

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

АНДРИЧЕНКО Людмила Васильевна

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

БАХТИЗИН Альберт Рауфович

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

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

заместитель главного редактора, д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития Института экономики РАН

БУКИНА Ирина Сергеевна

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

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич

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

ГОРЕГЛЯД Валерий Павлович

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

ДРУЖИНИН Александр Георгиевич

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

ИЛЬИН Владимир Александрович

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

КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна

д.э.н., профессор РАН, заместитель директора по научной работе Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

КУРБАНОВ Рашад Афатович

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

ЛЕКСИН Владимир Николаевич

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

ЛОБАНОВ Иван Васильевич

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

ЛЫКОВА Людмила Никитична

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

МАЕВСКИЙ Владимир Иванович

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

МАКАРОВ Валерий Леонидович

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

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

д.э.н., заведующая Центром федеративных отношений и регионального развития Института экономики РАН

ПОЛТЕРОВИЧ Виктор Меерович

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

ШВЕЦОВ Александр Николаевич

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

ШАКИРОВА Диана Фаридовна

ответственный секретарь

Учредитель:

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

FEDERALISM

Theory. Practices. History

4 (120), 2025, Vol. 30

EDITORIAL BOARD

ANDRICHENKO Lyudmila V.

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

BAKHTIZIN Albert R.

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

BUKHVALD Eugeny M.

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

BUKINA Irina S.

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

VALENTEY Sergey D.

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

GOREGLIAD Valeriy P.

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

DRUZHININ Alexander G.

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

ILYIN Vladimir A.

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

KUZNETSOVA Olga V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor of the RAS, Deputy
Director for Scientific Work of Institute for
Economic Forecasting of the RAS

KURBANOV Rashad A.

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

LEKSIN Vladimir N.

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

LOBANOV Ivan V.

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

LYKOVA Lyudmila N.

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

MAEVSKIY Vladimir I.

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

MAKAROV Valeriy L.

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

ODINTSOVA Alexandra V.

Dr. Sc. (Econ.), Head of the Center for Federal
Relations and Regional Development of Institute of
Economics of the RAS

POLTEROVICH Victor M.

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

SHVETSOV Alexander N.

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

SHAKIROVA Diana F.

Secretary of the Board

Founder:

Plekhanov Russian University of Economics

СОДЕРЖАНИЕ

○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

ЛЕКСИН В.Н.

Региональная политика России. Намерения и действительность 5

ШАБЕЛЬНИКОВА С.Н.

Проблемы сбалансированности региональных бюджетов в условиях
планового охлаждения экономики 25

АНТОНОВА Д.А.

Перспективы создания единого преференциального режима
на территории Дальневосточного федерального округа 56

○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

БУКИНА И.С.

Новые реалии бюджетно-налоговой сферы в условиях структурной
трансформации российской экономики 69

ЗИНЧУК Г.М., МАКСИМОВА Т.П.

Региональные особенности и ключевые факторы структурных
изменений в агропромышленной сфере экономики 84

НИКИТСКАЯ Е.Ф., ВАЛИШВИЛИ М.А.

Тренды развития топливно-энергетического комплекса России 98

○ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

ОДИНЦОВА А.В.

Опорные населенные пункты в институциональном поле
пространственного развития Российской Федерации 118

ВОРОШИЛОВ Н.В.

Особенности и перспективы новой реформы местного
самоуправления в России 136

ЛУКЬЯНОВА Н.И.

Проблемы и перспективы муниципального стратегирования 153

○ НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

**АЛАДЫШЕВА Ж.И., БРКИЧ Г.Э., ПЯТИГОРСКАЯ Н.В., БЕЛЯЕВ В.В.,
ЛОСЕВА С.А., ГРИНИН М.Г., ЗЫРЯНОВ О.А.**

Системы искусственного интеллекта в фармации 167

○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

АЛЬ ХАЗИМИ ИССАМ ХАЛИД АБДАЛЛА

«Невидимые фронты». Как ведутся гибридные и прокси-войны на
Ближнем Востоке 184

CONTENTS

○	REGIONS AND CENTRE	
	<i>LEKSIN V.N.</i>	
	Russia's Regional Policy. Intentions and Reality.....	5
	<i>SHABEL'NIKOVA S.I.</i>	
	Balancing Regional Budgets in the Context of a Planned Economic Cooling	25
	<i>ANTONOVA D.A.</i>	
	Prospects for Creating United Preferential Regime Within the Territory of the Far Eastern Federal District.....	56
○	SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS	
	<i>BUKINA I.S.</i>	
	New Realities in the Budgetary and Tax Sphere in the Context of Structural Transformation of the Russian Economy	69
	<i>ZINCHUK G.M., MAKSIMOVA T.P.</i>	
	Regional Features and Key Factors of Structural Changes in the Agro-Industrial Sector of the Economy	84
	<i>NIKITSKAYA E.F., VALISHVILI M.A.</i>	
	Development Trends of the Fuel and Energy Complex of Russia	98
○	LOCAL AUTONOMY	
	<i>ODINTSOVA A.V.</i>	
	Anchor Settlements in the Institutional Field of Spatial Development of the Russian Federation	118
	<i>VOROSHILOV N.V.</i>	
	Features and Prospects of the New Reform of Local Self-Government in Russia	136
	<i>LYKJANOVA N.I.</i>	
	Municipal Strategizing: Problems and Prospects.....	153
○	SUPRANATIONAL PROBLEMS	
	<i>ALADYSHEVA Zh.A., BRKICH G.E., PYATIGORSKAYA N.V., BELYAEV V.V., LOSEVA S.A., GRININ M.G., ZYRYANOV O.A.</i>	
	Artificial Intelligence Systems in Pharmacy.....	167
○	YOUNG SCIENTISTS	
	<i>AL HAZIMI ISSAM KHALID ABDALLAH</i>	
	"Invisible Fronts". How Hybrid and Proxy-Wars are Waged in the Middle East.....	184

В.Н. ЛЕКСИН

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ. НАМЕРЕНИЯ И ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ

Утвержденные Указом Президента России от 16 января 2017 г. № 13 «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — Основы) доживают последние месяцы. Судьба этого не имеющего аналогов в мире документа была во многом предопределена и чрезмерностью упований на достижение его результатов, и возникновением новых обстоятельств бытия страны в период действия Основ. За это время в ведущих научных журналах было опубликовано более сотни обстоятельных статей известных экономистов и юристов, регионалистов и социологов, демографов и политологов, совмещавших глубокую аналитику и, как правило, критический анализ, выверенные рекомендации и прогностические оценки. Через два года после принятия Основ было опубликовано Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2019 г. № 207-р об утверждении «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.» (далее — Стратегия-2025), переключившее внимание властей всех уровней и экспертного сообщества на суть этого правительственного документа, критиковавшегося еще до его обнародования. То же и еще более активно произошло после Распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р об утверждении следующего этапа Стратегии-2025 — «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» (далее — Стратегия-2030). Экспертные оценки обнаруживают во всех этих вышеуказанных официальных документах много дискуссионных положений. В статье рассматриваются два из них: недостаточный учет новых реалий в период действия Основ и Стратегий и неразрешаемая задача снижения территориальной дифференциации.

Ключевые слова: пространственное развитие, региональная политика, стратегии, экспертные оценки, «другая Россия», территориальная дифференциация, межбюджетные отношения.

JEL: R10, R11, R28, R50

**Основы и Стратегии пространственного развития:
экспертные оценки**

Специалисты насчитали около полутора сотен статей с упоминанием понятий «региональная политика» и «стратегия», опубликованных в 2015–2020 гг. [1]. В моем неполном досье по этому предмету за 2021–2025 гг. имеется более 120 публикаций, причем большинство из них представляют результаты глубоких профессионально выполненных исследований.

Таким образом, о региональной политике России и о Стратегии-2025, казалось бы, все сказано, но тем полезнее и ответственнее стало осмысление причин переключения внимания с политики на стратегию и несоответствия намерений и результатов вышеуказанных документов. Эту сложную научно-практическую задачу удачно решил наш коллега, доктор экономических наук А.Н. Швецов в двух статьях, приуроченных к завершению действия Стратегии-2025.

В первой из них [2] А.Н. Швецов убедительно пишет о «произвольности в понимании региональной политики, понятийной путанице и невнятности трактовок этого феномена... Не отличаются определенностью и соответствующие нормативные правовые документы..., где использованы три разных понятия – “региональная политика”, “государственная политика регионального развития”, “стратегия пространственного развития”. Первоначально, в середине 1990-х гг. президентским Указом было введено понятие “региональная политика”, под которой понималась система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны... Через 20 лет это направление государственной деятельности, согласно президентскому Указу¹ было переименовано в “государственную политику регионального развития”, под которой стала пониматься система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по социально-экономическому и политическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Еще через два года также правительственным решением от 3 февраля 2019 г. № 207-р² был введен новый документ – “Стратегия пространственного развития”, предметной областью которой выступает новая категория – “пространственное развитие” трактуемое как “совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в т.ч. за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития”» [2, с. 6].

Далее А.Н. Швецов анализирует правовую коллизию сосуществования в поле государственного регулирования регионального (простран-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

ственного) развития страны двух существенно различных документов: Основ и Стратегии-2025, отмечая, что второй из них «по ранжиру ниже, но по существу претендует на главную доктринальную роль... Стратегия стала де-факто новым воплощением региональной политики, расширив и запутав прежние представления о ней настолько, что свела “государственную политику регионального развития” до всего лишь способа реализации ее самой» [2, с. 6]. Автор считает, что было бы разумно вместо продления действия этих документов за пределы 2025 г. разработать и принять Указ Президента Российской Федерации «Система региональной политики в Российской Федерации» «как исчерпывающий свод общих положений о смысле, содержании, порядке организации и механизмах соответствующей деятельности органов власти. В дополнение к нему и на основе установленных им общих правил правительству следовало бы регулярно разрабатывать и принимать на определенный срок сугубо практический документ — федеральную программу государственного участия в решении отобранных проблем пространственного развития, в которой содержались бы предлагаемые для этого меры (экономические, организационные, инвестиционные)» [2, с. 7]. Предложение здоровое, но А.Н. Швецов, умудренный опытом многолетней работы с федеральными, региональными и муниципальными органами власти, вряд ли тешит себя иллюзиями о его реализации.

