаний, работающих в России (рейтинг Forbes). Подтверждается соответствие этого размещения сложившимся теоретическим представлениям о территориальных стратегиях компаний, в т.ч. о значимости ключевых экономических центров, иерархически-волновой диффузии, эффекта соседства. Показываются различия в привлечении инвестиций в разные типы городов (включая повышенную роль городов-миллионеров в формировании центров дистрибуции компаний и их научно-исследовательских подразделений, небольших городов регионов в привлечении промышленных предприятий, вторых-третьих городов регионов в развитии розничной торговли), в широте географии деятельности компаний разных отраслей (включая наличие минимальных территориальных барьеров в пищевой промышленности и монобрендовой розничной торговле, прежде всего автомобилями), значимость близости Москвы. Выделяются субъекты Российской Федерации с максимальной степенью распространения иностранных компаний.*

**Ключевые слова:** иерархически-волновая диффузия, промышленные предприятия, регион, розничная торговля, сбытовая сеть, территориальные стратегии компаний, типы населенных пунктов, логистические центры

JEL: R39, F21

\* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 14-28-00097 «Оптимизация российских внешних инвестиционных связей в условиях ухудшения отношений с ЕС») Института мировой экономики и международных отношений РАН.

К теме привлечения в российские регионы прямых иностранных инвестиций (далее — ПИИ) исследователи обращались уже многократно, однако подавляющее большинство работ посвящено анализу региональной дифференциации (ее масштабам, причинам) по объемам притока или накопленных зарубежных капиталовложений. Внимания территориальным стратегиям крупных иностранных компаний (т.е. анализу размещения подразделений одной компании во времени и пространстве) почти не уделяется, хотя анализ территориальных стратегий компаний позволяет, во-первых, уточнить логику принятия предпринимателями решений в отношении выбора территорий для ПИИ (опора исключительно на статистические данные дает несколько искаженную картину из-за значительной роли офшорного капитала).

Во-вторых, рассмотреть различия в региональных стратегиях развития компаний разных отраслей, поскольку официальная статистика ПИИ по регионам приводится только в разрезе крупных разделов ОКВЭД (например, по «обрабатывающим производствам» в целом)

В-третьих, выявить предпочтения в выборе территорий для разных видов деятельности в рамках одной компании путем анализа размещения разных типов региональных подразделений — производственных, логистических, сбытовых, исследовательских, управленческих.

В-четвертых, оценить привлекательность для иностранных компаний не только регионов, но и разных типов населенных пунктов (муниципальная статистика по ПИИ в России вообще отсутствует).

Ответы на эти вопросы важны в т.ч. в контексте дискуссии о перспективах социально-экономического развития территорий разных типов (например, «столичных» и «нестоличных» городов). Ниже приводятся результаты проведенного нами анализа территориальных стратегий крупнейших иностранных компаний, работающих в России. Точнее, мы рассматриваем сложившуюся территориальную структуру компаний как результат реализации ими своих территориальных стратегий (с момента их прихода в Россию и вплоть до начала 2018 г.).

### ***Теоретические концепции территориального развития компаний***

Анализ территориальных стратегий иностранных компаний в России интересен с точки зрения их соответствия сложившимся теоретическим представлениям (что важно для ответа на вопрос, является ли дифференциация российских территорий по привлечению зарубежного капитала закономерной).

В теории территориального развития компаний базовой является модель иерархически-волновой диффузии Т. Хегерстранда и Р. Шлунце. Автором этой модели в отношении экономических явлений в целом является Т. Хегерстранд [1], который приводит описание процесса распространения инноваций от креативных центров к периферии. Важным положением теории Т. Хегерстранда является наличие двух видов территориальной диффузии — по иерархии городов (в соответствии с их экономическим, научным, транспортным или другими типами значения) или в зависимости от близости расположения к центру (т.н. эффект

соседства). Эффект соседства проявляется не только по отношению к внутренним инновационным центрам: при заимствовании инноваций иностранных государств, имеющих общую границу с рассматриваемой страной, данный эффект будет характерен для ее приграничных регионов.

Научным достижением Р. Шлунце [2] стало переложение модели Т. Хегерстранда *на инвестиционную сферу*. Р. Шлунце предположил, что распределение капвложений по территории также происходит по типу иерархически-волновой диффузии. В наибольшей мере данная зависимость характерна для иностранных инвесторов: предполагается, что они в меньшей степени знакомы с особенностями ведения бизнеса в отдельных регионах страны размещения капитала, поэтому на их деятельности меньше отражаются местные институциональные условия. Вследствие этого выбор зарубежным инвестором конкретных мест размещения капитала опирается на территории с фундаментальным экономическим потенциалом. Как правило, такими являются крупнейшие городские агломерации и центры, специализирующиеся на ключевых для страны — субъекта инвестирования отраслях (в России примером могут являться центры добывающей промышленности). Для инвесторов приграничных государств важное значение имеет удаленность от своей страны (проявляется уже названный эффект соседства).

Реальная картина территориального распределения капитальных вложений, как и для инноваций, чаще всего представляет собой сочетание двух типов диффузии, поэтому говорят о смешанном, иерархически-волновом ее типе. Кроме того, существует ряд отклонений от данной базовой модели, например, проявляются следствия уже упоминавшихся институциональных факторов. В России модель иерархически-волновой диффузии наиболее подробно разработана в работах А.В. Кузнецова [3]. В его же работах описывается еще одна важная для объяснения закономерностей в территориальном развитии компаний модель Р. Уолкера и М. Сторпера [4], согласно которой эволюция фирмы может быть подразделена на 4 стадии, каждая из которых характеризуется своими особенностями размещения территориальных подразделений.

Первая. Стадия локализации, предполагающая размещение подразделения компании в регионе, где компания ранее не была представлена (т.е. данная стадия может быть охарактеризована как «пионерное» освоение компанией территории).

Вторая. Стадия селективной субурбанизации, на которой компания создает новые предприятия, в своем местоположении ориентирующиеся на уже существующие подразделения фирмы. Причиной подобного процесса является экономический агломерационный эффект успешных крупных предприятий компании.

Третья. Стадия дисперсии, представляющая освоение компанией территорий, периферийных по отношению к местам размещения ее прежних подразделений. Изначально авторами под этим подразумевался территориальный сдвиг на окраины регионов присутствия компании, хотя распространение в менее экономически развитые соседние регионы имеет аналогичную природу.

Четвертая. Стадия сдвига центра тяжести размещения, характеризующаяся изменением региональных приоритетов в стратегии территориального поведения компании (это не обязательно связано с переносом головного офиса). Причиной подобных сдвигов может являться существенное изменение производственной модели или появление новых факторов, в значительной мере влияющих на ведение деятельности.

Формирование собственно креативных центров (соответствующее стадии локализации) объяснялось и предшественниками Т. Хегерстранда (о которых в российской литературе уже неоднократно говорилось [см., напр.: 5; 6]), и в последующих теоретических работах, в т.ч. в «новой экономической географии». В одной из наиболее известных работ М. Фуджиты, П. Кругмана и А.Дж. Венаблеса [7] приводятся следующие модели, объясняющие закономерности не только развития территорий, но и размещения компаний:

- модель концентрации на основе связности, ключевым свойством которой является агломерационный эффект крупных транспортных узлов, в особенности международного значения (наличие подобного фактора приводит к концентрации бизнеса в окрестностях с хорошей транспортной доступностью такого узла);
- модель функции рыночного потенциала, представляющая собой макроэкономическое описание зависимости эффективности размещения предприятия от величины города, на обслуживание которого данное предприятие ориентируется, и удаленности от него;
- модель базового мультипликатора, которая аналогичным образом показывает наличие фундаментального рыночного преимущества городов и городских агломераций, аккумулирующих экономический потенциал территории.

Существенный вклад в развитие представлений о размещении капиталовложений вносит также получившая широкое научное признание идея Р. Вернона [8; 9] о наличии у каждого товара «жизненного цикла», включающего стадии появления, зрелости, стандартизации и замещения (по мере их появления) последующими инновациями. Основным фактором, характеризующим территориальное размещение производства товара на различных стадиях «жизненного цикла», является соотношение затрат и потенциальной прибыли от его реализации.

На *стадии зарождения инновации* продукт, как правило, не имеет массового характера распространения и отличается высокой уникальностью. Следствия этого — низкая эластичность цены товара от спроса, очень высокое значение кооперационных связей между поставщиками сырья или комплектующих. В связи с этим, а также, как правило, высокой наукоемкостью создания инновационных продуктов, их производство размещается в крупных городских агломерациях.

*Стадия зрелости продукта* отличается снижением потребности в гибкости кооперационной связей, появлением необходимости снижения издержек, т.е. вопрос снижения производственных затрат становится более значимым по сравнению с необходимостью обеспечения определенных характеристик продукта. Решается вопрос использованием

эффекта экономии на масштабе, и из-за изменения структуры затрат предприятия зачастую переносятся в более периферийные регионы.

*Стадия стандартизации продукта* представляет собой логическое завершение процесса снижения стоимости его изготовления за счет ряда методов экономии на издержках. Как правило, на данной стадии сбыт ориентируется на категорию массового спроса. Производство переносится в страны с меньшим уровнем издержек, но при этом учитывается структура рынков местного сырья. Кроме того, далеко не всегда речь идет о переносе предприятий в страны с наиболее дешевой рабочей силой, так как в ряде отраслей подобная рыночная мера не способна компенсировать необходимость наличия некоторого числа квалифицированных специалистов (Р. Вернон говорит о странах, но его идеи применимы и к регионам одной страны).

*Стадия затухания и смены продукта* последующими инновациями может протекать в виде двух принципиально различных процессов. Если продукт не находит ниши в изменившихся рыночных условиях, его производство постепенно сокращается, причем темпы сокращения выше в наиболее развитых странах и регионах с высокой инновационной восприимчивостью. В случае адаптации продукта к новым рыночным условиям отдельная его категория может обособиться, и цикл для нее повторится.

Таким образом, в общем виде развитие иностранных компаний в России должно начинаться с крупнейших экономических центров, а далее должна тем или иным образом *происходить диффузия в территориальной деятельности компаний*. Вопросы в том, насколько диффузия масштабна; идет ли она в большей степени по иерархической или волновой модели; ограничивается ли волновая диффузия селективной субурбанизацией или можно говорить о дисперсии; проявляется ли в размещении территориальных подразделений компаний фактор экономии на издержках производства. Кроме того, важны отклонения от базовой модели, которые связаны прежде всего с добывающими производствами и эффектом соседства (первоначальной локализацией в приграничных регионах, а не крупнейших экономических центрах [10]).

### ***Крупнейшие иностранные компании в России***

Для анализа территориальных стратегий иностранных компаний в России необходимо определиться с их выборкой, в качестве которой, на наш взгляд, целесообразно использовать 50 крупнейших компаний из рейтинга журнала *Forbes*, опубликованного в 2017 г. [11]. *Forbes* включает в свой список компании, более чем на 50% принадлежащие иностранным владельцам, ранжируя их по совокупной выручке, полученной в 2016 г. (от российских активов). В рейтинг включаются только промышленные и торговые компании и не включаются финансовые и управляющие активами.

Выбор для анализа крупнейших компаний обусловлен предположением, что они должны иметь наиболее сложную территориальную структуру (в силу масштабов своей деятельности в стране). При этом

отраслевая и страновая структура входящих в рейтинг *Forbes* компаний довольно разнообразна. В наибольшей степени — по 10 компаний — представлены пищевая промышленность и автомобилестроение, 6 компаний связаны с розничной и мелкооптовой торговлей (подробнее ниже). Больше всего компаний — 11 — с капиталом из Германии, 9 — из США, 7 — из Франции, по 4 — из Швейцарии и Республики Корея, по 3 — из Великобритании и Японии, 2 — из Финляндии, 2 компании являются британо-нидерландскими, по 1 компании с капиталом из Швеции, Дании, Австрии, Бельгии, Италии<sup>1</sup>.

Такая отраслевая и страновая структура крупнейших иностранных компаний в целом соответствует структуре накопленных ПИИ в России [12; 13]. В частности, на Германию приходится наибольший объем накопленных ПИИ, если не считать страны с офшорным капиталом. Доминирование компаний, связанных с розничной торговлей и производством потребительских товаров, отражает главенствующую роль такого фактора зарубежного инвестирования в России, как доступ к емкому рынку сбыта [3; 14; 15].

По всем крупнейшим иностранным компаниям нами была составлена база данных их территориальных подразделений. Основными источниками информации для этого являлись интернет-сайты самих компаний и российского портала по работе с иностранными инвесторами *Invest in Russia* [16]. Всего по 50 компаниям оказалось условно 1895 их региональных подразделений<sup>2</sup>. Львиная доля подразделений связана со сбытом (это объекты розничной и оптовой торговли, логистические центры), производственными являются 192 подразделения, 50 подразделений — головные офисы компаний. Есть и уникальные подразделения — 2 портовых комплекса и 8 научных или инженерных центров.

В целом 50 крупнейших иностранных компаний имеют территориальные подразделения в 78 субъектах РФ. Вообще не представлены анализируемые компании в Севастополе, нескольких экономически слабых республиках — Ингушетии, Калмыкии, Алтае, Тыве, в двух небольших северных автономных округах — Ненецком и Чукотском. Территориальные подразделения компаний расположены в 286 городах, из них 75 являются «столичными»<sup>3</sup>.

Далее территориальные стратегии компаний рассматриваются в разрезе их отраслевой специализации — у разных видов бизнеса разные объемы рынков, масштабы производства, факторы размещения (хотя это не отменяет возможности разных стратегий компаний в одних и тех же отраслях). Но у подавляющего числа компаний есть общая черта — размещение головных офисов в Москве. Очевидными исключениями являются только 4 компании, у которых штаб-квартиры по месту раз-

<sup>1</sup> Страновая принадлежность приводится в соответствии с определением самого *Forbes*. Например, швейцарскими *Forbes* считает компании *Coca-Cola Hellenic Bottling*, *Philip Morris* — по месту нахождения их штаб-квартир.

<sup>2</sup> Условно, поскольку подразделения одного типа, например магазины одной компании в одном населенном пункте, мы считали за одно региональное подразделение.

<sup>3</sup> Москва, Санкт-Петербург и административные центры остальных субъектов РФ, кроме Московской и Ленинградской областей; в Ямало-Ненецком АО нет подразделений в Салехарде.

мещения их заводов: в Санкт-Петербурге у *Toyota* и *Carlsberg*, вблизи него, во Всеволожске. у *Nokian Tyres*, в подмосковном Ступино у *Mars*. Формально в Подмосковье головной офис у *Danone*, но в ближайшем к Москве Красногорском районе.

### **Отраслевая специфика территориальных стратегий компаний**

**Территориальные стратегии компаний с розничным сегментом.** Компании, имеющие в своей структуре розничную торговлю, априори должны быть склонны к более широкой географии своей деятельности. Самой широкой она оказывается в целом у компаний автомобилестроения. Их производство в России представлено, конечно, единичными заводами, но сбытовая сеть (сеть дилерских центров) в большинстве случаев гораздо шире, нежели у компаний розничной торговли остальными товарами. Семь компаний — корейские *KIA* и *Hyundai*, американский *Ford*, японские *Toyota* и *Nissan*, немецкий *Volkswagen* и французский *Renault* — занимают среди всех рассматриваемых компаний 2–8-е места по числу субъектов РФ, в которых они работают (уступая только *Adidas*), — от 64 регионов у корейских компаний до 57 у немецкой. Такая ситуация вполне понятна: в отличие от всех других товаров, автомобили требуют послепродажного обслуживания, связи сервиса с производителем и, соответственно, максимально широкой географии присутствия компании как таковой на рынке. Три других автомобильных компании имеют более узкую региональную сеть дилерских центров — это немецкие *Daimler* (45 регионов) и *BMW* (33 региона), британский *Jaguar Land Rover* (27 регионов), что, очевидно, связано с большей стоимостью их автомобилей и ориентацией сбыта на меньшее число потребителей. В итоге дилерские (и сервисные) центры автомобильных компаний дают почти половину объектов розничной торговли крупнейших иностранных компаний в стране (почти 700 из чуть более 1,4 тыс.).

Примечательно, что в географии дилерских центров автомобильных компаний слабо проявляются «внутрироссийские территориальные барьеры», когда деятельность компаний не выходит за пределы европейской части России или дальше Западной Сибири [17]. Автомобильные дилеры хорошо представлены в Сибири, пусть и не широко, на Дальнем Востоке. Исключением являются только республики Северного Кавказа, но и здесь есть *Daimler* в Дагестане.

Размещение дилерских центров автокомпаний по территории страны можно назвать проявлением преимущественно иерархического характера диффузии. Из 700 центров только 200 размещены за пределами «столичных» городов, т.е. соотношение «столичных» и «нестоличных» городов составляет 2,5, тогда как по остальным видам розничной торговли — 1,2. Причем если сравнивать компании друг с другом, то «столичные» города в большей степени доминируют у производителей более дорогих автомобилей и с более узкой региональной сетью (три названные компании, *Toyota* и *Volkswagen*). Наиболее значима роль «нестоличных» городов (почти такая же, как у всей остальной розницы) у продавца бюджетных автомобилей *Renault*.

Дилеры всех 10 компаний представлены в 24 российских городах. В них входят все российские города-миллионеры, за исключением Омска (где нет *Jaguar Land Rover*), т.е. Москва, Санкт-Петербург, Воронеж, Волгоград, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород, Самара, Казань, Уфа, Пермь, Екатеринбург, Челябинск, Новосибирск и Красноярск, что еще раз подчеркивает значимость фактора рынка сбыта. Кроме того, по 10 компаний присутствуют в Белгороде, Краснодаре, Ижевске, Саратове, Оренбурге, Набережных Челнах, Сургуте, Тюмени, Барнауле, Иркутске. По 9 — в Калуге, Туле, Ярославле, Ставрополе и Тольятти.

В этом перечне городов, во-первых, примечательно присутствие волнового характера диффузии: на общем фоне выделяются относительно благополучные города вокруг Москвы (в остальных региональных «столицах» Центрального федерального округа по 7–8 компаний, даже в Иваново, исключением является только удаленная Кострома — 3 компании). При этом в силу масштабов бизнеса дисперсия доминирует над селективной субурбанизацией. Даже в Московской области в лидерах не самая благополучная, но сильно удаленная от Москвы Коломна (4 компании).

Во-вторых, к лидерам относятся города с производством автомобилей (Калуга, Ижевск, Набережные Челны, Тольятти). Это, по всей видимости, свидетельствует о значимости фактора информированности зарубежных инвесторов о территории [3].

В-третьих, остальные города можно считать дополнительными макрорегиональными центрами продаж, особенно Краснодар и Ставрополь на юге европейской части, Сургут и Тюмень для Тюменской области (Сургут — крупнейший город Ханты-Мансийского АО), Барнаул и Иркутск для Сибири.

Дальневосточных городов среди лидеров по представленности в них автомобильных дилеров, как видим, нет, наилучшие позиции у Владивостока — 8 компаний (в Хабаровске — 6), что неудивительно, учитывая специализацию города и на торговле, и на автосборке.

Своего производства в России нет только у *Jaguar Land Rover*. Выбор территорий для размещения автосборочных предприятий в России определялся сочетанием таких факторов, как наличие емкого рынка сбыта, морского порта (что важно для завоза комплектующих), специального режима поддержки инвесторов (особой экономической зоны (ОЭЗ) или аналога), автомобильного производства (для «браунфилд»-проектов). Режим ОЭЗ сыграл ключевую роль в Калининграде, одновременно приморском; приморское положение с доступом к емкому рынку сбыта привело к формированию автомобильного кластера в Санкт-Петербурге с пригородами. Государственная поддержка наряду с близостью к Москве — к строительству заводов в Калуге. В самой Москве производство развивалось на площадях старого автозавода. Во Владивостоке автосборка появилась благодаря господдержке и приморскому положению. В Поволжье — в ОЭЗ «Алабуга» и на площадях старых автозаводов.

Лидером среди всех крупнейших иностранных компаний по представленности в субъектах РФ является германский производитель

одежды *Adidas*, работающий в 74 регионах и 115 городах (по этому показателю — 2-е место), хотя своего производства у компании в России нет, речь идет о фирменной торговой сети. У *Adidas* магазинов нет только в Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Якутии и Еврейской АО (помимо субъектов РФ, где вообще не присутствуют крупнейшие иностранные компании), т.е. в регионах с очень узким рынком сбыта. Значимость для компании именно рынков сбыта определяет и тот факт, что у *Adidas* преобладают «столичные» города — 71 против 44 «нестолчных». Волновая диффузия в размещении территориальных подразделений компании присутствует, но больше чем в 2 городах компания работает только в 6 субъектах РФ. В Московской области у *Adidas* магазины в 10 городах, и многие из них, как и в случае автоцентров, тоже относятся к числу удаленных от Москвы — Коломна, Воскресенск, Орехово-Зуево, Сергиев Посад, Серпухов, Ступино.

Лидером по числу городов, в которых работает компания, является американская сеть ресторанов *McDonald's* — 127 в 56 субъектах РФ (это 9-е место). Это одна из немногих иностранных компаний, где в сбыте доминируют «нестолчные» города — 75 против 53 «столичных», соответственно, и диффузия ее является смешанной — иерархически-волновой. В Московской области компания представлена почти в 40 населенных пунктах. Правда, более чем в двух городах сеть работает только в 8 субъектах РФ, т.е. волновой характер диффузии затрагивает пока ограниченное число регионов. Кроме того, *McDonald's* — это пример компании, где проявляются уже названные выше территориальные барьеры: компании нет в республиках Северного Кавказа и восточнее Кемеровской области.

В сфере розничной и мелкооптовой торговли в рейтинге *Forbes* представлены 7 крупных зарубежных ритейлеров — французские *Auchan* и *Leroy Merlin*, немецкие *OBI*, *Metro Group* (сети гипермаркетов *Metro Cash & Carry* и *Media Markt*, география которых почти полностью совпадает), *Globus* и *REWE Group* (сеть *Billa*), шведская *IKEA*. У этих компаний разная специализация: *Media Markt* — единственная в России крупная мультибрендовая иностранная сеть в сегменте бытовой техники и электроники [18]; *Leroy Merlin*, *OBI* и *IKEA* работают в торговле товарами для дома и мебелью; остальные компании являются магазинами продуктов питания и товаров повседневного спроса. В целом розничная торговля — это пример того, как территориальная стратегия компании зависит как от объективных факторов (например, обязательного наличия рынка сбыта), так и субъективных предпочтений ее владельцев (или руководства).

Торговля товарами для дома и мебелью требует более широкого рынка (по сравнению с другими товарами). Поэтому размещение магазинов, как и автомобильных дилеров, идет преимущественно по принципу иерархической диффузии, явно доминируют «столичные» города. Но разница в том, что география сетей торговли товарами для дома и мебелью более узкая, видимо, в силу гораздо более серьезной конкуренции. Самая широкая сеть у *Leroy Merlin* — 36 субъектов РФ, 40 городов. Компания работает во всех городах-миллионерах,

кроме Нижнего Новгорода, и во всех макрорегионах (кроме республик Северного Кавказа).

*IKEA* работает в 14 регионах (плюс у компании есть еще три завода в России); *OBI* — в 15. Но из 11 городов, где есть гипермаркеты *IKEA*, 10 — миллионеры, еще один — Краснодар. А вот *OBI* работает в 7 городах-миллионерах (включая гипермаркеты в ближайшем Подмосковье) и 6 других городах, среди которых тот же Краснодар, а также Брянск, Рязань, Тула, Саратов и Сургут.

Сети *Billa* и *Globus* интересны тем, что у них вообще нет иерархической диффузии, только волновая. *Billa* работает в Москве, 13 городах Московской области, а также Воронеже, Курске, Туле, Нижнем Новгороде и близком к нему Дзержинске. Аналогично с *Globus*: помимо Москвы 7 городов Московской области (примеры селективной субурбанизации), а также Владимир, Рязань, Тверь, Тула, Ярославль (примеры дисперсии).

*Metro* работает в 52 субъектах РФ (10-е место среди всех компаний), магазинов группы нет на Дальнем Востоке, зато есть во Владикавказе. Диффузия преимущественно иерархическая, хотя компания присутствует и в ряде вторых-третьих городов субъектов РФ. Гипермаркеты *Metro* представлены во всех городах-миллионерах, хотя их формально нет в Челябинске (но есть во входящем в Челябинскую агломерацию Копейске).

У *Auchan* — очевидная иерархически-волновая диффузия. Компания работает во всех городах-миллионерах и ряде других «столичных» городов (всего в 37 субъектах РФ), но представленность компании в «нестоличных» городах почти в два раза больше, чем в «столичных» (60 против 34). *Auchan* примечателен тем, что селективная субурбанизация идет не только в Московской области (здесь компания работает в 37 городах), но и Владимирской (7 городов), Нижегородской (6 городов). Но, как и в других похожих примерах, компания не вышла на Дальний Восток и в республики Северного Кавказа.

Розничные сети (включая рассмотренные выше *Adidas* и *McDonald's*) интересны еще и географией своей логистической сети, поскольку это особый вид бизнеса и специализации территорий. У большинства сетей, если верить информации компаний, логистические центры ограничиваются Подмосковьем — это *Auchan*, *Billa*, *Globus*, *IKEA* и даже *Adidas*. У остальных сетей задействованными оказываются еще некоторые города-миллионеры в разных частях страны. Общий логистический центр для трех компаний — *Leroy Merlin*, *Metro* и *McDonald's* — это Новосибирск, для первых двух — еще Самара, для последних двух — Санкт-Петербург. *McDonald's* в Поволжье предпочел Нижний Новгород, у *Metro* есть еще логистические центры в Ростове-на-Дону и Екатеринбурге.

Розничные сети в России имеют еще две компании из рейтинга *Forbes* — производитель бытовой электроники южнокорейский *Samsung*, у которого завод в Ворсино (Калужская область) и сеть фирменных магазинов в 52 субъектах РФ; британо-нидерландская *Royal Dutch Shell*, у которой помимо проектов в нефтегазодобыче есть сеть

АЗС в 29 субъектах Федерации. Размещение сети *Samsung* соответствует в основном *иерархической диффузии*, магазины есть во всех городах-миллионерах. Но специфика компании в более широком присутствии на Дальнем Востоке, что является проявлением эффекта соседства (например, в Приморском крае магазины компании есть в трех городах — Владивостоке, Находке, Уссурийске); есть магазины компании и в республиках Северного Кавказа<sup>4</sup>. Сеть АЗС *Royal Dutch Shell* представлена в основном в европейской части России (исключение только Новосибирская и Кемеровская области), в большей степени в «нестолличных» городах, ее развитие соответствует *иерархически-волновой диффузии* (широко компания представлена только в Московской области), но в целом не имеет четкой логики.

Таким образом, в развитии монобрендовой розничной торговли (дилерские центры автомобильных компаний, фирменные магазины одежды, электроники) более значима *иерархическая диффузия*, компании стремятся захватить рынки основных городов. *Волновая диффузия* затрагивает преимущественно либо вторые города, либо относительно удаленные от основного центра (в Московской области). Для этих компаний в явном виде отсутствуют макрорегиональные барьеры, они активно работают в Сибири, в несколько меньшей степени на Дальнем Востоке и на Северном Кавказе (здесь все-таки сказывается узость рынка сбыта). В розничной мультибрендовой торговле гораздо в большей степени проявляется *волновой характер диффузии*, но он «компенсируется» макрорегиональными барьерами.

**Территориальные стратегии компаний без розничного сегмента.** Компании, не имеющие розничного сегмента в своей структуре, можно разделить на три типа: имеющие в России производство и сеть центров дистрибуции (формально называемых компаниями по-разному — центрами дистрибуции как таковыми, представительствами, непроизводственными филиалами), имеющие в России только производство (таких 8) или только центры дистрибуции (их всего 3).

Ограниченное число только производственных предприятий имеют компании электро- и теплоэнергетики — финская *Fortum*, итальянская *Enel* и немецкая *Unipro*, а также лесного комплекса — австрийская *Mondi*. Работают эти компании в 4–7 субъектах РФ и находятся в последней десятке крупнейших компаний по этому параметру. В ней же и две фармацевтические компании — французская *Sanofi* (3 субъекта РФ) и швейцарская *Novartis* (7 регионов)<sup>5</sup>.

Небольшое количество заводов, но при довольно широкой сети центров дистрибуции характерно для германской *Bayer* (работающей не только в фармацевтике, но и в сегменте средств защиты растений),

<sup>4</sup> В рейтинге *Forbes* есть еще один южнокорейский производитель электроники — *LG*. Но вплоть до последнего времени эта компания имела на территории России только производство в подмосковном Дорохово и научно-исследовательское подразделение в Санкт-Петербурге. Первый свой магазин *LG* открыл в России только в июле 2018 г., как и следовало ожидать, в Москве.

<sup>5</sup> В фармацевтическое производство в России иностранные компании, как известно, пришли сравнительно поздно, к тому же названные компании производят узкий набор препаратов, которые не требуют большого числа предприятий.

французских производителей электротехники *Schneider Electric* и парфюмерно-косметической продукции *L’Oreal* (все три компании имеют центры дистрибуции в 30 или чуть больше городах, а небольшое число заводов связано со сложностью производимой продукции). Широкая сеть дистрибуции (24–26 городов) у производителей табака — *British American Tobacco* и *Philip Morris Tobacco* (у первой своего производства в России нет), более скромная сеть (по 14–15 городов) — у *Imperial Tobacco*, финского производителя шин *Nokian Tyres* (у этих компаний малое число заводов определяется эффектом масштаба), а также нидерландской *Unilever* (производителя бытовой химии и продуктов питания).

Наибольшее число производств (в 26–27 городах) имеют компании пищевой промышленности — французская *Danone* (сбытовой сети нет) и американская *PepsiCo* (с учетом широкой сети дистрибуции работает в 41 субъекте РФ). Широкая сеть производственных мощностей (в 10 городах у каждой) характерна и для других производителей напитков — *Coca-Cola HBC*, пивоваренных датской *Carlsberg* и бельгийской *InBev*, а также производителя бытовой химии германского *Henkel* (у первых трех сбытовой сети нет, у последней — неширокая).

По 5–7 заводов в России при неширокой сбытовой сети (до 10 городов) имеют другие компании пищевой промышленности — швейцарская *Nestle*, американские *Mondelez* и *Cargill*. Остальные компании в рейтинге также связаны с потребительскими товарами, их отличает неширокая сеть центров дистрибуции (5–10 городов) при отсутствии производства в России из-за его сложности (американские *Apple* и *Johnson & Johnson*) или ограниченном числе заводов (*Japan Tobacco*, американские *Procter & Gamble* и *Mars*).

Интересны *общие закономерности*, характерные для размещения производства ориентированной на потребителя продукции (включая производственные мощности компаний с розничным сегментом, за исключением уже рассмотренных автосборочных)<sup>6</sup>.

Так, в размещении производственных мощностей у компаний *явно прослеживается стремление к экономии* на издержках производства. Если в целом по всей выборке региональных подразделений компаний 1284 приходится на «столичные» города, 610 — на «нестоличные», то по производству потребительской продукции соотношение 87 к 61 (по всем производствам — 103 к 89<sup>7</sup>). Причем если в размещении торговли в роли «нестоличных» городов чаще всего выступают значимые вторые города регионов (подчас сопоставимые со «столицами» или даже крупнее их), то в случае производства немало небольших городов.

Тем не менее, поскольку речь идет о производстве потребительских товаров, предприятия присутствуют во всех городах-миллионерах,

<sup>6</sup> Компании остальных отраслей — нефтегазодобычи, энергетики, лесного хозяйства — единичны, и их география непоказательна, размещение предприятий связано в основном либо с наличием сырья, либо с имевшимися возможностями купить существующие мощности.

<sup>7</sup> По автомобильным дилерским центрам — 496 к 200, и даже по мультибрендовой розничной торговле, для которой свойственна волновая диффузия, — 150 к 106.

хотя в Москве их всего 2 (зато в Московской области — 15). Лидером же среди миллионеров по количеству заводов остается Санкт-Петербург (14 заводов), что подтверждает сохранение роли этого города как промышленного центра (в Ленинградской области — 4 предприятия).

Далее. В размещении заводов по производству продуктов питания и напитков *макрорегиональных барьеров в восточном направлении нет*, а вот производство промышленных товаров в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке отсутствует. По этим направлениям деятельности нет заводов в республиках Северного Кавказа. При этом компании стремятся иметь предприятия в разных макрорегионах, дабы максимально охватить российский рынок (даже при наличии 2 заводов они оказываются в разных макрорегионах, пусть даже в европейской части России). Единственным исключением является *Mondelez*, у которой по 2 завода во Владимирской и Новгородской областях и 1 в Санкт-Петербурге.

Не менее интересно размещение центров дистрибуции производящих потребительские товары компаний, поскольку в данном случае можно говорить о роли городов как макрорегиональных центров. Из 285 таких центров (не считая Москвы) 260 — это «столичные» города и только 25 — «нестоличные». Четыре таких центра размещены в Сочи, по 3 — в Тольятти и Сургуте, по 2 — в Новокузнецке и Комсомольске-на-Амуре. Иначе говоря, даже вторые города регионов в размещении центров дистрибуции не играют сколько-нибудь значимой роли.

Всего центры дистрибуции есть у 20 компаний, и все они есть в Москве (за исключением *Mars* в Подмосковье). Далее самыми значимыми центрами оказываются Санкт-Петербург и Екатеринбург (по 17 компаний), Новосибирск и Самара (по 13), Нижний Новгород и Ростов-на-Дону (по 11), Казань (10), Красноярск и Уфа (по 9), Воронеж, Краснодар и Пермь (по 8), Волгоград, Омск, Владивосток и Хабаровск (по 7), Иркутск, Кемерово и Челябинск (по 6), Саратов, Тюмень и Ярославль (по 5). Как видим, на Урале очевидно лидерство Екатеринбурга, заметно опережающего другой миллионер Челябинск. На юге европейской части Ростов-на-Дону превалирует над Волгоградом, который уступает еще и Краснодару с Сочи (вместе в них 9 компаний).