Во второй статье [3] А.Н. Швецов, обоснованно характеризуя среду действия Основ как «период, насыщенный кардинальными реформами и острыми кризисами», назвал этот документ «конгломератом целей, объектов, органов и мер несогласованного и непоследовательного регулирования отдельных сторон региональной действительности, не обеспечивающий синергии регулирования пространственного развития» и счел необходимым «для кардинального повышения результативности и эффективности региональной политики ее системное упорядочение». Автор предложил логичную структуру взаимосвязанных мер такого упорядочения, начиная с концептуально важнейшего и до сих пор нечетко выраженного обозначения «долговременных государственных интересов в развитии пространственной организации жизнедеятельности страны» [3, с. 26]. Разработанная А.Н. Швецовым структура мер «системного упорядочения» включает и такие его компоненты, как четкое установление места и роли региональной политики в системе государственного управления и ее взаимосвязей с другими государственными политиками, научно обоснованные критерии и порядок диагностики пространственного развития страны, наличие законодательно установленного взаимодействия бизнеса и государства при размещении производства и объектов инфраструктуры и ряд других столь же полезных. Наряду с этим автор, трезво оценивающий отечественные управленческие традиции, называет осуществление его предложений «сверхзадачей». Добавлю, что для ее решения, к сожалению, пока что нет ни заинтересованности федеральных, региональных и муниципальных властей, ни практиче-

ских потребностей бизнеса, ни должного потенциала научно-исследовательских коллективов.

Критически относясь к методам разработки и содержанию завершающихся в этом году Основ, Стратегии-2025, а также новорожденной Стратегии-2030 и солидаризируясь в этом отношении с большинством своих коллег, не могу не отметить, что указанные документы спровоцировали фактическое (хотя во многом навязанное свыше и часто формальное) вхождение понятий «региональная политика» и «стратегии пространственного развития» в предмет деятельности ряда федеральных, всех субфедеральных и многих муниципальных органов исполнительной и представительной власти. Заметно оживились и приобрели дискуссионную энергию исследования реалий и проблем пространственных трансформаций [4; 5].

Исключительно полно и глубоко представлен анализ новаций в разработке Стратегии-2030 в исследованиях О.В. Кузнецовой и А.Г. Дружинина [6]. В своей статье А.Г. Дружинин и В.А. Колосов [7], отдавая должное направленности Стратегии-2030 по сравнению с ее предшественницей на более гармоничное и сбалансированное пространственное развитие страны, попытке увязать документ с отраслевыми стратегиями, уходу от узкоотраслевого подхода, учету внешних вызовов, природно-климатических изменений и многим другим позитивным качествам новой «Стратегии», отмечают «недостатки, противоречия и пробелы документа: вероятность того, что имплементация концепции опорных населенных пунктов еще более ускорит депопуляцию сельской местности, невнимание к взаимосвязанности поселений разной людности, малым и средним городским агломерациям, полиэтническому составу жителей многих регионов страны, проблемам межрегионального и межмуниципального сотрудничества, неопределенность критериев выделения геостратегических территорий, путей и ограничений их развития в условиях внешнеполитического давления и др.» [7, с. 47].

В статье екатеринбургских ученых [8] рассмотрены редко анализируемые проблемы углубления межрегионального и межмуниципального взаимодействия и предложена методология изучения и организации такого взаимодействия с использованием кластерного подхода для установления и поддержания тесных связей между экономическими агентами, расположенными на двух и более территориях, и оптимального использования имеющихся ресурсов и потенциала. На конкретном примере³ показано, что его реализация позволит не только повысить экономическую активность муниципальных образований, входящих в кластер, но и преломить текущий тренд демографического развития — отток населения.

³ Волковский территориальный кластер в Свердловской области.

**Новая общественно-политическая
и экономическая среда реализации Основ**

Годы действия Основ были одними из самых сложных для реализации любых долгосрочных намерений, выходящих за пределы начатых ранее или продолжающихся, но также подверженных действию форс-мажорных обстоятельств, бизнес-проектов. Во всем мире в этот период усилились неопределенности и риски, провоцирующее принятие нестандартных управленческих решений в большинстве сфер общественной жизни, что стало естественным следствием тотальной турбулентности протекания политических и социально-экономических процессов. Однако в России эта ситуация *имела ряд особенностей*, связанных с необходимостью постоянно принимать такие решения в течение почти ста последних лет [9].

С конца второго десятилетия XX в. до двадцатых годов текущего столетия Россия трижды (после октябрьской революции 1917 г., после начала либерально-рыночных реформ конца 80-х гг. XX в. и после 2014 г.) ввергалась в ситуацию форс-мажорных обстоятельств чрезвычайной остроты, кардинально изменявших ее место в мире и идеологию государства, правовые основы, суть и содержание экономических отношений, пространство страны и территориальную организацию общества, менталитет, пространственные движения населения и т.д.

Первый великий перелом привел к возникновению на месте монархической Российской Империи первого в мире социалистического государства, отказавшегося от ряда западных территорий (Польша, Финляндия, прибалтийские провинции), потерявшего миллионы людей в гражданской войне и в массовой белой эмиграции, построившего огромное федеративное государство СССР, ликвидировавшего частную собственность на средства производства и создавшего на этой основе мощную индустрию и крупное сельское хозяйство, сформировавшего новый тип советского человека, выигравшего Великую отечественную войну и потерявшего на ней десятки миллионов людей. Весь этот период в условиях аномальной неопределенности и рисков принимались и реализовывались не имевшие аналогов в мире нестандартные управленческие решения (коллективизация и индустриализация, военная эвакуация, формирование экономик окраинных союзных республик, освоение новых земель, волюнтаристская передача российского Крыма в состав УССР и др.).

Второй великий перелом начался с выходом РСФСР из состава СССР и объявлением России самостоятельным государством, с разрывом налаженных экономических и социальных связей с прежними союзными республиками и превращением десятков миллионов русскоязычного населения в иностранцев на территории 14 новых зарубежных государств. Была принята Конституция Российской Федерации с запретом государственной идеологии и фактической опорой на принципы либерализма, прав и свобод человека. Бывшие советские АССР

получили статус республик (государств), систему местных советов сменило местное самоуправление. Стремление власти не допустить возврата к СССР реализовалось в стимулировании формирования новых собственников и форс-мажорной приватизации (ваучеры, залоговые аукционы и т.п.) с сосредоточением большинства крупнейших рыночно ориентированных объектов в руках приближенного к власти олигархата. Открытость рынков обнаружила неконкурентность большинства предприятий. Тем не менее с начала 2000-х гг. были приняты нестандартные управленческие решения, не нивелировавшие обстоятельства аномальных неопределенности и рисков, но обеспечившие относительно стабильное функционирование экономики, финансов и социальной сферы.

Третий великий перелом, приведший к формированию принципиально новой ситуации неопределенностей и рисков, связан с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и города федерального значения Севастополя, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей Украины⁴. Ответом на эти государственные решения стали санкционные и дипломатические действия ряда государств, которые привели к почти полному разрыву экономических и гуманитарных отношений России с коллективным Западом — одним из крупнейших собственников, находившихся на территории страны предприятий, инвестором, поставщиком необходимых видов оборудования и комплектующих, автомобилей и самолетов, электроники и лекарств. Зависимость от них экономики, связности территорий, социальной сферы и обороноспособности страны была исключительно велика, и ее на первых порах лишь незначительно компенсировала политика импортозамещения. Резко сократились (фактически прекратились) поставки на Запад российских углеводородов и других природных ресурсов, на чем в значительной степени базировались доходы государства и ряда крупных товаропроизводителей. Санкционное давление кардинально усилилось после февраля 2021 г., и по состоянию на конец 2024 г. в отношении России введено более 28 тысяч различных ограничительных мер, а также санкции против третьих стран, хоть как-то связанных с Россией. Эти санкции становятся все более коллективными и долговременными,

⁴ Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики»; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики»; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области Украины и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области»; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области».

в связи с чем в России были приняты нестандартные управленческие решения, направленные на самодостаточность экономики и коренным образом изменяющие структуру федерального и региональных бюджетов, специализацию и размещение производств, структуру и параметры занятости, логистику, направления трудовой миграции и т.д., т.е. все составляющие региональной политики страны, указанные в ее Основах. Эта ситуация детально проанализирована в ряде предыдущих публикаций автора.

К сожалению, *никаких корректировок Основ* (также, как и Стратегии-2025) в связи с формированием принципиально иной общеполитической и экономической среды *не производилось*.

Не учитывались ни уникальные условия функционирования новых регионов России и изменения в связи с этим практически во всех регионах страны, ни общероссийские последствия государственной преференциальной политики в отношении дальневосточных и арктических территорий, ни новые естественные и корпоративно стимулируемые основания внутренней миграции и вахтовой организации труда, ни взаимосвязь агломерационных процессов и депопуляции территорий, ни воздействие СВО на самые разные аспекты жизнедеятельности страны, ее регионов и муниципалитетов. В связи с вышесказанным интерес представляет обстоятельная статья директора Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, члена-корреспондента РАН А.А. Широ́ва и его коллег о количественных параметрах воздействия СВО на различные аспекты жизнедеятельности нашего государства. Авторы пишут: «Прямой вклад в экономический рост видов деятельности, связанных с обороной... увеличился с 28% в 2023 г. до 33% в 2024 г. ...

Открытые бюджетные источники позволяют оценить рост затрат на оборону в 2022–2024 гг. по сравнению с уровнем предыдущих лет в 2,0–2,5% от ВВП» [10, с. 18]. В статье показано, что влияние роста оборонных расходов на социально-экономические параметры функционирования страны многообразно: это не только рост выпуска продукции оборонного назначения, но и увеличение спроса на широкий спектр товаров и услуг, необходимых для ее производства, масштабные закупки товаров, необходимых для повседневного снабжения войск, и обеспечение денежного довольствия военнослужащих, а также отвлечение части трудоспособного населения на оборонные производства и в состав вооруженных сил. Авторы констатируют, что «по сравнению с ростом среднего заработка по экономике в целом в 2021–2024 гг. в 1,56 раза его рост в деятельности, связанной с производством оборонной продукции, составил 1,75–1,81 раза и что значительная часть трудоспособного населения была отвлечена на пополнение численности вооруженных сил: в первом квартале 2025 г. количество заключающих контракт с Министерством обороны составляло 50 тыс. чел. в месяц, а прирост спроса на человеческие ресурсы со стороны ОПК и вооруженных сил в 2022–2024 гг. можно грубо оценить в 1,6 млн чел. (2,2% от занятых в экономике) [10, с. 19–20].

Специалисты ежегодно публикуют материалы о серьезных изменениях в экономике страны в связи с санкционным давлением [11], о влиянии новаций в бюджетной политике на обеспечение суверенитета России [12], об экономических последствиях гибридной войны [13] и тотальной турбулентности [14], о формировании новых полюсов экономического роста [15] и о других обстоятельствах, которые должны были бы корректировать и параметры, и ожидаемую результативность российской региональной политики. Однако, как уже говорилось, никаких изменений в официальных документах, посвященных этой политике, за весь период действия Основ не производилось.

***Намерения нивелирования территориальной дифференциации
и возможности их осуществимости***

Высокая территориальная дифференциация социально-экономического и расселенческого потенциала — одна из постоянных характеристик России. Исторически сложившаяся и усиливающаяся в последнее время неоднородность этого потенциала, по мнению многих специалистов, негативно воздействует на состояние экономики, социальной сферы и демографические процессы в большинстве российских регионов и муниципальных образований. Поэтому в течение всего постсоветского периода *остаются неизменными намерения* федеральных, региональных и муниципальных властей *в какой-то степени нивелировать такие различия*. Не случайно в п. 8 Основ сказано: «Результатами реализации государственной политики регионального развития должны стать: а) сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности; б) сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов; в) достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации». При этом полагают, что если огромное пространство экономической и социальной жизни нашей страны не может быть однородным на основе естественного саморазвития, то негативные последствия территориального неравенства можно хоть как-то сгладить с помощью регулятивно-императивных государственных мер [4]. В России, как и во всем мире, задействованы два основных типа таких мер:

1. Формирование различных организационно-правовых преференциальных режимов, создающих в масштабе конкретных поселений и относительно компактных территорий стимулы для экономической активности, привлечения сторонних инвестиций, снижения уровня локальной безработицы и т.п.

2. Межбюджетное регулирование, обеспечивающее повсеместное обеспечение конституционно и законодательно установленных социальных гарантий жизнеобеспечения населения.

Преференциальные режимы в течение десятилетий были предметом правовых, экономических и географических исследований [16–20].

С расширением отечественной практики таких режимов появляются исследования, анализирующие их как целостный предмет региональной политики. Так, в работе А.В. Одинцовой [21] сконцентрирована системно осмысленная информация о генезисе, побудительных причинах, результатах использования и проблематике преференциальных режимов в России и за рубежом. При этом автор рассматривает примеры не только традиционно описываемых особых зон в ирландском Шенноне и в КНР⁵, но и во Вьетнаме, где созданный 25 лет назад промышленный парк (1991 г.) позволил не только привлечь иностранные инвестиции, но и создать необходимые рабочие места для молодежи, увеличить доходы местных бюджетов от аренды земли. На сегодняшний день зоны экспортной переработки и индустриальные парки города Хошимина концентрируют около 1 700 действующих инвестиционных проектов, а всего в стране создано более 200 промышленных парков, в которых сосредоточено производство, использующее современные технологии и достижения цифровой экономики. Анализируя опыт создания и функционирования свободной экономической зоны (СЭЗ) в Южной Корее, А.В. Одинцова обращает внимание российского читателя на своевременность перехода от политики импортозамещения к экспортно ориентированной политике.

Столь же интересен и поучителен рассмотренный А.В. Одинцовой пример формирования современных индонезийских зон, начатый в 1988 г., когда стал действовать треугольник роста СИДЖОРИ: Сингапур – штат Джохор (Малайзия) – провинция Риау (Индонезия). Ныне в Индонезии действуют разные зоны свободной торговли и свободные порты, туристские зоны, технопарки, промышленные парки и специальные экономические зоны. Автор показывает особую уместность формирования преференциальных режимов там, где при массовости малого и среднего бизнеса, его экспортный потенциал невелик. Это характерно для ряда стран Африки, где ОЭЗ в последние годы стали основными механизмами широкомасштабного привлечения инвестиций и увеличения своего экспорта.

В первое пятнадцатилетие постперестроечной России примерами преференциальных режимов стали особые экономические зоны (ОЭЗ), находящиеся в юрисдикции федерального законодательства, исходным пунктом чего считается Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Однако еще 24 октября 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял Постановление о создании в Приморском крае СЭЗ «Находка»⁶. В нем указывалось, что эта зона создается «в целях... отработки новых форм хозяйствования в условиях перехода к рыночной экономике, с предоставлением льготного

⁵ Отмечая, что в Китае сформировалась достаточно сложная и многоуровневая интегрированная система зон со специальными условиями хозяйствования, аналогов которой нет ни в одной стране, и приводя данные об их впечатляющих успехах, А.В. Одинцова показывает проблемы функционирования китайских зон, которые следовало бы избежать в России.

⁶ Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1990 г. «О создании в Приморском крае в районе г. Находки свободной экономической зоны».

налогового и таможенного режимов». Более 20 лет назад автор настоящей статьи и А.А. Швецов писали: «Всего за один год, — с июля 1990 по июль 1991 г., — в России было объявлено о создании одиннадцати СЭЗ. Они занимали площадь около миллиона км² с населением 18,5 млн человек» [22, с. 111]. В тот период первые СЭЗ России стали своеобразными внутренними офшорами [23], и поэтому указанный федеральный закон «Об особых экономических зонах» упразднил все ранее существовавшие ОЭЗ, за исключением Калининградской (создана в 1996 г.) и Магаданской (1999 г.), и упорядочил принципы их создания и функционирования. В частности, закон с последующими поправками определил четыре типа ОЭЗ, а также перечень преференций и требований к резидентам каждой из них. Этот закон с даты принятия по конец 2024 г. был частично уточнен и дополнен более чем тридцатью федеральными законами. В официальном документе Минэкономразвития⁷ указывалось, что по состоянию на 1 июля 2022 г. на территории России действовали 44 ОЭЗ четырех типов. Из них — 25 зон промышленно-производственного типа, 7 зон технико-внедренческого типа, 10 зон туристско-рекреационного типа (в т.ч. в туристическом кластере) и 2 портовые зоны.

Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» распространил преференциальный зональный режим на всю огромную территорию этой зоны, а Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2024 г. № 1314 «Об особенностях функционирования свободной экономической зоны на отдельных территориях субъектов Российской Федерации, прилегающих к территориям Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и (или) Херсонской области» сформировало огромную преференциальную территорию на западе России.

В последние годы законодательно был определен преференциальный статус особо значимых территорий опережающего развития (ТОР) и свободного порта Владивосток. В уже упомянутой выше Стратегии-2030 особо значимыми территориями уникального статуса и преференций названы «геостратегическая территория Российской Федерации» и опорные населенные пункты. Утвержденный Правительством Российской Федерации перечень содержит наименования более 2 000 опорных населенных пунктов.

В этом году О.А. Романовой и Г.Ф. Галиуллоной были опубликованы результаты исследований преференциальных режимов, уточнившие их перечень и проблематику результативности [24; 25]. Авторы пишут, что «по состоянию на 01.06.2024 г. преференциальный режим действовал в Российской Федерации на 901 территории. Самые массовые из них — индустриальные (промышленные) парки (377) и промышлен-

⁷ Отчет Минэкономразвития Российской Федерации о результатах функционирования особых экономических зон за 2023 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/d46bf2e6b2448aaca9d3e9ce71067f4d/otchet_oez_2023.pdf

ные кластеры (173). При этом половина преференциальных территорий была сосредоточена в 16 регионах, ТОР в моногородах расположены в 46 субъектах Федерации, среди которых есть как лидеры по числу преференциальных территорий (республики Татарстан, Башкортостан, Челябинская, Калужская, Свердловская области и др.), так и те, в которых помимо ТОР действуют не более 2–3 преференциальных территорий (Архангельская, Кировская, Мурманская области и др.)» [25, с. 65]. Всего авторы насчитали в России 110 ТОР и около 50-ти ОЭЗ⁸.

Российская практика организации *межбюджетных отношений* связана с результатами работы в начале 1990-х гг. группы специалистов Всемирного Банка, разработавшей и апробировавшей концептуальную модель так называемого «бюджетно-налогового федерализма» [26]. Руководитель этой группы Кристин Валлих объективно оценивала социальные последствия территориальной дифференциации России и считала целесообразным перераспределение части средств федерального бюджета администрациям регионов для хотя бы относительного выравнивания их возможностей выполнения социальных обязательств перед населением⁹. В этот период стали обиходными выражения «межбюджетные отношения», «дотационные регионы» и «бюджетное выравнивание», а затем Бюджетный кодекс России узаконил термины «межбюджетные трансферты», «дотации», «субсидии», «субвенции», «безвозмездные поступления». Методы расчета и технологии межбюджетного выравнивания постоянно совершенствовались и закреплялись на общегосударственном нормативном уровне.

Современное состояние межбюджетного выравнивания и его побудительные причины исследованы отечественными юристами и экономистами [27; 28; 29]. Хорошим примером этого может служить одна из статей С.И. Шабельниковой в журнале «Федерализм» [30], в значительной мере основанная на данных Федерального закона от 27 ноября 2023 г. № 520-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 г. и на плановый период 2025 и 2026 гг.» и Постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 2513 о новых методических основаниях распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации¹⁰. Автор пишет, что согласно

⁸ Рекомендую читателям ознакомиться с авторефератом и текстом добротной докторской диссертации Г.Ф. Галиуллиной, защищенной в Институте экономики УРО РАН в октябре 2025 г. по теме «Формирование и развитие преференциальных территорий России».

⁹ Во время обсуждений автором этой статьи и А.Н. Швецовым с Кристин Валлих в Москве и Вашингтоне проблематики межбюджетных отношений, она прозорливо говорила о долгосрочном («на десятилетия») характере необходимой федеральной поддержки большинства регионов нашей страны.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 № 2513 (ред. от 16.12.2024) «О внесении изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и признании утратившим силу абзаца четвертого подпункта “б” пункта 3 изменений, которые вносятся в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г. № 2435».