Особой группой подразделений у производственных компаний являются научно-исследовательские или инженерные центры. Такие есть у *Schneider Electric* — научные в Самаре и Нижнем Новгороде, инженерные — в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Уфе. Научно-исследовательский центр есть также у *LG Electronics* — в Санкт-Петербурге, лаборатория — у *Novartis* в Екатеринбурге. Как видим, в данном случае лидерами также являются ведущие города.

\* \* \*

Таким образом, в России находят подтверждение сложившиеся в региональной науке теоретические представления о закономерностях территориального развития иностранных компаний с соответствующими их последствиями для социально-экономического развития разных типов населенных пунктов.

Во-первых, в качестве места для размещения головных офисов компаний свою привлекательность сохраняет Москва (в т.ч. с целью организации сбыта продукции в регионе с самой высокой емкостью рынка); при этом на размещении логистических центров специализируется Московская область.

Во-вторых, остальные города-миллионеры также выделяются на общем фоне и по размещению розничной торговли, и в еще большей степени по размещению центров дистрибуции; вместе с тем формируются и другие центры макрорегионального значения, прежде всего Краснодар.

В-третьих, в размещении производственных мощностей проявляется эффект экономии на издержках производства. Поэтому перспективы относительно небольших городов связаны с привлечением именно промышленных предприятий.

В-четвертых, размещение подразделений иностранных компаний в нескольких городах одного субъекта РФ характерно для регионов, где наиболее ярко проявляется волновая диффузия (прежде всего благодаря близости к Москве) и сложилась децентрализованная система расселения (в Московской области такие подразделения есть в 55 городах, во Владимирской, Ленинградской, Свердловской областях, Краснодарском крае — в 10–11, Тверской, Нижегородской, Ростовской областях — в 8–9).

В-пятых, в размещении иностранных компаний сохраняются «территориальные барьеры» (пониженное присутствие на Дальнем Востоке и особенно в республиках Северного Кавказа); в наименьшей степени такие барьеры характерны для производителей продуктов питания, напитков и монобрендовой розничной торговли.

### Список литературы

1. *Hagerstrand T.* Innovation Diffusion as a Spatial Process. Chicago: Chicago Press, 1968. 334 p.
2. *Schlunze R.D.* Location Adjustment of Japanese Management in Europe // *Asian Business & Management*. 2002. № 1 (2). P. 267–283.
3. *Кузнецов А.В.* Интернационализация российской экономики: инвестиционный аспект. М.: КомКнига, 2007. 288 с.
4. *Storper M., Walker R.* The Capitalist Imperative: Territory, Technology and Industrial Growth. Cambridge, 1989. 268 p.
5. *Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И.* Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991. 168 с.
6. *Кузнецова О.* Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов // *Вопросы экономики*. 2002. № 4. С. 46–66.
7. *Fujita M., Krugman P., Venables A.J.* The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. The MIT Press, 1999. 380 p.
8. *Vernon R.* International Investment and International Trade in the Product Cycle // *Quarterly Journal of Economics*. 1966. №. 80. P. 190–207.
9. *Vernon R.* The Location of Economic Activity // *Economic Analysis and the Multinational Enterprise*. Edited by J. H. Dunning. London: New York, 1974. P. 89–114.
10. *Кузнецов А.В.* Прямые иностранные инвестиции: «эффект соседства» // *Мировая экономика и международные отношения*. 2008. № 9. С. 40–47.

11. Кузнецова О.В. Накопленные иностранные инвестиции в российских регионах: территориальная структура и роль офшорного капитала // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. Т. 8. № 6 (44). С. 47–62.
12. Оптимизация инвестиционных связей современной России / под ред. А.В. Кузнецова. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 120 с.
13. Gonchar K., Marek P. Natural-resource or Marketseeking FDI in Russia? An Empirical Study of Locational Factors Affecting the Regional Distribution of FDI Entries // IWH Discussion Papers. 2013. N 3. 41 p.
14. Леонова Ю.Ю. Региональные интересы и факторы инвестиционной активности зарубежных компаний в России. М.: Книжный дом «Либроком», 2015. 200 с.
15. Зубаревич Н.В. Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы : аналитический доклад. М.: Поматур, 2005. 102 с.
16. Кузнецова О.В. Сетевая торговля: межрегиональные различия и роль иностранных компаний в их формировании // Региональные исследования. 2015. № 4. С. 13–23.

#### TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGIES OF THE LARGEST FOREIGN COMPANIES IN RUSSIA

*The research of companies' territorial strategies allows to specify the entrepreneurs logic of territories choice for the investment by eliminating from the analysis the offshore capital, to reveal the differences in regional strategies of companies in various branches of the economy, to identify the company preferences in territories for different activities, to assess the attractiveness for foreign investors not only regions, but also different types of settlements (all of these tasks cannot be solved on the basis of statistical data). The paper analyzes the location of regional divisions of different types (production, logistics, sales, research, management) of 50 largest foreign companies operating in Russia (Forbes rating). The author confirms the compliance of this location with the existing theoretical ideas about the companies' territorial strategies, including the importance of key economic centers, hierarchical and wave diffusion, neighborhood effect. The paper shows the differences in investments' attracting in different types of cities (including the role of million-plus cities in the location of companies distribution centers and research units, small towns in attracting industrial enterprises, the second-third cities of regions in the development of the retail trade), in the wideness of the geography of companies activities in different industries (including the presence of minimum territorial barriers in the food industry and mono-brand retail trade, especially cars), the importance of proximity to Moscow. The article highlights Russian Federation subjects with the maximum degree of allocation of foreign companies.*

**Key words:** hierarchical wave diffusion, industrial enterprises, region, retail trade, sales' network, territorial strategies of companies, types of settlements, logistics centers

JEL: R39, F21

Дата поступления — 09.07.2018 г.

#### **КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна**

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;  
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление»  
Российской академии наук / ул. Вавилова, д. 44, кор. 2, г. Москва, 119333.  
e-mail: Kouznetsova\_olga@mail.ru

***МИХАЙЛОВ Александр Александрович***

младший научный сотрудник;  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации» / ул. Вавилова, д. 7, г. Москва, 117997.  
e-mail: pecrovizon@mail.ru

***KUZNETSOVA Olga V.***

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher;  
Federal Research Centre «Informatics and Management» RAS / 44-2, Vavilova Str., Moscow, 119333.  
e-mail: Kouznetsova\_olga@mail.ru

***МИХАЙЛОВ Alexander A.***

Junior Researcher;  
Federal State Budgetary Institute of Higher Education All Russia Academy of Foreign Trade, Ministry of Economic Development of the Russian Federation / 7, Vavilova Str., Moscow, 117997.  
e-mail: pecrovizon@mail.ru

***Для цитирования:***

Кузнецова О., Михайлов А. Территориальные стратегии развития крупнейших иностранных компаний в России // Федерализм. 2018. № 3. С. 74–89.

*Наталья СОРОКИНА*

## ОЦЕНКА РАЗВИТИЯ СТАРОПРОМЫШЛЕННОГО РЕГИОНА В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕГО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*В условиях сохраняющейся нестабильности внутренних социально-экономических процессов особую актуальность приобретают исследования в области развития методических основ оценки экономической безопасности субъектов Российской Федерации. Оценка регионального развития в контексте обеспечения экономической безопасности призвана сформировать основу принятия управленческих решений, направленных на минимизацию вызовов и угроз устойчивому функционированию региональных социально-экономических систем. В статье представлен подход к оценке характера развития старопромышленного региона — территории, на которой сконцентрированы высокоспециализированные отрасли промышленности, связанные с «уходящими» технологическими укладами. Подход основан на учете институционально-правовых, экономических, социальных, организационно-управленческих и экологических факторов, обеспечивающих устойчивое, экономически безопасное развитие региона. Предложена концептуальная модель оценки развития старопромышленного региона в контексте обеспечения его экономической безопасности. Сформирована система локальных, групповых и интегрального показателей оценки устойчивости социально-экономического развития территории. Представлена апробация предложенного методического подхода в отношении Тульской области — типичного старопромышленного региона центра России.*

**Ключевые слова:** качество жизни населения, старопромышленный регион, субъекты Российской Федерации, интегральный показатель, устойчивое развитие, экономическая безопасность региона

JEL: R11, R58

Ключевой проблемой пространственного развития Российской Федерации являются существенные диспропорции в уровнях социально-экономического развития территорий. Ее актуальность признается и учеными-регионалистами, и практиками [1, 2, 3 и др.].

Так, по данным официальной статистики, в 2015 г. по объему валового регионального продукта (далее — ВРП) на душу населения субъекты Федерации различались более, чем 40 раз: от 4 990 259,7 руб.

(Ненецкий автономный округ) до 116 007,9 руб. (Республика Ингушетия) [4]. Существенны, хотя и не столько впечатляющи, разрывы и в других показателях социально-экономического развития [4]: в 2016 г. по уровню безработицы межрегиональные различия составили 6,6 раза, по размеру среднемесячной начисленной заработной платы работников — 4,2 раза, по величине бюджетных доходов, приходящихся на одного жителя региона, — 14,6 раза. Проблема значительных региональных диспропорций в качестве жизни граждан нашла отражение в ряде программных документов российского государства, в частности в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.<sup>1</sup>

Отметим также, что возвращение реальному сектору экономики ведущей роли в национальном и региональном развитии привлекло особый интерес к решению проблем индустриальных регионов. Именно с восстановлением материального производства и индустрии связывают перспективы экономического роста Российской Федерации многие авторитетные российские ученые [см., напр.: 5].

Следует, однако, отметить, что, в то время как изучению проблем новых индустриальных регионов посвящено значительное число исследований, *на периферии внимания остаются перспективы развития старопромышленных регионов* — территорий, на которых сконцентрированы высокоспециализированные отрасли промышленности, связанные с «уходящими» технологическими укладами [6]. Между тем, по оценкам автора, данный тип регионов составляет значительную часть субъектов Федерации центра России и Урала. Он также довольно широко представлен на европейском Севере России, в Поволжье и Сибири.

Представляется, что именно в отношении старопромышленных регионов наиболее справедлив подход, в рамках которого достижение экономической безопасности субъекта Федерации следует рассматривать как результат его устойчивого социально-экономического развития [7, С. 149]<sup>2</sup>. Мы также полагаем, что обеспечение позитивной социально-экономической динамики старопромышленных субъектов Федерации будет способствовать, с одной стороны, сглаживанию диспропорций в региональном развитии России за счет максимально полного раскрытия и реализации собственного потенциала территорий. С другой — обеспечению экономической безопасности регионов данного типа как важнейшего результата их устойчивого социально-экономического развития.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». URL: <https://rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html>

<sup>2</sup> Под устойчивым развитием нами понимается развитие, направленное на формирование условий для достойного качества жизни населения — комплексной характеристики ключевых сторон жизнедеятельности человека, позволяющей оценивать степень удовлетворения его потребностей, важнейшими из которых являются достойная жизнь и свободное развитие (см.: Конституция Российской Федерации с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)).

**Оценка факторов, влияющих на устойчивое развитие  
и экономическую безопасность старопромышленного региона**

Характеристика старопромышленного региона (в контексте обеспечения его экономической безопасности) основана на учете факторов, влияющих на устойчивое социально-экономическое развитие территорий данного типа.

Важнейшими здесь являются, во-первых, правовые факторы (совокупность региональных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы управления устойчивым развитием и обеспечения экономической безопасности территории).

Во-вторых, экономические факторы (параметры и показатели, отражающие влияние состояния региональной экономики на характер развития старопромышленного региона и уровень его экономической безопасности).

В-третьих, социальные факторы (совокупность социальных условий, созданных в регионе и способствующих / препятствующих устойчивому развитию и экономической безопасности территории).

В-четвертых, организационно-управленческие факторы (особенности системы управления экономикой и социальной сферой региона, эффективность стратегии развития территории, результативность конкретных управленческих процедур и др.).

В-пятых, экологические факторы, оказывающие существенное влияние на ключевые характеристики качества жизни населения регионов индустриального типа, прежде всего старопромышленных территорий (технологии «уходящих» технологических укладов, как правило, предполагают высокую нагрузку на окружающую природную среду).

Учет влияния указанных факторов на региональное развитие позволяет отслеживать динамику специфических вызовов и угроз экономической безопасности, характерных для старопромышленных территорий, вырабатывать эффективные управленческие решения, направленные на обеспечение устойчивого функционирования региональных социально-экономических систем данного типа.

В целях диагностики влияния этих факторов целесообразно использовать иерархическую систему, включающую локальные, групповые и интегральный показатели. Фундамент системы образуют *локальные показатели*. Они определяются по каждой группе факторов и отражают конкретные параметры ее воздействия на социально-экономическое развитие и экономическую безопасность старопромышленного региона (см. табл. 1).

В зависимости от содержания процесса, который подлежит оценке, в качестве индикативных могут быть использованы:

- статистические показатели, отслеживаемые Федеральной службой государственной статистики;
- расчетные показатели, определяемые на основе данных официальной статистической отчетности или экспертного опроса.

Второй уровень системы образуют показатели, рассчитываемые по каждой группе факторов и позволяющие отслеживать ее «вклад» в обеспечение безопасного развития региона.

Т а б л и ц а 1

**Локальные показатели оценки факторов, влияющих на устойчивое развитие и экономическую безопасность старопромышленного региона\***

Факторы, показатели	Источник
<i>Правовые факторы</i>	
1. Удельный вес региональных нормативных правовых актов, способствующих существенному развитию региона, %	Экспертная оценка
2. Удельный вес региональных нормативных правовых актов, способствующих существенному повышению качества жизни населения региона, %	
3. Удельный вес региональных нормативных правовых актов, способствующих существенному устойчивому развитию производства промышленных предприятий региона, %	
<i>Экономические факторы</i>	
1. Индекс физического объема ВРП, %	Данные Федеральной службы государственной статистики
2. Доля вида экономической деятельности «Обрабатывающие производства» в валовой добавленной стоимости региона	
3. Доля инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства в общем объеме инвестиций в основной капитал, %	
<i>Социальные факторы</i>	
1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	Данные Федеральной службы государственной статистики
2. Удельный вес социально ориентированных программ в числе утвержденных государственных программ региона, %	Экспертная оценка
3. Приведенный показатель уровня безработицы в регионе, %	Расчет по данным Федеральной службы государственной статистики
<i>Организационно-управленческие факторы</i>	
1. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности региона	Расчет по данным Федеральной службы государственной статистики
2. Позиция губернатора региона в Национальном рейтинге губернаторов*	Данные Центра информационных коммуникаций «Рейтинг» (ЦИК «Рейтинг»). URL: <a href="http://russia-rating.ru/">http://russia-rating.ru/</a>
3. Доля расходов на государственное управление в расходах бюджета региона, %	Расчет по данным Федеральной службы государственной статистики
<i>Экологические факторы</i>	
1. Приведенный показатель выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отходящих от стационарных источников, тыс. т	Расчет по данным Федеральной службы государственной статистики
2. Приведенный показатель сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, млн м <sup>3</sup>	
3. Приведенный показатель объема образования отходов производства и потребления, тыс. т	

Источник: составлено автором.

\*Все показатели относятся (приведены) к категории показателей-стимуляторов. Их рост свидетельствует о позитивном характере социально-экономического развития и повышении уровня экономической безопасности региона.

На третьем уровне формируется интегральный показатель, отражающий совокупное влияние правового, экономического, социального, организационно-управленческого и экологического факторов и поэтому *комплексно характеризующий устойчивость развития старопромышленного региона*. Полагаем, что использование интегрального показателя позволяет не только диагностировать состояние экономической безопасности территории, но и отслеживать его динамику, осуществлять межрегиональные сравнения и формировать перспективные (прогнозные) оценки уровня экономической безопасности старопромышленного региона.

Сформированная таким образом трехуровневая система индикативных показателей оценки факторов, влияющих на устойчивое развитие и экономическую безопасность старопромышленного региона, является *новым инструментом регионального анализа*. Границы его применения могут быть расширены в отношении субъектов Федерации других типов путем изменения состава локальных показателей, отражающих специфические угрозы экономической безопасности, характерные для региона конкретного типа.

#### ***Рекомендации по оценке характера регионального развития***

При оценке развития старопромышленного региона в контексте обеспечения его экономической безопасности целесообразно придерживаться следующих рекомендаций.

Первая. Индикативные показатели, представленные в *таблице 1*, следует преобразовать в относительные по формуле:

$$N = \frac{n_R}{n_{R_{\max}}}, \quad (1)$$

где  $n_R$  — значение показателя в конкретном регионе;  
 $n_{R_{\max}}$  — значение показателя в регионе, имеющем максимальное значение данного показателя.

Использование относительных показателей расширяет возможности регионального анализа в части проведения межрегионального сравнения уровней развития различных старопромышленных регионов, позволяет осуществлять оценку распространенности конкретных вызовов и угроз экономической безопасности в субъектах Федерации.

Вторая. Индикативный темп динамики показателя, определяющий устойчивый характер региональной динамики, целесообразно устанавливать с учетом приоритетов развития, сформулированных в документах стратегического планирования региона, прежде всего в стратегии его социально-экономического развития и среднесрочном прогнозе социально-экономического развития. В случае невозможности осуществления этого необходимо использовать экспертные оценки.

Третья. Групповой показатель характеризует тенденцию устойчивого регионального развития, если динамика всех локальных показателей

соответствует (превышает) индикативным темпам роста (при условии, что значение показателя находится в интервале позитивных значений). Если динамика одного или нескольких локальных показателей не достигает порогового значения, то речь может идти о неустойчивом развитии. Динамика всех локальных показателей группы ниже индикативного темпа роста свидетельствует об отсутствии развития и характеризует ситуацию угрозы экономической безопасности региона.

Четвертая. Интегральный показатель определяется как отношение числа локальных показателей, входящих в интервал позитивных значений и имеющих динамику не ниже индикативного темпа роста, к общему числу локальных показателей, характеризующих всю совокупность факторов, влияющих на устойчивое развитие и экономическую безопасность старопромышленного региона.

В *таблице 2* представлены состояния экономической безопасности территории, которые могут быть диагностированы при использовании интегрального показателя.

Т а б л и ц а 2

**Состояния экономической безопасности старопромышленного региона**

Социально-экономическая динамика развития региона	Устойчивое развитие	Неустойчивое развитие	Отсутствие развитие
Интервал значений интегрального показателя*	0—0,33	0,34—0,66	0,67—1
Наличие угроз экономической безопасности региона	Минимальный уровень угроз, устойчивая позитивная региональная динамика	Имеются отдельные угрозы экономической безопасности региона, неустойчивая региональная динамика	Высокие угрозы экономической безопасности региона

Источник: составлено автором.

\* Число групп определено по формуле Стерджесса [8, С. 37].

**Концептуальная модель оценки развития  
старопромышленного региона**

Концептуальная модель оценки характера развития старопромышленного региона в контексте обеспечения его экономической безопасности позволяет конкретизировать содержание оценочных процедур на каждом этапе процесса (см. рисунок 1).

На *подготовительном этапе* определяются принципы и подходы к оценке экономической безопасности региона. Конкретизируется состав показателей, отражающих специфику социально-экономического развития территорий старопромышленного типа. Формируется массив статистических и других данных для оценки уровня экономической безопасности региона.



**Рис. 1. Концептуальная модель оценки характера развития старопромышленного региона в контексте обеспечения его экономической безопасности**

Источник: составлено автором.

При этом в основу оценки развития старопромышленного региона в контексте обеспечения его экономической безопасности, мы предлагаем положить четыре базовых принципа.

**Комплексность оценки.** Предполагает, что ее объектом должны выступать все основные факторы, определяющие направления социально-экономического развития региона.

**Системность оценки.** Предполагает, что оценочные процедуры должны отражать особенности взаимосвязей факторов, показателей и характеристик социально-экономического развития старопромышленного региона.

**Практико-ориентированность оценки.** Предполагает, что ее результаты должны позволять не только осуществлять диагностику проблем развития территории, но и обосновывать управленческие решения по обеспечению экономической безопасности региона. При этом реализация оценочных процедур не должна требовать от пользователя особых, специфических знаний и навыков.

**Общественная ценность результатов оценки.** Предполагает, что ее результаты должны представлять интерес для специалистов органов госу-

дарственного и муниципального управления, жителей региона, представителей бизнес-сообщества и др.

Содержание *аналитического этапа* состоит в закреплении ключевых параметров оценки (пороговых уровней), которые будут положены в основу диагностики состояния экономической безопасности субъекта Федерации.

Прежде всего речь идет о конкретизации двух характеристик устойчивости социально-экономического развития территории — интервала позитивных значений показателей и индикативного темпа роста показателей. Их определение позволяет оценивать состояние экономической безопасности субъекта Федерации в логике индикативного подхода [9] путем сравнения текущих значений показателей с их пороговыми уровнями. На данном этапе (при необходимости) локальные показатели преобразуются в относительные, осуществляется расчет групповых и интегральных показателей оценки, выявляются и анализируются ключевые тенденции в динамике регионального социально-экономического развития с позиции их влияния на экономическую безопасность территории.

На *диагностическом этапе* с использованием индикативного подхода осуществляется выявление вызовов устойчивому социально-экономическому развитию региона и диагностика угроз его экономической безопасности.

Оценка наличия и степени проявления угроз экономической безопасности осуществляется в следующей логике. Вначале оценивается «вхождение» фактически достигнутых значений локальных показателей в установленный интервал позитивных значений. Затем осуществляется сравнение их динамики с заданным индикативным темпом роста показателей. Реализация указанных действий позволяет получить количественное, достаточно репрезентативное описание факторов, влияющих на устойчивое развитие и экономическую безопасность старопромышленного региона, а также структурировать содержание социально-экономических процессов, протекающих в регионах старопромышленного типа, в контексте влияния на их экономическую безопасность. На основе анализа групповых и индикативных показателей диагностируется характер социально-экономической динамики субъекта Федерации (устойчивое развитие, неустойчивое развитие, отсутствие развития), формируется заключение о наличии, характере и интенсивности угроз экономической безопасности старопромышленного региона.

*Заключительный этап* оценки предполагает конкретизацию состава наиболее актуальных угроз устойчивому развитию и экономической безопасности старопромышленного региона.

К процедуре целесообразно привлекать представителей всех заинтересованных сторон: органов исполнительной власти региона, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов управления муниципальных образований, коммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на терри-

тории региона; общественных объединений и населения. По итогам обсуждения исполнительные органы власти субъекта Федерации, в компетенцию которых входит обеспечение его экономической безопасности, формируют проекты управленческих решений, обеспечивающих устойчивое, экономически безопасное развитие старопромышленного региона.

### ***Оценка угроз экономической безопасности Тульской области***

Тульская область относится к группе *умеренно перспективных старопромышленных регионов* Российской Федерации. В 2016 г. среди субъектов Федерации она занимала 43-е место по величине основных фондов, 41-е место по объему инвестиций в основной капитал на душу населения, 54-е место по вводу в действие жилых домов на 1000 чел. населения, 32-е место по величине среднедушевых денежных доходов, 21-е место по уровню занятости населения [10]. Регион обладает потенциалом роста в рамках «отраслевого ядра» региональной экономики, перспективы развития которой связаны с традиционными отраслями промышленности, такими как машиностроение, металлообработка, химическая промышленность, металлургия. Следует констатировать, что у Тульской области хорошо выражена главная функциональная роль старопромышленных регионов — формирование «промышленного каркаса» национальной экономики России.

Показатели оценки факторов, влияющих на устойчивое развитие и экономическую безопасность Тульской области, представлены в *таблице 3*.

Данные *таблицы 3* свидетельствуют о преобладании тенденций неустойчивой социально-экономической динамики региона и, как следствие, наличии угроз его экономической безопасности. Позитивным является то, что правовые факторы обеспечивают условия для устойчивого, безопасного развития, формируя законодательную основу роста производства на промышленных предприятиях и качества жизни населения региона. В качестве основных источников угроз безопасному развитию региона выступают *организационно-управленческие факторы*, негативная динамика которых во многом обусловлена проблемами в бюджетно-финансовой сфере, характерными для большинства регионов: дефицитностью и «закредитованностью» региональных бюджетов, порождаемыми несоответствием доходных источников и расходных обязательств субъектов Федерации [11]. Свой «вклад» в неустойчивое социально-экономическое развитие Тульской области также вносят социальные и экологические факторы: существенная техногенная нагрузка на население старопромышленных регионов, связанная с концентрацией на территории предприятий «уходящих» технологических укладов (металлургия, химическая промышленность), и, как следствие, высокие по сравнению с регионами других типов показатели загрязнения окружающей природной среды.

Т а б л и ц а 3  
Показатели оценки факторов, влияющих на устойчивое развитие и экономическую безопасность Тульской области (2016 г.)

Показатели	Значение показателя (относительное или экспертное)	Вхождение в интервал позитивных значений*	Индикативный темп, %**	Фактический темп, %
<i>Правовые факторы</i>				
1. Удельный вес региональных нормативно-правовых актов, способствующих существованию устойчивому развитию региона	0,8	Да	—	—
2. Удельный вес региональных нормативно-правовых актов, способствующих существенному повышению качества жизни населения региона	1,0	Да	—	—
3. Удельный вес региональных нормативно-правовых актов, способствующих существованию устойчивому развитию производства промышленных предприятий региона	1,0	Да	—	—
Групповой показатель	Тенденция устойчивого развития			
<i>Экономические факторы</i>				
1. Индекс физического объема ВРП	0,96	Да	110,0	105,6
2. Доля вида экономической деятельности «Обрабатывающие производства» в валовой добавленной стоимости региона	0,98	Да	100,8	105,8
3. Доля инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства в общем объеме инвестиций в основной капитал	0,66	Нет	113,4	101,4
Групповой показатель	Тенденция неустойчивого развития			
<i>Социальные факторы</i>				
1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	0,87	Да	100,7	100,7
2. Удельный вес социально ориентированных программ в числе утвержденных государственных программ региона	0,8	Да	—	—

О к о н ч а н и е т а б л . 3

3. Приведенный показатель уровня безработицы в регионе	0,93	Да	96,0	100,0
Групповой показатель	Тенденция неустойчивого развития			
<i>Организационно-управленческие факторы</i>				
1. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности региона	0,37	Нет	100,0	96,9
2. Позиция губернатора региона в Национальном рейтинге губернаторов**	0,36	Нет	Рост	Рост
3. Доля расходов на государственное управление в расходах бюджета региона	0,72	Нет	100,0	100,0
Групповой показатель	Тенденция отсутствия развития			
<i>Экологические факторы</i>				
1. Приведенный показатель выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отходящих от стационарных источников	0,92	Да	95,1	95,3
2. Приведенный показатель сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты	0,95	Да	96,2	98,2
3. Приведенный показатель объема образования отходов производства и потребления	0,9	Да	100,0	109,9
Групповой показатель	Тенденция неустойчивого развития			
Интегральный показатель	0,467			

\* — интервал позитивных значений показателей установлен эмпирическим путем в границах [0,8; 1,0]. Нахождение показателя вне границ интервала позволяет говорить о существовании угрозы экономической безопасности региона.

\*\* — определен на основании проекта Стратегии социально-экономического развития Тульской области до 2030 года. URL: <https://econom.tularegion.ru/documents/?SECTION=2349>

\*\*\* — рассчитывается как  $1 - \text{позиция}$ , занимаемая в рейтинге, к общему числу участников рейтинга.

Позиция  $= 1 - \left( \frac{M_i}{N} \right)$ , где  $M_i$  — место, занимаемое губернатором региона в Национальном рейтинге губернаторов;  $N$  — общее количество участников Национального рейтинга губернаторов.

Источники: рассчитано автором по данным Федеральной службы государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b17\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm); Министерства финансов Российской Федерации. URL: <https://www.minfin.ru/ru>

Особую тревогу вызывает тот факт, что тенденции неустойчивого развития Тульской области не в последнюю очередь обусловлены экономическими факторами. Среди них значительное отставание от индикативного темпа роста демонстрирует показатель доли инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства в общем объеме инвестиций в основной капитал, определяющий перспективы долгосрочной динамики регионов старопромышленного типа. Недостаточные инвестиции подрывают потенциал саморазвития региона, отрицательно сказываются на его конкурентоспособности, усиливают отставание от новопромышленных территорий. На сегодня этот негативный тренд не «перекрывает» рост доли обрабатывающих производств в валовой добавленной стоимости Тульской области.

В целом следует констатировать, что данные *таблицы 3* демонстрируют неоднозначные процессы в социально-экономическом развитии области с точки зрения обеспечения ее экономической безопасности. Значение интегрального показателя оценки факторов, влияющих на устойчивое развитие и экономическую безопасность Тульской области, составляет 0,467, что позволяет говорить о наличии угроз экономической безопасности данного субъекта Федерации<sup>3</sup>. Содержащаяся в *таблице 3* информация также свидетельствует о том, что *основным источником угроз* выступает негативная динамика экономических и финансовых показателей региона.

Как уже отмечалось, Тульская область относится к субъектам Федерации, обладающим мощным потенциалом развития промышленности, позволяющим не только получать выгоду от использования технологий «уходящих» технологических укладов, но и сделать в долгосрочной перспективе выбор в пользу современного индустриального развития.

Движение в направлении данной модели развития, характеризующейся низкими угрозами экономической безопасности региона, предполагает, во-первых, содействие более полному использованию производственного потенциала Тульской области, в частности, такими мерами, как предоставление налоговых и иных льгот на приобретение высокотехнологичного оборудования для промышленных предприятий.

Во-вторых, содействие увеличению объема государственного заказа, размещенного на предприятиях оборонного комплекса области.

В-третьих, расширение практики софинансирования регионом НИОКР, выполняемым по приоритетным направлениям его социально-экономического развития.

В-четвертых, содействие повышению конкурентоспособности ведущих отраслей региональной экономики на основе использования механизмов государственно-частного партнерства.

---

<sup>3</sup> Перспективным направлением продолжения научных исследований, по нашему мнению, является определение интегральных показателей по предложенной методике в отношении других старопромышленных регионов России. Это позволит выявить специфические угрозы экономической безопасности регионов данного типа и сформировать адекватные меры государственной поддержки их развития в рамках программ дифференцированной региональной социально-экономической политики в Российской Федерации.

В-пятых, активизация усилий органов региональной исполнительной власти, направленных на включение Тульской области в государственные программы и федеральные адресные инвестиционные программы.

Полагаем, что использование предложенных рекомендаций будет способствовать устойчивому социально-экономическому развитию Тульской области как основы обеспечения экономической безопасности региона.

### Список литературы

1. Бухвальд Е.М. Федерализм как основа национальной безопасности для России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 1. С. 87–102.
2. Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Кольчугина А.В. Тренды развития региональных экономик до и после кризиса // Федерализм. 2016. № 2 (82). С. 153–176.
3. Гагарина Г.Ю., Архипова Л.С. Пространственное сбалансирование социально-экономического развития и региональная дифференциация уровня жизни населения в РФ // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2015. № 4 (42). С. 67–73.
4. Федеральная служба государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b17\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm)
5. Бодрунов С.Д. Грядущее. Новое индустриальное общество: перезагрузка : монография / 2-е изд., испр. и доп. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте, 2016. 28 с.
6. Сорокина Н.Ю., Латов Ю.В. Эволюция старопромышленных регионов в экономике России // Journal of Economic Regulation. 2018. Т. 9. № 1. С. 6–22.
7. Сорокина Н.Ю. Обеспечение экономической безопасности регионов как результат их устойчивого развития // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. 2017. № 5 (95). С. 146–152.
8. Елисеева И.И., Юзбашев М.М. Общая теория статистики: учебник / под ред. И.И. Елисеевой; 5-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика, 2005. 656 с.
9. Татаркин А.И., Куклин А.А. Изменение парадигмы исследований экономической безопасности региона // Экономика региона. 2012. № 2. С. 25–39.
10. Регионы России. Социально-экономические показатели — 2017 г. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b17\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm)
11. Караваева И.В., Бухвальд Е.М., Павлов В.И., Казанцев С.В., Гельвановский М.И., Иванов Е.А., Коломиец А.Г., Колпакова И.А. Федеральный бюджет России на 2018–2020 годы: новый шаг к победе над дефицитом и инфляцией? // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 1. С. 40–61.

## EVALUATION OF DEVELOPMENT OF THE OLD INDUSTRIAL REGION IN THE CONTEXT OF ENSURING ITS ECONOMIC SECURITY

*In the conditions of a complex, difficultly predictable external environment and the continuing instability of domestic socio-economic processes, studies, devoted to the development of methodological bases for assessing the economic security of the regions of the Russian Federation, acquire particular urgency. Evaluation of regional development in the context of economic security is designed to form the basis for making adequate management decisions, aimed at minimizing challenges and threats to the sustainable functioning of the regional socio-economic system. The paper presents methodological approach to the evaluation of the development of the old industrial region, on the territory of which are concentrated highly specialized industries, associated with the outgoing technological modes. This approach is based on the consideration of institutional, legal, economic, social, organizational, managerial and environmental factors, which ensure sustainable, economically secure development of the region. The author offers conceptual model for the assessing the nature of the development of the old industrial region in the context of ensuring its economic security. The paper contains the system of local, group and integral indicators for assessing the sustainability of the socio-economic development of the territory and presents the approbation of methodological approach in relation to the Tula region, which is one of the typical old industrial regions of the center of Russia.*

**Key words:** quality of life of the population, old industrial region, subjects of the Russian Federation, integral indicator, sustainable development, economic security of the region  
JEL: R11, R58

*Дата поступления* — 04.07.2018 г.

### **СОРОКИНА Наталья Юрьевна**

кандидат экономических наук, доцент кафедры национальной и региональной экономики;  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.  
e-mail: sorokina-tula@mail.ru

### **SOROKINA Natalia Yu.**

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor; Department of National and Regional Economy;  
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanyi Per., Moscow, 117997.  
e-mail: sorokina-tula@mail.ru

### **Для цитирования:**

Сорокина Н. Оценка развития старопромышленного региона в контексте обеспечения экономической безопасности территории // Федерализм. 2018. № 3. С. 90–103.