вышеуказанному Закону, объем трансфертов на 2024 г. определен в сумме более 3 трлн руб., причем (как и в предыдущие годы) около 80% приходится на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, что, по справедливому мнению автора, свидетельствует, с одной стороны, о преобладании выравнивающего характера финансовой помощи из федерального бюджета, а с другой — о сохранении высокой степени дифференциации уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Объем дотаций растет (в 2024 г. на 7%), и С.И. Шабельникова связывает это с тем, что большинство регионов России (67 из 89) являются дотационными. Например, в Республике Дагестан доля дотаций из федерального бюджета за последние три года превышала 40% объема собственных доходов. Автор констатирует, что в межбюджетных отношениях есть немало новаций. Так, в структуре дотаций появилась частичная компенсация дополнительных расходов субъектов Российской Федерации на повышение оплаты труда бюджетников (в 2024 г. 108 млрд руб.). Ежегодно во всех уровнях бюджетной системы страны предусматриваются ресурсы на инвестиционную деятельность, в первую очередь на инвестирование объектов государственной и муниципальной собственности, причем федеральные, региональные и местные органы власти самостоятельно определяют размер бюджетных ассигнований, выделяемых на инвестиционное финансирование государственных (муниципальных) объектов. В 2024 г. предлагалось к реализации более 650 объектов на общую сумму 1,2 трлн руб. На эти средства в основном планируется строительство и реконструкция зданий для учреждений спорта, культуры, образования, здравоохранения, модернизация и развитие информационно-коммуникационной системы, дорожной, морской инфраструктуры и др.

С.И. Шабельникова обратила внимание на то, что с 2024 г. новые регионы (Донецкая и Луганская Народные Республики, Запорожская и Херсонская области) полностью интегрируются в российскую систему межбюджетных отношений; общий объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности их бюджетов в 2024 г. определен в 42,5 млрд руб. Отдельно выделены средства на социальную поддержку граждан, чье жилье утрачено в результате боевых действий (24,7 млрд руб.), на восстановление распределительных сетей (1 млрд руб.), на формирование аварийного резерва (около 0,6 млрд руб.). Кроме того, по решениям Правительства Российской Федерации, на ближайшие три года ежегодно зарезервированы средства в размере 9,3 млрд руб. на обеспечение вооруженной охраны образовательных организаций, расположенных на территориях новых регионов.

Судя по материалам бюджетно-налоговой статистики и вышеуказанных исследований, реализация мер межбюджетного выравнивания, действительно, обеспечивает фактическое (хотя и относительное) выравнивание дотационных регионов в части исполнения их администрациями социальных гарантий населения. Показательно, что в Отчете о результатах экспертно-аналитического материала «Анализ реализа-

ций мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации», утвержденном Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18 июля 2024 г. и представленном ее аудитором Н.А. Труновой, делается такой же вывод (п. 8.6.): «Реализация задачи финансового выравнивания регионов с точки зрения сокращения различий между наиболее и наименее обеспеченными регионами решается результативно: ухудшения в части сокращения межрегиональных различий по всем регионам за последние 8 лет не произошло»¹¹. То есть все остается без изменений, но и это, по-видимому, признается благом.

Межбюджетное выравнивание давно используется за рубежом, и описание его технологий и практик — традиционный предмет исследований отечественных регионалистов; типичными примерами могут служить работы [31–35]. Из новых публикаций хотел бы обратить внимание читателей на содержательные статьи С.Г. Серикова [36] и А.В. Шептуры [37]. В первой из них представлены авторские интерпретации трех наиболее распространенных моделей межбюджетных отношений, названных кооперативной (Германия), централизованной (Франция) и децентрализованной (США) и сделан обоснованный вывод о том, что каждая из них отвечает особенностям государственного устройства конкретных государств, а результативность «характеризуется не уровнем централизации или децентрализации бюджетной системы, не объемом расходов, осуществляемых на различных уровнях власти, не способностью вводить и распределять налоговые доходы, не видами и способами передаваемой финансовой помощи, а грамотно выстроенной системой взаимодействия всех этих факторов, направленной на достижение конечных целей развития государства» [36, с. 53]. А.В. Шептура, анализируя и сопоставляя практику организации межбюджетного выравнивания в федеративных США и России, показывает кардинальные отличия бюджетно-финансовой базы штатов и местных структур в США от российских (право самостоятельного установления налогов, использование не единого трансферта, а множества формульных и целевых грантов (главным образом — медицинских и социальных), часть которых содержит компоненты выравнивания). Доля федеральных переводов в доходах штатов в целом существенно ниже, чем в российских регионах: в среднем это около пятой части доходов, а самые зависимые — порядка 30%.

* * *

Очевидно, что в связи с предстоящим окончанием срока действия Основ необходима разработка их новой редакции, обязательность подготовки которой следует из ст. 20 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

¹¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/0b8/wcz5xdcbow9zraaoargmb115kd7v2kst.pdf?ysclid=mhhmzsdqx9615637246>

В связи с этим в п. 1 перечня поручений по итогам встречи Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина с членами Совета палаты Совета Федерации 24 июня 2024 г.¹² содержалось поручение обеспечить при разработке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. и новой редакции Основ учет предложений субъектов и сенаторов Российской Федерации¹³. Представителями Минэкономразвития сообщалось, что вопрос подготовки их новой редакции прорабатывается в Администрации Президента России¹⁴. Решением Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации от 26 июля 2024 г. Правительству было рекомендовано рассмотреть вопрос о подготовке предложений по разработке проекта новых основ государственной политики регионального развития Российской Федерации с учетом произошедших существенных изменений внешних и внутренних условий социально-экономического развития Российской Федерации, предусмотрев новые подходы и эффективные механизмы решения задач в сфере государственной политики регионального развития, а также уделяя особое внимание согласованности положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации и проекта новых основ государственной политики регионального развития Российской Федерации.

По состоянию на ноябрь 2025 г. дополнительной информации о разработке новой версии Основ, рассчитанных на предстоящие годы, не обнаружено и обсуждение этой ситуации не намечено в ближайших планах профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации. Затруднения в разработке этого важнейшего государственно-политического документа очевидны, и для их преодоления представляется наиболее разумным принятие решения об изменении статусного положения Основ и Стратегии-2030, обоснованное профессором А.Н. Швецовым и изложенное в настоящей статье.

Список литературы

1. Жихаревич Б.С., Прибытии Т.К. Стратегия пространственного развития России как результат взаимодействия науки и власти // Регион: экономика и социология. 2021. № 4. С. 3–26.

2. Швецов А.Н. «Основы» vs «Стратегия»: правовая коллизия региональной политики // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2024. № 4. С. 5–8.

¹² № ММ-П14-24263 от 27 июля 2024 г.

¹³ Показательно, что по информации Минэкономразвития России (письмо Заместителя Министра экономического развития Российской Федерации Д.С. Вахрукова от 13 сентября 2024 года № 3.224/3275@), такие предложения до конца декабря 2024 г. не поступали.

¹⁴ Письмо врио Директора департамента регионального развития Минэкономразвития России А.А. Солдатова от 2 декабря 2024 г. № 3.2-24/4819@.

3. Швецов А.Н. Система региональной политики: концепция и реальность // Регион: Экономика и социология. 2025. № 1. С. 6–29.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Естественное и регулятивно-императивное в пространственном развитии России // Федерализм. 2024. Т. 29. № 2 (114). С. 5–31.
5. Лексин В.Н. Развитие как ключевое оценочное понятие трансформации пространственных систем // Балтийский регион. 2024. Т. 16. № 3. С. 4–20.
6. Кузнецова О.В., Дружинин А.Г. К новой стратегии пространственного развития России // Проблемы прогнозирования. 2024. № 4. С. 36–45.
7. Дружинин А.Г., Колосов В.А. Стратегия пространственного развития России на период до 2030 года: новации и нерешенные задачи // Проблемы прогнозирования. 2025. № 4. С. 47–57.
8. Лаврикова Ю.Г., Васильева Е.В., Котлярова С.Н., Караваева Т.И. Межтерриториальное взаимодействие в стратегии пространственного развития // Проблемы прогнозирования. 2025. № 4. С. 85–97.
9. Лексин В.Н. «Другая страна» и ее региональная политика // Регион: экономика и социология. 2024. № 1. С. 115–149.
10. Широков А.А., Гусев М.С., Савчишина К.Е. Возможности и ограничения развития российской экономики в условиях повышенных оборонных расходов // ЭКО. 2025. № 4. С. 7–24.
11. Николаев И.А. Возможности и ограничения бюджетного импульса в экономической политике России в условиях санкций: научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2024. 53 с.
12. Силуанов А.Г. Роль бюджетной политики в обеспечении финансового и технологического суверенитета страны // Экономическая политика. 2024. № 5. С. 6–29.
13. Клепач А.Н. Макроэкономика в условиях гибридной войны // Научные труды Вольного экономического общества России. 2022. Т. 235. № 3. С. 63–78.
14. Клепач А.Н. Бюджетная политика 2020–2026 годов: в условиях турбулентности // Научные труды Вольного экономического общества России. 2024. Т. 245. № 1. С. 122–135.
15. Блохин А.А., Гайворонский А.М., Глухов К.В., Дранев С.Я., Лихачев. А.А. Пространственное развитие российской экономики: переход от спонтанной адаптации к формированию новых полюсов экономического роста // Вопросы прогнозирования. 2025. № 4. С. 35–46.
16. Смородинская Н.В. Организация особых экономических зон в мировой и российской практике: концептуальные аспекты // Вестник ИЭ РАН. 2011. № 3. С. 16–36.
17. Волков А.Д. Мировой опыт применения экономико-правовых режимов и его использование в пространственной организации экономики Арктического региона // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т. 11. № 6. С. 1389–1404.
18. Абашкин В.Л. Использование особых экономических зон как инструмента кластеризации экономики региона // Региональная экономика. 2010. № 33. С. 15–20.
19. Швецов А.Н. Особые правовые режимы для привлечения частных инвестиций и современных технологий в развитие территорий // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. Вып. 4. С. 49–63.
20. Котов А.В. Оценка эффективности преференциальных режимов на муниципальном уровне // Вопросы территориального развития. 2022. Т. 10. № 1. С. 1–4.

21. *Одинцова А.В.* Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации // *Федерализм*. 2023. Т. 28. № 2 (110). С. 27–46.
22. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997. 117 с.
23. *Швецов А.Н.* «Точки роста» или «черные дыры»? (К вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования экономической динамики территорий) // *Российский экономический журнал*. 2016. № 3. С. 40–61.
24. *Романова О.А., Галиуллина Г.Ф.* Оценка привлекательности для бизнеса территорий опережающего развития // *ЭКО*. 2025. № 5. С. 59–77.
25. *Романова О.А., Галиуллина Г.Ф.* Формирование и оценка потенциала развития преференциальных территорий России // *Экономика региона*. 2024. № 3 (20). С. 625–641.
26. Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма / под общ. ред. К. Валлих. М.: Известия, 1993. 207 с.
27. *Рябова Е.В.* Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации // *Журнал российского права*. 2023. Т. 27. № 7. С. 75–89.
28. *Мастеров А.И.* Устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации: проблемы трактовки и подходы к ее определению // *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2023. № 2. С. 28–35.
29. *Алпатов П.С.* Стабильность условий предоставления налоговых льгот как принципиальная основа режима инвестиционной деятельности в Российской Федерации // *Закон*. 2023. № 8. С. 169–178.
30. *Шабельникова С.И.* Роль межбюджетного регулирования в социально-экономическом развитии регионов в современных условиях // *Федерализм*. 2023. № 4. С. 91–109.
31. *Арсаханова З.А., Абастов А.А.* Зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений // *Финансовая экономика*. 2020. № 12. С. 7–8.
32. *Гуломзода М.Ф.* Зарубежный опыт организации отношений между бюджетами разного уровня // *Вестник Таджикского государственного университета коммерции*. 2018. № 1. С. 78–84.
33. *Кочетова Л.В., Митрофанова Н.Б.* Зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений и его применение в России // *Центральный научный вестник*. 2019. Т. 4. № 2. С. 44–45.
34. *Пернеев Д.Х.* Зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений // *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2013. № 4. С. 180–185.
35. *Слободчиков Д.Н., Петренко В.А.* Зарубежный опыт межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма // *Образование. Наука. Научные кадры*. 2015. № 1. С. 149–152.
36. *Сериков С.Г.* Модели организации межбюджетных отношений: зарубежный опыт // *Экономика и предпринимательство*. 2024. № 4. С. 51–55.
37. *Шептура А.В.* Сравнительный анализ практики межбюджетного выравнивания в Российской Федерации и США // *Прогрессивная экономика*. 2025. № 6. С. 157–166.

References

1. Zhiharevich B.S., Pribytii T.K. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii kak rezul'tat vzaimodeistviya nauki i vlasti [Strategy of Spatial Development of Russia as a Result of Interaction Between Science and Government], *Region: ekonomika i sociologiya* [Region: Economics and Sociology], 2021, No. 4, pp. 3–26. (In Russ.).
2. Shvecov A.N. “Osnovy” vs “Strategiya”: pravovaya kolliziya regional'noi politiki [“Fundamentals” vs. “Strategy”: Legal Collision of Regional Policy], *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2024, No. 4, pp. 5–8. (In Russ.).
3. Shvecov A.N. Sistema regional'noi politiki: koncepciya i real'nost' [Regional Policy System: Concept and Reality], *Region: Ekonomika i sociologiya* [Region: Economics and Sociology], 2025, No. 1, pp. 6–29. (In Russ.).
4. Leksin V.N., Shvecov A.N. Estestvennoe i regulativno-imperativnoe v prostranstvennom razvitii Rossii [Natural and Regulatory-Imperative in the Spatial Development of Russia], *Federalizm* [Federalism], 2024, Vol. 29, No. 2 (114), pp. 5–31. (In Russ.).
5. Leksin V.N. Razvitie kak klyuchevoe ocenochnoe ponyatie transformacii prostranstvennykh sistem [Development as a Key Evaluation Concept for the Transformation of Spatial Systems], *Baltiiskii region* [Baltic Region], 2024, Vol. 16, No. 3, pp. 4–20. (In Russ.).
6. Kuznecova O.V., Druzhinin A.G. K novoi strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii [Towards a New Strategy for Russia's Spatial Development], *Problemy prognozirovaniya* [Problems of Forecasting], 2024, No. 4, pp. 36–45. (In Russ.).
7. Druzhinin A.G., Kolosov V.A. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii na period do 2030 goda: novacii i nereshennye zadachi [Strategy for Spatial Development of Russia through 2030: Innovations and Unsolved Problems], *Problemy prognozirovaniya* [Problems of Forecasting], 2025, No. 4, pp. 47–57. (In Russ.).
8. Lavrikova Yu.G., Vasil'eva E.V., Kotlyarova S.N., Karavaeva T.I. Mezhterritorial'noe vzaimodeistvie v strategii prostranstvennogo razvitiya [Interterritorial Interaction in the Spatial Development Strategy], *Problemy prognozirovaniya* [Problems of Forecasting], 2025, No. 4, pp. 85–97. (In Russ.).
9. Leksin V.N. “Drugaya strana” i ee regional'naya politika [“Another Country” and Its Regional Policy], *Region: ekonomika i sociologiya* [Region: Economics and Sociology], 2024, No. 1, pp. 115–149. (In Russ.).
10. Shirov A.A., Gusev M.S., Savchishina K.E. Vozmozhnosti i ogranicheniya razvitiya rossiiskoi ekonomiki v usloviyakh povyshennykh oboronnykh raskhodov [Potential and Limitations of Russian Economic Development in the Context of Increased Defense Spending], *EKO* [ECO], 2025, No. 4, pp. 7–24. (In Russ.).
11. Nikolaev I.A. Vozmozhnosti i ogranicheniya byudzhetnogo impul'sa v ekonomicheskoi politike Rossii v usloviyakh sankcii: Nauchnyi doklad [Potential and Limitations of the Budget Impulse in Russia's Economic Policy under Sanctions: Research Report]. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 2024, 53 p. (In Russ.).
12. Siluanov A.G. Rol' byudzhetnoi politiki v obespechenii finansovogo i tekhnologicheskogo suvereniteta strany [The Role of Budget Policy in Ensuring the Country's Financial and Technological Sovereignty], *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2024, No. 5, pp. 6–29. (In Russ.).
13. Klepach A.N. Makroekonomika v usloviyakh gibridnoi voyny [Macroeconomics in the Context of Hybrid Warfare], *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii* [Scientific Works of the Free Economic Society of Russia], 2022, Vol. 235, No. 3, pp. 63–78. (In Russ.).

14. Klepach A.N. Byudzhetnaya politika 2020–2026 godov: v usloviyah turbulentnosti [Budget Policy for 2020–2026: Amid Turbulence], *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii* [Scientific Works of the Free Economic Society of Russia], 2024, Vol. 245, No. 1, pp. 122–135. (In Russ.).

15. Blohin A.A., Gaivoronskii A.M., Gluhov K.V., Dranev S.Ya., Lihachev. A.A. Prostranstvennoe razvitie rossiiskoi ekonomiki: perekhod ot spontannoi adaptatsii k formirovaniyu novykh polyusov ekonomicheskogo rosta [Spatial Development of the Russian Economy: Transition from Spontaneous Adaptation to the Formation of New Poles of Economic Growth], *Voprosy prognozirovaniya* [Forecasting Issues], 2025, No. 4, pp. 35–46. (In Russ.).

16. Smorodinskaya N.V. Organizatsiya osobykh ekonomicheskikh zon v mirovoi i rossiiskoi praktike: konceptual'nye aspekty [Organization of Special Economic Zones in Global and Russian Practice: Conceptual Aspects], *Vestnik IE RAN* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2011, No. 3, pp. 16–36. (In Russ.).

17. Volkov A.D. Mirovoi opyt primeneniya ekonomiko-pravovykh rezhimov i ego ispol'zovanie v prostranstvennoi organizatsii ekonomiki Arkticheskogo regiona [Global Experience in Applying Economic and Legal Regimes and Its Use in the Spatial Organization of the Arctic Region Economy], *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo* [Economy, Entrepreneurship and Law], 2021, Vol. 11, No. 6, pp. 1389–1404. (In Russ.).

18. Abashkin V.L. Ispol'zovanie osobykh ekonomicheskikh zon kak instrumenta klasterizatsii ekonomiki regiona [Using Special Economic Zones as a Tool for Clustering the Regional Economy], *Regional'naya ekonomika* [Regional Economy], 2010, No. 33, pp. 15–20. (In Russ.).

19. Shvecov A.N. Osobyie pravovye rezhimy dlya privilecheniya chastnykh investitsii i sovremennykh tekhnologii v razvitie territorii [Special Legal Regimes for Attracting Private Investment and Modern Technologies in Territorial Development], *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem Analysis and Public Administration Design], 2015, Iss. 4, pp. 49–63. (In Russ.).

20. Kotov A.V. Ocenka effektivnosti preferentsial'nykh rezhimov na municipal'nom urovne [Assessing the Effectiveness of Preferential Regimes at the Municipal Level], *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Issues of Territorial Development], 2022, Vol. 10, No. 1, pp. 1–4. (In Russ.).

21. Odincova A.V. Preferentsial'nye territorii v prostranstvennom razvitiie Rossiiskoi Federatsii [Preferential Territories in the Spatial Development of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2023, Vol. 28, No. 2 (110), pp. 27–46. (In Russ.).

22. Leksin V.N., Shvecov A.N. Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya [The State and Regions. Theory and Practice of State Regulation of Territorial Development]. Moscow, URSS, 1997, 117 p. (In Russ.).

23. Shvecov A.N. “Tochki rosta” ili “chernye dyry”? (K voprosu ob effektivnosti primeneniya “zonal'nykh” instrumentov gosstimulirovaniya ekonomicheskoi dinamiki territorij) [“Growth Points” or “Black Holes”? (On the Effectiveness of Applying “Zonal” Instruments of State Stimulation of Territorial Economic Dynamics)], *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2016, No. 3, pp. 40–61. (In Russ.).

24. Romanova O.A., Galiullina G.F. Ocenka privlekatel'nosti dlya biznesa territorii operezhayushchego razvitiya [Assessing the Attractiveness of Advanced Development Areas for Business], *EKO* [ECO], 2025, No. 5, pp. 59–77. (In Russ.).

25. Romanova O.A., Galiullina G.F. Formirovanie i ocenka potentsiala razvitiya preferentsial'nykh territorii Rossii [Formation and Assessment of the Development

Potential of Preferential Territories of Russia], *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 2024, No. 3 (20), pp. 625–641. (In Russ.).