Руслан ХАСБУЛАТОВ

## ИРРАЦИОНАЛИЗМ ЧРЕЗМЕРНОГО ВЛИЯНИЯ ФАКТОРА ПОЛИТИКИ НА ЭКОНОМИКУ: ОБЩЕМИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ (часть II)

*Во второй части статьи осуществлен анализ всемирной тенденции роста бедности, начало которого совпадает с введением в глобальную макроэкономику неолиберал-монетаристской идеологии как платформы новой политики. Приводятся суждения известных теоретиков относительно ожиданий бесконфликтного развития капиталистического общества. Этого не произошло, о чем свидетельствуют процессы концентрации сверхдоходов под контролем предельно узкой социальной страты при тенденции сужения средних классов и ухудшения социально-экономического положения трудящихся. Автор приходит к выводу, что США фактически «приватизировали» в своих интересах всю мировую финансовую систему. А Федеральная резервная система (ФРС) выступает в роли управляющего всеми центральными банками стран мира (исключая Китай). Показана необычайная агрессивность американских президентов, без колебаний применяющих вооруженную силу во имя «национальных интересов» и игнорирующих интересы других стран, а также международные договоры и соглашения. Это особенно характерно для президента Дональда Трампа, объявившего торговую войну даже близким союзникам, не говоря уже об отношениях с Россией. Уделено внимание российской экономической политике и ее международным отношениям, показаны их противоречия; анализируются целевые установки президента В.В. Путина и отношение к ним со стороны субъектов управленческой системы. Высказан ряд предложений, направленных на реальное осуществление провозглашенных президентом целей развития страны.*

**Ключевые слова:** рост бедности и неравенства, приватизация США мировой финансовой системы, национальные интересы, ФРС, санкции и контрсанкции, президент Трамп, президент Путин, ЕС, ЕАЭС, поиск компромиссов

JEL: F29, F37, F42

### ***Рост бедности и неравенства и опасные последствия этого явления***

Под влиянием необычайно динамичного экономического роста и развития СССР, а после Второй мировой войны и всей социалистической системы, капиталистические страны (США, Канада, страны Западной

Европы, а затем и Япония) непрерывно повышали уровень жизни своего населения. Этому способствовала и *кейнсианская доктрина*, принятая на вооружение в качестве теоретико-методологической базы макроэкономической политики. На этой базе до 75% производимого дохода перераспределялось по каналам государственных финансов на цели развития, оказание помощи бедным социальным стратам, повышение жизненного уровня населения. Ныне эта доля (исключая скандинавские страны) составляет порядка 60–65% (в России — 50%). В результате на Западе сформировалось «государство всеобщего благоденствия» с сильными социальными функциями, обеспечивающее высокие стандарты жизни населения. Теоретики капитализма в этой связи дружно заявили, что капитализм преодолел классовую борьбу и его будущее — это вечное процветание.

Так, известный теоретик в области менеджмента Питер Друкер писал: «Мы преодолели... классовую борьбу, во-первых, благодаря новой технике, во-вторых, благодаря образованию..., но главным образом благодаря научной организации труда Фредерика Тейлора» [1, P. 120]. Знаменитый Дж. Гэлбрейт указывал: «Эксплуатация, в классическом смысле слова, сейчас не является проблемой, поскольку права рабочих более не ущемлены и не ограничены» [2, P. 7]. Другой маститый ученый — А. Турен — утверждал: «...в постиндустриальном обществе исчезает прежнее деление на классы..., рабочий класс не в состоянии быть социально активной категорией, противоречия в обществе приобретают неантагонистическую окраску» [3, P. 103].

Все эти призрачные мечтания теоретиков (по сути, еще более утопические, чем коммунистическая идея) оказались опрокинутыми наступлением крупных корпораций, которых кроме прибыли больше ничего не интересовало. Концепция социальной ответственности бизнеса, которая была порождена кейнсианским регулированием, также оказалась опрокинутой. Рост эксплуатации трудящихся, в т.ч. интеллектуальных страт, в последующие десятилетия стал источником роста прибыльности больших корпораций. Именно в этот период появляется новый отсчет в тенденции снижения зарплат и «сужении» средних классов. В то время как конкуренция затухала в сферах их (крупных корпораций) деятельности, сохраняясь исключительно в мелком и среднем предпринимательстве.

Одно из главных положений кейнсианства, напомним, заключалось в нахождении золотого сечения: согласование интересов бизнеса и общественных целей через перераспределительную деятельность государства. Эта политика в 80-е гг. была заменена другой, предельно реакционной неолиберал-монетарной экономической политикой. Провозглашенные цели состояли в том, чтобы вернуть конкурентные механизмы, блокирующиеся якобы экономическим вмешательством государства. Были сокращены налоги на крупные корпорации, уменьшились объемы финансирования социальной политики, цены оторвались от издержек; в громадной степени возрос финансовый сектор — произошла финансовализация экономики на базе спекулятивно-мошеннической деятельности не только банков, но и разного рода деривативных организаций.

Результатом явилась резко возрастающая дифференциация общества по доходам. Если в 1950—1970-е гг. 75% национального дохода поступало в общественное пользование и распределялось между всеми гражданами, а разрывы между 10% самых богатых и 10% самых бедных составляли не более 1:10 (а в Западной Европе и того меньше — 1:7), то в XXI столетии картина кардинально изменилась — в общественное пользование, а также в пользу бедных слоев населения поступает чуть более четверти национального дохода. Индекс Джини из года в год иллюстрирует рост этой дифференциации (разрывы): они возросли в отдельных странах в соотношении от 1:15 до 1:50 (по неофициальным данным). Политика жесткой экономии, к которой приступили многие страны, включая Россию, усилила (дополнительно) факторы торможения роста мировой экономики, особенно стран с несбалансированной структурой. В этой связи Доклад ЮНКТАД-2017 призывает «как можно быстрее отказаться от политики жесткой экономии и вновь поставить финансовый сектор на службу обществу, а не наоборот» [4, С. 11]. По мнению специалистов ООН, если будет продолжена эта экономическая политика, она может привести к дальнейшему обострению неравенства, которое возросло из-за сочетания такой политики и гиперглобализации.

Это подтверждается данными.

Так, в преддверии Международного экономического форума в Давосе (январь 2018 г.) *Oxfam* опубликовал свое исследование по вопросам неравенства в распределении доходов по странам мира. В Докладе говорится, в частности, что 82% всех мировых богатств владеют 1% жителей Земли. Долларовых миллиардеров, по *Oxfam*, в мире 2043 чел. (на самом деле неофициальных (скрытых) миллиардеров намного больше). Социальная дифференциация в России по размерам доходов — одна из самых высоких в мире. В частности, 200 богатейших предпринимателей (по данным российского *Forbes*), несмотря на рецессию и западные санкции, увеличили свои состояния (с 96 до 106 увеличилось число миллиардеров), их совокупное состояние возросло с 460 до 485 млрд долл. (треть ВВП страны) [5, С. 6]. Они контролируют половину всех доходов, а если учитывать как минимум еще 150 тыс. долларовых миллионеров, выходит, что на эту прослойку приходится до 75% национального дохода страны. И это при том, что все последние годы экономика страны не растет, зарплаты, пенсии и пособия заморожены, а богатейшая страта почему-то буквально «пухнет», и никакие западные санкции не влияют на ее обогащение.

Естественно, это означает, в частности, что задачи, поставленные Президентом РФ В.В. Путиным в майских указах, *не будут решены*: управляющая система, во-первых, не в состоянии обеспечить экономический рост более 5%, т.е. выше показателя роста мировой экономики.

Во-вторых, она также не может обеспечить повышение уровня жизни в 1,5 раза, как это обещано президентом.

Интересно и то, что мировая тенденция сохранения бедности и даже сужения пространства средних классов и неизбежного нарастания новой классовой борьбы (на фоне растущих неравенства и несправедливости) сформировалась почти одновременно с исчезновением мирового со-

циализма и соревнованием двух мировых систем. Все это полностью опровергает ожидания теоретиков, провозглашавших бесклассовый мир и всеобщее процветание [см.: 1–3].

### ***ФРС США — главный банк для всех стран***

Федеральная резервная система не только выполняет функции Центрального банка Америки, но и является главным проводником глобальной американской экономической политики. Лучше и нагляднее всего это иллюстрируется на следующем для всех факте.

Всех взрослых людей планеты, их СМИ, TV, интернет-сети, политиков и аналитиков больше всего интересуют не знаменитые ученые, телезвезды, актеры, прославленные спортсмены, Гарри Поттер и Аватар, а курс доллара и акций в соотношении с долларом. Все они подсознательно понимают, что доллар определяет их бытие. Люди страстно любят и ненавидят доллар одновременно, это очень напоминает отношение раба к своему хозяину. Это и есть *реальное свидетельство о безоговорочном доминировании США* в мировой экономике, что бы ни происходило в большой политике и международных отношениях. В мире экономики и финансов действует жесткий (жестокий) глобальный имперский американский экономический порядок.

Он обусловлен тем, что главный и единственный эмитент валюты (доллара) — это США, и даже для евро американский доллар — это резервная валюта. Финансовая система США с ее стержневым элементом ФРС — это несущая конструкция всей мировой финансовой системы, ее мозговой центр и одновременно *всесильный денежно-силовой блок*. Это, помимо всего прочего, означает, что *США приватизировали всю мировую финансовую систему, де-факто превратив ее в «собственность США»*. И даже Правительство самого выразительного противника Вашингтона сегодня — России — в практической политике уже четверть века старательно, ученически проводит в жизнь основные положения глобальной экономической политики — «Вашингтонский консенсус» (сжатие инвестиций в реальный сектор, в т.ч. государственных инвестиций).

ФРС же выступает в роли мирового (глобального) управляющего всеми центральными банками стран мира. Известно давно, что железный закон капитализма — кто сильнее, тот доминирует — особенно характерен для современной эпохи, когда капитализм стал глобальным. Он наиболее рельефно проявляется в периоды, когда тот или иной участник этого глобального капитализма вдруг пытается проводить самостоятельную линию и вырваться из-под контроля политики глобального капитализма (Греция в период Великой европейской рецессии или современная Россия). Но ничего не получается, несмотря на хвастливые заявления ура-патриотических протагонистов (от греч. — «первый», «актер»).

Российская финансовая подсистема является составной частью мировой системы и, соответственно, частью американской финансовой системы. Поэтому она выполняет «команды» ФРС — финансового центра глобального капитализма, беспорным гегемоном которого яв-

ляются США. И говорить о полном финансовом суверенитете России в таких условиях, мягко говоря, сильное преувеличение. Финансовая политика России буквально обескровила экономику, изымая из нее денежные ресурсы и блокируя рост. Такая политика наносит ущерб стране намного больше, чем любые санкции, вместе взятые. Факты таковы: из всех золотовалютных резервов России — 460 млрд долл. — до последнего времени 135 млрд долл. было вложено в *US Treasuries*; из них 94 млрд долл. хранились в Федеральном резервном банке Нью-Йорка. В последние месяцы, как сообщают, произошло их существенное сокращение (на треть). Государственный долг — 38 млрд долл. российских гособлигаций — находится у нерезидентов (иностранцев); 3,15 млрд долл. — в *Black Rock*; 814 млн долл. — в *Stone Harbor*, 796 млн долл. — в *JP Morgan* [6, С. 42–43]. Далее, возьмем знаменитый Сбербанк, созданный Верховным советом как государственный банк, в котором граждане предпочитали хранить свои сбережения, поскольку доверия к частным не было, но превращенный стараниями его «успешного» предводителя в частно-акционерный. Структура вложений: 111 млрд руб. на счетах иностранных банков, на 318 млрд руб. выпущено еврооблигаций разных типов и в различных валютах (на конец 2017 г.); на 193 млрд долл. привлечено субординированных долларовых авуаров. На 161 млрд руб. Сбербанк держит иностранных и муниципальных облигаций; 45,1% уставного капитала банка находится у нерезидентов (иностранцев). Вот и не может Сбербанк открыть свои счета в Крыму. Потому что он зависит от Вашингтона, от министра финансов США господина Мнучина. Так же, как и Олег Дерипаска с «Алроса», который послушно выполнил приказ Стивена Мнучина, министра финансов США, и ушел из руководства компанией, как того потребовал американский министр финансов.

### ***Американские президенты на тропе войны***

Когда-то Фридрих Энгельс писал, что политика государства может воздействовать на экономику в трех значениях: *первый случай* — позитивное влияние, тогда экономика хорошо развивается; *второй случай* — отрицательное влияние, тогда экономика впадает в кризис или депрессию; *третий случай* — разновидность первых двух. Но самое сильное влияние на экономику оказывает фактор конфликтного развития международных отношений, когда произвольные действия одного или нескольких влиятельных государств формируют целый класс противоречий, вызывая мощную волну политической напряженности, пытаясь подчинить своим интересам другие страны. Это взламывает систему международных отношений и экономический порядок, вносит в них дух конфронтации. Во все периоды после Второй мировой войны это в наибольшей мере свойственно американским президентам, начиная с Гарри Трумэна, вступившего в должность президента после смерти великого американского лидера Франклина Делано Рузвельта.

Американские президенты, разумеется, так же, как и лидеры других стран, хотят счастья и процветания своему народу. Это хорошо. Плохо, когда они пытаются осчастливить свой народ за счет инте-

ресов других стран, угрожая и шантажируя их лидеров, спекулируя на своей очевидной экономической и военно-политической мощи. Но главным образом они, как, впрочем, и другие правительства, действуют в интересах большого бизнеса. Это в их интересах они часто взламывают существующие правовые нормы, существующий международный экономический порядок. Подчеркивая, что действуют во имя свободной конкуренции и свободной торговли, они одновременно возводят торговые барьеры, вводят новые пошлины, угрожают репрессалиями. Создают тревогу, неуверенность и беспокойство в бизнес-сфере, формируя предпосылки для мощных финансово-экономических кризисов.

Все американские президенты отличались воинственностью почти на всем протяжении послевоенных десятилетий. Они охотно вели войны вдаль от американских берегов — Джонсон с Вьетнамом; Рейган свергал правительства в Латинской Америке; Буш-ст. воевал с Ираком; Билл Клинтон, казалось бы, вполне мирный президент, «разрешил» Ельцину расстрелять российский парламент, приказал наносить авиаудары по Белграду, добился окончательного расчленения Югославии. Правда, потребовалось целое десятилетие (особенно активную роль здесь играла Германия), чтобы разрушить эту прекрасную, процветающую социалистическую Югославию. При Дж. Буше-мл. США начали войну против Афганистана (она и сегодня далека от завершения) и Ирака, превратив эти страны в руины.

Пришедший на смену Бушу (январь 2009 г.) президент Барак Обама, вначале выступил за «демократические преобразования» на арабском Востоке, вызвав здесь «цветные революции», а затем начал войну против Ливии (правда, по инициативе президента Франции Никола Саркози). В результате эта ранее процветающая страна до сегодняшнего дня находится в состоянии гражданской войны. Она, по сути, распалась. И миллионы ливийских беженцев, как и из Афганистана, Ирака, и Сирии, ищут убежища в соседней Турции, а также европейских странах, вызывая в них недовольство населения и политические кризисы. Дональд Трамп неоднократно объявлял о своем намерении вывести войска из Сирии, но приказал нанести ракетно-бомбовые удары по сирийским позициям, зная, что их прикрывают вооруженные силы России, — как бы проверяя решимость ее руководства на ответные действия.

Об этих событиях я напоминаю не случайно. На мой взгляд, интенсивные военные действия западных стран начиная с 2003 г. в стратегически важном ближневосточном регионе, вблизи которого проходят международные коммуникации в Европу, Азию, Америку, неизбежно отпугнули огромное количество наиболее перспективных инвесторов традиционных центров аккумуляции прямых иностранных инвестиций. Это также стало дополнительным *фактором низких темпов роста мировой экономики* и Великой европейской рецессии (2011—2013 гг.). Данный мегатренд стал устойчивым по причине многолетнего сохранения политической нестабильности на обширных пространствах Ближнего и Среднего Востока и вооруженных конфликтов (перекинувшихся также на ряд стран Центральной Африки) с неопре-

деленными последствиями для активных участников мировой торговли и инвестиций.

Такая агрессивная деятельность поднимает волну международной напряженности до самого высокого гребня политической нестабильности, взламывает каркас международных отношений, негативно влияя на развитие мировой экономики. Фактор большой политики, которая кардинально расходится с интересами человечества, ведет к катастрофе. Во многом это связано с кризисом современных систем выборов лидеров, когда во власти в крупных государствах оказываются плохо подготовленные, асоциальные лица, безответственные перед народом и историей.

### **Торгово-политическая война?**

Президент Дональд Трамп, едва приступив к своим обязанностям (январь 2017 г.), начал разрушать важнейшие международные договоры и соглашения, подписанные прежним президентом, на разработку которых ушли многие годы и труднейшие согласования с конгрессом и другими странами. Ранее упоминалось, что он объявил о выходе США из двух глобальных проектов — Транстихоокеанского торгового партнерства (далее — ТТП), в которое входили 12 стран Америки, Австралия и Азии; и Трансатлантического торгового и инвестиционного соглашения (далее — ТТиП) — в нем принимали участие США, Канада и 28 стран — членов ЕС. Вскоре он объявил о необходимости «пересмотра» действовавшего с 1995 г. континентального торгового соглашения между США, Канадой и Мексикой (далее — НАФТА). Новый президент предупредил Китай, что больше не потерпит односторонние выгоды в пользу Китая от двусторонней торговли (профицит в пользу Китая в 2017 г. больше 350 млрд долл.). Затем он заявил о необходимости пересмотра отношений с Кубой, а также о выходе Америки из ядерного соглашения, заключенного при посредничестве с МАГАТЭ после многолетних труднейших переговоров между Ираном, ЕС, США и Россией относительно снятия санкций с Ирана в обмен на его обязательство не обогащать уран и безоговорочно допускать контрольные инспекции МАГАТЭ на соответствующие иранские объекты (известного как ядерная сделка). И наконец, президент Трамп объявил о выходе США из Парижского соглашения по климату, заключенного также в ходе множества труднейших переговоров между более чем 80 странами мира, при активном участии ООН. После всего этого Трамп обрушился на Северную Корею, угрожая «огнем и яростью», если «человек-ракета» (Ким Чен Ын) не прекратит испытания ракет большой дальности. В ответ северокорейский лидер обозвал его «безмозглым старикашкой» и пригрозил применить свой ядерный арсенал, если Трамп не прекратит шантаж. Вскоре обе стороны договорились о необходимости начать переговоры. Они начались 12 июня в Сингапуре. И разумеется, ни о какой денуклеаризации речь не шла: корейская сторона хорошо помнит об участии Муамара Каддафи и Саддама Хусейна, согласившихся на аналогичные требования США. Затем Трамп объявил о признании Иерусалима столицей Израиля и через краткое время осуществил перевод американского посольства

из Тель-Авива в Иерусалим. Это все сопровождалось бурными протестами палестинцев, вспышками бунтов; при их подавлении Израиль использовал вооруженные силы, в результате погибло около 100 человек. Это на совести прежде всего Дональда Трампа и израильского руководства. Так мир не устанавливают — скорее, рождают семена для будущей большой войны.

С 1 июля президентом США принято решение о введение пошлин на сталь, алюминий и некоторые другие товары, ввозимые в США Евросоюзом и Канадой (дополнительно к санкциям, принятым ранее к другим странам, в т.ч. России, Ирану и т.д.).

Казалось, с Китаем достигнуты договоренности: в ходе двусторонних переговоров (апрель—май 2018 г.) Китай обязался резко нарастить свои закупки в Америке: самолетов «Боинг», автомобилей, целого ряда промышленных изделий, соевых бобов и т.д. По расчетам, эти и другие мероприятия могли снизить китайский профицит более чем в двое уже в 2020 г. Но уже через две недели без всяких переговоров американская сторона объявляет о повышении тарифов на целый класс товаров, поступающих на американский рынок, в т.ч. на авиатехнику, вертолеты, бульдозеры, алюминий и сталь. Трамп грозит поднять пошлины на многие тысячи товаров стоимостью 200 млрд долл., затем еще на 300 млрд долл. Это все, отметим, произошло после встречи американского президента с лидером Северной Кореи в Сингапуре, которая во многом состоялась в результате успешной посреднической роли Китая. Китай немедленно принял ответные меры, повысив пошлины на ввозимые из США товары: сою, оборудование, автомобили и др.

Ведущие страны ЕС, прежде всего Германия, Франция и Великобритания, дружно выступили против протекционизма Америки. На саммите G-7 в Канаде 8—9 июня они вместе с канадским премьером Джастином Трюдо, пригрозили ответными мерами, Трамп отказался подписать коммюнике по итогам саммита.

Новые, более высокие тарифы были введены сразу же после неудачного завершения саммита на сталь, алюминий, прокат и ряд других товарных групп ЕС, Канады и Мексики (с 1 июля они вступили в силу). В свою очередь ЕС ввел в действие пошлины на ввоз американских товаров в качестве ответных мер на введенные Вашингтоном тарифы. Термин «торговая война» все чаще используют политики многих стран, в том числе стран ЕС, Китая и др., в оценках своих отношений с Америкой и общей ситуации в мире.

Подчеркивая необходимость упорядочить отношения Америки с Россией, Трамп без колебаний принимает новые санкционные меры против нее. Так, в апреле США ввели ограничения против 26 россиян и 15 компаний, в июне приняты персональные репрессалии против ряда физических лиц и трех крупных промышленных компаний. Все они якобы нарушили положения Закона о противодействии противникам Америки и санкциях против них (от 2 августа 2017 г.)

О глубинных мотивах Трампа, объявившего чуть ли не всемирную торговую войну, зарубежные и отечественные аналитики высказываются приблизительно однотипно. Например, одни исходят из того,

что Трамп, представляя реальный сектор экономики, поддерживает отечественное сталелитейное и машиностроительное производство в штатах Огайо и Пенсильвания (в которых к тому же вскоре должны пройти выборы губернаторов). Другие исходят из более общих интересов президента, пришедшего к власти под лозунгом «Сделать Америку снова Великой». В Европе решения США вызвали шок: «Установленные американские односторонние пошлины являются необоснованными, противоречат правилам ВТО и представляют протекционизм в чистом виде», — заявил председатель Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер. И даже ближайший сосед Америки — Канада — в лице министра иностранных дел Кристи Фриланд жестко отметила: «Эти односторонние тарифы, введенные под предлогом защиты национальной безопасности США, несовместимы с международными торговыми обязательствами США и правилами ВТО» [7, С. 3]. Все это отчетливо обозначило торгово-политическую войну США чуть ли не со всем миром.

Такое предельно легковесное отношение к принятию важнейших решений, в т.ч. отказ от подписанных и вступивших в действие важных многосторонних международных соглашений и договоров, некоторые из которых стали частью международного права, *подрывает основу и статус этих актов*. С античных времен правители считали своим долгом соблюдать заключенные международные договоры. И хотя некоторые из них действовали так же, как и Трамп, но в целом, как свидетельствует история, договоры соблюдались. Нарушив принцип обязательности исполнения международных актов, Дональд Трамп нанес удар по современному международному праву, дискредитировал политическую и дипломатическую практику, положил начало тенденции рассматривать международный договор как мало к чему обязывающий «проходной» документ «разового пользования». Одновременно он заложил основы новой, вульгарной, грубой доктрины предельного национального эгоизма с примесью протекционизма. В результате американский президент девальвировал ВТО; в американских СМИ пишут даже о том, что якобы Трамп может вывести США из этой важной международной организации. Все это, однако, не разделяется большинством американского общества. Значительная его часть сильнее всего встревожена. Но и та часть, которая не разделяет политику Трампа, настроена на ужесточение отношений с Россией, которая обвиняется в агрессии, во вмешательстве во внутренние дела Америки (через кибератаки). Американское общество разделено, оно неоднозначно относится к встрече между Трампом и Путиным, намеченной на 16 июля.

Политически, социально и интеллектуально подготовленные лидеры, понимающие свою ответственность перед страной и миром, конечно же, так не действуют. Видимо, сказывается долгая работа в современных бизнес-структурах, в которых в последние десятилетия вся деятельность подчинена задачам получения прибыли любой ценой, а правовые и морально-нравственные ценности притуплены до предела. В этой связи, отмечу, в российском экспертном сообществе все еще преобладают наивно-сочувственные ноты в отношении президента Трампа — дескать, «он хорошо относится к России, но злой

Конгресс мешает ему». И другой тезис: «Трамп стремится выполнить все обещания, данные в ходе избирательной кампании». Возможно, жесткий контроль Конгресса над Трампом-президентом — это благо, поскольку неизвестно, к чему привела бы его необузданная натура без этих ограничений. Что касается «обещаний» — они часто бывают абсурдными, наносящими огромный ущерб и своей стране, и миру. К этой категории относятся многие «обещания» Трампа, и попытка их выполнить не делает его ни честным, ни эффективным президентом, но наносит огромный вред делу мира и безопасности.

### *Репрессалии против России*

В симпатиях к России Трампа невозможно заподозрить, хотя он открытых выпадов против России не допускает. В Сирии и на Украине его противостояние России даже более жесткое, по сравнению с «нелюбимым» в российском истеблишменте правлением Барака Обамы. Трамп без колебаний подписал антироссийский санкционный закон 2 августа 2017 г. «О противодействии противникам Америки»<sup>1</sup>, а 29 января 2018 г. представил Конгрессу обширный «Кремлевский список» (более 200 фамилий) правящей элиты России во главе с премьером Д. Медведевым как потенциальных претендентов на санкции, в соответствии с указанным выше законом. В апреле 2018 г. санкции против России были усилены и расширены.

В общей сложности с 2014 г. по апрель 2018 г. под американскими санкциями оказались 439 компаний — государственных, смешанных и частных и 245 должностных лиц и общественных деятелей. Причем, *отличие* американских санкций от санкций, введенных ЕС и другими странами, состоит в их *высокой динамике*: они постепенно модернизируются и усложняются и прямо связываются с политикой российского руководства<sup>2</sup>; в их обоснование используются приписываемые Кремлю «преступления»<sup>3</sup>.

Очевидно стремление оказать влияние на страну — объект репрессалий, которое приведет к усложнению внутренней ситуации, осложнит экономическое и социальное положение. Но, как доказывает многовековой опыт таких репрессалий, *они редко достигают своих целей, как и контрсанкции*, вводимые страной, подвергшейся санкциям в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Но в долгосрочном плане *они загоняют страну в режим автаркии* по причине углубления изоляционизма и «затухания» позитивного влияния лучших мировых опытов.

В настоящее время США и Западная Европа представляют собой почти равные по мощи экономические комплексы, взаимодействующие

<sup>1</sup> «Акт о противодействии оппонентам Америки посредством санкций» (№ 115-44 от 2 августа 2017 г.). H.R. 3364 — Countering America's Adversaries Through Sanctions Act.

<sup>2</sup> Вначале это были обвинения в агрессии против Украины, к ним прибавились обвинения во вмешательстве в избирательную кампанию в США в 2016 г. на стороне Трампа.

<sup>3</sup> Например, ссылки на непонятную ситуацию вокруг дела бывшего полковника ГРУ, вместе с дочерью якобы отравленного в Солсбери газом «Новичок» российскими спецслужбами.

через тесное сотрудничество в жесткой конкурентной борьбе их корпораций. Они предельно взаимосвязаны и взаимозависимы, имеют совпадающие интересы, при явном доминировании североатлантического элемента. Совокупный потенциал США и ЕС огромен — 50% мирового ВВП (39 трлн долл. — почти равные доли ВВП), 31% объема глобальной торговли (25 трлн долл.). Объем двусторонней торговли товарами и услугами (24 трлн долл. в 2017 г.) и инвестиций (4,5 трлн долл.) и почти равные размеры ВВП (в пределах 19,5 трлн долл. у США и 18,7 трлн долл. у ЕС).

Противостоять этим двум главным мировым центрам экономической мощи Россия не в состоянии. Однако, на мой взгляд, ни США, ни тем более ЕС *не преследуют цель уничтожения нашей экономики* (если бы она ставилась, то вполне могла быть достигнута). А потому важно, чтобы такая цель ими не ставилась в будущем. Исходя из этого, не следует *принимать «контрсанкции против всех, кто не с нами»*. Контрсанкции вообще не следовало принимать. Но если страна встала на этот путь, надо указать, что конкретно должно быть направлено против каждой страны.

На деле имеет место странная ситуация: против России принимаются конкретные меры, вплоть до должностных лиц, банков, компаний; диктуется линия их поведения и т.д. Россия ввела в действие ответные санкции, причем не особенно индивидуализируя эти меры в отношении конкретных компаний, по принципу «против всех». Здесь, очевидно, сказалось неумение долго и терпеливо работать, определяя, какова вовлеченность того или иного государства и их компаний в санкции против нашей страны (формально, как Япония, или с удовольствием, как Великобритания), и выявляя уязвимые точки нанесения контрсанкционного удара. Хотя таких уязвимых точек, по сути, найти невозможно. Не будет же страна прерывать поставки в Европу газа и нефти! А других невосполнимых для Запада товаров у нас нет.

На мой взгляд, не следовало вводить ответные санкции вообще, как поступал СССР, а с 1989 г. — Китай. Кто помнит об антикитайских санкциях, введенных США и ЕЭС в 1989 г. в связи с событиями на площади Тяньаньмэнь? И что особенно важно — напряженные и, более того, откровенно враждебные отношения, сложившиеся между Россией, с одной стороны и США и некоторыми другими — с другой, отравляют общее мировое политическое пространство, подрывают доверие между лидерами стран и базовые основы международного сотрудничества, делают общий мир намного более опасным, а ситуацию — непредсказуемо напряженной.

Уникальность современных отношений между Вашингтоном и Кремлем, в отличие от самых опасных периодов противостояния советско-американских отношений, в том, что *у обеих сторон нет желания искать и находить компромиссы*. Одна сторона исходит из неизмеримой финансово-экономической мощи. Другая — из своего могучего ракетно-ядерного потенциала. И обе пугают мир военными приготовлениями, ростом числа армейских маневров и учений, демонстрацией новейших средств ведения войны.

Так мир не устанавливают и доверие не приобретают. Однако к этому надо стремиться, в т.ч. через необычайно плотную политико-дипломатическую активность, начиная от официальной до народной дипломатии в ее множестве разновидностей.

### ***Противоречия российской политики***

Со времен начала роста цен на русскую нефть на мировых рынках (с мая 1999 г. и особенно интенсивно с 2003 г.) я неизменно поднимаю одни и те же вопросы.

Почему в нашей богатейшей минеральным сырьем стране цены на бензин, керосин, дизельное топливо, а также электроэнергию должны быть на мировом уровне?

Неужели за два десятилетия такой политики правящим кругам не стало ясно, что в таком ценовом курсе главная причина предельно низких темпов экономического роста и развития?

Почему за четверть века реформ в стране не построено ни одного нового нефтеперерабатывающего завода?

Почему не восстановлен ни один из знаменитых грозненских НПЗ (на которых производили до 40 видов продукции высокой переработки), разрушенных в ходе двух жестоких войн? А ведь нефтяная промышленность здесь действовала с конца XIX столетия (как и в Баку).

Ответы просты: интересы максимизации прибыли как частными компаниями в отрасли, так и директорами государственных компаний (реализующими права собственников при полном отсутствии какого-либо подобия контроля со стороны общества) явно *доминируют над интересами общества*. Поэтому вся рента снимается в пользу монополий-корпораций, как государственных, так и частных, и, естественно, в интересах политической бюрократии. Очень легко гнать сырую нефть и газ за границу, строить заводы *надо уметь*. Понятие «рынок» для них — удобная ширма, за которой скрываются не только эгоистические интересы предельно узкой социальной страты, но и неумение распоряжаться огромными богатствами страны в целях намного более эффективного ведения хозяйства и роста уровня жизни населения. Да и зачем им это?

Лет двадцать автор (как и покойный академик Д. Львов) поднимал проблему привязки Пенсионного фонда к ренте, предлагая установить небольшой специальный («скользящий») налог на добычу полезных ископаемых (далее — НДПИ), поступающий непосредственно в этот Фонд, что решило бы проблему пополнения его источников. Этим самым был бы реализован и важный принцип, воплощенный в Конституции: «Недра являются собственностью народа...», — поскольку каждый, достигший определенного возраста, неизбежно становится пенсионером. Вместо этого предпочли целое десятилетие заниматься пустыми разговорами о повышении пенсионного возраста, как будто это решит вопрос повышения уровня жизни пенсионеров, как и все хитроумные схемы накоплений. Как гласит восточная мудрость: «Из пустого бочонка ничего не может вытечь, кроме пустоты».

Низкие внутренние цены на сырье и источники энергии — одна из главных предпосылок успешного развития целой группы азиатских стран, в т.ч. Южной Кореи и Китая. В определенной мере такая политика обеспечивается за счет внутренних кредитных заимствований, в меньшей мере — субсидий. Представьте себе, если бы Китай проводил такую же ценовую политику, как и российское руководство, смогла бы эта страна за четверть века стать второй промышленной державой мира? Да никогда!

Отечественные руководители непрерывно ссылаются на «достижения» — большие резервы и небольшую по размерам внешнюю и внутреннюю задолженность. Но почему они не задумываются над одним вопросом: задолженность США, Японии, Китая, да и стран ЕС огромная, но это никак не отражается на росте их экономики и уровне жизни населения. Скорее всего, речь идет об эффективном использовании кредитных ресурсов в целях развития. Для этого и предназначен кредит, в т.ч. в форме государственных заимствований. Отечественные резервы играют роль сокровищ, напоминая весь тот хлам, который натащил голевский Плюшкин.

Подчеркну, президент В.В. Путин в своих выступлениях по экономической тематике в основном высказывает четкие, здравые суждения и принимает верные решения. В частности, в его известных майских указах (2012 г.) им ставилась задача существенно повысить заработную плату учителям, врачам, преподавателям вузов и техникумов, другим трудящимся социальных отраслей. Однако ни правительство, ни парламент *не предусмотрели выделение финансовых ресурсов* для реализации этих указов.

В результате *вся тяжесть их проведения обрушилась на регионы*, на областные, краевые, республиканские органы власти и крупные города. Не имея необходимых для решения этих задач финансовых ресурсов, *они стали на путь «оптимизации»*: сокращение штатной численности учителей, врачей, преподавателей, научных сотрудников, уплотнение нагрузок только для того, чтобы отчитаться о повышении зарплат указанным категориям трудящихся, служащих и т.д. В результате резко *возросла интенсивность эксплуатации труда*, стали неразумно объединяться школы, больницы, вузы и т.д. Естественно, это вызвало известную напряженность в обществе, стали возникать сомнения в правильности действий президента, правительства, региональных и муниципальных властей.

Так, вполне здравая и нужная идея главы государства *привела к обратному результату*, к ухудшению положения людей. Это — яркое свидетельство неадекватности всей огромной системы исполнительной власти сверху донизу. А что произойдет с исполнением недавнего майского указа президента? Напомню, что ожидаемый рост мировой экономики в 2019–2020 гг. — 3,8%; рост экономики США — в пределах 3%, Китая — 6,5%, Индии — в пределах 7%, Турции — около 6%, стран ЕС — в пределах 2,2%. А в России рост ожидается в пределах 1,5% [8]. И это «рынок», о котором говорил президент? Главные причины невыполнения обязательств, которые формирует президент, следующие:

- предельно низкий уровень управления громадным экономическим аппаратом государства на всех уровнях;
- предельная экономическая централизация;
- крайняя безответственность бюрократии;
- культивирование чиновничества и личной преданности, заменяющее эффективность; бесконтрольность власти на всех уровнях;
- отсутствие четко определенной сменяемости всей системы исполнительной власти.

Можно сколько угодно ругать США, но мэр Нью-Йорка может занимать этот пост только два раза по два года; губернатор — два срока по четыре года. Это создает обстановку предсказуемости, делает политический процесс динамичным; происходит постоянная смена политиков и чиновничества.

Одно свидетельство упадка профессионализма правящей бюрократии на федеральном уровне было представлено в одном из докладов Счетной палаты России. В частности, в нем приводилась информация о том, что ряд федеральных министерств «делегируют» свои функции исследовательским организациям (даже иностранным), поручая им подготовку докладов, отчетов и даже выступления должностных лиц, выплачивая огромные гонорары исполнителям «бумаг» [9, С. 1].

Такая практика опасна для страны в т.ч. потому, что блокирует возможность проведения эффективной внешней политики. Когда эта политика не опирается на мощную экономику, она обречена на провал. России нужны высокие экономические и социальные достижения как основа успешной международной политики. И здесь одной силы недостаточно, тем более что у противника этой силы не меньше, скорее, у него ее больше — не стоит заблуждаться на этот счет. Актуальность проблемы экономического роста и развития необычайно возросла, поскольку антироссийские репрессалии осложнили финансово-экономическую и социальную обстановку в стране, наложившись на многолетний застой и депрессию в экономике. Российский кризис вызвал соответствующий кризис в экономиках ее союзников также по ЕАЭС, а это может негативно сказаться на долгосрочных интересах России и всех участников Союза, в т.ч. и с точки зрения сопоставимости потенциалов с противниками и партнерами.

В развитии и расширении торгово-экономических отношений имеются серьезные возможности, и их надо умело использовать, прежде всего в ЕАЭС и Европе, почти потерявшей свой политический суверенитет. Это начинают осознавать в столицах Европейского союза. Одним из возможных направлений укрепления позиций ЕС перед натиском США, укрепления суверенитета Евросоюза, как представляется, могло бы стать *развитие политико-дипломатических отношений ЕС с ЕАЭС*. Но этому препятствуют не только чрезмерная зависимость Европы от США и слабое европейское лидерство, но и слабая экономическая динамика в ЕАЭС, незавершенность институциональных конструкций, и возникающие на этой базе «раздражители». Их следовало бы поскорее устранить — понять, что ни Европа, ни Китай нам не заменят ни Белоруссию, ни Казахстан, ни другие страны Союза.

Сближение Москвы с ЕС и столицами Европы — нормализация отношений — критически необходимо, узлы противоречий надо расширять. В противном случае эскалация напряженности может достичь предельной стадии. Нельзя сказать, что у российской стороны имеются крупные идеи, привлекательные для оппонентов, — они не менее бедны, чем те, которые России предлагаются США и Брюсселем. К сожалению, обе стороны ничего не предлагают конкретного.

Это касается и других конфликтов: армянско-азербайджанского (в разрешении которого российская политика и дипломатия прикладывают минимум усилий); российского-грузинского, который также требует своего разрешения. Эти два конфликта, если их оставить в режиме саморазвития, окончательно *разделят Кавказ на две враждующие части*, что противоестественно для коренных интересов кавказских народов, столетиями живущих рядом в дружбе и мире.

Но главным фактором непрерывного роста напряженности в настоящее время выступает воссоединение Крыма с Россией и события на востоке Украины. При всей трудноразрешимости противоречий надо вести переговоры, искать и находить какие-то точки соприкосновения и с Украиной, и Вашингтоном, и с Брюсселем. Занимать позицию «абсолютно праведной стороны» и даже делать вид «обижаемой» Западом страны — это демонстрация либо откровенной слабости, либо растерянности. Не следует обольщаться — внешнеполитическая и внешнеэкономическая ситуации для страны предельно неблагоприятные и продолжают ухудшаться. Пассивная позиция, характерная для последнего периода, весьма опасна. Следует *переходить к активной внешней политике* с главными противниками-партнерами, искать пути для компромиссов.

Однако, как подчеркивал великий Ленин, бывают «компромиссы и компромиссы». Надо точно знать, где пределы компромиссов, а это — очень важное и общественное дело, не замыкающееся на произвольном толковании понятия «национальные интересы».

### Список литературы

1. *Drucker P.* The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society. № 9. 1968. P. 120.
2. *John K. Galbraith.* Economics and Public Purpose. Boston, 1973. P. 7.
3. *Touraine A.* La Societe Post-industrielle. Paris, 1969. P. 103.
4. Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). Доклад о торговле и развитии 2017 г. От мер жесткой экономии к глобальному росту. Обзор. ООН. Нью-Йорк и Женева, 2017. С. 11.
5. Oxfam. January, 2018; Еженедельник «Профиль». 23 апреля 2018. С. 6.
6. Эксперт, 23 апреля — 13 мая 2018. С. 42–43.
7. *Портанский А.* Европа шокирована американскими пошлинами // НГ. 6 июня 2018. С. 3.
8. Годовой отчет МВФ 2017. Содействие всеобъемлющему росту. Вашингтон, 2017.
9. *Соловьева О.* Государственные стратегии для России пишут иностранные агенты // НГ. 30 января 2018. С. 1.

**IRRATIONALISM OF THE EXCESSIVE INFLUENCE  
OF THE FACTOR OF POLITICS ON THE ECONOMY:  
GLOBAL TENDENCIES  
(part II)**

*The second part of the article presents the analysis of the world trend of poverty expansion, the beginning of which coincided with the introduction into the global macroeconomics of the neoliberal-monetarist ideology as a platform for a new policy. The article contains the arguments of well-known theoreticians regarding the expectations of the conflict-free development of capitalist society. But this hasn't happened, as it's evidenced by the concentration of super incomes under the control of extremely narrow social strata with the tendency of narrowing the middle classes and the deterioration of the socio-economic situation of workers. The author comes to the conclusion that the US actually "privatized" the whole world financial system in its own interests. And the Federal Reserve System acts as the manager of all the central banks of the world (except China). The paper shows the extraordinary aggressiveness of American presidents, without any hesitations using armed force in the name of "national interests" and ignoring other countries, as well as international treaties and agreements. This is especially true for President Donald Trump, who has declared trade war even to close allies, not to mention relations with Russia. The attention in the paper is paid to the economic policy of Russia and its international relations, showing their contradictions; the author analyzes President Vladimir Putin's goals and the attitude towards them on the part of the subjects of the management system. The author makes some proposals, aimed at the real implementation of the goals, declared by the President and concerning the country's development.*

**Key words:** the growth of poverty and inequality. US privatization of the world financial system, national interests, Federal Reserve System, sanctions and counter-sanctions, President Trump, President Putin, EU, EAEU, search for compromises

JEL: F29, F37, F42

*Дата поступления* — 04.06.2018 г.

***ХАСБУЛАТОВ Руслан Имранович***

член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой мировой экономики;  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.  
e-mail: Khasbulatov.RI@rea.ru

***HASBULATOV Ruslan I.***

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Corresponding Member of RAS;  
Head of the Department of World Economy, Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Per., Moscow, 117997.  
e-mail: Khasbulatov.RI@rea.ru

***Для цитирования:***

Хасбулатов Р. Иррационализм чрезмерного влияния фактора политики на экономику: общемировые тенденции (часть II) // *Федерализм*. 2018. № 3. С. 104–119.

*Олег МОРОЗОВ, Михаил ВАСИЛЬЕВ*

## КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВ ПО ПОКАЗАТЕЛЯМ СТРУКТУРНОЙ НЕОДНОРОДНОСТИ

*В федералистике широко применяется характеристика федерации как «единство в многообразии» или «многообразии в единстве». Фиксируется, что «единство» в своем пределе приобретает форму централизованного федерализма, устремленного к унитаризму. А «многообразии» в своей крайности сводится к несвязанному множеству федеративных частей, устремленному к сепаратизму. Обе крайности неприемлемы. Необходимо указать путь движения между ними. Однако проблема количественных измерений показателей «единства» и «многообразия» федеративных систем, а также их оптимального сочетания, остается слабо изученной. В статье определяются количественные измерители и дается оценка предельных значений структурной неоднородности федеративных государств, устанавливается количественный критерий оптимизации их структурного строения.*

**Ключевые слова:** структурная неоднородность, индекс неоднородности, федерация, субъект федерации, федерализм, федеративное государство  
JEL: R58

Проблематика федеративного устройства является сквозной темой на предметном поле федералистики. Его изучение вполне обоснованно признано предметной областью гуманитарного знания. Вместе с тем, в сфере федеративного строительства в настоящее время появляются работы, для которых характерно применение количественных методов и приемов. Это отражает востребованность исследований, от которых требуется более высокая точность оценок состояния и *перспектив развития федеративных систем*. И поэтому не случайно обращение разных специалистов (математиков и экономистов) к формулировке задач и решению проблем федеративного строительства на основе количественных методов исследований.

### *Методологические подходы к анализу*

Работа академика В.Л. Макарова [1], опубликованная в 2013 г., сосредоточена вокруг проблем иерархического строения федеративного государства. В частности, им предложены количественные методы

определения оптимального количества уровней иерархии, предельного количества уровней управления, числа жителей на нижнем уровне (муниципалитеты) и количества местных правительств. Он обнаруживает зависимость их численности от суммы затрат на единицу публично-го блага и затрат на функционирование правительств соответствующих уровней и выражает эту зависимость как оптимизационную математическую задачу. А сама задача решается им методом минимизации суммарных затрат на единицу публичного блага и затрат на создание и функционирование правительств определенного числа уровней. Дается формула для расчетов и приводятся их результаты [1, С. 87, 89].

В экономической регионалистике представлены близкие нам по методическим подходам работы В.Ю. Маслихиной, посвященные исследованию экономического неравенства между субнациональными территориями федеративного государства [2]. Ее исследование построено на расчетах известного в экономике универсального измерителя межрегионального неравенства — индекса Тейла. Она не только установила наличие нижнего и верхнего предельных значений допустимого межрегионального неравенства, но и доказала, что рост валового внутреннего продукта (ВВП) гарантирован лишь внутри интервала предельных значений индекса Тейла. За пределами интервала экономический рост не будет наблюдаться. При этом максимизация экономического роста будет достигаться при значениях индекса Тейла, располагающихся примерно в середине интервала предельных значений межрегионального неравенства.

Заметим, что и В.Л. Макаров, и В.Ю. Маслихина решают поставленную ими задачу как оптимизационную, т.е. как задачу сочленения разнонаправленных факторов. Мы полагаем, что представленная ими логика исследований, существенно отличающихся по тематике, *практически совпадает по своим методологическим предпосылкам*. Более того, их эвристические установки представляют собой частные случаи проявления известного принципа дополнительности, введенного в науку в начале XX в. физиком Н. Бором. Согласно этому принципу, для адекватного описания любого предмета исследования его нужно рассматривать в различающихся, часто противоположных системах описания. Кроме того, сам принцип как гносеологический отражает онтологическую двойственность самих материальных образований.

Феноменологическое описание федеративных систем и федеративных отношений имеет в своем арсенале множество проявлений двойственности: целое и части, единство и разнообразие, симметрия и асимметрия, интеграция и дифференциация, централизация и децентрализация, конкуренция и кооперация, центростремительность и центробежность, унитаризм и сепаратизм и т.д. При этом отражение в исследованиях лишь одной из сторон не может дать полноты понимания того, что есть федеративная система, и предоставить инструментарий управления федеративным строительством. Необходимо понимание оптимального сочленения этих взаимосвязанных сторон. Нам представляется, что количественные подходы к исследованию федеративных систем со стороны единства и разнообразия их струк-

турного строения должны иметь дополняющие друг друга познавательные результаты.

Федеративные государства могут исследоваться различными методами и сравниваться по различным количественным показателям. В частности, речь может идти об адаптации для нужд федералистики методов, уже выработанных в различных областях научного знания, но еще не нашедших здесь применения. Наиболее близкими для решения целевой задачи данной статьи по установлению количественно измеряемых показателей, отражающих атрибутивную двойственность их структурного строения, являются разработки уральского ученого В.Б. Вяткина [3] и белорусского философа Э.М. Сороко [4]. Закон структурной организации систем (В.Б. Вяткин) и сопряженный с ним закон структурной гармонии систем (Э.М. Сороко), а также вытекающие из них способы расчета показателей структурного строения федеративных государств, признаются нами методологическим основанием выстраивания траекторий движения между указанными крайностями в федеративном строительстве. Для федералистики такой подход представляет собой определенную новизну.

### ***Структурная неоднородность***

В работах В.Б. Вяткина (опубликованы в 2002—2009 гг.), посвященных разработке синергетической теории информации, сформулирован закон структурной организации систем. В соответствии с этим законом, «что бы мы ни делали с системой без изменения общего количества элементов, на сколько бы частей ни разбивали ее по значениям какого-либо признака и в каком бы соотношении по числу элементов ни находились между собой части, сумма „хаоса” и „порядка” в структуре системы всегда будет оставаться неизменной» [3, С. 7]. В.Б. Вяткин полагает, что при взаимном отражении взаимодействующих дискретных систем через совокупность своих частей происходит разделение отражаемой информации на отраженную часть, которой он придает смысл упорядоченности «негэнтропии отражения», и неотраженную часть, которая приобретает смысл «энтропии отражения», или хаоса в структуре системы. Порядок («негэнтропия отражения») и хаос («энтропия отражения») — это различия состояния атрибутивных характеристик двойственности некоторой системной целостности ( $A$ ), сумма которых, в соответствии с законом структурной организации систем, постоянна и равна логарифму числа  $A$ , выражающему мощность данной системной целостности.

$$\text{порядок} + \text{хаос} = \log_2 A(\text{const}). \quad (1)$$

Для удобства практических расчетов выражение (1) часто представляется в т.н. приведенной, нормализованной форме:

$$I_\Sigma + S = 1, \quad (2)$$

где  $I_\Sigma = \text{порядок}/\log_2 A$  и  $S = \text{хаос}/\log_2 A$  — удельные веса порядка и хаоса системного целого, в сумме составляющих единицу; они выражаются либо в долях от единицы, либо в %.

Применительно к строению системных образований их структурные характеристики «порядок» и «хаос» можно интерпретировать как структурный порядок и структурный хаос. Это позволяет утверждать, что удельные веса структурного порядка ( $I_{\Sigma}$ ) и структурного хаоса ( $S$ ) отражают структурную организацию системы как двойственного целого. Поскольку структуру любой системы в первую очередь характеризует количество ее частей, то можно утверждать, что показатели ее структурного порядка и структурного хаоса являются мерами структурной упорядоченности<sup>1</sup> и структурного разнообразия этой системы. Структурный порядок и структурный хаос соотносятся между собой таким образом, что чем более разнообразной является структура системы, т.е. чем больше частей выделяется в ее составе и чем меньше эти части отличаются друг от друга по числу элементов, тем больше значение структурного хаоса и меньше значение структурного порядка. И, наоборот, чем меньше частей в составе системы и чем большее доминирует какая-либо часть по числу элементов, тем больше значение структурного порядка и меньше значение структурного хаоса.

В качестве показателя структурной организации системных образований, представленных конечным множеством элементов, В.Б. Вяткин предложил использовать  $R$ -функцию, определяемую как отношение структурного порядка ( $I_{\Sigma}$ ) к структурному хаосу ( $S$ ):

$$R = I_{\Sigma} / S = \text{порядок/хаос.} \quad (3)$$

Значения  $R$ -функции показывают, что и в какой мере преобладает в структурной организации системного образования — структурный хаос или структурный порядок.

Так, если  $R > 1$ , то в структурной организации системы преобладает порядок, в противном случае, когда  $R < 1$ , — хаос. Если  $R = 1$ , то хаос и порядок уравниваются друг друга, и структурная организация системы признается равновесной и устойчивой. Тем самым степень приближения значения  $R$ -функции к единице выступает индикатором структурной равновесности исследуемой системы, при достижении которой предполагается, что она вступает в стационарный режим функционирования, приобретает структурную устойчивость, максимизируются ее функциональные проявления.

Поскольку значение  $R$ -функции исследуемой системы с конечным числом элементов  $m(A)$  находится в зависимости от дробности ее деления на части ( $N$ ), то теоретически можно представить, что все пространство возможных делений располагается в диапазоне от единицы ( $N=1$ ) (система не делится на части) до  $N=m(A)$  (система делится на количество частей, равное количеству ее элементов). Крайние значения диапазона дробности деления — это случаи вырожденных систем, такие системы и в природе, и в социуме не существуют, всякое системное образование имеет в своем составе соответствующие его природе части. Любые иные варианты дробления системного целого на части внутри указанного диапазона принципиально возможны. В.Б. Вяткину принадлежит доказательство того, что в пространстве возможных значений дробности деления системы на части существуют три интервала

значений  $N$ , которые подразделяют все системы на упорядоченные (левый интервал), упорядоченно-хаотичные, хаотично упорядоченные (центральный интервал), хаотичные (правый интервал) и границы которых определяются  $R$ -функцией [3, С. 10].

В левом интервале располагаются системы, у которых структурная упорядоченность всегда больше ее структурного разнообразия; в структуре системы наблюдается необратимое доминирование порядка над хаосом, справедливо неравенство ( $I_{\Sigma} > S$ ), а значение  $R$ -функции существенно больше единицы ( $R > 1$ ).

В правом интервале это системы, у которых структурная упорядоченность всегда меньше ее структурного разнообразия; наблюдается необратимое преобладание хаоса над порядком, справедливо неравенство ( $I_{\Sigma} < S$ ), а значение существенно меньше единицы ( $R < 1$ ).

В центральном интервале располагаются системы, у которых наблюдается тенденция к взаимному уравниванию структурной упорядоченности и структурного разнообразия; их количественные значения близки друг другу (в пределе  $I_{\Sigma} = S$ ), может иметь место преобладание как порядка над хаосом, так и хаоса над порядком, их доминирование является обратимым, значение  $R$ -функции близко к единице и может быть, как больше, так и меньше единицы.

Описанные информационно-синергетические функции хаоса и порядка и приведенная классификация систем, по В.Б. Вяткину, имеют универсальный характер и могут использоваться при структурном анализе любых дискретных систем с конечным множеством элементов [3, С. 10]. Он показал, что, когда некоторая система  $A$  с числом элементов  $m(A)$  делится по какому-либо признаку на  $N$  частей  $B_1, B_2, \dots, B_N$  с числом элементов в каждой части, соответственно равным  $m(B_1), m(B_2), \dots, m(B_N)$ , а сумма элементов всех частей  $m(B_i)$  охватывает все элементы системы  $A = m(A)$ , количественные выражения для расчета значений ее структурного порядка и структурного хаоса с учетом соотношения (1) имеют вид:

$$I_{\Sigma} = \sum_{i=1}^N \frac{m(B_i)}{m(A)} \log_2 m(B_i). \quad (4)$$

$$S = \log_2 m(A) - I_{\Sigma}. \quad (5)$$

Полагая, что строение федеративного государства характеризуется показателями структурной упорядоченности ( $I_{\Sigma}$ ) и структурного разнообразия ( $S$ ), необходимо определить их соотношение — индекс Вяткина — ( $R = I_{\Sigma}/S$ ), представляющее интегральный показатель его структурного строения. Для этого применяется следующий алгоритм действий [3, С. 11]:

- фиксируется показатель исследуемого признака у субъектов федерации —  $m_i$ ;
- вычисляются логарифмы  $m_i$  —  $\log_2 m_i$ ;
- вычисляются произведения —  $m_i \times \log_2 m_i$ ;
- определяется сумма —  $\sum m_i \times \log_2 m_i$ ;
- фиксируется показатель исследуемого признака у федерации —  $m(A) = \sum m_i$ ;
- рассчитывается значение показателя порядка —  $I_{\Sigma} = (\sum m_i \times \log_2 m_i) / m(A)$ ;
- вычисляется логарифм  $m(A)$  —  $\log_2 m(A)$ ;

- рассчитывается значение показателя хаоса —  $S = \log_2 m(A) - I_\Sigma$ ;
- определяется отношение —  $I_\Sigma / S = R$ .

Полученное численное значение  $R$  и есть искомое соотношение значений показателей структурного порядка ( $I_\Sigma$ ) и структурного хаоса ( $S$ ) в строении федеративного государства по исследуемому признаку.

Представленные  $S$ -,  $I_\Sigma$ - и  $R$ -функции в своей совокупности количественно отображают такие их характеристики, как упорядоченность (единообразие, гомогенность) и хаотичность (разнообразие, гетерогенность). В данной статье указанные структурные показатели *мы применяем для количественного определения* степени гомогенности/гетерогенности структурного строения федеративных государств по сложившимся на некоторый момент времени и вполне доступным параметрам.

Количественные значения показателей структурного строения ( $S$ ,  $I_\Sigma$  и  $R$ ) вычисляются нами на основании исходных данных 25 федеративных государств по численности населения. Они определяются на основе данных о количестве субъектов федерации, численности населения государства и всех составляющих его субъектов. За единицу измерения для вычисления индексов гетерогенности/гомогенности по численности населения принимается 1 человек. В связи с тем, что переписи населения в разных государствах проводятся в разные годы, одновременно собрать все точные и актуальные данные по численности не представляется возможным. В этой связи, в качестве материала для проведения расчетов были взяты наиболее актуальные на момент написания статьи и данные, представленные Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН (UNDESA) на 1 июля 2016 г., а также показания официальных национальных онлайн-счетчиков населения.

Результаты наших расчетов (в соответствии с приведенным выше алгоритмом) и ранжированный список федеративных государств по возрастанию значений  $R$ -функций в плоскости субъектов федерации по численности населения представлены в *таблице 1* (колонка 5).

Основываясь на анализе данных, представленных в *таблице 1*, можно сделать три вывода.

Первый. Наибольшее доминирование гомогенности (единообразия) в структурном строении федеративных государств по численности населения (в плоскости субъектов федерации) у федерации Босния и Герцеговина: доля структурной упорядоченности ( $I_\Sigma$ -функция) составляет 95,7%, доля структурного разнообразия ( $S$ -функция) — 4,3% и Бельгия:  $I_\Sigma$ -функция — 95,4%,  $S$ -функция — 4,6%. Федеративные системы этих стран демонстрируют существенный дисбаланс соотношения структурной упорядоченности и структурного разнообразия в своем делении с доминированием величины «структурного порядка», что отражается в наибольших значениях их  $R$ -функций в сравнении с иными федерациями. Босния и Герцеговина — это единственная из современных федераций, имеющая минимально возможную двухсубъектную структуру. А Бельгия единственная из современных федераций имеет «дублирующее» политико-административное деление — три региона и три культурно-языковых экстерриториальных сообщества. При этом численность населения Фламандского региона составляет около 60% от всего населения Бельгии.

Т а б л и ц а 1

**Ранжированный список федеративных государств  
по возрастанию значений величины их R-функций**

№ п/п	Федеративное государство	Значения индексов В.Б. Вяткина федеративных государств (по численности населения)				
		$S$	$I_{\Sigma}$	$R$	$S$ , доля от $\Sigma(I_{\Sigma} + S)$	$I_{\Sigma}$ , доля от $\Sigma(I_{\Sigma} + S)$
1.	Сент-Китс и Невис	3,47	12,02	3,46	0,224	0,776
2.	Россия	5,88	21,27	3,62	0,217	0,783
3.	Нигерия	5,08	21,98	4,33	0,188	0,812
4.	США	5,01	23,20	4,63	0,178	0,822
5.	Швейцария	4,06	18,88	4,65	0,177	0,823
6.	Мексика	4,60	22,14	4,81	0,172	0,828
7.	Венесуэла	4,23	20,47	4,84	0,171	0,829
8.	Бразилия	4,07	23,52	5,78	0,147	0,853
9.	Малайзия	3,57	21,18	5,93	0,144	0,856
10.	Аргентина	3,46	21,80	6,30	0,137	0,863
11.	Индия	4,10	26,07	6,36	0,136	0,864
12.	Мьянма	3,47	22,30	6,43	0,135	0,865
13.	Германия	3,48	22,77	6,54	0,133	0,867
14.	Австрия	2,94	20,06	6,82	0,128	0,872
15.	Непал	2,66	22,00	8,27	0,108	0,892
16.	Канада	2,50	22,48	8,99	0,100	0,900
17.	Микронезия	1,65	15,00	9,09	0,099	0,901
18.	Австралия	2,40	22,10	9,21	0,098	0,902
19.	ОАЭ	2,18	20,07	9,21	0,098	0,902
20.	Эфиопия	2,42	23,91	9,88	0,092	0,908
21.	Коморские острова	1,77	18,24	10,31	0,088	0,912
22.	Папуа — Новая Гвинея	1,91	20,89	10,94	0,084	0,916
23.	Пакистан	2,00	25,56	12,78	0,073	0,927
24.	Бельгия	1,07	22,32	20,86	0,046	0,954
25.	Босния и Герцеговина	0,94	20,78	22,11	0,043	0,957

Источник: расчеты авторов.

Второй. Наименьшее доминирование гомогенности в структурном строении по численности населения демонстрируют федерация Сент-Китс и Невис (доля структурной упорядоченности ( $I_{\Sigma}$ -функция) равна 77,6%, доля структурного разнообразия ( $S$ -функция) — 22,4%), а также федеративная Россия ( $I_{\Sigma}$ -функция — 78,3%,  $S$ -функция — 21,7%). Величины  $R$ -функции, т.е. соотношения структурной упорядоченности и структурного разнообразия, в строении этих федераций по данному

признаку имеют среди федеративных государств наилучшие значения. От других федераций они отличаются большей гетерогенностью расселения населения по субъектам федерации. Сент-Китс и Невис при самой малой среди федераций численности населения (56 183 чел.) имеет в своем составе 14 субъектов, и различия между ее субъектами по численности населения даже в несколько тысяч человек приводят по данному признаку к большей величине структурного разнообразия (гетерогенности). Неоднородность субъектов Российской Федерации по численному составу их населения также общеизвестна. Количество населения Хабаровского края и Чукотки (Дальневосточный федеральный округ) отличается в 28 раз, а Ленинградской области (Северо-Западный федеральный округ) и Ненецкого автономного округа — в 38 раз.

Третий. Принципиально важен вывод, что абсолютные величины  $R$ -функций всех федеративных государств, рассчитанные в плоскости субъектов федерации по численности их населения, имеют значения значительно больше единицы. Строение каждого из них характеризуется весьма существенным доминированием структурной упорядоченности (колонка 4 *таблицы 1*) над структурным разнообразием (колонка 3 *таблицы 1*). Их эмпирические значения далеки от критерия равновесности. Возникает вопрос: сохраняют ли федеративные государства, в соответствии с критерием В.Б. Вяткина, свойство обратимости доминирования (в процессе их структурных трансформаций) при столь существенном преобладании порядка над хаосом в их структурном строении, рассматриваемом в плоскости субъектов федерации? Соответствует ли дробность их деления на субъекты значениям центрального (равновесного) интервала, внутри которого величины  $R$ -функции близки к единице?

По В.Б. Вяткину, левая граница равновесного интервала, т.е. количественная величина дробности деления системных образований на части, соответствует корню квадратному от количества их первичных элементов  $[m(A)]$  [3, С. 9–10]. Применительно к федеративной России она равна 12 114 ( $\sqrt{146759300} = 12\,114$ ). Это минимальное необходимое значение величины дробности ее территориального деления, при котором она попадает в центральный (равновесный) интервал своих структурных показателей. Но полученная величина значительно больше количества субъектов Российской Федерации, равного 85. Отсюда следует единственный вывод: с позиций федеративного устройства, достижения структурной равновесности своего строения Россия, как и любое иное федеративное государство, не может мыслиться без большей дробности его территориального деления. Федеративное устройство приобретает иерархическую структуру, каждый уровень которой наделяется компетенцией по предоставлению гражданам публичных благ, и для ее реализации формируются соответствующие правительства. Количественные методы определения оптимального количества уровней иерархии, предельного количества уровней управления, числа жителей на нижнем уровне (муниципалитеты) и количества местных правительств представлены, как мы уже упомянули, в статье В.Л. Макарова [1].

Если по состоянию на 2002 г. (начало муниципальной реформы) в России насчитывалось чуть более 12 000 муниципальных образований и их количество не достигало левой границы равновесного интервала, то к началу 2014 г. в процессе реализации Федерального закона № 131-ФЗ<sup>1</sup> зарегистрированы 21 619 городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. Величина ее  $R$ -функции, рассчитанной по изложенному выше алгоритму в плоскости муниципальных образований по численности населения, достигла значения  $R=1,29$ . Тем самым Россия уверенно вошла в центральный равновесный интервал значений ее структурных показателей. Муниципальная реформа в 2000-е гг. в части увеличения количества муниципальных образований может быть оценена как реакция на действие *закона структурной организации систем* В.Б. Вяткина.

### **Структурный потенциал развития**

Сущность *закона структурной организации систем*, по В.Б. Вяткину, заключается в том, что максимально возможного уровня развития и наивысшего проявления присущего им качества системные образования приобретают тогда, когда порядок и хаос в их структурном строении уравновешены, т.е. когда значения величин их структурного порядка и структурного разнообразия равны ( $I_{\Sigma} = S$ ) [4, С. 30]. В силу того что произведение двух неотрицательных чисел с постоянной суммой является максимальным, когда числа равны, количественное выражение структурного потенциала развития ( $D$ -функции) может быть определено как произведение фактических значений  $I_{\Sigma}$ -функции (т.е. индекса гомогенности системы) и  $S$ -функции (т.е. индекса гетерогенности системы):

$$D_{\text{факт}} = I_{\Sigma} \times S. \quad (6)$$

Поэтому сравнение федеративных систем с точки зрения их структурного потенциала развития может осуществляться путем сопоставления фактических значений их структурного потенциала развития ( $D$ -функций), рассчитанных в соответствии с соотношением (6). Результаты расчетов фактических значений величины функций структурного потенциала развития ( $D_{\text{факт}}$ ) по численности населения и ранжированный список 25 современных федеративных государств по убыванию их  $D$ -функций представлены в колонке 7 *таблицы 2*.

Как следует из *таблицы 2*, количественное значение фактического показателя структурного потенциала развития ( $D_{\text{факт}}$ ) федеративного государства в существенной степени находится в зависимости от уровня сложности его структуры, т.е. от количества субъектов, входящих в его состав. Чем сложнее структура федерации, чем большее количество субъектов входит в ее состав, чем больше отличаются субъекты между собой по исследуемому признаку, тем большим количественно измеряемым структурным потенциалом развития обладает федерация.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Т а б л и ц а 2

**Ранжированный список федеративных государств по убыванию значений величины  $D_{\text{факт}}$**

№ п/п	Число субъектов федеративных государств	Значения структурных показателей ( $I_{\Sigma}$ , $S$ ) и фактические значения структурного потенциала развития ( $D_{\text{факт}}$ )				
		$I_{\Sigma}$	$S$	Доля $S$	Доля $I_{\Sigma}$	$D_{\text{факт}}$
1.	Россия (85)	21,27	5,88	0,217	0,783	125,08
2.	США (50)	23,20	5,01	0,178	0,822	116,30
3.	Нигерия (37)	21,98	5,08	0,188	0,812	111,73
4.	Индия (35)	26,07	4,10	0,136	0,864	107,00
5.	Мексика (32)	22,14	4,60	0,172	0,828	101,85
6.	Бразилия (27)	23,52	4,07	0,147	0,853	95,70
7.	Венесуэла (24)	20,47	4,23	0,171	0,829	86,59
8.	Германия (16)	22,77	3,48	0,133	0,867	79,36
9.	Мьянма (14)	22,30	3,47	0,135	0,865	77,38
10.	Швейцария (26)	18,88	4,06	0,177	0,823	76,58
11.	Малайзия (13)	21,18	3,57	0,144	0,856	75,68
12.	Аргентина (24)	21,80	3,46	0,137	0,863	75,47
13.	Австрия (9)	20,06	2,94	0,128	0,872	58,91
14.	Непал (7)	22,00	2,66	0,108	0,892	58,60
15.	Эфиопия (11)	23,91	2,42	0,092	0,908	57,85
16.	Канада (13)	22,48	2,50	0,100	0,900	56,21
17.	Австралия (8)	22,10	2,40	0,098	0,902	52,98
18.	Пакистан (8)	25,56	2,00	0,073	0,927	51,06
19.	ОАЭ (7)	20,07	2,18	0,098	0,902	43,72
20.	Сент-Китс и Невис (14)	12,02	3,47	0,224	0,776	41,76
21.	Папуа — Новая Гвинея (22)	20,89	1,91	0,084	0,916	39,87
22.	Коморские острова (3)	18,24	1,77	0,088	0,912	32,22
23.	Микронезия (4)	15,00	1,65	0,099	0,901	24,71
24.	Бельгия (3+3)	22,32	1,07	0,046	0,954	23,99
25.	Босния и Герцеговина (2)	20,78	0,94	0,043	0,957	19,52

Источник: расчеты авторов.