26. Rossiya i problemy byudzheto-nalogovogo federalizma [Russia and the Problems of Budgetary and Fiscal Federalism], edited by K. Vallih. Moscow, Izvestiya, 1993, 207 p. (In Russ.).

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

28. Masterov A.I. Ustoychivost' byudzheto sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: problemy traktovki i podhody k ee opredeleniyu [Stability of Budgets of the Subjects of the Russian Federation: Problems of Interpretation and Approaches to Its Definition], *Menedzhment i biznes-administrirovanie* [Management and Business Administration], 2023, No. 2, pp. 28–35. (In Russ.).

29. Alpatov P.S. Stabil'nost' uslovii predostavleniya nalogovyh l'got kak principial'naya osnova rezhima investitsionnoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii [Stability of the Conditions for Providing Tax Incentives as a Fundamental Basis for the Investment Activity Regime in the Russian Federation], *Zakon* [Law], 2023, No. 8, pp. 169–178. (In Russ.).

30. Shabel'nikova S.I. Rol' mezhyudzhethnogo regulirovaniya v social'no-ekonomicheskom razvitiy regionov v sovremennykh usloviyakh [The role of interbudgetary regulation in the socio-economic development of regions in modern conditions], *Federalizm* [Federalism], 2023, No. 4, pp. 91–109. (In Russ.).

31. Arsahanova Z.A., Abastov A.A. Zarubezhnyi opyt formirovaniya mezhyudzhethnyh otnoshenii [Foreign Experience in Forming Interbudgetary Relations], *Finansovaya ekonomika* [Financial Economics], 2020, No. 12, pp. 7–8. (In Russ.).

32. Gulomzoda M.F. Zarubezhnyi opyt organizatsii otnoshenii mezhdru byudzhetai raznogo urovnya [Foreign Experience in Organizing Relations Between Budgets of Different Levels], *Vestnik Tadzhikskogo gosudarstvennogo universiteta kommercii* [Bulletin of the Tajik State University of Commerce], 2018, No. 1, pp. 78–84. (In Russ.).

33. Kochetova L.V., Mitrofanova N.B. Zarubezhnyi opyt formirovaniya mezhyudzhethnyh otnoshenii i ego primenenie v Rossii [Foreign Experience in Forming Interbudgetary Relations and its Application in Russia], *Central'nyi nauchnyi vestnik* [Central Scientific Bulletin], 2019, Vol. 4, No. 2, pp. 44–45. (In Russ.).

34. Perneev D.H. Zarubezhnyi opyt formirovaniya mezhyudzhethnyh otnoshenii [Foreign Experience in Forming Interbudgetary Relations], *Vestnik Instituta zakonodatel'stva Respubliki Kazahstan* [Bulletin of the Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan], 2013, No. 4, pp. 180–185. (In Russ.).

35. Slobodchikov D.N., Petrenko V.A. Zarubezhnyi opyt mezhyudzhethnyh otnoshenii v usloviyakh byudzhethnogo federalizma [Foreign Experience of Interbudgetary Relations in the Context of Fiscal Federalism], *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry* [Education. Science. Scientific Personnel], 2015, No. 1, pp. 149–152. (In Russ.).

36. Serikov C.G. Modeli organizatsii mezhyudzhethnyh otnoshenii: zarubezhnyi opyt [Models of Organizing Interbudgetary Relations: Foreign Experience], *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and Entrepreneurship], 2024, No. 4, pp. 51–55. (In Russ.).

37. Sheptura A.V. Sravnitel'nyi analiz praktiki mezhyudzhethnogo vyravnivaniya v Rossiiskoi Federatsii i SShA [Comparative Analysis of the Practice of Interbudgetary Equalization in the Russian Federation and the USA], *Progressivnaya ekonomika* [Progressive Economy], 2025, No. 6, pp. 157–166. (In Russ.).

RUSSIA'S REGIONAL POLICY. INTENTIONS AND REALITY

The “Fundamentals of the State Policy of Regional Development of the Russian Federation for the Period up to 2025” (hereinafter referred to as the Fundamentals), approved by Decree of the President of Russia (No. 13 dated January 16, 2017), are in recent months. The fate of this document, which has no analogues in the world, was largely predetermined both by the excessive hopes for achieving its results, and by the emergence of new circumstances of the country’s existence during the period of the Fundamentals. During this time, more than a hundred detailed articles by well-known economists and lawyers, regionalists and sociologists, demographers and political scientists, were published in leading scientific journals. These articles combined in-depth analysis with critical reviews, well-reasoned recommendations, and predictive assessments. However, two years after the adoption of the Fundamentals, the decree of the Government of the Russian Federation (dated February 3, 2019, No. 207-r) on the approval of the “Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025” (hereinafter referred to as the Strategy 2025) was published, which shifted the attention of authorities at all levels and the expert community to the essence of this a government document that was criticized even before it was made public. The same thing happened even more actively after the decree of the Government of the Russian Federation (dated December 28, 2024, No. 4146-r) approving the next stage of the Strategy 2025 – the “Strategy for Spatial Development of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast up to 2036” (hereinafter referred to as the Strategy 2030). Expert assessments of the above-mentioned documents reveal many controversial provisions in all of these official documents. The article discusses two of them: the insufficient consideration of new realities during the period of the Fundamentals and Strategies and the unsolvable task of reducing territorial differentiation.

Keywords: spatial development, regional policy, strategies, expert assessments, “another Russia”, territorial differentiation, interbudgetary relations.

JEL: R10, R11, R28, R50

Дата поступления — 06.11.2025

Принята к печати — 21.11.2025

ЛЕКСИН Владимир Николаевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное учреждение «Федеральный исследовательский центр “Информатика и управление” Российской академии наук» / ул. Вавилова, д. 44, корп. 2, г. Москва, 119333.
e-mail: leksinvn@yandex.ru

LEKSIN Vladimir N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher;
Federal Research Center “Computer Science and Control” of Russian Academy of Sciences / 44, Building 2, Vavilova Str., Moscow, 119333.
e-mail: leksinvn@yandex.ru

Для цитирования:

Лексин В.Н. Региональная политика России. Намерения и действительность // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 5–24. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-5-24>

С.И. ШАБЕЛЬНИКОВА

ПРОБЛЕМЫ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ПЛАНОВОГО ОХЛАЖДЕНИЯ ЭКОНОМИКИ

В условиях, когда экономика страны находится в стадии планового охлаждения, обусловленного ростом санкционного давления, крайне неблагоприятными внешними условиями, жесткой денежно-кредитной политикой Банка России, особо остро встает вопрос обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, укрепления региональных экономик, сохранения курса развития. На предстоящий трехлетний период параметры консолидированных бюджетов определены с учетом роста собственной доходной базы регионов и продолжения оказания финансовой поддержки из средств федерального бюджета, ориентированной на достижение национальных целей развития. Общий объем межбюджетных трансфертов составит 3,6 трлн руб., большая часть из которых традиционно приходится на дотации выравнивания бюджетной обеспеченности – 1,1 трлн руб. (проиндексированы на уровень инфляции). Продолжится поддержка регионов по расходам, связанным с повышением оплаты труда работникам бюджетной сферы. Дотации на цели составят почти 120 млрд руб. Однако роста собственной доходной базы в современных условиях будет достичь весьма затруднительно. Проект федерального бюджета на 2026–2028 гг. внесен в Государственную Думу одновременно с бюджетным и налоговым пакетом законов, предусматривающих масштабные поправки налогового законодательства, позволяющие увеличить доходную часть федерального бюджета. Но, по мнению предпринимательского сообщества, данные новации могут негативно отразиться на деятельности субъектов предпринимательства. Учитывая, что скорее всего регионы вынуждены будут пойти на аналогичные меры по региональным налогам для пополнения доходной части региональных бюджетов и, как нацеливает Совет Федерации, разрабатывать новые источники доходов «глубинного залегания» наряду с сокращением неэффективных налоговых и таможенных льгот, региональный бизнес будет нести серьезную налоговую нагрузку. Согласно основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2026–2028 гг., при планировании объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации регионы обязаны обеспечить выполнение Указа Президента Российской Федерации по индексации оплаты труда бюджетников, расходов на социальное обеспечение населения, по-

вышению уровня минимального размера оплаты труда, реализации нацпроектов и программ, в т.ч. индивидуальных, для регионов с низким уровнем социально-экономического развития. Финансовые ресурсы на эти цели, как правило, обеспечены межбюджетными трансфертами из федерального бюджета. Однако во многих регионах существует высокая потребность в дополнительных ассигнованиях на решение важных задач — обновление социальной инфраструктуры, закупку учебников для школьников, уплату страховых взносов за неработающее население и на ряд других социально чувствительных направлений. Таким образом, в современных финансово-экономических условиях, субъекты Российской Федерации нуждаются в особом внимании и поддержке федерального центра, дополнительных механизмах развития, а сокращение дифференциации уровня социально-экономического развития регионов и муниципальных образований должно стать одной из приоритетных задач государственной социально-экономической политики.

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

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

Исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2025 г. Основные тенденции и проблемы

В текущем году российская экономика продолжала функционировать в условиях сохраняющегося санкционного давления. На динамику социально-экономических показателей продолжала оказывать влияние жесткая денежно-кредитная политика. Высокие процентные ставки привели к замедлению инфляции с одновременным снижением темпов роста экономики, замедлением деловой активности, поступательному охлаждению потребительского и инвестиционного спроса.

По предварительной оценке Минфина России, объем доходов федерального бюджета в январе — сентябре 2025 г. составил 26,9 трлн руб., что на 2,5% выше объема поступления в соответствующем периоде 2024 г. При этом в части нефтегазовых доходов как федерального бюджета (+13%), так и бюджетной системы в целом (+12%) *сохраняется положительная динамика.*

Нефтегазовые доходы федерального бюджета составили 20,3 трлн руб. (+13,2%). Поступления оборотных налогов, включая НДС, в указанный период выросли на 6,5%, что соответствует тенденциям охлаждения внутреннего спроса и инфляции. Нефтегазовые доходы составили 6,6 трлн руб., что меньше показателей аналогичного периода предыдущего года (на 20,6%) преимущественно вследствие снижения средней цены на нефть. Поступление нефтегазовых доходов в указанный период при этом сложилось на уровне, превышающем их базовый размер, однако существуют риски дальнейшего снижения вследствие ослабления ценовой конъюнктуры.