Поскольку структура Российской Федерации обладает наибольшей, по сравнению с другими современными федерациями, сложностью, а количественные значения гомогенности ( $I_{\Sigma}$ ), характеризующей структуру страны со стороны упорядоченности, и количественное значение гетерогенности ( $S$ ), характеризующей ее с точки зрения разнообразия, оказываются относительно близкими друг к другу (строка 2 табл. 1), то по структурному потенциалу своего развития ( $D_{\text{факт}}$ ) Российская

Федерация оказывается на первом месте среди федеративных государств (строка 1 *табл. 2*).

При этом федерация Сент-Китс и Невис, имеющая 1-й ранг по количественному показателю  $R$ -функции, занимает по структурному потенциалу развития ( $D_{\text{факт}}$ ) не ожидаемое 1-е, а лишь 20-е место среди 25 федеративных государств в силу сравнительно меньшего количества субъектов. В этой связи вполне закономерно на последнем месте оказывается двухсубъектная федерация Босния и Герцеговина с минимальным количеством субъектов.

Далее весьма показательным сравнение фактической величины структурного потенциала развития системного образования ( $D_{\text{факт}}$ ) с его максимально возможной величиной ( $D_{\text{max}}$ ), которая зависит исключительно от мощности системы (от количества первичных элементов по исследуемому признаку) и рассчитывается, согласно В.Б. Вяткину, независимо от величины значений показателей структурной неоднородности системы по формуле:

$$D_{\text{max}} = (\log_2 M)^2 / 4, \quad (7)$$

где  $M$  — величина показателя федерации по некоторому исследуемому признаку [4, С. 30].

Проведем сравнение фактических ( $D_{\text{факт}}$ ), а это данные колонки 7 *таблицы 2*, и максимально возможных значений ( $D_{\text{max}}$ ) структурного потенциала развития федеративных государств в плоскости субъектов федерации по численности населения. Величина  $D_{\text{max}}$  рассчитывается по формуле (7) с применением следующего алгоритма действий:

- фиксируется численность населения федеративного государства —  $M$ ;
- вычисляется логарифм  $M$  —  $\log_2 M$ ;
- величина  $\log_2 M$  возводится в квадрат —  $(\log_2 M)^2$ ;
- квадрат величины  $\log_2 M$  делится на 4 —  $(\log_2 M)^2 / 4$ .

Полученное численное значение  $D_{\text{max}}$  и есть искомая величина максимально возможного значения структурного потенциала развития соответствующего федеративного государства. Результаты вычислений величины  $D_{\text{max}}$  по каждому из 25 федеративных государств представлены в колонке 6 *таблицы 3*. Колонки 3, 4 и 5 *таблицы 3* воспроизводят значения  $I_{\Sigma}$ ,  $S$  и  $D_{\text{факт}}$  *таблицы 2* (данные колонок 3, 4 и 7 соответственно).

Из анализа данных *таблицы 3* следует, что наибольший разрыв между фактическим значением структурного потенциала развития и его максимально возможным значением характерен для Боснии и Герцеговины, Бельгии и Пакистана. Степень достижения максимально возможных значений ( $\Delta D$ ) у этих федераций, в сравнении с иными федеративными государствами, минимальна. Минимальное значение этот разрыв принимает у федерации Сент-Китс и Невис, Российской Федерации, Нигерии, США и Швейцарии, которые в ранжированном ряду федеративных государств по показателю  $\Delta D$  занимают соответственно 1, 2, 3, 4 и 5-е места.

Т а б л и ц а 3

**Ранжированный список федеративных государств по убыванию степени приближения отношения величины фактического ( $D_{\text{факт}}$ ) к максимально возможному значению ( $D_{\text{макс}}$ ) структурного потенциала развития федеративного государства ( $\Delta D$ )**

№ п/п	Федерация	$I_{\Sigma}$	$S$	$D_{\text{факт}}$	$D_{\text{макс}}$	$\frac{\Delta D}{(D_{\text{факт}}/D_{\text{макс}})} \times 100$ , в %
1.	Сент-Китс и Невис	12,02	3,47	41,76	60,01	69,59
2.	Россия	21,27	5,88	125,08	184,26	67,88
3.	Нигерия	21,98	5,08	111,73	183,13	61,01
4.	США	23,20	5,01	116,30	199,02	58,44
5.	Швейцария	18,88	4,06	76,58	131,54	58,22
6.	Мексика	22,14	4,60	101,85	178,80	56,96
7.	Венесуэла	20,47	4,23	86,59	152,50	56,78
8.	Бразилия	23,52	4,07	95,70	190,33	50,28
9.	Малайзия	21,18	3,57	75,68	153,22	49,39
10.	Аргентина	21,80	3,46	75,47	159,49	47,32
11.	Индия	26,07	4,10	107,00	227,60	47,01
12.	Мьянма	22,30	3,47	77,38	166,02	46,61
13.	Германия	22,77	3,48	79,36	172,36	46,04
14.	Австрия	20,06	2,94	58,91	132,25	44,54
15.	Непал	22,00	2,66	58,60	152,02	38,55
16.	Канада	22,48	2,50	56,21	156,00	36,03
17.	Микронезия	15,00	1,65	24,71	69,31	35,65
18.	ОАЭ	20,07	2,18	43,72	123,70	35,34
19.	Австралия	22,10	2,40	52,98	149,98	35,32
20.	Эфиопия	23,91	2,42	57,85	173,28	33,39
21.	Коморские острова	18,24	1,77	32,22	100,06	32,20
22.	Папуа — Новая Гвинея	20,89	1,91	39,87	129,90	30,69
23.	Пакистан	25,56	2,00	51,06	189,81	26,90
24.	Бельгия	22,32	1,07	23,99	136,85	17,53
25.	Босния и Герцеговина	20,78	0,94	19,52	117,91	16,55

Источник: расчеты авторов.

Обращает на себя внимание Индия, которая в силу наибольшей численности населения (мощности) обладает также наибольшим среди федераций расчетным значением структурного потенциала развития ( $D_{\text{макс}} = 227,6$ ). Но фактически достигнутое его значение ( $D_{\text{факт}} = 107,0$ ) ставит ее лишь на 11-е место в ранжированном ряду федераций по показателю  $\Delta D$ . Индия с ее более чем миллиардным населением, 28 штатами, шестью союзными территориями и одним столичным округом (со статусом субъектов федерации) с точки зрения ее структурных показателей,

на наш взгляд, нуждается в повышении своей структурной сложности и *увеличении количества федеративных субъектов*. Одновременно это означало бы расширение возможностей ее граждан принимать участие в решении задач регионального значения. Аналогичным образом можно судить о структурном потенциале развития Мексики, Венесуэлы, Бразилии, Аргентины, а также Эфиопии и Пакистана. Характер структурных показателей Российской Федерации приводит к необходимости проявлять большую осторожность при оценке аргументов политиков и экспертов, призывающих к укрупнению областей и автономных округов (а равно и муниципальных образований). Такой шаг снизит величину ее структурного потенциала развития, рассматриваемого в плоскости субъектов Федерации по численности населения.

### *Структурная гармония систем*

В процессе рассмотрения границ центрального интервала, внутри которого системное образование сохраняет равновесное соотношение порядок/хаос в своем структурном строении, дан способ определения его левой границы, но осталась неопределенной величина его правой границы. Эта граница, по В.Б. Вяткину, определяется как одна четвертая количества первичных элементов  $[m(A)/4]$ . Для Российской Федерации, например, ее количественное значение составляет громадную величину, а именно 36689825 единиц ( $146759300/4 = 36689825$ ). Очевидно, что у страны *не может быть такого количества структурных единиц с публично-правовым статусом*. Необходимы дополнительные основания для определения оптимальной их численности. Требуется дополнительный эвристический критерий, в соответствии с которым системные образования сохраняют не только равновесные значения показателей «структурный порядок» и «структурное разнообразие» в своем строении, но и потенциал развития.

Направление поиска и инструментализация такого критерия при структурном анализе систем различной природы (в т.ч. социальных образований) представлены Э.М. Сороко [4]. Сформулированный им *закон структурной гармонии дискретных систем* утверждает, что системы обретают гармоничное строение, стационарный режим существования, структурно-функциональную устойчивость и сохраняют способность к развитию тогда и только тогда, когда «различия внутри единства, взаимоисключающие, но и взаимодополняющие, связанные противоположности, логически непересекающиеся классы или состояния субстрата некоторого целого» соответствуют *принципу кратных отношений* [4, С. 150]<sup>2</sup>. При этом Э.М. Сороко доказывает, что принцип кратных отношений является общим и может быть применен к системам любой природы. Руководствуясь этим принципом, он переоткрывает соотношение, известное еще с доантичных времен как золотая пропорция, в соответствии с которым *целое так соотносится с большей*

<sup>2</sup> Этот принцип известен в химии как закон целых чисел Дальтона, в кристаллографии — как закон рациональных параметров Гаюи, в «Капитале» К. Маркса — как принцип кратных чисел.

своей частью, как бóльшая часть целого соотносится с меньшей частью. Обозначив бóльшую часть целого буквой А, а меньшую часть целого буквой Б, сумма которых (А + Б) составляет целое, принимаемое за единицу, получим простое количественное выражение золотой пропорции:  $(A + B)/A = A/B$ . Поскольку  $(A + B) = 1$ , пропорция может быть записана в следующем виде:  $1/A = A/B$ , или  $A^2 = B$ . Известно, что такое равенство имеет место в единственном случае, а именно когда бóльшая часть целого составляет величину  $A = 0,618...$ , а меньшая часть целого — величину  $B = 0,382...$  (с точностью до третьего знака после запятой).

Полагая, что структурное строение федеративного целого есть сумма его компонентов (его связанных противоположностей) «структурная упорядоченность» ( $I_{\Sigma}$ ) и «структурное разнообразие» ( $S$ ), в соответствии с золотой пропорцией между ними, получаем аналитическое выражение гармоничного устройства федеративной системы:

$$(I_{\Sigma} + S)/I_{\Sigma} = I_{\Sigma}/S, \quad (8)$$

где сумма  $(I_{\Sigma} + S)$  — федеративное целое (в нормированном виде равно единице);

$I_{\Sigma}$  — его бóльшая компонента;  
 $S$  — его меньшая компонента.

Соотношение (8) в работе [5, С. 50] мы назвали золотым правилом структурного строительства дискретных систем и здесь применяем для сравнения федеративных государств по степени приближения ( $\Delta G$ ) их структурного строения условию гармоничного строения.

Количественно оцениваемым условием гармоничного строения федерации, в соответствии с указанным правилом, является условие равенства левой и правой частей соотношения (8). Федеративные государства, структурное строение которых отвечает этому соотношению, не только обретают гармоничное сочленение своих компонентов ( $I_{\Sigma}$ ) и ( $S$ ) и структурную устойчивость и максимизацию функциональных проявлений, но и сохраняют способность к развитию. Из соотношения (8) имеем следующий алгоритм расчетов:

- фиксируются величины показателей структурной упорядоченности —  $I_{\Sigma}$ ;
- фиксируются величины показателей структурного разнообразия —  $S$ ;
- определяется их сумма —  $(I_{\Sigma} + S)$ ;
- сумма величин показателей структурной упорядоченности и структурного разнообразия делится на величину показателей структурной упорядоченности —  $(I_{\Sigma} + S)/I_{\Sigma}$  (это величина левой части соотношения (8));
- величина показателей структурной упорядоченности делится на величину показателей структурного разнообразия —  $(I_{\Sigma}/S)$  (это величина правой части соотношения (8));
- величина левой части соотношения (8) делится на величину правой части соотношения (8) —  $[(I_{\Sigma} + S)/I_{\Sigma}] / (I_{\Sigma}/S)$ ;

- полученная величина умножается на  $100 - \{(I_{\Sigma} + S)/I_{\Sigma}\} / (I_{\Sigma}/S) \times 100 = \Delta G$  (в %).

Полученное численное значение  $\Delta G$  (в %) и есть показатель, характеризующий степень приближения структурного строения федеративных государств золотому правилу структурного строительства дискретных систем, рассматриваемых в нашем случае в плоскости субъектов федерации по численности населения. Результаты вычислений величины  $\Delta G$  по каждому из 25 федеративных государств представлены в колонке 7 таблицы 4. Данные колонок 3 и 4 этой таблицы соответствуют данным колонок 3 и 4 таблицы 3.

Т а б л и ц а 4

**Ранжированный список федеративных государств по убыванию степени приближения их структурного строения ( $\Delta G$ )**

№ п/п	Федерация	$I_{\Sigma}$	$S$	$(I_{\Sigma} + S)/I_{\Sigma}$	$I_{\Sigma}/S$	$\Delta G$ , в %
1.	Сент-Китс и Невис	12,02	3,47	1,289	3,464	37,20
2.	Россия	21,27	5,88	1,276	3,617	35,29
3.	Нигерия	21,98	5,08	1,231	4,327	28,45
4.	США	23,20	5,01	1,216	4,631	26,26
5.	Швейцария	18,88	4,06	1,215	4,650	26,13
6.	Мексика	22,14	4,60	1,208	4,813	25,09
7.	Венесуэла	20,47	4,23	1,207	4,839	24,93
8.	Бразилия	23,52	4,07	1,173	5,779	20,30
9.	Малайзия	21,18	3,57	1,169	5,933	19,70
10.	Аргентина	21,80	3,46	1,159	6,301	18,39
11.	Индия	26,07	4,10	1,157	6,359	18,20
12.	Мьянма	22,30	3,47	1,156	6,427	17,98
13.	Германия	22,77	3,48	1,153	6,543	17,62
14.	Австрия	20,06	2,94	1,147	6,823	16,80
15.	Непал	22,00	2,66	1,121	8,271	13,55
16.	Канада	22,48	2,50	1,111	8,992	12,36
17.	Микронезия	15,00	1,65	1,110	9,091	12,21
18.	ОАЭ	20,07	2,18	1,109	9,206	12,04
19.	Австралия	22,10	2,40	1,109	9,208	12,04
20.	Эфиопия	23,91	2,42	1,101	9,880	11,15
21.	Коморские острова	18,24	1,77	1,097	10,305	10,65
22.	Папуа — Новая Гвинея	20,89	1,91	1,091	10,937	9,98
23.	Пакистан	25,56	2,00	1,078	12,780	8,44
24.	Бельгия	22,32	1,07	1,048	20,860	5,02
25.	Босния и Герцеговина	20,78	0,94	1,045	22,106	4,73

Источник: расчеты авторов.

Результаты понятны. Структурное строение федеративных государств, рассматриваемое в плоскости субъектов федерации по численности населения, не достигло значений структурных показателей, соответствующих золотому правилу структурного строительства дискретных систем. Поэтому решим обратную задачу: проведем расчеты значений величин «структурная упорядоченность» ( $I_\Sigma$ ) и «структурное разнообразие» ( $S$ ) при условии достижения федеративными государствами структурной гармонии в соответствии с указанным правилом. Напомним, что при данном условии федеративные системы не только обретают гармоничное строение, но и максимизируют свой структурный потенциал развития ( $D$ -функцию). То есть речь идет о случае, когда фактическое значение величины структурного потенциала развития ( $D_{\text{факт}}$ ) федеративного государства достигает своего максимального значения ( $D_{\text{макс}}$ ), т.е.  $D_{\text{факт}} = D_{\text{макс}}$ , или с учетом соотношений (6) и (7):

$$I_\Sigma \times S = (\log_2 M)^2 / 4. \quad (9)$$

Расчеты проведем пошагово.

На **первом шаге** рассмотрим гипотетический случай, когда  $(I_\Sigma) = (S)$ , а  $R$ -функция системы равна единице ( $R = I_\Sigma/S = 1$ ). Примем во внимание, что для этого случая левая часть равенства (9), т.е. произведение  $I_\Sigma \times S$ , имеет максимальное значение при равенстве их множителей. С правой частью соотношения (9) все просто, ее величина [ $D_{\text{макс}} = (\log_2 M)^2 / 4$ ] не зависит от значений ( $I_\Sigma$ ) и ( $S$ ) федеративной системы. Нетрудно заметить, что равные значения величин ( $I_\Sigma$ ) и ( $S$ ) определяются путем извлечения квадратного корня из величины значений  $D_{\text{макс}}$ , представленных в колонке 6 *таблицы 3*. Результаты расчетов приведены в колонках 4 и 5 *таблицы 5*. Они применены нами для расчетов на втором шаге.

**Второй шаг** предполагает определение значений величин ( $I_\Sigma$ ) и ( $S$ ) федеративных государств в соответствии с золотой пропорцией (8). Напомним, что данное соотношение описывает случай, когда целое так соотносится с большей своей частью, как большая часть целого соотносится с меньшей частью. Как мы показали выше, это случай, когда большая часть целого составляет величину  $I_\Sigma = 0,618\dots$ , а меньшая часть целого — величину  $S = 0,382\dots$   $R$ -функция системы в данном случае составляет величину, равную 1,618 ( $R = I_\Sigma/S = 0,618/0,382 = 1,618$ ). Алгоритм и результаты расчетов величин ( $I_\Sigma$ ) и ( $S$ ) для федеративных государств в плоскости их субъектов федерации по численности населения, в соответствии с золотым правилом структурного строительства дискретных систем, приведены (с точностью до третьего знака после запятой) в колонках 6 и 7 *таблицы 5*.

**Третьим шагом** приведем данные колонок 4, 3 и 5 *таблицы 1*, в которых представлены фактические значения  $I_\Sigma$ ,  $S$  и  $R$ -функций федеративных государств. Они сведены в колонки 8, 9 и 10 *таблицы 5*.

Т а б л и ц а 5

*Оценка структурных показателей федеративных государств в соответствии с «золотым правилом структурного строительства дискретных систем»*

№ п/п	Федерация	$D_{\max}$	Структурные показатели федеративных государств для гипотетического случая при $R=1$		Структурные показатели федеративных государств в соответствии с «золотым правилом структурного строительства дискретных систем»		Фактические значения структурных показателей федеративных государств		
			$I_{\Sigma}$	S	$I_{\Sigma}$	S	$I_{\Sigma}$	S	R
1	2	3	$4 = \sqrt{3}$	$5 = \sqrt{3}$	$6 = (4 + 5) \times 0,618$	$7 = (4 + 5) \times 0,382$	Данные колонок 4, 3 и 5 таблицы 3		
					8	9	10 = 8/9		
1.	Индия	227,60	15,09	15,09	18,647	11,526	26,07	4,10	6,35
2.	США	199,02	14,11	14,11	17,437	10,778	23,20	5,01	4,63
3.	Бразилия	190,33	13,80	13,80	17,052	10,540	23,52	4,07	5,78
4.	Пакистан	189,81	13,78	13,78	17,029	10,526	25,56	2,00	12,79
5.1	Россия (2017)	184,26	13,574	13,57	16,778	10,371	21,27	5,88	3,62
5.2	Россия (2002, 89 субъектов)	183,78	13,556	13,556	17,991	10,357	21,183	5,930	3,572
5.3	Россия (2009, 83 субъекта)	183,34	13,540	13,540	16,736	10,345	21,181	5,899	3,591
6.	Нигерия	183,13	13,53	13,53	16,726	10,339	21,98	5,08	4,33
7.	Мексика	178,80	13,37	13,37	16,527	10,216	22,14	4,60	4,81
8.	Эфиопия	173,28	13,16	13,16	16,270	10,057	23,91	2,42	9,88
9.	Германия	172,36	13,13	13,13	16,227	10,030	22,77	3,48	6,54

О к о н ч а н и е т а б л . 5

10.	Мьянма	166,02	12,88	12,88	12,88	15,926	9,844	22,30	3,47	6,43
11.	Аргентина	159,49	12,63	12,63	12,63	15,609	9,649	21,80	3,46	6,29
12.	Канада	156,00	12,49	12,49	12,49	15,438	9,542	22,48	2,50	8,99
13.	Малайзия	153,22	12,38	12,38	12,38	15,299	9,457	21,18	3,57	5,93
14.	Венесуэла	152,50	12,35	12,35	12,35	15,263	9,435	20,47	4,23	4,84
15.	Непал	152,02	12,33	12,33	12,33	15,239	9,420	22,00	2,66	8,26
16.	Австралия	149,98	12,25	12,25	12,25	15,137	9,356	22,10	2,40	9,21
17.	Бельгия	136,85	11,70	11,70	11,70	14,459	8,937	22,32	1,07	20,77
18.	Австрия	132,25	11,50	11,50	11,50	14,214	8,786	20,06	2,94	6,82
19.	Швейцария	131,54	11,47	11,47	11,47	14,176	8,762	18,88	4,06	4,65
20.	Папуа — Новая Гвинея	129,90	11,40	11,40	11,40	14,087	8,708	20,89	1,91	10,94
21.	ОАЭ	123,70	11,12	11,12	11,12	13,747	8,497	20,07	2,18	9,21
22.	Босния и Герцеговина	117,91	10,86	10,86	10,86	13,421	8,296	20,78	0,94	22,11
23.	Коморские острова	100,06	10,00	10,00	10,00	12,364	7,642	18,24	1,77	10,32
24.	Микронезия	69,31	8,33	8,33	8,33	10,290	6,361	15,00	1,65	9,11
25.	Сент-Китс и Невис	60,01	7,75	7,75	7,75	9,575	5,918	12,02	3,47	3,46

Источник: расчеты авторов.

Совокупность данных таблицы позволяет сопоставить значения величин структурных показателей федеративных государств для случая, когда их соотношение  $I_{\Sigma}$  и  $S$  соответствует золотой пропорции и  $R$ -функция федеративных систем равна 1,618 с их фактическими значениями, рассчитанными в плоскости их федеративных субъектов по численности населения, в соответствии с методикой В.Б. Вяткина. Сравнение значений фактических величин структурных показателей федеративных государств, приведенных в колонках 8 и 9, с данными колонок 6 и 7 таблицы 5 (при  $R = 1,618$ ), позволяет зафиксировать факт, что на момент исследования федеративные государства не достигли показателей, соответствующих золотому правилу структурного строительства дискретных систем.

Из этого факта следует ряд взаимосвязанных требований к структурному строительству федеративных систем. Для того чтобы структурное строение отвечало золотому правилу структурного строительства дискретных систем, федеративное государство, во-первых, должно обладать такой дробностью административно-территориального деления, которая соответствует значениям количества структурных единиц ( $N$ ), располагающимся внутри границ центрального равновесного интервала.

Во-вторых, в сравнении с фактическим уровнем его структурные части по исследуемому признаку должны отличаться бóльшим разнообразием.

В-третьих, показатель структурной упорядоченности ( $I_{\Sigma}$ ) должен быть приближен к значениям, приведенным в колонке 6, а показатель структурного разнообразия ( $S$ ) — к значениям, представленным в колонке 7 таблицы 7.

В-четвертых, структурная упорядоченность должна доминировать над структурным разнообразием, показатель ( $I_{\Sigma}$ ) должен быть больше показателя ( $S$ ) в 1,618 раза.

При выполнении этих условий федеративное государство не только максимизирует свой структурный потенциал развития ( $D$ -функцию), приобретает структурную гармонию, но и обеспечивает максимизацию присущих федеративной системе функциональных проявлений и *способность к развитию*. Последнее следует из того, что внутренний потенциал к развитию системные образования приобретают и сохраняют тогда и только тогда, когда «различия внутри единства, взаимоисключающие, но и взаимодополняющие, связанные противоположности, логически непересекающиеся классы или состояния субстрата некоторого целого» (Э.М. Сороко) не уравновешены, а одна из сторон единства, в сравнении со своей связанной противоположностью, доминирует. Отраженные в колонках 6 и 7 таблицы 5 данные показывают величины структурных показателей ( $I_{\Sigma}$ ), ( $S$ ) и ( $R$ ), которые федеративные государства должны иметь в соответствии с золотым правилом структурного строительства дискретных систем.

**Четвертый шаг.** Мы полагаем, что при рассмотрении по некоторому признаку исключительно в плоскости субъектов федерации структурная гармония федеративных государств не может быть достигнута. Поэтому рассмотрим на примере федеративной России ее структур-

ное строение в плоскости не только субъектов Федерации, но и федеральных округов, городов и районов, а также муниципальных образований по состоянию на 2014 г. с учетом Республики Крым и г. Севастополь (при численности населения 146 012 604 чел.). Конечные результаты наших расчетов структурных показателей ( $I_{\Sigma}$ ), ( $S$ ), ( $R$ ), а также фактических значений  $D$ -функций в указанных иерархических плоскостях, в соответствии с изложенными в данной статье алгоритмами, представлены в *таблице 6*. Таблица содержит также данные о количестве структурных единиц на соответствующих уровнях иерархии ( $N$ ), а также величину  $D_{\text{макс}}$ .

Т а б л и ц а 6

**Фактические показатели структурных характеристик  
Российской Федерации (2014 г.)**

№ п/п	Уровни иерархии	$N$	$I_{\Sigma}$	$S$	$R$	$D_{\text{макс}}$	$D_{\text{факт}}$
1.	Федеральные округа	9	24,267	2,855	8,500	183,89	69,28
2.	Субъекты Федерации	85	21,233	5,889	3,605	183,89	125,04
3.	Города и районы	2 392	17,260	9,860	1,750	183,89	170,18
4.	Теоретический уровень иерархии, соответствующий золотому правилу	$2\,392 < N < 21\,619$	16,778	10,371	1,618	183,89	174,00
5.	Муниципальные образования, включая сельские	21 619	15,28	11,84	1,290	183,89	180,91

Источник: расчеты авторов.

Данные *таблицы 6* отчетливо демонстрируют, что структурная гармония страны достигается при наличии в ее составе существенно большего количества структурных единиц, чем количество федеративных субъектов, но и меньшего количества структурных единиц, чем число муниципальных образований, включающих в себя сельские поселения. Структурные показатели Российской Федерации, рассчитанные на основе эмпирических данных в различных ее иерархических плоскостях, показывают, что перечисленным условиям структурной гармонии наиболее близка такая структурная неоднородность, которая соответствует делению страны на города и районы.

Подвигает ли подобный вывод в погоне за структурной гармонией федеративного устройства к сокращению числа сельских муниципалитетов? Нет, не подвигает. Это следует из сравнения величины  $D$ -функции, рассчитанной в плоскости городов и районов, с ее величиной, рассчитанной в плоскости муниципалитетов, включающих сельские. Значение последней имеет бóльшую величину ( $180,91 > 170,18$ ). Деление страны на 21 619 муниципальных образований содержит в себе заметно более высокий структурный потенциал развития, чем в случае ее деления на 2392 города и района. При этом доминирование показателя ( $I_{\Sigma}$ ), в сравнении со своей связанной противоположностью ( $S$ ), как постоянно действующий источник развития, сохраняется.

**Пятый шаг.** В таблице 5 (строки 5.2 и 5.3) содержатся структурные показатели Российской Федерации до и после объединения ряда ее субъектов в 2004–2007 гг., в результате которого количество субъектов Федерации сократилось с 89 до 83.

Полученные данные показывают, что при несущественном снижении показателя структурной упорядоченности ( $I_{\Sigma}$ ) с 21,183 до 21,181 заметно снизился показатель структурного разнообразия ( $S$ ) — с 5,930 до 5,899. Это привело к росту показателя  $R$ -функции Российской Федерации с 3,572 до 3,586. Такие изменения ее структурных показателей могут быть оценены как негативные, поскольку увеличение  $R$ -функции удалилось от величины, которая соответствует золотому правилу структурного строительства дискретных систем ( $R = 1,618$ ). На негативный сдвиг в структурной организации России в результате укрупнения ее субъектов указывает также снижение величины фактического значения структурного потенциала развития ( $D_{\text{факт}} = I_{\Sigma} \times S$ ) со 125,61 до 124,95.

\* \* \*

Как мы полагаем, представленные в статье методы количественного анализа структурного строения федеративных государств по показателям их структурной неоднородности имеют ряд достоинств в сравнении с их феноменологическим описанием.

Прежде всего, рассмотренные структурные показатели демонстрируют возможности применения представленной методологии для сравнения структурной неоднородности федеративных государств между собой. Такие сопоставления обладают более высокой точностью. В частности, данные таблицы 5 открывают богатые возможности для сравнения и, соответственно, для лучшего и более углубленного понимания особенностей структурного строения федеративных государств. Заметим, что в этом случае абсолютные величины структурных показателей теряют значение; актуальность приобретают их относительные величины.

По показателям структурной неоднородности исследованию, в соответствии с изложенными алгоритмами, федеративные системы могут быть подвергнуты не только по площади территорий или численности населения, но и по иным характеризующим их признакам (например, по структуре ВВП или структуре собственности, рассматриваемым в плоскости субъектов федерации). Актуальными представляются исследования структуры федеративных бюджетных систем, структуры налогов, предпринимательской, инвестиционной активности и т.д.

С учетом того, что субъекты федерации и муниципалитеты, также могут рассматриваться как некоторое системное целое с характерной структурной неоднородностью, излагаемая методология с ее расчетными алгоритмами может применяться для их структурного анализа в полной мере.

Наконец, открывается возможность для сравнительной оценки изменений структурных показателей конкретной федерации во времени. Такая оценка позволяет дать количественно измеряемый ответ на вопрос, какой сдвиг имеет место в структурной организации исследуемой федерации в результате ее структурных трансформаций. Здесь также важны не столько абсолютные значения структурных показателей, сколько их относительные величины. Приведенная выше оценка результатов укрупнения субъектов Федерации в 2004–2007 гг. — это только один из возможных примеров применения изложенной методологии. Скажем больше. Такая возможность выводит на исследования динамики федеративных систем, при которых траектория процесса их жизни строится на основе событийных рядов, а событиями выступают фиксируемые на исследуемом временном интервале факты структурных трансформаций.

### Список литературы

1. Макаров В.Л. Математики помогают совершенствовать федеративное устройство // *Федерализм*. 2013. № 3 (71). С. 85–92.
2. Маслихина В.Ю. Допустимый уровень межрегионального неравенства в России // *Вестник Приволжского государственного технологического университета*. 2014. № 4 (23). С. 15–22.
3. Вяткин В.Б. Хаос и порядок дискретных систем в свете синергетической теории информации // *Научный журнал КубГАУ*. 2009. № 03 (47). URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_11903857\\_30894296.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_11903857_30894296.pdf)
4. Сороко Э.М. Структурная гармония систем. Минск: Наука и техника, 1984. 264 с.
5. Морозов О.В., Васильев М.А. Устойчивость федеративных систем (вопросы методологии). М.: Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2015. 232 с.

### QUANTITATIVE ANALYSIS OF FEDERAL STATES VIA INDICATORS OF STRUCTURAL HETEROGENEITIES

*In federalism-related studies the characteristic of the federation as «unity in diversity» or «diversity in unity» is widely used. It is fixed that «unity» in its limit takes the form of centralized federalism, directed to unitarism. And «diversity» in its extreme boils down to the unrelated set of federal units, aspiring to separatism. Both extremes are unacceptable. It's necessary to indicate the path between them. However, the problem of quantitative measurement of indicators of «unity and diversity» of federal systems, as well as of their optimal combination, remains poorly investigated. The paper defines quantitative measures, provides an assessment of the limiting parameters of the structural heterogeneity of federal states and sets quantitative criterion for the optimization of their structural construction.*

**Key words:** structural heterogeneity, heterogeneity index, federation, subject of Federation, federalism, federal state

JEL: R58

*Дата поступления* — 20.08.2018 г.

***МОРОЗОВ Олег Викторович***

кандидат философских наук, руководитель научной школы «Высшая школа публичной политики»; член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.  
e-mail: moleg566@gmail.com

***ВАСИЛЬЕВ Михаил Аркадиевич***

заместитель руководителя научной школы «Высшая школа публичной политики»;  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.  
e-mail: vma9852707439@yandex.ru

***MOROZOV Oleg V.***

Cand. Sc. (Philosophy), Head of the Higher School of Public Policy;  
Member of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation;  
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanyi Per., Moscow, 117997.  
e-mail: moleg566@gmail.com

***VASILIEV Mikhail A.***

Deputy Head of the Higher School of Public Policy;  
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanyi Per., Moscow, 117997.  
e-mail: vma9852707439@yandex.ru

***Для цитирования:***

Морозов О., Васильев М. Количественный анализ федеративных государств по показателям структурной неоднородности // *Федерализм*. 2018. № 3. С. 120–142.

Сергей ВАЛЕНТЕЙ, Альберт БАХТИЗИН, Анастасия КОЛЬЧУГИНА

## ГОТОВНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИК К МОДЕРНИЗАЦИИ

*Одним из активно используемых сегодня методов оценки ситуации в субъектах Российской Федерации является их рейтингование по уровням социально-экономического развития. Распространено мнение, что такое рейтингование, позволяет не только определить вклад региональных экономик в развитие Российской Федерации, но и оценить эффективность деятельности исполнительной власти на местах. Признавая известную корректность такого предположения, следует отметить, что место, которое занимает в региональных рейтингах конкретный субъект Федерации, на всегда говорит об уровне готовности его экономики к саморазвитию. Это место, например, может определять помощь, оказываемая региону федеральным Центром, что формально демонстрирует рост доходов регионального бюджета. Что же до оценки эффективности принимаемых на местах управленческих решений, то здесь ситуация еще запутаннее: смена периода инвестирования периодом освоения технологических инноваций дает на выходе видимость падения экономической активности. Проведенное авторами статьи исследование позволяет утверждать, что в ряде случаев место в рейтинге не соответствует реальному положению дел. Экономика региона, занимающего последние места в рейтинге, может обладать очевидным потенциалом роста, а экономику субъекта Федерации, входящего в группу лидеров, может характеризовать стагнация или даже падение.*

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

JEL: R10, R11, R19, R22, R59

Во втором номере журнала «Федерализм» была представлена оценка обобщенного рейтинга регионов России [1], где был предложен авторский подход к характеристике трендов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Его отличие от методологий, применяющихся другими научными коллективами<sup>1</sup>, предопределило задачу исследования.

При этом, нашей основной задачей было не рейтингование субъектов Федерации по уровням их социально-экономического развития. Главная цель состояла в *определении готовности региональных экономик к инновационной модернизации*. Как мы предположили, не исключено, что регион, занимающий лидирующие позиции в рейтинге, имеет нисходящий тренд развития<sup>2</sup>. Поэтому лидерство в рейтинге по уровням

<sup>1</sup> Анализ некоторых методологий представлен, например, в [2, С. 3–9].

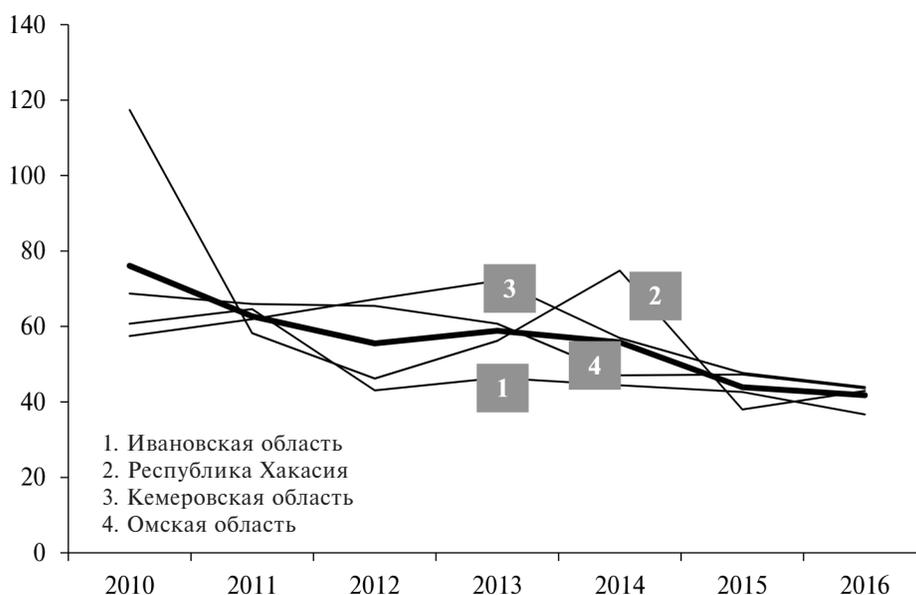
<sup>2</sup> Так, нисходящий тренд развития может быть порожден началом периода освоения инвестиций, отсутствием необходимых для развития ресурсов (материальных, финансовых, человеческих), ошибками в осуществлении региональной политики и др. причинами.

социально-экономического развития ряда субъектов Федерации может оказаться формальным.

Чтобы понять, соответствует ли такая гипотеза действительности, российские регионы были распределены по 4 группам<sup>3</sup> и 12 подгруппам с экономиками, различающимися статистически значимыми трендами развития<sup>4</sup>.

### Регионы с низким рейтингом

Корректность предположения, что место в рейтинге может не иметь прямой связи с трендом социально-экономического развития региона, демонстрирует анализ ситуации в группе субъектов Федерации с низким рейтингом (см. рис. 1–3)<sup>5</sup>.

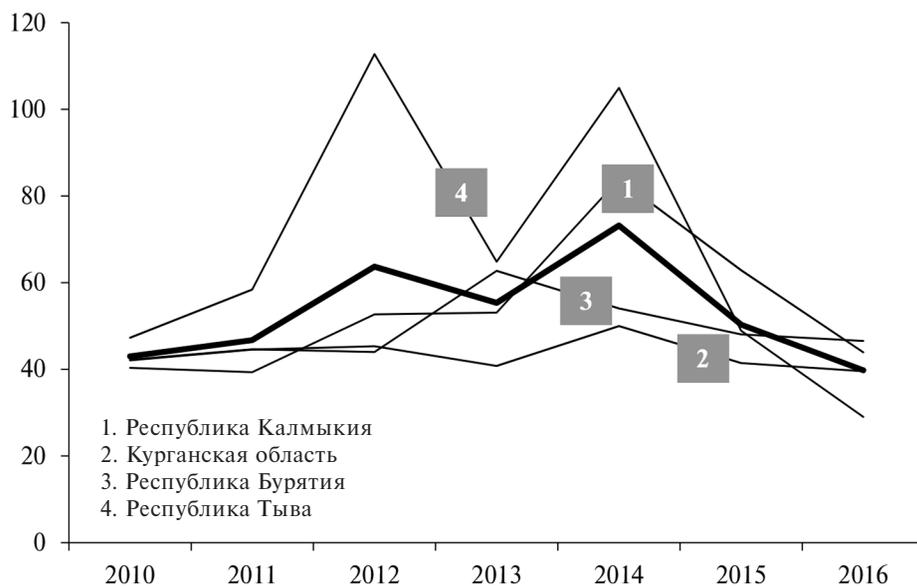


**Рис. 1. Регионы с низким рейтингом и статистически значимым нисходящим трендом**

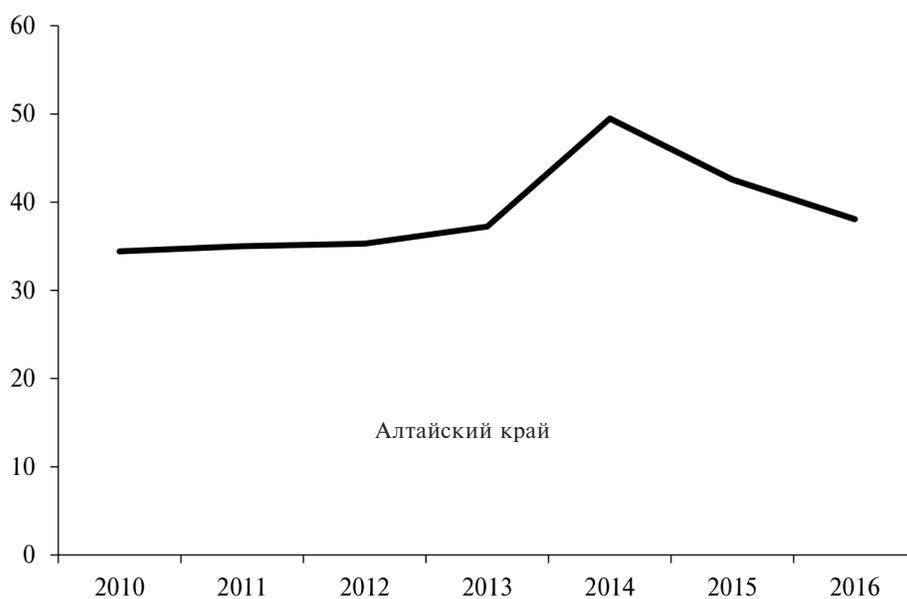
<sup>3</sup> Нами были выделены четыре группы субъектов Федерации: группа I — регионы с низким рейтингом (значение интегрального индекса менее 50); группа II — регионы с рейтингом ниже среднего (значение индекса менее 75); группа III — регионы с рейтингом выше среднего (значение индекса менее 100); группа IV — регионы с высоким рейтингом (значение индекса свыше 100).

<sup>4</sup> В группе I (регионы с низким рейтингом) были выделены субъекты Федерации: I.I — со статистически значимым нисходящим трендом; I.II — с низким рейтингом и без определенного тренда; I.III — со статистически значимым восходящим трендом. В группе II (регионы с рейтингом ниже среднего) были выделены субъекты Федерации: II.I — со статистически значимым нисходящим трендом; II.II — без определенного тренда; II.III — со статистически значимым восходящим трендом. В группе III (регионы с рейтингом выше среднего) были выделены субъекты Федерации: III.I — со статистически значимым нисходящим трендом; III.II — без определенного тренда; III.III — со статистически значимым восходящим трендом. В группе IV (регионы с высоким рейтингом) были выделены субъекты Федерации: IV.I — со статистически значимым нисходящим трендом; IV.II — без определенного тренда; IV.III — со статистически значимым восходящим трендом.

<sup>5</sup> Рейтингование проводилось за 2016 г. (на начало 2017 г.), т.к. данные по валовому региональному продукту (далее — ВРП) публикуются с задержкой в год.



**Рис. 2. Регионы с низким рейтингом и без определенного тренда**



**Рис. 3. Регионы с низким рейтингом и статистически значимым восходящим трендом**

Так, Алтайский край, занявший 78-ю позицию и имевший на начало 2017 г. обобщенный рейтинг 38,06 (на 316,63 меньше занявшего 1-е место Ямало-Ненецкого АО)<sup>6</sup>, вместе с тем демонстрировал статистически значимый восходящий тренд развития (см. рис. 3). Причина этого — доста-

<sup>6</sup> Здесь и далее информация о величине обобщенного рейтинга субъектов Федерации взята из [1, С. 162].

точно стабильное развитие экономики, базирующееся, как мы полагаем, на том, что *руководство данного субъекта Федерации верно определило факторы реального роста его экономики*<sup>7</sup>.

Особо хотим обратить внимание на количество регионов без определенного тренда развития. Из 9 входящих в группу субъектов Федерации их 4, т.е. более 44% (см. рис. 2). Это настораживающее соотношение, в той или иной степени, как будет показано далее, *воспроизводится в трех других группах*.

### Регионы с рейтингом ниже среднего

В группе регионов с рейтингом ниже среднего (см. рис. 4–6) 17 субъектов Федерации демонстрируют восходящий тренд развития.



**Рис. 4. Регионы с рейтингом ниже среднего и статистически значимым нисходящим трендом**

<sup>7</sup> По итогам 2016 г. сводный индекс промышленного производства в Алтайском крае составил 101,4% (средний по России — 101,1%). Регион вошел в число лидеров среди регионов СФО по увеличению объемов производства по виду деятельности «Обрабатывающие производства» — 101,7% (средний по России — 100,1%). В сфере обрабатывающих производств наибольшие темпы роста регистрируются в производстве машин и оборудования — 118,1% (средний по России — 103,8%), производстве транспортных средств и оборудования — 125,3% (средний по России — 97%), производстве кожи, изделий из кожи и обуви — 148,8% (средний по России — 105,1%). Темп роста выпуска продукции в пищевой и перерабатывающей промышленности сложился на уровне 105,3% (средний по России — 102,4%). Алтайский край занимает лидирующие позиции в сельском хозяйстве: по итогам 2016 г. он сохранил 1-е место в Сибири по динамике производства сельхозпродукции — 112,4% (при среднем по России 104,8%), занимая лидирующие позиции по показателям развития растениеводства и животноводства [3].



**Рис. 5. Регионы с рейтингом ниже среднего и без определенного тренда**



**Рис. 6. Регионы с рейтингом ниже среднего и статистически значимым восходящим трендом**

На рисунке 6 показано, что не все регионы данной группы в 2016 г. демонстрируют рост рейтингового показателя. Костромская, Пензенская, Ульяновская области показывают снижение рейтинга в 2016 г., но сохраняют статистически значимый восходящий тренд развития. Как и в случае с Алтайским краем, здесь отмечаются конкретные успехи.

Так, при росте промышленного производства по Российской Федерации в 2016 г. 101,1% темп роста в этих областях составил 101,8%, 104,5% и 101,3% соответственно. Рост продукции сельского хозяйства в Пензенской области составил 106,1%, в Ульяновской области — 116,7%, в то время как по России в целом — 104,8%. Незначительно, но выше, чем по России в целом, в этих регионах темп роста ввода в действие жилых домов (России — 94,0%, Костромская область — 95,9%, Пензенская область — 95,2%, Ульяновская область — 103,4%) [4].

Отметим также, что из 47 входящих в группу субъектов Федерации у 21 региона (как и в первой группе, более 44%) не имели определенного тренда развития (см. рис. 5).

Вместе с тем 19% (9 регионов) в данной группе имеют нисходящий тренд развития. Важно понимать, что является основанием для такого положения дел. Что это — недостаточный потенциал (финансовый, ресурсный) или недостаточная эффективность предпринимаемых мер по его использованию?

Особое внимание обращает на себя ситуация в Краснодарском крае. В период с 2010 по 2014 г. регион входил в группу с высоким уровнем рейтинга (это было прежде всего связано с серьезными инвестициями в инфраструктуру предолимпийского Сочи). Но весь данный период статистически значимый тренд носил *неопределенный характер*, что давало право предполагать возможное изменение позиций региона после завершения строительства и проведения Олимпиады<sup>8</sup>. Наши предположения *оказались верными*: в 2015 г. Краснодарский край снизил свое место в рейтинге, переместившись из группы с высоким рейтингом в группу с рейтингом выше среднего и по-прежнему с неустойчивым трендом развития. В 2016 г. данное снижение продолжилось: регион вошел только в группу ниже среднего уровня (общее рейтинговое значения — 67,37), причем со статистически значимым трендом на снижение.

В 2016 г. рост ВРП Краснодарского края составил лишь 100,1% (по РФ в целом — 100,8%), а инвестиций в основной капитал — 70,7% (по РФ — 99,1%). Снижение результатов по нашему рейтингу имеет значимые объективные обстоятельства — нарастающее санкционное давление, снижение цен на нефть, понижение доходов населения и т.п. Существенным образом это сказалось и на тратах населения на отдых. А Краснодарский край — один из важнейших регионов туристического сектора страны. Тем не менее можно предположить, что в развитии данной отрасли имеются важные недоработки. Прежде всего это соотношение цена-качество предлагаемых туристических услуг, недостаточная модернизация и внедрение современных технологий в туристическом бизнесе. Речь может также идти и о недостаточной активности региональных властей по использованию современных маркетинговых, финансовых инструментов стимулирования потока туристов.

<sup>8</sup> Ранее нами высказывалось предположение о сокращении группы с высоким рейтингом, т.к. у ряда регионов в группе отмечался неопределенный рейтинг дальнейшего развития [5].

### Регионы с рейтингом выше среднего

Близкая к группе регионов с рейтингом ниже среднего ситуация складывается в регионах с рейтингом выше среднего (см. рис. 7–9): 5 входящих в нее субъектов Федерации (более 35% от общего числа) также не имели определенного тренда развития (см. рис. 8).

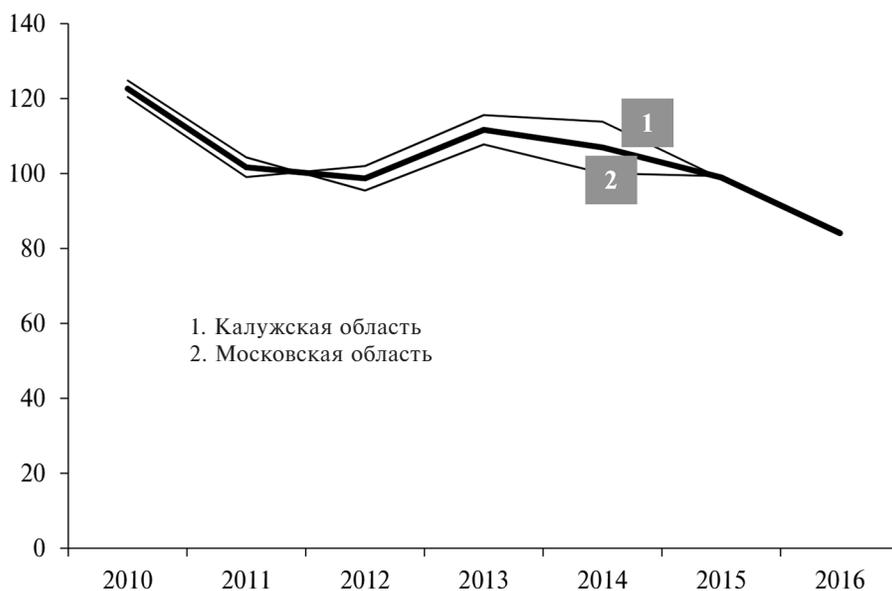


Рис. 7. Регионы с рейтингом выше среднего и статистически значимым нисходящим трендом

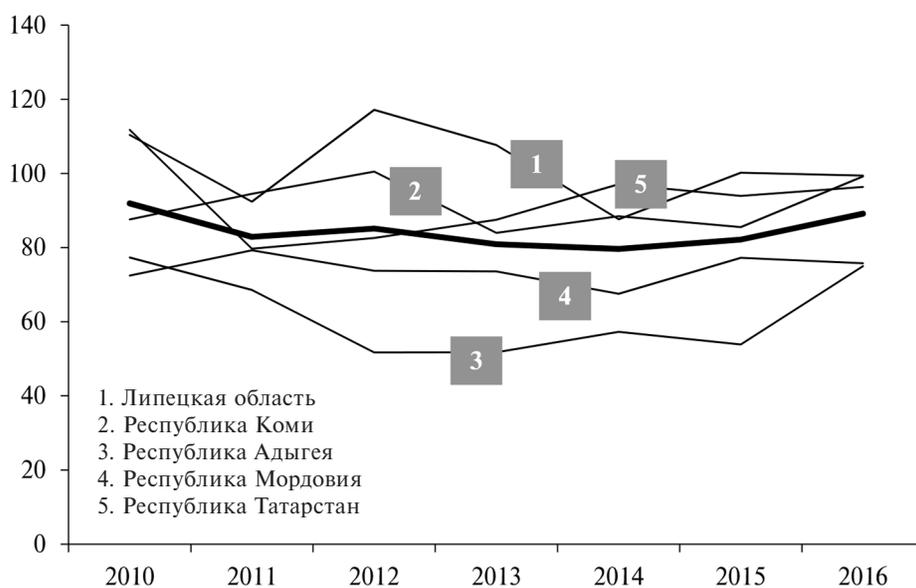
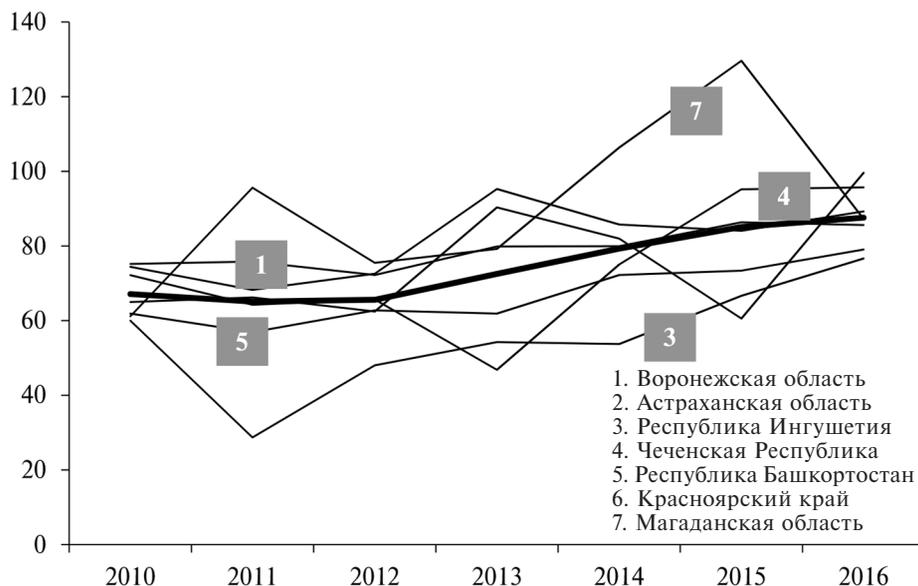


Рис. 8. Регионы с рейтингом выше среднего и без определенного тренда



**Рис. 9. Регионы с рейтингом выше среднего и статистически значимым восходящим трендом**

Достаточно неожиданно нисходящий тренд развития демонстрируют Московская (19-е место в нашем рейтинге, обобщенный рейтинг — 84,13) и Калужская (20-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 84,09) области. Возможно, это связано с началом периода освоения инвестиций в их региональные экономики (см. рис. 7). Однако это может быть не единственной причиной данной ситуации.

При этом, если не вызывает особых вопросов положительный тренд развития (см. рис. 9) экономик Астраханской (16-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 89,28), Воронежской (18-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 84,13), Магаданской (17-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 87,27) областей, Республики Башкортостан (21-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 79,04) и Красноярского края (11-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 99,61), то *дополнительного изучения* требуют источники позитивного тренда развития экономик Республики Ингушетия (22-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 76,65) и Чеченской Республики (15-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 95,72).

Здесь хотелось бы отметить, что Чеченская Республика и Республика Ингушетия, наряду с другими регионами Северо-Кавказского федерального округа, относятся к дотационным регионам.

Так, в Чеченской Республике в 2016 г. в доходной части бюджета налоги и неналоговые доходы составили 10,5 млрд руб., а безвозмездные поступления из бюджета Российской Федерации в общей сложности — 56,8 млрд руб. [6].

Для сравнения: в Саратовской области (51-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 61,57) на 55,2 млрд руб., пополнивших региональный бюджет в 2016 г. за счет налоговых и неналоговых поступле-

ний, приходилось лишь 21,7 млрд руб. безвозмездных поступлений (28% от регионального бюджета), в т.ч. 8,2 млрд руб. — дотаций на выравнивание бюджета, 3,8 и 3,7 млрд руб. — соответственно субсидий и субвенций [7].

В бюджете Республики Ингушетия доля государственного финансирования даже выше, чем в Чеченской Республике, — 88%. На 3,1 млрд руб. налоговых и неналоговых поступлений приходится 24,6 млрд руб. безвозмездных поступлений из федерального бюджета [8]. Но при этом *имеется ряд отличий*.

Если в Чеченской Республике доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 4 раза превышает финансовые сборы в этой республике, то в Республике Ингушетия — только в 3 раза. При этом существенно выше субсидии, часть которых идут на выполнение различных целевых программ (9 млрд руб. против около 5 млрд руб. в Чеченской Республике). Последнее заметно отражается в результатах инвестирования в основные фонды, открытие новых предприятий.

В 2016 г. в Республике Ингушетия было открыто немало предприятий. В их числе: завод по выпуску сборно-монолитных бетонных конструкций в Карабулаке, швейное объединение «Ингушетия» в сельском поселении Али-Юрт, возведенное в рамках ФЦП социально-экономического развития республики, завод по производству алюминиевых и биметаллических радиаторов отопления в промзоне Карабулака. В сельском поселении Экажево Назрановского района завершено строительство мясоперерабатывающего комплекса на 800 голов.

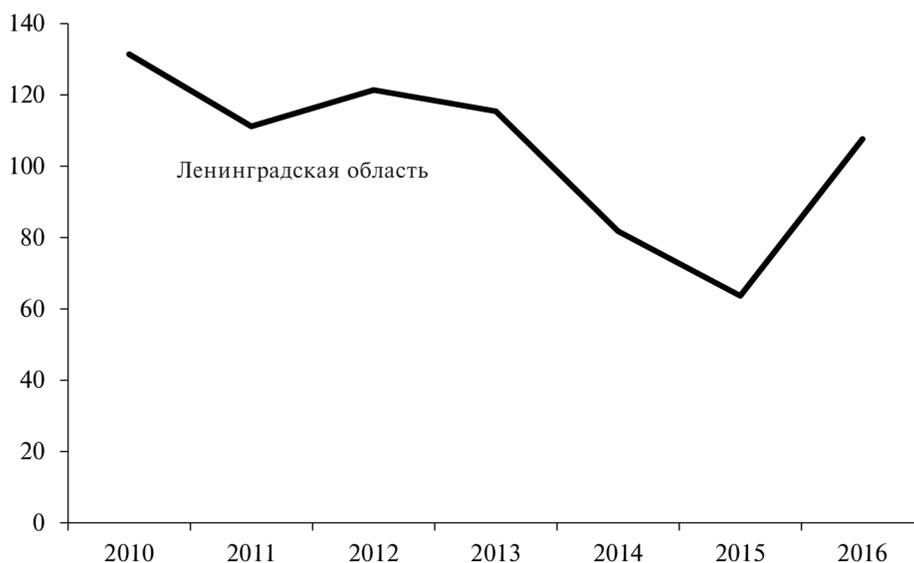
Скромнее выглядит список вновь открытых за этот период предприятий в Чеченской Республике (завод по производству комбикормов, первая очередь российско-корейского завода по производству литиевых батареек). Вместе с тем в республике отмечается интенсивное строительство дорогостоящих проектов, порой имеющих имиджевый характер.

Политика дотирования регионов, направленная на социальное выравнивание, всегда была связана с опасениями нарастания иждивенческих настроений, но, как мы видим, она усугубляется и ослаблением ответственности при разработке проектов, *слабой подготовкой их экономического обоснования*.

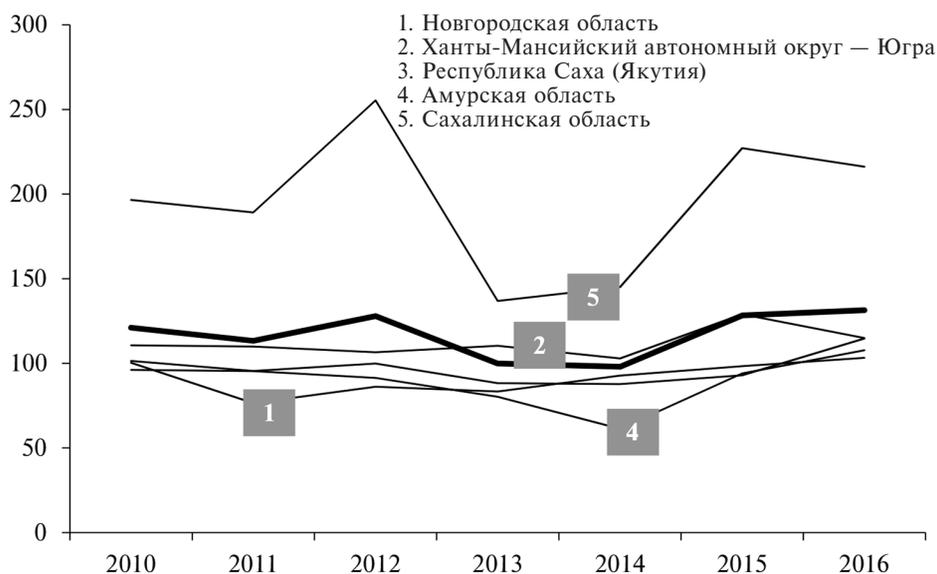
На наш взгляд, прежде всего необходимо корректировать методику расчета дотаций на выравнивание бюджета, которые к тому же не имеют целевого назначения и распределяются региональными властями по своему усмотрению. А возможно, вообще отказаться от этой категории трансфертов, сосредоточившись на помощи регионам на основе проектного финансирования.

### ***Регионы с высоким рейтингом***

Как и в рассмотренных ранее трех группах, в группе субъектов Федерации с высоким рейтингом велика доля регионов без определенного тренда развития (см. рис. 10–12).



**Рис. 10. Регионы с высоким рейтингом и статистически значимым нисходящим трендом**



**Рис. 11. Регионы с высоким рейтингом и без определенного тренда**

Из 10 входящих в нее субъектов Федерации таких регионов 5 (т.е. 50%). Это самый высокий процент в исследуемых группах (см. рис. 11).

Отметим еще одну особенность четвертой группы. Ситуация в региональных экономиках входящих в нее субъектов Федерации *предельно выпукло демонстрирует корректность гипотезы* о высокой вероятности отсутствия связи между лидерством ряда субъектов Федерации в рейтингах с происходящими на их территории реальными социально-экономическими процессами.



**Рис. 12. Регионы с высоким рейтингом и статистически значимым восходящим трендом**

Так, например, *полное совпадение позиций* в рейтинге с трендом развития (см. рис. 12) демонстрирует Ямало-Ненецкий АО (1-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 114,94). В то же время для Ленинградской области, занимающей 7-е место в рейтинге (обобщенный рейтинг — 107,65), характерен нисходящий тренд развития (см. рис. 10). При этом Республика Дагестан (10-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 101,24), Тамбовская (8-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 104,51) и Тюменская (3-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 355,23) области (см. рис. 12) демонстрируют восходящий тренд развития.

Представленная на рисунке 12 группа интересна, помимо прочего, еще и тем, что наглядно демонстрирует воздействие факторов, определивших положительные тренды развития региональных экономик, которые не связаны с финансовым «вспомоществованием» из федерального Центра:

- восходящий тренд развития Тюменской области и Ямало-Ненецкого АО определяет развитие сырьедобывающего комплекса;
- экономический рывок Республики Дагестан связан с открытием первой очереди авиамеханического завода по производству двигателей нового поколения для автомобильной промышленности;
- положительный тренд Тамбовской области обусловило развитие агропромышленного комплекса.

При этом, как показал анализ, наличие сырьедобывающего комплекса не всегда гарантирует статистически значимый восходящий тренд развития региональных экономик.

Например, Сахалинская область (2-е место в нашем рейтинге, обобщенный рейтинг — 216,22), Республика Саха (Якутия) (5-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 114,68) и Ханты-Мантыйс-

кий АО – Югра (4-е место в рейтинге, обобщенный рейтинг — 114,94) вошли в группу субъектов Федерации без определенного тренда развития (см. рис. 11).

Полагаем, что результаты проведенного анализа, подтверждают справедливость позиции, согласно которой *реализация в Российской Федерации единообразной региональной политики нецелесообразна*. Как мы попытались показать, причины различий уровней социально-экономического развития субъектов Федерации, возможно, следует искать, помимо прочего, *в разнице факторов развития региональных экономик*. Именно это различие может быть главной причиной, определяющей разрывы в данных уровнях, а не наоборот.

Мы также разделяем позицию, согласно которой *используемые многие годы механизмы выравнивания уровней развития субъектов Федерации являются бесперспективными*. О том, что они не приносят позитивного результата, в частности, свидетельствует:

- рост числа регионов с рейтингом ниже среднего (в 2010 г. — 34, в 2016 г. — 47);
- сокращение числа регионов с высоким рейтингом (в 2010 г. — 15, в 2016 г. — 10);
- волнообразный тренд развития группы регионов с рейтингом выше среднего (в 2010 г. — 13, в 2011 г. — 19, в 2012 г. — 16, в 2013 г. — 18, в 2014 г. — 23, в 2015 г. — 22, в 2016 г. — 14)<sup>9</sup>.

Сказанное дает основания утверждать, что федеральная государственная региональная политика *должна переориентироваться на создание условий для этого выравнивания*. При ином варианте следует ожидать роста числа регионов с неопределенным трендом развития, т.е. субъектов Федерации с фактически стагнирующей экономикой.

### Список литературы

1. Валентей С., Бахтизин А., Кольчугина А. Тренды развития экономик субъектов РФ в 2016 г. // Федерализм. 2018. № 2. С. 161–177.
2. Виолин С. Типологизация регионов как основа для проведения дифференцированной государственной региональной политики // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. ISSN 1999-2645. № 2 (54). Номер статьи: 5406. Дата публикации: 2018-04-18. URL: <https://eee-region.ru/article/5406/>
3. Экономика Алтайского края в 2016 г. развивалась темпами выше, чем в среднем по Сибири и России // Сайт телеканала «Катунь 24». 3 февраля 2017 г. URL: <http://katun24.ru/news/233410/>
4. Регионы России. Социально-экономические показатели — 2017 г. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b17\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm); Национальные счета. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/)
5. Валентей С., Бахтизин А., Кольчугина А. Тренды развития региональных экономик до и после кризиса. // Федерализм. 2016. № 2. С. 153–176.
6. Чеченская Республика. Закон об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за 2016 г. URL: <http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/>

<sup>9</sup> При этом, правда, уменьшается число регионов с низким рейтингом развития (в 2010 г. — 18, в 2016 г. — 9).

legislation/2017/6313-27-rz-ob-utverzhdanii-otcheta-ob-ispolnenii-respublikanskogo-byudzheta-za-2016-god

7. Сведения об исполнении областного бюджета Саратовской области. URL: <http://saratov.ifinmon.ru/index.php/byudzheta-dlya-grazhdan/ispolnenie-byudzheta-saratovskoj-oblasti/dopolnitelnie-svedeniya-ob-ispolnenii-budgeta-za-2016-god>

8. Закон Республики Ингушетия от 19 июля 2017 г. № 31-ПЗ «Об исполнении республиканского бюджета за 2016 г.». URL: <http://docs.cntd.ru/document/450252738>

## THE READINESS OF REGIONAL ECONOMIES TO MODERNIZATION

*Today one of the actively used methods of assessing the situation in the subjects of the Russian Federation is their rating by levels of socio-economic development. This is widely spread opinion that such rating allows not only to determine the contribution of regional economies to the development of the Russian Federation, but also to assess the effectiveness of the regional executive power. Accepting certain correctness of this assumption, it should be noted that the place in the regional rankings of a particular region of the Federation does not always determine the readiness of its economy to self-development. This place, for example, can be determined with the assistance, rendered to the region by the federal Centre, since formally it demonstrates the growth of the regional budget revenues. As concerns the evaluation of the effectiveness of the regional management decisions, the situation here is even more complicated: the change of investment period with the period of technological innovations' development, gives as the "output" the visibility of a fall in economic activity. The study, conducted by the authors of the article, proves that in some cases the place in the ranking does not correspond to the real state of affairs. The economy of the region, which occupies last places in the ranking, may have obvious growth potential and the economy of the subject of the Federation, which is a member of the group of leaders, may be characterized by stagnation or even decline.*

**Key words:** rating of the region, region, regional economy, subject of the Russian Federation

JEL: R10, R11, R19, R22, R59

*Дата поступления* — 02.07.2018 г.

### **ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич**

доктор экономических наук, профессор, руководитель Научно-исследовательского объединения (научный руководитель РЭУ им. Г.В. Плеханова);

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

e-mail: [Valentey.SD@rea.ru](mailto:Valentey.SD@rea.ru)

### **БАХТИЗИН Альберт Рауфович**

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

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

e-mail: [albert.bakhtizin@gmail.com](mailto:albert.bakhtizin@gmail.com)

**КОЛЬЧУГИНА Анастасия Владимировна**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник;  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт  
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,  
г. Москва, 117218.  
e-mail: vostokza@mail.ru

**VALENTEY Sergey D.**

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of Research Association (Academic Supervisor  
of the Plekhanov Russian University of Economics);  
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian  
University of Economics / 36, Stremyanyi Per., Moscow, 117997.  
e-mail: Valenty.SD@rea.ru

**BAKHTIZIN Albert R.**

Dr. Sc. (Econ.), Professor of the RAS, Corresponding Member of the RAS,  
Head of the Federal State Budgetary Institute of Science Central Institute of  
Economics and Mathematics, RAS / 47, Nakhimovsky Prospekt, Moscow,  
117418.  
e-mail: albert.bakhtizin@gmail.com

**KOLCHUGINA Anastasia V.**

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher;  
Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics, RAS /  
32, Nakhimovsky Prospekt, Moscow, 117218.  
e-mail: vostokza@mail.ru

**Для цитирования**

Валентей С., Бахтизин А., Кольчугина А. Готовность региональных  
экономик к модернизации // Федерализм. 2018. № 3. С. 143–156.