Накопление дополнительных нефтегазовых доходов в периоды благоприятной ценовой конъюнктуры и использование средств Фонда национального благосостояния на покрытие недополученных нефтегазовых доходов в соответствии с параметрами «бюджетного правила» позволили обеспечить устойчивость бюджетной системы к колебаниям в поступлении нефтегазовых доходов.

По предварительной оценке, объем расходов федерального бюджета по итогам девяти месяцев 2025 г. составил 30,7 трлн руб., что выше уровня предыдущего года на 19,5%. Сложившийся дефицит составил 3,7 трлн руб. (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Исполнение федерального бюджета за 2024 г. и январь – сентябрь 2025 г.
(предварительные данные)

Показатель	2024	2025	Изменение, %
Доходы, млрд руб.	26 285	26 938	+2,5%
Нефтегазовые доходы, млрд руб.	8 327	6 609	- 20,6%
Ненефтегазовые доходы, млрд руб.	17 958	20 312	+13,2%
В т.ч.			
НДС (производство и импорт), млрд руб.	9 903	10 569	+6,7%
Расходы	25 706	30 725	+19,5%
Дефицит, % ВВП	578	-3 787	- 4365
Государственные закупки, млрд руб.	5 393	7 242	+34,3%

Источник: составлено автором по: [1].

Представленные в *таблице 1* данные о текущей экономической ситуации послужили основанием для корректировки прогноза социально-экономического развития и ранее утвержденных основных параметров федерального бюджета на 2025–2028 гг.¹

При ослаблении бюджетного импульса, показатель общего объема доходов снизился на 1,9 трлн руб. (5,0%) до 36,5 трлн руб. В частности, сокращение произошло за счет отрицательной динамики по ненефтегазовым доходам, в т.ч. произошло снижение:

- по НДС на 1,1 трлн руб., или на 7,6%, по причине сокращения стоимостных объемов импорта, изменения структуры ввоза, роста объемов налоговых льгот;

¹ Федеральный закон от 4 ноября 2025 г. № 414-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов”».

- по утилизационному сбору на 439,9 млрд руб., или на 28,1%, за счет снижения объемов ввоза и производства транспортных средств;
- по ввозным таможенным пошлинам на 198,1 млрд руб., или на 15,1%, в связи с сокращением объемов импорта, изменением структуры ввоза и динамикой курса рубля;
- по налогу на прибыль организаций (за исключением связанного с соглашениями о разделе продукции) на 171,7 млрд руб., или на 4,2%, в связи с уменьшением прибыли в отдельных отраслях экономики при одновременном росте доходов в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам;
- по налогу на доходы физических лиц на 83,5 млрд руб., или на 9,7%, в результате уточнения налогооблагаемой базы и фонда оплаты труда (преимущественно затрагивает налог по повышенным ставкам и доходы с дивидендов);
- по рентным экспортным пошлинам на 61,6 млрд руб., или на 34,8%, вследствие уменьшения объемов вывоза зерновых культур, изменения курса рубля и уточнения базовых экспортных цен;
- по акцизам на жидкую сталь, природный газ и газ, используемый для производства аммиака, на 59,0 млрд руб., или на 22,0%;
- по государственной пошлине на 13,1 млрд руб., или на 5,1%, в связи с переносом сроков введения повышенных ставок и уменьшением количества обращений при одновременном увеличении поступлений по делам, рассматриваемым арбитражными судами.

При этом *общий объем расходов не изменился*, однако произошло перераспределение внутри бюджетных статей.

Так, увеличены расходы на льготные ипотечные программы «Семейная ипотека», «Льготная ипотека», «ИТ-ипотека», «Дальневосточная и Арктическая ипотека» (234,9 млрд руб.), обеспечение дорожной деятельности в целях ускорения проведения работ на федеральной и региональной сети автомобильных дорог (18,8 млрд руб.). Это стало возможным *за счет сокращения субсидии* российским производителям колесных транспортных средств и сельхозтехники — на 276,7 млрд руб., российским организациям промышленности, в т.ч. в сфере электронной и радиоэлектронной промышленности, и инновационным проектам — на 26,9 млрд руб., а также за счет уменьшения объема резервного фонда Правительства Российской Федерации на 16,2 млрд руб.

По сложившейся практике предусмотрено резервирование бюджетных ассигнований для сбалансированности и финансирования отдельных региональных мероприятий, например, в сфере топливно-энергетического комплекса на территории Северо-Кавказского федерального округа — в объеме 1,39 млрд руб. и в сфере топливно-энергетического комплекса на территории Дальневосточного федерального округа — в объеме 212,2 млн руб.

Наибольшие сокращения бюджетных ассигнований произошли по государственным программам «Развитие промышленности и повыше-

ние ее конкурентоспособности» (на 295,7 млрд руб.), «Развитие здравоохранения» (на 19,5 млрд руб.), «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (на 16,2 млрд руб.), «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» (на 7,4 млрд руб.), которые перераспределены на государственные программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (на 234,9 млрд руб.), «Развитие транспортной системы» (на 21,6 млрд руб.), а также на реализацию национальных проектов «Семья» (на 144,8 млрд руб.), «Инфраструктура для жизни» (на 21,6 млрд руб.). Очевидна приоритизация расходов в пользу поддержки сферы жилищного строительства и дорожной инфраструктуры, которые принято считать драйверами экономики. При этом укрепление технологического суверенитета и развитие технологий также являются важными национальными целями развития, но скорее всего планируется достигать за счет других ресурсов.

В результате общий объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, законодательно утвержденный на 2025 г., составил 3,5 трлн руб. с увеличением на 12,2 млрд руб., или на 0,35%, по сравнению с ранее утвержденным объемом.

Перераспределения межбюджетных трансфертов между регионами состоялось в связи с позицией субъектов Российской Федерации, часть из которых приняла решение отказаться или перенести на следующие периоды свои задачи и расходования бюджетных трансфертов, в то время как другие готовы опережающим образом выполнять показатели и брать на себя расходные обязательства.

Несмотря на то, что подготовленные в конце года Правительством Российской Федерации изменения в бюджет 2025 г.² были поддержаны в Парламенте без поправок и замечаний ко второму чтению (что является редким случаем), отметим, что подходы к планированию объемов финансирования расходов и сроков реализации мероприятий, а также механизмы достижения запланированных целей и показателей национальных проектов нуждаются в совершенствовании. И регионам необходимо исходить из *более консервативных и реалистичных оценок доходных источников и определения расходов* для обеспечения сбалансированности бюджетной системы и сохранения дефицита на безопасном уровне.

В начале года начали действовать важные законодательные изменения, касающиеся исполнения региональных и местных бюджетов. Был принят федеральный закон, устанавливающий особенности исполнения в 2025 г. федерального и региональных бюджетов. Он предусматривает продление возможности предоставления государственных кредитов, не предусмотренных программой предоставления государственных фи-

² Федеральный закон от 4 ноября 2025 г. № 414-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон о федеральном бюджете на 2025 год и плановый период 2027–2028 годов».

нансовых и экспортных кредитов, в пределах общего объема бюджетных ассигнований федерального бюджета и (или) за счет уменьшения остатков средств федерального бюджета. Кроме того, регионам, получившим кредит из федерального бюджета, теперь *запрещено размещать средства своего бюджета на депозитах в банках на срок свыше одного месяца*. Это ограничение не распространяется на бюджетные кредиты. Такие меры направлены на повышение эффективности использования бюджетных средств и предотвращение злоупотреблений³.

Вместе с тем исполнение региональных и местных бюджетов характеризуется рядом ключевых тенденций и проблем. Прежде всего отмечается замедление накопления остатков средств на счетах региональных бюджетов. По данным Минфина России, на начало 2025 г. региональные бюджеты накопили 2,9 трлн руб. остатков на счетах бюджета и депозитах, что составляет 12,6% от утвержденных бюджетных расходов на текущий год.

По-прежнему сохранялась высокая зависимость многих регионов от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Например, в Кабардино-Балкарии доходы от размещения остатков средств составляют значительную долю от общей суммы доходов, однако бюджет региона продолжает находиться в большой зависимости от федеральных средств. Аналогичная ситуация наблюдается и в других регионах с высокой долей трансфертов в доходах.

Несмотря на указанные проблемы, некоторые регионы смогли увеличить свои резервы. Например, Ленинградская область и Москва значительно нарастили объемы остатков средств на счетах. Кроме того, многие регионы начали активно использовать инструменты управления, такие как размещение свободных средств на депозитах и управление на едином казначейском счете. Эти меры позволили заработать дополнительные собственные доходы⁴.

Рост расходов на социальное обеспечение, здравоохранение и образование поставил перед регионами новые вызовы. Стабильное финансирование этих направлений требует тщательной координации усилий и привлечения дополнительных ресурсов (см. табл. 2).

Из представленных показателей следует, что *консолидированная бюджетная система находится в стабильном положении*, сохраняется невысокий объем дефицита, а государственный долг — преимущественно по бюджетным кредитам. По данным Счетной палаты Российской Федерации доходы по сравнению с аналогичным периодом 2024 г. выросли в 54 регионах (на 3,3%) в основном за счет НДС, расходы выросли

³ Федеральный закон от 29 октября 2024 г. № 367-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2025 году».

⁴ Официальный сайт рейтингового агентства «Эксперт-РА». URL: https://raexpert.ru/researches/regions/economic_regions_1h2025/<https://raexpert.ru/>

в 80 регионах (на 15,5%). Хотя многие регионы демонстрируют положительные тенденции в развитии своей бюджетной системы, перед ними сохраняются серьезные вызовы.

Т а б л и ц а 2

**Основные показатели исполнения консолидированных бюджетов
субъектов Российской Федерации за первое полугодие 2025 г., трлн руб.**

Показатель	Объем
Доходы	11,5
Расходы	11,9
Дефицит	0,4
Государственный долг	3,6
Задолженность по бюджетным кредитам	2,9

Источник: составлено автором по: [2].