Константин ЛАЙКАМ

## МОЛОДЕЖЬ НА РЫНКЕ ТРУДА: ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ

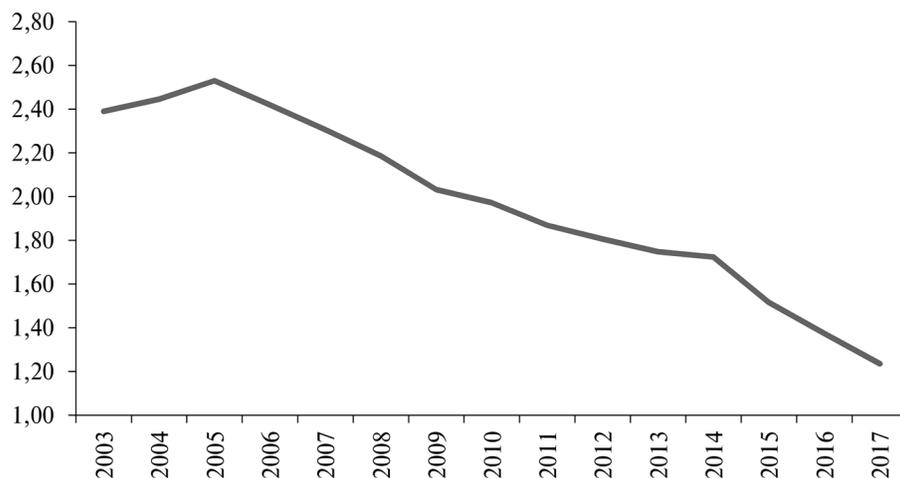
*Несмотря на то, что за последние 15 лет удалось уменьшить смертность среди молодежи, снизить уровень молодежной безработицы, повысить интерес молодых людей к ведению здорового образа жизни, а также на тот факт, что Россия — один из мировых лидеров по числу молодых специалистов с высшим образованием, имеет место ряд факторов, негативно влияющих на социально-экономическое положение молодежи и ее роль в обществе. Прежде всего к таковым относится снижение численности молодежи и ее доли в общей численности населения. Эта тенденция оказывает системное негативное влияние на социально-экономическое развитие страны, выражающееся в естественной убыли населения, сокращении трудовых ресурсов, росте пенсионной нагрузки. В качестве негативного фактора необходимо также отметить снижение на протяжении четырех последних лет доходов населения, особенно на фоне сохраняющегося высокого материального и социального расслоения. Следствием перечисленного могут стать повышенная агрессивность в молодежной среде, национальная и религиозная нетерпимость, рост социального напряжения. Не менее опасна и другая крайность — социально-политическая и экономическая апатия этой части общества. Поэтому анализу экономической активности молодежи в статье уделяется особое внимание. В ней представлена структура численности молодежи по ее участию в рабочей силе и учебе. Подробно исследуется структура рабочей силы в возрасте 15–29 лет (в целом и по когортам 15–19, 20–24, 21–29 лет). Наряду с традиционными показателями занятости и безработицы рассматриваются новые статистические показатели, характеризующие недоиспользование рабочей силы, в т.ч. потенциальная рабочая сила; численность лиц, которые в принципе хотят работать, но вообще не ищут работу и не готовы к ней приступить. Также разработан показатель «Доля молодежи, которая не учится и не работает в возрасте 15–24 лет, в общей численности молодежи этого возраста» и исследована его структура. Итоги статистических исследований населения показали, что проблема неэффективной занятости молодежи кроется в качестве образования, которое она получает в школе, колледже и вузе, и низком уровне профессиональной ориентации.*

**Ключевые слова:** демография, молодежь, молодежная безработица, потенциальная рабочая сила, структура, субъект РФ, трудоустройство

JEL: J21, J23

Молодежь как наиболее мобильная и восприимчивая к прогрессивным изменениям часть социума является основным носителем инновационного потенциала развития государства. Поэтому проблема ее трудоустройства относится к числу стратегических задач государства.

За последние 15 лет удалось переломить ряд негативных тенденций. Среди молодежи сократилась смертность (см. рис. 1).



**Рис. 1. Коэффициент смертности в возрасте 14–30 лет**

Источник: расчет Росстата.

Снизился уровень молодежной безработицы (см. рис. 2), заметно стремление молодых людей к ведению здорового образа жизни.



**Рис. 2. Безработные в возрасте 15–29 лет  
(по данным выборочного обследования рабочей силы)**

Источник: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b18\\_61/IssWWW.exe/Stg/05-02.doc](http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_61/IssWWW.exe/Stg/05-02.doc)

Отметим также, что Россия по-прежнему *один из мировых лидеров* по числу молодых специалистов с высшим образованием. Достаточно сказать, что доля молодежи в возрасте 25–29 лет с высшим образованием в общей численности молодых людей этого возраста не только высока, но еще и продолжает возрастать: по данным Всероссийской переписи населения 2010 г., она составляла 37%, а в 2015 г., по данным федерального статистического наблюдения «Социально-демографическое обследование (микрперепись населения)», достигла 41%.

Однако наряду с этим наблюдается ряд факторов, негативно влияющих на социально-экономическое положение молодежи и ее роль в обществе.

К таковым прежде всего необходимо отнести продолжающееся уже многие годы снижение численности молодежи. С 2009 г. число молодых людей (в возрасте 15–29 лет) уже сократилось на 7 млн чел., а к 2023 г., согласно демографическому прогнозу Росстата [1], снизится почти на треть – на 11,7 млн чел. (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

*Численность молодежи в возрасте 14–30 лет*

Год*	Численность населения, человек		Доля молодежи в возрасте 14–30 лет в общей численности населения, в %
	всего	в том числе в возрасте 14–30 лет	
2001	146 303 611	38 482 836	26,30
2002	145 649 334	39 076 764	26,83
2003	144 963 650	39 515 538	27,26
2004	144 333 586	39 465 993	27,34
2005	143 801 046	39 390 636	27,39
2006	143 236 582	39 029 461	27,25
2007	142 862 692	38 527 924	26,97
2008	142 747 535	37 930 196	26,57
2009	142 737 196	37 388 962	26,19
2010	142 833 502	36 759 965	25,74
2011	142 865 433	36 113 361	25,28
2012	143 056 383	35 089 202	24,53
2013	143 347 059	34 236 996	23,88
2014	143 666 931	33 225 205	23,13
2015	146 267 288	32 603 441	22,29
2016	146 544 710	31 483 039	21,48
2017	146 804 372	30 420 154	20,72

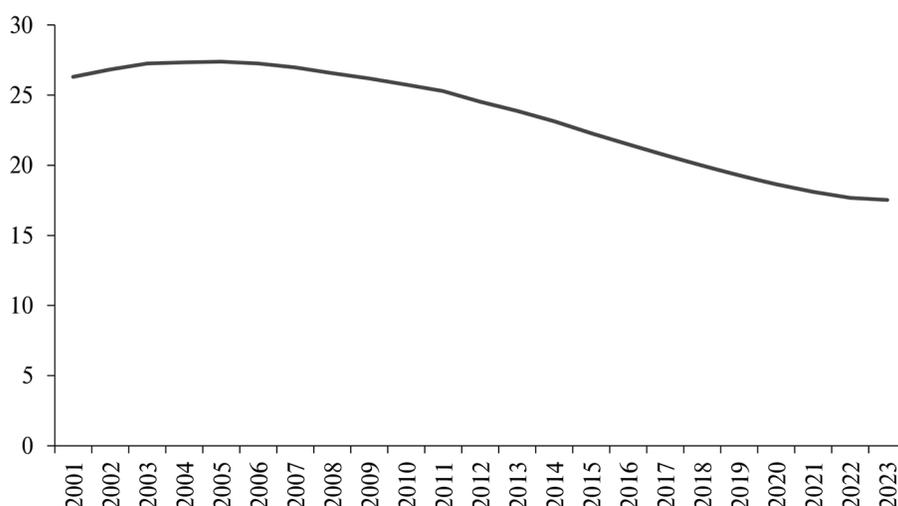
О к о н ч а н и е т а б л. 1

2018	146 880 432	29 368 436	19,99
2019	146 975 740	28 326 907	19,27
2020	146 997 384	27 407 649	18,64
2021	146 980 644	26 600 318	18,10
2022	146 934 187	25 967 849	17,67
2023	146 862 750	25 724 529	17,52

\*Данные за 2019–2023 гг. по среднему варианту прогноза от базы на начало 2017 г.

Источник: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140095700094](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095700094); [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140095525812](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812).

Более того, стремительно сокращается доля молодежи в общей численности населения (см. рис. 3).



**Рис. 3** Динамика доли молодежи 14–30 лет от всего населения РФ

Источник: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140095700094](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095700094); [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140095525812](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812).

Это уже оказывает системное негативное влияние на социально-экономическое развитие страны, ведет к естественной убыли населения, к сокращению трудовых ресурсов, росту пенсионной нагрузки.

В качестве негативного фактора необходимо также отметить снижение на протяжении четырех последних лет доходов населения, особенно на фоне сохраняющегося высокого материального и социального расслоения.

Следствием перечисленных факторов могут стать повышенная агрессивность в молодежной среде, национальная и религиозная не-

терпимость, а также социальное напряжение в обществе. Не менее опасна и другая крайность – социально-политическая (см. табл. 2) и экономическая апатия этой части общества.

Т а б л и ц а 2

**Членство в общественных организациях**  
(по данным Комплексного наблюдения условий жизни населения в 2016 г., в %)

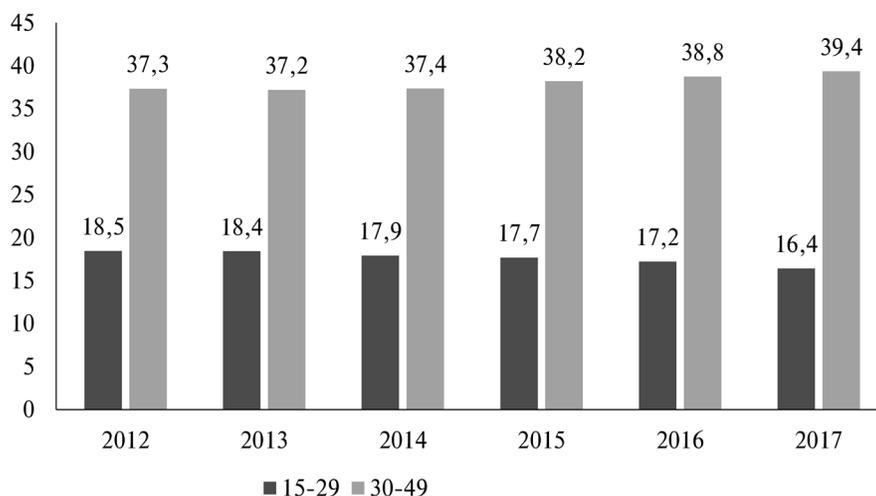
	Все респонденты	В том числе в возрасте, лет		
		15–19	20–24	25–29
Лица в возрасте 15–29 лет – всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Из них:				
являются членами каких-либо общественных, добровольных или благотворительных организаций (движений)	3,4	1,7	3,4	4,4
Лица в возрасте 15–29 лет, являющиеся членами каких-либо общественных, добровольных или благотворительных организаций (движений) – всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Из них принимают участие в деятельности:				
профсоюзной организации	70,3	30,2	68,4	81,5
общественных организаций, движений	8,0	13,9	9,5	5,7
советов и организационных комитетов по подготовке каких-либо мероприятий	7,7	23,8	7,6	3,7
советов ветеранов	0,6	0,0	0,1	1,1
советов, добровольных союзов по делам семьи, детей и молодежи	4,5	4,5	5,6	4,0
движений в защиту животных	6,4	11,9	7,4	4,4
религиозной общины	1,4	1,0	1,4	1,5
другой общественной, добровольной или благотворительной организации	10,5	31,2	13,4	3,8
Лица в возрасте 15–29 лет, являющиеся членами каких-либо общественных, добровольных или благотворительных организаций (движений) – всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Из них принимают участие в деятельности этих организаций:				
регулярно	34,0	64,1	34,8	26,0
не менее одного раза в неделю	11,6	23,7	14,0	7,3
один или несколько раз в месяц	22,4	40,4	20,8	18,6
не регулярно, время от времени	62,9	35,9	62,9	69,8
не определено	3,1	0,0	2,2	4,3

Источник: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/KOUZ16/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/KOUZ16/index.html)

Экономическая активность молодежи – важнейшее условие ее полноценной самореализации в жизни. Для анализа положения молодежи на рынке труда чаще всего используются *показатели молодежной безра-*

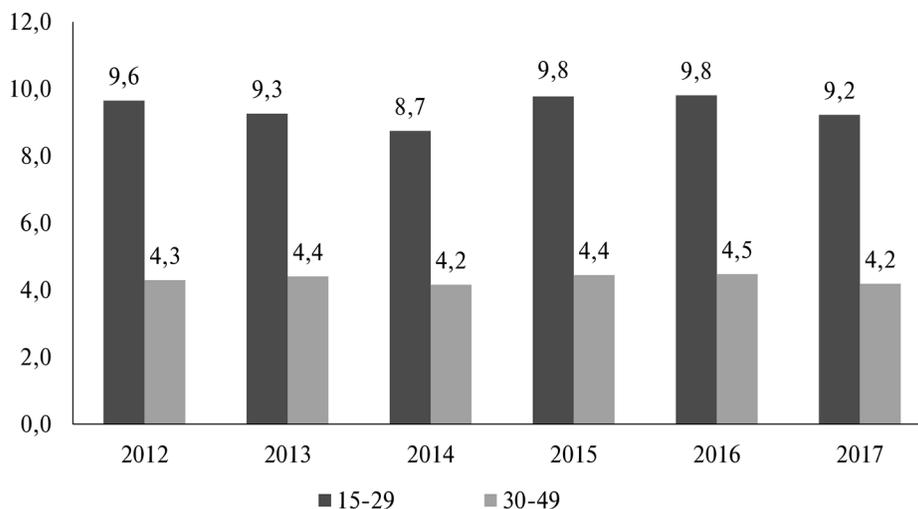
ботицы, прежде всего «Численность безработных в возрасте 15–29 лет» (см. рис. 2). Этот показатель многие годы в нашей стране уверенно сокращается (за последние 5 лет почти на 15%, или на 266 тыс. чел.). И тем не менее данный факт не является свидетельством серьезных успехов в решении проблем молодежной безработицы.

Во-первых, снижение этого показателя прежде всего объясняется сокращением численности рабочей силы в данной возрастной группе (см. рис. 4).



**Рис. 4. Численность рабочей силы в возрасте 15–29 и 30–49 лет (по данным выборочного обследования рабочей силы, млн чел.)**

Источник: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b18\\_61/IssWWW.exe/Stg/01-09.doc](http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_61/IssWWW.exe/Stg/01-09.doc)



**Рис. 5. Уровень безработицы населения в возрасте 15–29 и 30–49 лет (по данным выборочного обследования рабочей силы, в %)**

Источник: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b18\\_61/IssWWW.exe/Stg/05-04.doc](http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_61/IssWWW.exe/Stg/05-04.doc)

Во-вторых, число молодых безработных все еще очень велико — более 1,5 млн чел.

В-третьих, показатель «Уровень молодежной безработицы» (рассчитываемый как доля безработных в численности рабочей силы в возрасте 15–29 лет) за этот период изменился не столь существенно (в 2017 г. он составил 9,2%) и значительно превышает уровень безработицы в более старших возрастных группах (см. рис. 5).

В-четвертых, безработица особенно остро проявляется в самой молодой возрастной когорте до 19 лет, где ее уровень составил в 2017 г. 28,4% и за рассматриваемый период не изменился (см. рис. 6).

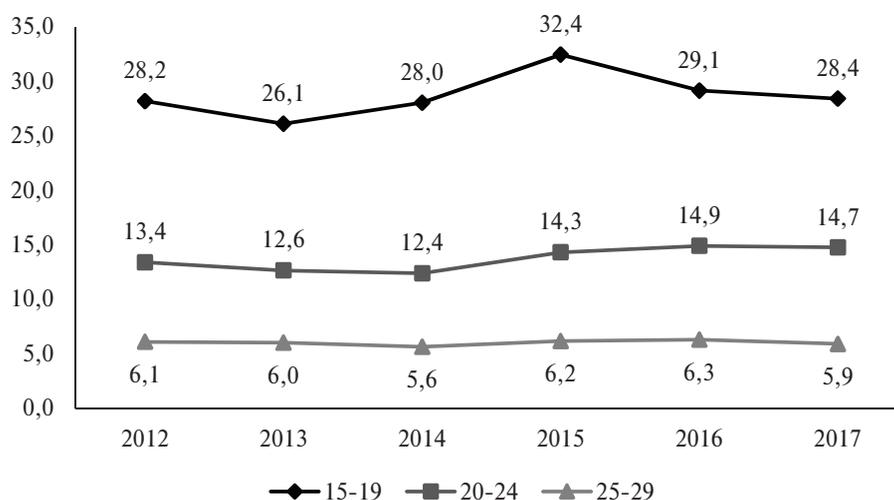


Рис. 6. Уровень молодежной безработицы по возрастным группам (по данным выборочного обследования рабочей силы, в %)

Источник: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b18\\_61/IssWWW.exe/Stg/05-04.doc](http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_61/IssWWW.exe/Stg/05-04.doc)

Важно также иметь в виду, что ситуация на рынке труда не описывается лишь показателями безработицы. Напомню, что, по методике МОТ [2], к безработным относятся лишь те люди, которые одновременно удовлетворяют трем условиям: на момент опроса не имели работы или другого доходного занятия, искали работу и были готовы к ней приступить. Те незанятые лица, которые желают работать, но не искавшие работу в течение последних четырех недель или не были готовы немедленно приступить к ней, относятся статистикой к **потенциальной рабочей силе**. Этот показатель также ежегодно публикуется Росстатом [3], но он редко используется в анализе рынка труда. Однако, например, в самой молодой возрастной когорте (15–19 лет) его значение (98 тыс. чел.) сопоставимо с численностью безработных (152 тыс. чел., табл. 3).

Боле того, российская статистика труда выделяет еще одну группу незанятых лиц (близкую по смыслу к предыдущей), которая включает в себя лиц, которые *в принципе* хотят работать, *но вообще* не ищут работу и не готовы к ней приступить. Таких в возрасте 15–24 лет насчитывалось в прошедшем году еще 356 тыс. чел., а это около 40% от числа безработных в этой когорте.

Т а б л и ц а 3

**Недоиспользование рабочей силы среди молодежи в возрасте  
15–29 лет по возрастным группам в 2017 г.,  
(по данным выборочного обследования рабочей силы, в тыс. чел.)**

	Безработные	Потенциальная рабочая сила	Уровень безработицы, в %	Совокупный показатель безработицы и потенциальной рабочей силы, в %	Кроме того, лица, желающие иметь работу, но не ищущие работу и не готовые присутствовать к ней
Молодежь в возрасте 15–29 лет – всего	1 516	310	9,2	10,9	420
В том числе в возрасте, лет:					
15–19	152	98	28,4	39,4	179
20–24	711	124	14,7	16,9	176
25–29	653	89	5,9	6,6	64

Источник: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/trud/bd\\_ors/bd\\_ors2017.sav](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/bd_ors/bd_ors2017.sav), расчеты автора.

Конечно, высокий уровень молодежной безработицы можно отчасти объяснить невысокой численностью рабочей силы в этой возрастной когорте (из-за высокой доли в ней учащейся молодежи). Действительно, этот факт снижает возможности сопоставительного анализа по возрастным группам населения.



**Рис. 7. Доля молодежи, которая не учится и не работает в возрасте 15–24 лет, в общей численности молодежи этого возраста (по данным выборочного обследования рабочей силы)**

Источник: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/trud/ind-dtr.xlsx](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/ind-dtr.xlsx)

Чтобы можно было учитывать и этот фактор, нами по рекомендации МОТ в рамках системы показателей достойного труда [4] был внедрен в статистическую практику (начиная с 2013 г.) еще один статистический показатель «Доля молодежи, которая не учится и не работает в возрасте 15–24 лет, в общей численности молодежи этого возраста». Ретроспективно, на основе имевшихся в Росстате баз данных мы рассчитали значения этого показателя с 2001 г. (см. рис. 7). Его величина — почти 13% (а это почти 2 млн чел.), а также его нарастающая динамика (в 2017 г. он достиг максимума за последние 7 лет) также внушают серьезное беспокойство.

Кроме безработных (711 тыс. чел.) в этой группе можно выделить молодых людей, ведущих домашнее хозяйство и занимающихся воспитанием детей, — таких около 400 тыс. Еще 110 тыс. — лица, сказавшие при опросе, что они являются пенсионерами по инвалидности (см. табл. 4). При этом репрезентативность имеющихся статистических данных позволяет более детально локализовать проблему: например, в сельской местности доля такой молодежи (18%) в 1,6 раза выше, чем в городе (11%), и, что важно, это соотношение постоянно увеличивается. Значение этого показателя среди женщин — 15%, среди мужчин — 11%.

Т а б л и ц а 4

**Молодежь в возрасте 15–24 лет, которая не учится и не работает, по полу и типу поселения в 2017 г. (по данным выборочного обследования рабочей силы, в тыс. чел.)**

	Всего	В том числе			
		мужчины	женщины	город	село
Всего	1 959	860	1 099	1 256	703
В том числе:					
безработные	711	385	325	465	245
лица, не входящие в состав рабочей силы	1 249	475	774	791	458
Из них:					
пенсионеры по инвалидности	110	66	43	58	52
лица, ведущие домашнее хозяйство, ухаживающие за детьми	383	19	364	253	130
другие	756	389	367	480	276

Источник: <https://www.fedstat.ru/indicator/58711>

Имеется также возможность проводить анализ этого показателя и в региональном разрезе (см. табл. 5): наиболее проблемная ситуация в республиках Северного Кавказа (Ингушетии, Чечне, Дагестане — 26–32%), существенно лучше в мегаполисах (Москве, Санкт-Петербурге) и в Республике Татарстан (6–7%).

Т а б л и ц а 5

**Молодежь в возрасте 15–24 лет, которая не учится  
и не работает, по субъектам Российской Федерации в 2017 г.  
(по данным выборочного обследования рабочей силы)**

Субъект РФ	Всего, тыс. чел.	В % к общей численности молодежи в возрасте 15–24 лет
<i>Российская Федерация</i>	<i>1959</i>	<i>12,9</i>
<i>Центральный федеральный округ</i>	<i>357</i>	<i>9,8</i>
Белгородская область	14	9,1
Брянская область	15	12,7
Владимирская область	13	9,8
Воронежская область	27	11,1
Ивановская область	9	8,9
Калужская область	9	9,9
Костромская область	7	11,9
Курская область	14	12,5
Липецкая область	11	10,4
Московская область	85	12,3
Орловская область	9	11,4
Рязанская область	13	11,5
Смоленская область	13	14,4
Тамбовская область	10	9,3
Тверская область	16	13,5
Тульская область	14	10,6
Ярославская область	13	11,2
г. Москва	64	5,9
<i>Северо-Западный федеральный округ</i>	<i>140</i>	<i>10,4</i>
Республика Карелия	8	13,6
Республика Коми	14	16,4
Архангельская область	17	15,5
В том числе:		
Ненецкий авт. округ	1	17,8
Архангельская область без авт. округа	17	15,4
Вологодская область	13	11,9
Калининградская область	11	10,2
Ленинградская область	20	11,9
Мурманская область	10	12,8

## Продолжение табл. 5

Новгородская область	5	8,6
Псковская область	6	9,6
г. Санкт-Петербург	35	7,0
<i>Южный федеральный округ</i>	<i>234</i>	<i>13,8</i>
Республика Адыгея (Адыгея)	6	11,4
Республика Калмыкия	7	21,9
Республика Крым	21	11,7
Краснодарский край	84	14,7
Астраханская область	14	12,5
Волгоградская область	40	15,3
Ростовская область	57	12,6
г. Севастополь	5	12,8
<i>Северо-Кавказский федеральный округ</i>	<i>318</i>	<i>22,9</i>
Республика Дагестан	129	26,3
Республика Ингушетия	24	31,9
Кабардино-Балкарская Республика	19	17,0
Карачаево-Черкесская Республика	12	20,4
Республика Северная Осетия — Алания	15	16,0
Чеченская Республика	61	26,9
Ставропольский край	58	17,5
<i>Приволжский федеральный округ</i>	<i>332</i>	<i>10,9</i>
Республика Башкортостан	49	10,9
Республика Марий Эл	8	10,8
Республика Мордовия	8	9,1
Республика Татарстан (Татарстан)	29	6,8
Удмуртская Республика	13	8,5
Чувашская Республика — Чувашия	17	12,9
Пермский край	36	13,3
Кировская область	15	12,6
Нижегородская область	29	9,0
Оренбургская область	29	13,9
Пензенская область	16	12,3
Самарская область	31	9,8
Саратовская область	40	15,2
Ульяновская область	14	11,2

## О к о н ч а н и е т а б л. 5

<i>Уральский федеральный округ</i>	161	12,9
Курганская область	14	17,4
Свердловская область	57	13,3
Тюменская область	48	12,7
В том числе:		
Ханты-Мансийский авт. округ — Югра	22	13,0
Ямало-Ненецкий авт. округ	8	13,2
Тюменская область без авт. округов	19	12,3
Челябинская область	41	11,5
<i>Сибирский федеральный округ</i>	315	15,2
Республика Алтай	5	20,1
Республика Бурятия	22	19,4
Республика Тыва	8	20,2
Республика Хакасия	8	13,9
Алтайский край	30	12,9
Забайкальский край	26	18,8
Красноярский край	38	12,3
Иркутская область	53	19,5
Кемеровская область	38	14,1
Новосибирская область	38	13,4
Омская область	36	17,1
Томская область	14	11,3
<i>Дальневосточный федеральный округ</i>	102	14,4
Республика Саха (Якутия)	25	20,1
Камчатский край	5	15,4
Приморский край	27	12,6
Хабаровский край	18	11,4
Амурская область	12	13,2
Магаданская область	2	13,9
Сахалинская область	8	17,3
Еврейская авт. область	3	18,3
Чукотский авт. округ	1	13,1

Источник: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/trud/bd\\_ors/bd\\_ors2017.sav](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/bd_ors/bd_ors2017.sav)

В целом структура молодежи по статусу участия в составе рабочей силы (в т.ч. по участию в рабочей силе и учебе) представлена в *таблице 6*.

Т а б л и ц а 6

*Молодежь в возрасте 15–29 лет по статусу участия в составе рабочей силы (по данным выборочного обследования рабочей силы, в тыс. чел.)*

	Молодежь в возрасте 15–29 лет — всего	В том числе			
		занятые	незанятые	из них	
				учатся	не учатся
<b>Всего</b>	<b>27 588</b>	<b>14 909</b>	<b>12 678</b>	<b>8 806</b>	<b>3 872</b>
В том числе:					
занятые	14 909	14 909	х	х	х
безработные	1 516	х	1 516	159	1 356
лица, не входящие в состав рабочей силы	11 163	х	11 163	8 647	2 516
Из них:					
потенциальная рабочая сила	310	х	310	120	191
лица, выразившие желание работать, но не ищущие работу и не готовые приступить к ней	1 641	х	1 641	1 187	453
не выразили желание работать	9 212	х	9 212	7 340	1 872
Из общего числа (из стр. 1):					
учатся	9 121	315	8 806	8 806	х
не учатся	18 467	14 594	3 872	х	3 872

Источник: расчеты автора.

Думаю, главная проблема неэффективной занятости молодежи кроется в качестве образования, которое она получает в школе, в колледже и вузе. Либо человек плохо учится, либо его плохо учат. В 2016 г. Росстат впервые провел *обследование трудоустройства выпускников образовательных организаций* [5]. Почти четверть выпускников, получивших высшее и среднее профессиональное образование в 2015 г., не трудоустроились в течение 12 месяцев с момента окончания образовательного учреждения.

Не меньше проблем и с профессиональной ориентацией школьников и студентов: более трети выпускников устроились на первую работу не по полученной специальности, из них 55% — в связи с отсутствием вакансий по полученной профессии (специальности). Это свидетельство того, что наша образовательная система слабо ориентирована на рынок труда.

В целом приведенные выше статистические показатели показывают, что в рамках государственной молодежной политики страны программам профессионального образования и содействия эффективной занятости молодежи должно быть отведено гораздо более важное место.

### Список литературы

1. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140095525812/Предположительная численность населения Российской Федерации](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812/Предположительная_численность_населения_Российской_Федерации).
2. Резолюция о статистике трудовой деятельности, занятости и недоиспользования рабочей силы. МОТ. 2013. URL: <http://www.gks.ru/metod/resol.pdf>
3. Бюллетень «Обследование рабочей силы». URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140097038766](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140097038766)
4. Индикаторы достойного труда. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/trud/ind-dtr.xlsx](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/ind-dtr.xlsx)
5. Итоги выборочного наблюдения трудоустройства выпускников, получивших среднее профессиональное и высшее образование. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/trud/itog\\_trudoustr/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_trudoustr/index.html)

### YOUTH IN THE LABOR MARKET: PROBLEMS AND TRENDS

*Despite the fact that over the past 15 years, it has been possible to reduce the mortality among young people, reduce the level of youth unemployment, increase the interest of young people in maintaining a healthy lifestyle, and the fact that Russia is one of the world leaders in terms of the number of young specialists with higher education, there are a number of factors that negatively affect the socio-economic status of youth and its role in society. First of all, these factors include the decline in the number of young people and its share in the total population. This trend has a systemic negative impact on the socio-economic development of the country, expressed in the natural population loss, in the reduction of labor resources, in the growth of the pension load. As a negative factor, it is also necessary to note a decrease in the population's income over the last four years, especially against the backdrop of the continuing high material and social stratification. A consequence of the above may be increased aggression in the youth environment, national and religious intolerance, the growth of social tension. No less dangerous is the other extreme — the socio-political and economic apathy of this part of society. Therefore, special attention is paid to the analysis of the economic activity of youth in this article. It presents the structure of the number of young people in terms of their participation in labor and study. The structure of the labor force at the age of 15–29 years is studied in detail (in general, and by cohorts 15–19, 20–24, 21–29 years). Along with the traditional indicators of employment and unemployment, new statistical indicators characterizing the underutilization of the workforce are considered, including the potential labor force; the number of people who in principle want to work, but do not seek for a job at all and are not ready to start it. The indicator «The proportion of young people who do not study or work at the age of 15–24, in the total number of young people of this age» was also developed, and its structure was studied. On the results of statistical surveys of the population, it is shown that the problem of inefficient youth employment lies in the quality of education that it receives in school, in colleges and universities, in a low level of professional orientation.*

**Key words:** potential labor force, demography, youth, youth unemployment, structure, employment, constituent entity of the Russian Federation

JEL: J21, J23

*Дата поступления — 01.09.2018 г.*

***ЛАЙКАМ Константин Эмильевич***

доктор экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации, кандидат технических наук, профессор, заместитель руководителя Росстата; директор НИИ «Институт современных экономических исследований» Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»;  
Федеральная служба государственной статистики / ул. Мясницкая, д. 39, стр. 1, г. Москва, 107450.  
e-mail: Laikam@gks.ru

***LAIKAM Konstantin E.***

Dr. Sc. (Econ.), Distinguished Economist of the Russian Federation, PhD in Technical Sciences, Professor, Deputy Head of Rosstat, Director; Research Institute of Modern Economic Researches of Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics;  
Federal State Statistics Service / 39, Myasnitskaya Str., Moscow, 107450.  
e-mail: Laikam@gks.ru

***Для цитирования:***

Лайкам К. Молодежь на рынке труда: проблемы и тенденции // Федерализм. 2018. № 3. С. 157–171.

*Лидия НИКИФОРОВА, Анна ЧУПАХИНА*

## ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ЗАКУПОК ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗЧИКОВ — ВОЛГОГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ

*В связи с тем, что законодательство в сфере закупок предусматривает правила их осуществления, но вместе с тем не предлагает механизмы реализации закупок, у региональных и муниципальных органов власти, уполномоченных в сфере закупок, возникает необходимость заимствования опыта коллег из других субъектов Российской Федерации, в которых уже были успешно применены подобные практики. Наиболее эффективные из них собраны Гильдией отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам в Реестр лучших практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок. В числе лучших Волгоградская область с проектом по централизации закупок государственных и муниципальных заказчиков региона. В статье приводится описание этапов реализации данного проекта, а также осуществляется оценка его эффективности.*

**Ключевые слова:** закупки, государственные закупки, совместные закупки, уполномоченный орган, централизация

JEL: R12

В мае 2016 г. Экспертным советом регионов по развитию контрактной системы Гильдии отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам (далее — ГОС) было принято *решение о ведении Реестра лучших практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок* (далее — Реестр) по Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Главная цель Реестра — формирование информационного ресурса, содержащего лучшие достижения в организации закупочных процессов. Реестр представляет собой перечень лучших региональных и муниципальных практик, которые подкреплены нормативной

правовой базой и «дорожными картами». Таким образом, Реестр позволяет регионам и муниципалитетам, опираясь на успешный опыт своих коллег, реализовывать подобные кейсы на местах, используя уже готовые пакеты документов, сформированную методику и проверенные механизмы, адаптируя их (при необходимости) под свои условия и требования.

Настоящая статья открывает цикл публикаций, посвященный характеристике *лучших практик* в сфере осуществления региональных и муниципальных закупок.

Лучшая практика, с которой хотелось бы начать, — опыт Волгоградской области. Представляется, что проект «Централизация закупок государственных и муниципальных заказчиков Волгоградской области»<sup>1</sup>, направленный на повышение эффективности и рациональности бюджетных расходов, особенно актуален и *может применяться в других субъектах Федерации*.

### ***Механизм реализации лучшей практики***

Для включения в Реестр лучших практик необходимо представить в ГОС ряд документов, среди которых и так называемая дорожная карта, или план мероприятий, — ход реализации самой практики. В Волгоградской области он осуществлялся в несколько этапов.

На *начальном этапе* (в 2015 г.) был создан профильный орган исполнительной власти, а именно Комитет по регулированию контрактной системы в сфере закупок Волгоградской области — *уполномоченный орган*<sup>2</sup> и подведомственное ему государственное казенное учреждение Волгоградской области «Центр организации закупок» — *уполномоченное учреждение*<sup>3</sup>.

В соответствии с ч. 3 и ч. 4 ст. 26 Закона о контрактной системе<sup>4</sup>, полномочия между уполномоченным органом и уполномоченным учреждением были распределены следующим образом.

<sup>1</sup> Распоряжение Губернатора Волгоградской области от 1 июля 2014 г. № 529-р «О закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Волгоградской области путем проведения совместных конкурсов и (или) совместных аукционов в электронной форме» (в ред. распоряжений Губернатора Волгоградской области от 11.12.2014 г. № 106-р, от 16.04.2015 г. № 87-р, от 01.07.2016 г. № 193-р).

<sup>2</sup> Постановление Администрации Волгоградской области от 29 января 2015 г. № 43-п «Об утверждении Порядка взаимодействия органа исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченного на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Волгоградской области, финансового органа Волгоградской области и заказчиков Волгоградской области при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Волгоградской области» (в ред. постановлений Администрации Волгоградской области от 10.06.2015 г. № 306-п, от 23.11.2015 г. № 693-п, от 25.04.2016 г. № 178-п, от 22.07.2016 г. № 388-п, от 12.12.2016 г. № 683-п).

<sup>3</sup> Постановление Администрации Волгоградской области от 10 февраля 2015 г. № 71-п «Об отдельных мерах по централизации закупок товаров, работ, услуг в Волгоградской области» (в ред. постановлений Администрации Волгоградской области от 09.06.2015 г. № 304-п, от 29.12.2015 г. № 813-п, от 22.07.2016 г. № 387-п, от 25.08.2016 г. № 479-п, от 28.11.2016 г. № 648-п).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Уполномоченный орган осуществляет определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем проведения запросов предложений, открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, аукционов в электронной форме для двух групп заказчиков: для *первой группы*, в которую входят органы исполнительной власти, государственные казенные и бюджетные учреждения, а также государственные унитарные предприятия, — с начальной максимальной ценой контракта (далее — НМЦК) 250 тыс. руб. и более; для *второй группы* заказчиков — муниципальных заказчиков Волгоградской области, а также муниципальных бюджетных учреждений и муниципальных унитарных предприятий — с НМЦК 100 млн руб. и выше в соответствии с соглашениями о передаче полномочий.

*Следующим этапом* (в том же 2015 г.) в практике «Централизация закупок государственных и муниципальных заказчиков Волгоградской области» стала разработка типового соглашения между Волгоградской областью и муниципальными образованиями о передаче уполномоченному органу и уполномоченному учреждению полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и заключение (пилотного) соглашения с Волгоградом.

В результате в 2015 г. были заключены соглашения между уполномоченным органом и уполномоченным учреждением и всеми 38 муниципальными районами и городскими округами Волгоградской области, а в 2016 г. — со всеми 437 городскими и сельскими поселениями.

Документооборот<sup>5</sup> между уполномоченным органом (уполномоченным учреждением) и заказчиками при определении поставщиков путем проведения конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляется посредством передачи электронных документов, подписанных электронной подписью, в автоматизированной информационной системе «Закупки Волгоградской области» (далее — АИС ЗВО) в рамках государственной информационной системы региона «Электронный бюджет Волгоградской области»<sup>6</sup>. Общая схема электронного документооборота при проведении закупок представлена на *рисунке 1*.

---

<sup>5</sup> Приказы Комитета по регулированию контрактной системы в сфере закупок Волгоградской области от 3 марта 2015 г. № 97/01 «Об утверждении порядка документооборота между органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Волгоградской области, и заказчиками Волгоградской области при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Волгоградской области» (в ред. Приказа Комитета по регулированию контрактной системы в сфере закупок Волгоградской области от 30 мая 2016 г. № 13н) и от 4 августа 2016 г. № 15н «Об утверждении Порядка документооборота между государственным казенным учреждением Волгоградской области „Центр организации закупок” и заказчиками Волгоградской области либо муниципальными заказчиками Волгоградской области при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Волгоградской области и для муниципальных заказчиков Волгоградской области».

<sup>6</sup> Постановление Губернатора Волгоградской области от 25 сентября 2015 г. № 871 «Об утверждении Положения о государственной информационной системе Волгоградской области „Электронный бюджет Волгоградской области”».



*Рис. 1. Схема электронного документооборота при проведении закупок*

Для определения поставщика заказчик направляет в уполномоченный орган (уполномоченное учреждение) заявку на определение поставщика (подрядчика, исполнителя), которая создается в АИС ЗВО по соответствующей строке электронного документа «План-график». К заявке в электронной форме должны быть приложены:

- письмо-заявка на определение поставщика;
- критерии и порядок оценки заявок на участие в конкурсе (при проведении открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов);
- техническое задание, включающее описание объекта закупки в соответствии с требованиями ст. 33 Закона о контрактной системе<sup>7</sup>;
- расчет начальной (максимальной) цены контракта;
- проект контракта.

Если документы соответствуют, уполномоченный орган (уполномоченное учреждение) формирует извещение и документацию о закупке, и направляет заказчику для согласования и утверждения. После чего размещает в ЕИС в сфере закупок утвержденные заказчиком указанные документы и далее определяет поставщика (подрядчика, исполнителя). Каждый заказчик заключает контракт самостоятельно.

### *Результаты, доказанные на практике*

Для попадания в Реестр одинаково важными критериями отбора являются как качественные, так и количественные результаты проекта, тем более что речь идет о повышении эффективности бюджетных расходов.

Ключевыми количественными показателями по практике Волгоградской области стали три:

- увеличение экономии бюджетных средств;
- минимизация затрат на проведение закупок;
- повышение эффективности одной закупки.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Сумма экономии бюджетных средств по результатам закупок, проведенных уполномоченным органом (уполномоченным учреждением) в интересах заказчиков, за 2014 г. составила 925,1 млн руб., за 2015 г. — 1434,0 млн руб. и за 2016 г. — 1968,73 млн руб. Вместе с тем эффективность одной закупки в 2016 г., по сравнению с 2014 г., выросла в 3,5 раза.

Существенно сократились *затраты на проведение закупок* за счет экономии на обучении членов комиссий заказчиков — до 85,0 млн руб. в год, снижения прямых «производственных затрат» (бумага, оргтехника, электроэнергия, заработная плата специалистов и отчисления от заработной платы во внебюджетные фонды и т.д.) — более 8,5 млн руб. в год.

Во внимание Экспертного совета регионов по развитию контрактной системы при ГОС были приняты *достигнутые качественные показатели проекта* в части повышения качества размещенных закупок. Разработанные уполномоченным органом типовые формы документаций на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Волгоградской области обеспечили *единообразие применения законодательства о контрактной системе* как при разработке документации о проведении закупок, так и при проведении процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Данные типовые формы документации содержат все необходимые критерии выбора качественной продукции, а также защищают интересы заказчика от недобросовестного поставщика. Строго соблюдаются все процессуальные сроки размещения закупок.

ГОС рекомендует региональным и муниципальным органам власти, уполномоченным в сфере закупок, обратить внимание на опыт коллег из Волгоградской области. Их практика «Централизация закупок государственных и муниципальных заказчиков Волгоградской области» способствует совершенствованию системы закупок, развитию конкурентной среды, качественному решению социально-экономических задач и создает условия для развития делового климата и эффективного развития региона.

В вопросе построения эффективной системы управления закупками, сегодня можно быстро добиться максимальных результатов, только грамотно применяя нормы Федерального закона № 44-ФЗ и опираясь на успешный практический опыт их реализации. Новые условия контрактной системы реализуются в нашей стране более 5 лет. Для такого сложного и большого механизма, как система закупок, это небольшой срок, но, как показывает опыт работы ГОС с региональными и муниципальными органами, уполномоченными в сфере закупок, достаточный, чтобы выработать эффективные модели управления, позволяющие уже в краткосрочной перспективе оптимизировать закупочную деятельность, рационально расходовать бюджеты и добиваться экономии бюджетных средств в существенных размерах.

Экспертным советом регионов по развитию контрактной системы при ГОС на постоянной основе проводится работа по отбору действительно лучших практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок для включения Реестр. Примечательно, что еже-

годно Реестр расширяется. Это не может не радовать, так как, с одной стороны, формируется база готовых работающих проектов для тех, кто еще находится в поиске решения, а с другой стороны, мы понимаем, что наши коллеги в регионах постоянно работают над развитием, разрабатывают новые эффективные инструменты и механизмы реализации закупок, и мы со своей стороны всегда готовы оказывать им поддержку в этом направлении.

### Список литературы

1. Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам (ГОС). О Реестре лучших практик. URL: <http://oogos.ru/>
2. Институт госзакупок. О Реестре лучших практик. URL: <http://roszakupki.ru/>

### THE BEST PRACTICES OF CENTRALIZED PROCUREMENT OF STATE AND MUNICIPAL CUSTOMERS IN VOLGOGRAD REGION

*Due to the fact that the legislation in the sphere of procurement provides the rules for their implementation, but, at the same time, does not offer mechanisms for the implementation of procurement, regional and municipal bodies, which are authorized in the sphere of procurement, have to borrow the experience of the colleagues from other regions of the Russian Federation, where such practices have already been successfully applied. The most effective of them are collected by the Guild of Domestic Purchasers and Specialists in Procurement and Sales into the Register of the best practices in the implementation of legislation in the sphere of procurement. Volgograd region is among the best regions thanks to its project on centralization of purchases of the state and municipal customers of the region. The article describes the stages of this project as well as presents the evaluation of its effectiveness.*

**Key words:** procurement, public procurement, joint procurement, authorized body, centralization

JEL: R12

*Дата поступления — 23.08.2018 г.*

#### **НИКИФОРОВА Лидия Викторовна**

кандидат экономических наук, Председатель Правления;  
Общероссийская общественная организация «Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам» /  
Колпачный пер., д. 4, стр. 3, г. Москва, 101000.  
e-mail: [nikiforova@oogos.ru](mailto:nikiforova@oogos.ru)

#### **ЧУПАХИНА Анна Дмитриевна**

председатель;  
Комитет по регулированию контрактной системы в сфере закупок  
Волгоградской области / ул. Новороссийская, д. 15, г. Волгоград, 400066.  
e-mail: [AD\\_Chupakhina@volganet.ru](mailto:AD_Chupakhina@volganet.ru)

**NIKIFOROVA Lidiya V.**

Cand. Sc. (Econ.), Chairman of the Board of the All-Russian Public Organization «The Guild of Domestic Purchasers and Specialists in Procurement and Sales» / 4, bldg. 3, Kolpachniy Per., Moscow, 101000.  
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

**ЧУПАХИНА Анна Д.**

Chairman of the;  
Committee for Regulation of the Contract System in the Field of Procurement of the Volgograd Region / 15, Novorossiskaya Str., Volgograd, 400066.  
e-mail: AD\_Chupakhina@volganet.ru

**Для цитирования:**

Никифорова Л., Чупахина А., Лучшие практики централизации закупок государственных и муниципальных заказчиков — Волгоградская область // Федерализм. 2018. № 3. С. 172–178.

Филипп СЛЕЗНОВ

**ОТКРЫТОСТЬ ВНУТРЕННЕГО РЫНКА  
КРУПНЕЙШИХ ГОРОДОВ РОССИИ  
ДЛЯ ВНЕШНИХ КОМПАНИЙ**

*За последнее время заметно выросло внимание к состоянию предпринимательского климата и его влиянию на процессы социально-экономического развития территории. Несмотря на это, проблема количественных измерений отдельных институтов общества является крайне слабо изученной в научной среде. В статье дается оценка уровня открытости внутренних рынков крупнейших городов России как одного из компонентов их предпринимательского климата. Оценка осуществлена на основе анализа структуры уставного капитала крупнейших компаний. Рассматриваются основные факторы формирования барьеров входа на рынок российских городов для внешних по отношению к ним компаний.*

**Ключевые слова:** открытость рынков, предпринимательский климат, административные барьеры, институциональные измерения, города России

JEL: R12

Степень открытости внутреннего рынка территории<sup>1</sup> является принципиально важной составляющей качества предпринимательского климата. Она выступает своего рода фильтром для потенциальных компаний-инвесторов на начальной стадии осуществления ими инвестиционной деятельности, т.е. ограничивает изначальный круг организаций, которые могут вести экономическую деятельность на конкретной территории. Однако, анализируя состояние предпринимательского климата на различных территориальных уровнях, подавляющее число исследователей ограничиваются лишь рассмотрением политики органов власти в сфере предпринимательства. При этом характеристика самого предпринимательского сообщества зачастую опускается или рассматривается как некий отдельный компонент, который не связан с интегральной оценкой предпринимательского климата [1, С. 34–36, 39–42; 2, С. 65–68].

<sup>1</sup> В настоящей статье под степенью открытости внутреннего рынка понимается возможность для компании из другого государства, региона или муниципального образования по отношению к рассматриваемой административно-территориальной единице начать осуществлять экономическую деятельность на данной территории.

**Особенности количественной оценки уровня открытости  
внутреннего рынка**

Административные барьеры входа на внутренний рынок могут носить как *формально* определенный характер, т.е. прямой запрет или ограничение на осуществление той или иной деятельности для конкретных организаций, имеющих строгие характеристики (чаще всего определенную страну происхождения, регистрации и т.п.), так и *неформальный*, который, в свою очередь, может быть обусловлен как дополнительными издержками осуществления взаимодействия с властными структурами, так и чисто рыночными механизмами. Например, при саморегулировании отдельного рынка некоторыми крупными компаниями или их объединениями [3, С. 73–110, 129].

По этой причине в качестве индикатора состояния институтов предпринимательства на определенной территории мы предлагаем использовать дискретную характеристику *структуры уставного капитала* компаний. Выявление в этой структуре внешних по отношению к ней участников<sup>2</sup> может косвенно отражать степень открытости внутреннего рынка для других экономических агентов.

Можно предположить, что (при прочих равных условиях) в городе, в котором доля компаний с участием внешнего капитала по отношению к их общему числу выше, степень открытости его внутреннего рынка больше, чем в городе, где данный показатель имеет меньшие значения.

При рассмотрении структуры уставного капитала компаний города можно не учитывать субъекты малого предпринимательства, поскольку в большинстве случаев их уставной капитал имеет внутреннее происхождение, т.е. получаемые по ним данные не будут влиять на итоговые результаты. В дополнение к этому считается, что региональные и местные органы власти в гораздо меньшей степени имеют предрасположенность к оппортунистическим действиям в отношении субъектов малого предпринимательства. А на отраслевом рынке, на который они выходят, складывается более конкурентная среда, что делает маловероятным формирование административных барьеров при саморегуляции [4, С. 93–96; 5, С. 139–152].

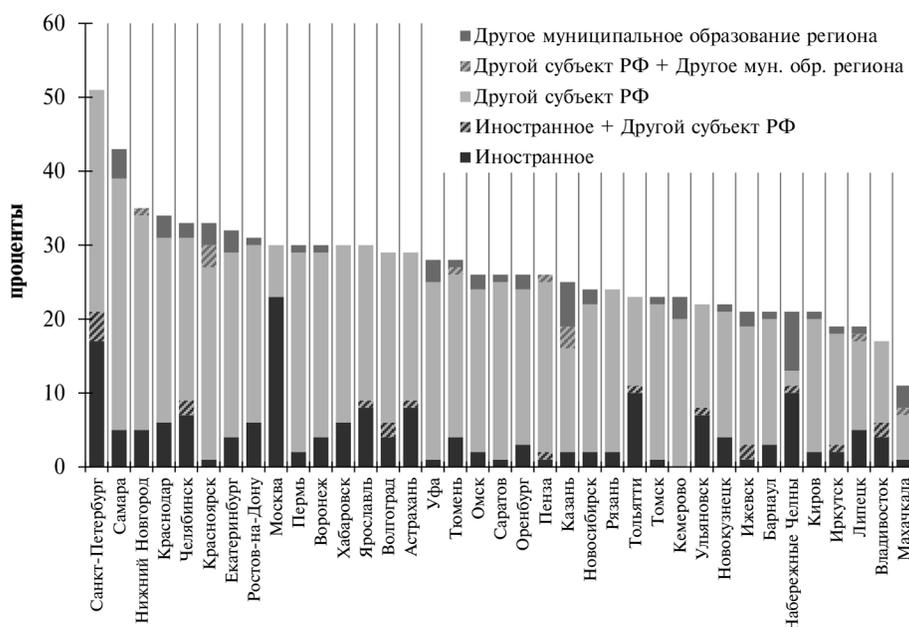
По этим причинам основные различия в степени открытости внутренних рынков крупнейших городов страны могут быть определены *по структуре капитала ее крупнейших участников*, т.к. средние и малые компания имеют незначительное влияние на формирование дифференциации между городами и не создают общей картины в этой сфере.

При анализе доли компаний с участием внешнего капитала из рассмотрения нами был исключен капитал из офшорных зон, т.к. это приводило бы к завышению итоговых значений для отдельных городов. За основу списка государств и отдельных территорий, которые являются офшорами, был взят Приказ Минфина России от 13 ноября 2007 г. № 108н «Об утверждении Перечня государств и зависимых террито-

<sup>2</sup> В случае городов это компании или физические лица из других государств, из других субъектов РФ и из других муниципальных образований того же региона.

рий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны)». Этот перечень был дополнен 4 государствами и зависимыми территориями, признанными таковыми другими финансовыми институтами (Международным валютным фондом, Всемирным банком и др.), — это специальный административный район Гонконг, Республика Кипр, Великое Герцогство Люксембург и Республика Сингапур.

При формировании общей выборки компаний для проведения оценки степени открытости рынков крупнейших городов России (в данной статье — с населением свыше 500 тыс. чел.) для внешних инвесторов была рассмотрена структура владения капиталом 100 крупнейших по выручке компаний, зарегистрированных на территории анализируемых городов<sup>3</sup>. Таким образом, всего рассмотрено 3700 компаний крупнейших городов страны (см. рис. 1).



**Рис. 1. Доля компаний крупнейших городов России с участием внешнего капитала к общему числу крупнейших по выручке компаний выборки на конец 2017 г.**

Источник: рассчитано автором.

Компания признавалась с участием внешнего капитала, если его суммарная доля составляла 10% и более, т.е. при условии, что внешний держатель имеет влияние на процесс принятия решения внутри организации.

<sup>3</sup> Перечень крупнейших компаний составлен на основе данных бухгалтерской отчетности, данных о структуре владения уставным капиталом компаний системы «СПАРК-Интерфакс», а также на основе открытых данных самих организаций, размещенных в сети Интернет.

**Текущая ситуация и факторы детерминации открытости  
внутренних рынков крупнейших городов России**

Общий вид дифференциации крупнейших городов по доле компаний с участием внешнего капитала имеет нормальное распределение: по данному показателю четко прослеживаются города-лидеры и города-аутсайдеры. Из совокупной выборки крупнейших компаний по всем крупнейшим городам России на конец 2017 г. в своей структуре имеют внешний капитал 996 компаний из 3700, т.е. около 27% от общего числа.

Вместе с тем заметны значительные различия в структуре внешнего капитала компаний по источнику происхождения даже среди городов со схожими конечными значениями показателя. В общей выборке основная доля внешнего капитала крупнейших компаний *приходится на капитал из других субъектов Федерации* — 76,8% от общего числа компаний с участием внешнего капитала.

Во всех городах с высокой долей капитала из других субъектов Федерации — Санкт-Петербурге (34%), Самаре (34%), Нижнем Новгороде (30%), Красноярске (29%), Перми (27%) — отмечается повышенная роль внешнего участия российских топливно-энергетических компаний, которые имеют значительные активы в данных городах. В случае Санкт-Петербурга дополнительный вес имеет фактор влияния московских бизнес-структур в различных сферах деятельности, а не только доминирование нефтегазовых компаний.

Более интересная ситуация наблюдается, наоборот, в тех городах, где доля капитала из других субъектов Федерации заметно ниже, чем в остальных. К их числу можно отнести прежде всего Набережные Челны (3%), Москву (7%), Махачкалу (7%), Владивосток (13%), Липецк (13%). В этих случаях можно говорить об определенных барьерах для прихода внешнего капитала на территорию города: это административные барьеры входа на рынок со стороны *органов власти* соответствующих регионов и муниципальных образований в национальных республиках в составе России и барьеры со стороны самого *предпринимательского сообщества*.

В первом случае можно констатировать наличие национального протекционизма в первую очередь на республиканском уровне. В крупнейших городах России, которые входят в состав национальных республик, — Казани, Уфе, Ижевске, Махачкале, Набережных Челнах — отмечается заметно более низкое значение доли капитала из других субъектов Федерации, чем в остальных городах: 13,8% против 21,8%. При этом подобного рода национальный протекционизм распространяется преимущественно именно на капитал из других регионов России [6, С. 218–228].

На иностранный капитал подобные административные барьеры, как правило, не распространяются, что находит свое отражение в средних значениях его доли в сравнении с прочими городами. Кроме того, поскольку указанный протекционизм исходит от региональных органов власти, а не от городских, то в таких городах не отмечается и спада доли капитала из других муниципальных

образований данного региона. Наоборот, в этих городах он имеет повышенную роль, что указывает на более развитые институты внутрирегиональной кооперации.

Во второй группе городов с пониженной долей капитала из других субъектов Федерации барьеры формируются в большей степени на уровне саморегулирования компаний, т.е. без значительного участия органов власти различного уровня. Хотя такое участие и может наблюдаться в случае административного предпринимательства (как, например, во Владивостоке), оно не играет ключевой роли.

В случае менее крупных городов можно говорить о превалировании *отраслевых сговоров на местном рынке*, которые отчасти унаследованы от периода конца 1990-х — начала 2000-х гг. В них прослеживается создание барьеров входа на территорию города преимущественно за счет нерыночных методов воздействия, что увеличивает финансовые издержки (прежде всего в части формирования коррупционных отношений) для внешних компаний [7, С. 474–509].

В более крупных городах, таких как Москва и Санкт-Петербург, генезис барьеров для входа внешних инвесторов лежит уже в сфере рыночных механизмов, а именно за счет *более конкурентной среды городов*. Как следствие, значительно меньшая доля компаний способна удовлетворять подобным высоким конкурентным критериям.

Для некоторых городов повышенное значение имеет *иностраный капитал*. В целом по общей выборке 5,2% компаний из числа крупнейших имеют в своей структуре капитал из других стран. Коэффициент детерминации в данном случае равен 0,192, что, безусловно, ниже, чем для капитала из других субъектов Федерации (0,788). Тем не менее отдельные выбросы от общего распределения городов объясняются именно участием иностранного капитала.

Два очевидных лидера по доле иностранного капитала и, соответственно, его роли в формировании открытости рынков — это Москва и Санкт-Петербург, где доля капитала компаний из других государств достигает до 23 и 21% соответственно. Данные значения *выше средних по стране почти в 4 раза*, что верифицирует «особое» положение данных городов. Основным детерминирующим фактором в случае Москвы и Санкт-Петербурга выступает то, что большая часть всех международных организаций в качестве точек входа на рынок не только непосредственно России, но также и стран бывшего Советского Союза выбирают именно эти два города [8, С. 58–73]. Более высокая «проницаемость» двух городов для иностранного капитала обусловлена получением определенной ренты столичного положения в сочетании с более выгодным транспортно-логистическим положением.

Повышенная относительно среднероссийского уровня роль иностранных компаний отмечается и в двух других городах — Тольятти и Набережных Челнах, — в которых доля компаний с участием иностранного капитала составляет по 11% в каждом из них. Здесь

подобная ситуация обусловлена отраслевой спецификой экономики городов — доминированием предприятий автомобилестроения. В Тольятти это ПАО «АвтоВАЗ», в Набережных Челнах это ПАО «КамАЗ», которые сами имеют иностранное участие. Кроме этого, в число крупнейших компаний данных городов входят и многие производители автокомпонентов, которые во многих случаях являются подразделениями зарубежных компаний.

Дополнительный фактор повышенной доли иностранного капитала для Тольятти и Набережных Челнов — наличие на смежных территориях достаточно успешных особых экономических зон промышленно-производственного типа. Эффект от этого проявляется, главным образом, в снижении трансакционных издержек поиска информации о данных городах для иностранных компаний и налаженных отраслевых каналов связи.

Во всех остальных крупнейших городах России доля компаний с участием иностранного капитала находится на среднем уровне — около 4%. Отдельные флуктуации показателя обусловлены в значительной степени отраслевой спецификой. В городах с большей ролью обрабатывающих производств в структуре экономики, как правило, эта доля незначительно выше. При этом влияние экономико-географического положения городов относительно границ с другими государствами на рассматриваемый показатель практически не отмечается.

Последним по значимости источником внешнего капитала являются *другие муниципальные образования* региона, в котором расположен тот или иной город. Присутствие такого капитала в 1,8% среди всех компаний выборки указывает на крайне низкий уровень развития экономических связей и предпринимательской кооперации на внутрорегиональном уровне в России.

Заметное влияние внутрорегионального внешнего капитала отмечается только в двух крупнейших городах Республики Татарстан — Казани и Набережных Челнах, где его доля доходит до 6 и 8% соответственно. При этом внутрорегиональные связи не ограничены взаимодействием только указанных городов — в обоих из них присутствует капитал из других населенных пунктов Республики: Нижнекамска, Елабуги, Альметьевска и др. В сочетании с низкой долей компаний с участием капитала из других регионов России подобная ситуация демонстрирует основную ориентацию бизнеса на локальный республиканский рынок с проявлением протекционизма по отношению к внешним компаниям.

Фактор наличия в регионе нескольких крупных экономических центров в случае показателя доли компаний с участием капитала из других муниципальных образований субъекта Федерации *не играет значимой роли*. За исключением Татарстана подобная более-менее сильная внутрорегиональная связь отмечается между Красноярском и Норильском в Красноярском крае (доля компаний Красноярска с участием капитала из Норильска составляет 6%) и в меньшей степени между городами Дагестана.

В остальных случаях — между Самарой и Тольятти, между Кемерово и Новокузнецком и др. — подобного взаимодействия не отмечается. Напротив, в отдельных случаях оно стремится к нулю (как в случае с Тольятти). В подобной ситуации можно говорить о *местном экономическом протекционизме*, который обусловлен конкуренцией между ключевыми региональными центрами за внешние инвестиционные ресурсы [9, С. 366–368].

В целом показатель доли компаний с участием внешнего капитала выступает неплохим критерием оценки степени открытости внутренних рынков городов как одного из элементов предпринимательского климата. Качество данного показателя несколько снижается за счет косвенного влияния на него структуры экономики того или иного города, а также его положения в иерархии социально-экономического развития. Однако полученные итоговые значения и внутренняя структура самого показателя не детерминируются только этими факторами. Наоборот, ключевое влияние имеют отдельные *локальные институты предпринимательства* на территории, которые формируют генеральное распределение.

#### Список литературы

1. Баранов А.Ю., Малков Е.С., Полищук А.И., Рохлиц М.Д., Сюняев Г.Р. Измерение институтов в российских регионах: методология, источники данных, анализ // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 69–103.
2. Fisher P. Grading Places: What Do the Business Climate Rankings Really Tell Us? / Second Edition. Washington, DC: GJF, 2003.
3. Аузан А.А., Крючкова П.В. Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М.: ИИФ «СПРОС-КонфОП», 2002.
4. Русских А.Ю. Предпринимательский климат в России: современные проблемы малого и среднего бизнеса // Правовое поле современной экономики. 2013. № 9. С. 92–98.
5. Porter M.E. Regions and the New Economics of Competition // Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. Oxford University Press, 2001.
6. Зубаревич Н.В. Взаимоотношения бизнеса и власти в регионах России // Россия 2013. Ежегодный доклад Франко-российского аналитического центра «Обсерво». Париж [б.и.], 2013.
7. Российская коррупция: уровень, структура, динамика. Опыты социологического анализа / под ред. А.Г. Сатарова. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2013.
8. Зотова М.В. Трансформация крупных городов России в центры макрорегионального влияния / дисс. ... канд. геогр. наук. М., 2007.
9. Кузнецова О.В., Кузнецов А.В., Туровский Р.Ф., Четверикова А.С. Инвестиционные стратегии крупного бизнеса и экономика регионов / под ред. О.В. Кузнецовой. 3-е изд. М.: ЛИБРОКОМ, 2013.

### THE OPENNESS OF THE LARGEST RUSSIAN CITIES' DOMESTIC MARKET FOR THE EXTERNAL COMPANIES

*Recently, the attention to the business climate condition and its impact on the processes of socio-economic development of the territory has grown significantly. However, the problem of quantitative measurements of separate institutions of the society is extremely poorly studied in the scientific community. The article provides the assessment of the largest Russian cities' domestic markets openness level as one of the components of their business climate. The assessment has been carried out basing on the analysis of the largest companies' authorized capital structure. The paper has summarized the main factors, forming entry barriers to the Russian cities' market for external companies.*

**Key words:** openness of markets, entrepreneurship climate, administrative barriers, institutional measurements, cities of Russia

JEL: R12

*Дата поступления* – 20.06.2018 г.

**СЛЕЗНОВ Филипп Владимирович**

главный эксперт;

Государственное бюджетное учреждение «Аналитический центр г. Москвы» / ул. Новый Арбат, д. 11/1, г. Москва, 119019.

e-mail: philippsv@mail.ru

**SLEZNOV Filipp V.**

Chief Expert;

State Budgetary Institute Moscow Analytical Center / 11/1, Novy Arbat Str., Moscow, 119019.

e-mail: philippsv@mail.ru

**Для цитирования:**

Слезнов Ф. Открытость внутреннего рынка крупнейших городов России для внешних компаний // Федерализм. 2018. № 3. С. 179–186.

## **Требования к предоставлению и оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»**

1. Предоставляемая для публикаций статья должна являться оригинальной, не опубликованной ранее в других печатных изданиях.

2. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен быть в пределах 1 печатного листа (40 000 знаков, включая пробелы), для аспирантов — 8—10 страниц (17 000 знаков, включая пробелы).

3. Статьи можно выслать по почте в 1 экземпляре с приложением электронной версии материала (на диске) или направить по электронной почте (editor@federalizm.ru) в формате Word для Windows. Имя файла должно совпадать с фамилией автора. Если в статье содержатся графики или диаграммы, то они предоставляются отдельным файлом в формате Excel для Windows (файл обязательно содержит исходные численные данные, связанные с рисунком).

4. После рассмотрения статьи на заседании Редакционной коллегии и при необходимости внешнего рецензирования решение о публикации сообщается автору. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование. Рецензирование статей осуществляется членами Редакционной коллегии. При отрицательной рецензии статья может быть возвращена на доработку или отклонена. В случае отказа в публикации статьи автору направляется мотивированное письмо по электронной почте.

5. Требования к оформлению статей:

- формат А4; шрифт «Times New Roman»; кегль 14; межстрочный интервал двойной; поля: верхнее — 2,0, нижнее — 2,5, левое — 2,0, правое — 1,5; абзац. отступ — 1,25;
- статья должна иметь подзаголовки;
- каждая таблица имеет свой номер (сплошная нумерация) и название;
- рисунки нумеруются (сплошная нумерация) и имеют название;
- сноски и подстрочные примечания постраничные, со сквозной нумерацией ко всему документу, кегль 10, межстрочный интервал одинарный.

6. В сопровождении к статье должны быть обязательно предоставлены (отдельным файлом):

- сведения об авторе (авторах) на русском и английском языках с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, звания, должности и места работы;
- аннотация (10—15 строк) на русском языке, перевод заглавия статьи на английский язык;
- ключевые слова к статье;
- контактная информация (телефон, e-mail, почтовый адрес с указанием индекса).

7. Статьи, оформленные без соблюдения данных требований, Редакцией не принимаются.

8. Рукописи, публикуемые в журнале, — безгонорарные. Для авторов, чьи материалы были заказаны Редакцией, предоставляется 1 авторский экземпляр бесплатно. Прочим авторам авторские экземпляры не предоставляются.

Журнал «Федерализм» выходит с марта 1996 г.  
20 февраля 2004 г. прошла его перерегистрация в связи  
с изменением состава учредителей.

Ежеквартальный журнал

Журнал «Федерализм» в новом качестве зарегистрирован  
Министерством Российской Федерации по делам печати,  
телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.  
Свидетельство ПИ № 77-17491 от 20 февраля 2004 г.

Журнал «Федерализм» включен  
в Перечень рецензируемых научных изданий,  
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты  
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,  
на соискание ученой степени доктора наук  
08.00.00 – экономические науки.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов,  
поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения  
учредителей и редакции.

Перепечатка публикаций из журнала «Федерализм»  
в зарубежные издания допускается по согласованию с редакцией.  
Ссылка на журнал «Федерализм» обязательна.

Издатель: АНО «Редакция журнала „Федерализм”»

Адрес редакции: 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32  
(Институт экономики РАН)  
Телефон: (965) 214-90-95. Тел./факс: (499) 129-03-27  
E-mail: editor@federalizm.ru; federalizm@mail.ru  
Сайт: <http://www.federalizm.ru>

Верстка Елены Анискиной

Сдано в набор 09.09.2018. Подписано в печать 19.09.2018.  
Бумага офсетная. Формат 70×108<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Печать офсетная.  
Усл.печ.л. 11,75. Уч.-изд.л. 13,85.

Отпечатано в типографии  
ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова».  
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36  
Тираж 510 экз. Заказ

© «Федерализм» № 3 (91), 2018 г.