Интересная дискуссия развернулась в Совете Федерации на одном из пленарных заседаний, которая иллюстрирует непростую ситуацию на отдельных территориях на примере исполнения полномочий по переселению граждан из аварийного жилья. В настоящее время увеличилось число случаев, когда собственники помещений в аварийных домах, не дожидаясь включения в советующие региональные программы по переселению граждан, обращаются в суд с исками о понуждении органа местного самоуправления выплатить возмещение, выкупную цену за аварийное жилье. Суды, в свою очередь, принимают решения без учета принципа нуждаемости и малоимущности граждан. В результате органы местного самоуправления несут непредусмотренные в местных бюджетах расходы на исполнение таких решений. В ряде регионов такие иски инициируются прокуратурой.

Примером послужил город Прокопьевск Кемеровской области, где судами рассмотрено 172 судебных дела об обязании муниципалитета выплатить выкупную цену собственникам аварийного жилья. Прогнозируемые расходы города по исполнению этих решений на конец текущего года составят более 1 млрд руб., а всего в Кемерово неисполненных судебных решений в отношении домов, не вошедших в региональную программу и не обеспеченных соответствующим финансированием, на сумму более 1,5 млрд руб. Как следствие, возбуждены уголовные дела в отношении руководителей органов местного самоуправления за халатное отношение к исполнению служебных обязанностей. Судебные приставы привлекают к административной ответственности в виде наложения штрафов, что также несет дополнительную финансовую нагрузку на муниципалитет.

Спор сенаторов заключался в следующем. Одна группа считала, что штрафовать главу муниципального образования, нельзя, если у него

объективно нет финансовых ресурсов. Другая группа напомнила о том, что у гражданина есть право потребовать выполнения социальных гарантий. Резюмирующее мнение было следующее «Мы не говорим о том, что не надо выполнять решения, а мы говорим о том, что они не выполняются в этом бюджетном цикле только. Это не значит, что их вообще не надо будет выполнять...»⁵.

Аналогична ситуация, например, с предоставлением жилья детям-сиротам: хроническое невыполнение принятых законов и хроническая причина — необеспеченность бюджетом.

Таким образом, решение задач по обеспечению социально значимых расходов в условиях ограниченных финансовых ресурсов требует комплексного подхода, *включающего реформирование бюджетных процедур*, повышение эффективности управления финансами и усиление роли резервных фондов.

Курс на мобилизацию доходных источников в целях укрепления доходной части бюджетной системы

Для обеспечения стабильности бюджетной системы, финансирования приоритетных расходов, обороноспособности и безопасности государства, достижения национальных целей развития, а также безусловного исполнения социальных обязательств государства Правительство Российской Федерации пошло на *изменения налогового законодательства*.

Масштабный пакет налоговых поправок коснулся 35 глав Налогового кодекса Российской Федерации. Для IT-организаций со следующего года увеличивается единый пониженный тариф страховых взносов с 7,6 до 15%. Для производителей радиоэлектронной продукции снижается с 7,6 до 0% для сумм сверх предельной величины. И главное — для субъектов МСП независимо от вида деятельности исключается возможность применения льгот по страховым взносам, за исключением приоритетных отраслей (отдельно определяются Правительством). Изменения коснулись также базовых федеральных налогов:

- ограничено право организаций-иноагентов, а также организаций, где они прямо или косвенно владеют более 10% уставного капитала, на использование налоговых преференций по налогу на прибыль;
- игровой бизнес станет платить налог на прибыль;
- налог на игровой бизнес переводится из региональных налогов в федеральные (в 2024 г. доходы региональных бюджетов составили 1,8 млрд руб.) [3] ⁶.

⁵ На «парламентской разминке» обсуждены темы поддержки малого и среднего предпринимательства, расселения аварийного жилья. URL: <http://council.gov.ru/events/news/170557/>

⁶ Отчетность по исполнению бюджетов. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/>

Наиболее сильный общественный резонанс вызвали:

- увеличение ставки НДС с 20 до 22% (за исключением льготных категорий товаров);
- снижение с 60 до 10 млн руб. порога выручки предпринимателей, использующих упрощенную систему налогообложения (далее — УСН), с которого начинается уплата НДС (сейчас в размере 5% платят плательщики с доходом до 250 млн руб. без использования вычетов);
- снижение лимита патентной системы налогообложения (далее — ПСН) с 60 до 10 млн руб. (плательщики, превысившие в 2020 г. лимит в 10 млн руб., не смогут воспользоваться ПСН в 2026 г. с последующим переходом на УСН). Кроме того, ограничивается возможность применения данного режима для сфер розничной торговли в стационарных объектах (включая маркетплейсы) и автомобильной транспортировки грузов и право субъектов Российской Федерации устанавливать льготные ставки по УСН (в пределах от 1 до 6%).

В части акцизов проиндексируются сверх инфляции ставки акцизов на табак (+7%), сигареты и жидкость для вейпов (+11,3%), сахаросодержащие напитки (+10%), алкогольную продукцию (от +8,9% до 31%).

Естественной реакцией бизнеса на данные новации стали *предложения о смягчении проектируемых норм*. В частности предлагалось снизить предельный размер дохода для плательщиков упрощенной системы налогообложения, на которых ляжет обязанность уплачивать НДС с текущих 60 млн до 30 млн руб. Также объединения предпринимателей предложили ввести переходный период для адаптации микробизнеса к новым условиям и мораторий на применение штрафных санкций за непредставление в срок налоговой декларации по НДС. Кроме того, бизнес попросил сохранить пониженные тарифы страховых взносов вне зависимости от вида деятельности для субъектов МСП в районах Крайнего Севера, Белгородской и Курской областях. Также бизнес призвал включить социально значимые секторы (здравоохранение, образование) в перечень приоритетных отраслей МСП с сохранением права на пониженные тарифы страховых взносов — 15% при выплатах свыше 1,5 МРОТ.

Объединения предупредили *о ряде негативных последствий для микробизнеса* в связи с предлагаемым снижением порогов для уплаты НДС. По предварительным расчетам налоговые новации увеличат финансовую нагрузку для 700 000 предпринимателей (практически каждого десятого субъекта предпринимательства). Что касается дополнительных доходов федерального бюджета, то согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту они составят в 2026 г. порядка 1,538 трлн руб., в 2027 г. — 2,371 трлн руб. и в 2028 г. — 2,750 трлн руб. [3]. Более детальная информация по дополнительным поступлениям представлена в *таблице 3*.

Т а б л и ц а 3

**Прогнозируемый объем дополнительных доходов
федерального бюджета в 2026 г., млрд руб.**

Налоговая мера	Объем дополнительных поступлений
Отмена льготы в виде освобождения от уплаты налога на прибыль организаций для плательщиков налога на игорный бизнес	4,2
Повышение на 2 п.п. налоговой ставки по НДС	1 200
Снижения порога по выручке для плательщиков упрощенной системы налогообложения с 60 до 10 млн руб., при котором возникает обязанность уплачивать НДС	200
Снижение порога доходов налогоплательщика с 60 до 10 млн руб., до достижения которого возможно применение патентной системы налогообложения и соответствующий переход плательщиков на УСН	1,27
Повышение ставок акцизов на «вредные товары» (табачная, алкогольная, спиртосодержащая продукции и сахаросодержащие напитки)	65,7
Повышения ставок налога на игорный бизнес для тотализаторов и букмекеров и зачисление налога на игорный бизнес в федеральный бюджет	74,2
Прекращение с 1 января 2026 г. действия налоговых преференций для участников особой экономической зоны в Магаданской области	2,4
Уточнение ранее установленных ставок акцизов на нефтепродукты и автомобили на 2026–2027 гг. с учетом фактически сложившегося уровня инфляции	4,9

Источник: составлено автором по: [3].

Кроме того, предполагается обеспечить дополнительные поступления в государственные внебюджетные фонды (в 2026 г. — в объеме 731,8 млрд руб., в 2027 г. — 796,7 млрд руб., в 2028 г. — 857,2 млрд руб.) за счет пересмотра пониженных тарифов страховых взносов для МСП, осуществляющих отдельные виды деятельности (486,6 млрд руб.), повышения льготного тарифа страховых взносов для IT-организаций (123,1 млрд руб.) и т.д.

Аналогичные решения последовали на региональном уровне. Например, Новосибирская и Оренбургская области, а также Красноярский край увеличили транспортный налог.

Таким образом, первым шагом к укреплению доходной части бюджетов в новом бюджетном цикле стали налоговые новации, которые, безусловно, позволят привлечь дополнительные ресурсы в бюджетную систему страны. Однако остается открытым вопрос *насколько негативно они отразятся на бизнесе*, какие риски могут повлечь для экономики регионов, как отразятся на инфляции?

**Меры поддержки инвестиционного развития отраслей экономики
и социальной инфраструктуры в регионах**

В предстоящем бюджетном цикле продолжится стимулирование инвестиционной активности в субъектах Федерации. Решая эту задачу, Правительство пытается использовать различные механизмы, в частности, относительно новый — *федеральный инвестиционный вычет*⁷. Правительство, Минэкономразвития России продолжают ориентировать регионы активнее его использовать для компенсации расходов на создание инфраструктуры за счет налогов и таможенных пошлин. За два предыдущих года из федерального бюджета в региональные возмещено 5,6 млрд руб. Санкт-Петербургу, Московской, Ивановской и Липецкой областям. Всего в новом бюджете на федеральный инвестиционный вычет предусмотрено 22 млрд руб. до 2028 г.

Также активно идет процедура списания двух третей задолженности по бюджетным кредитам. С прошлого года, по решению Президента, списанию подлежат две трети задолженности субъектов перед Российской Федерацией, сложившейся по состоянию на 1 марта 2024 г., по бюджетным кредитам. Высвобождаемые средства до 2029 г. подлежат направлению на поддержку важнейших для регионов отраслей экономики:

- жилищно-коммунального хозяйства (включая проекты, направленные на замену лифтового оборудования в многоквартирных домах);
- переселения граждан из аварийного жилищного фонда;
- реализацию инфраструктурных проектов по обновлению подвижного состава общественного транспорта;
- новые инвестиционные проекты, под которыми понимается создание и последующая эксплуатация новых или реконструкция существующих объектов основных средств стоимостью не менее 50 млн руб., которые введены в эксплуатацию после 1 марта 2024 г., в сферах сельского и лесного хозяйства, рыбоводства, добычи полезных ископаемых (за исключением добычи и (или) первичной переработки нефти, добычи природного газа и (или) газового конденсата, оказания услуг по транспортировке нефти и (или) нефтепродуктов, газа и (или) газового конденсата), туристской, логистической деятельности, обрабатывающего производства, разработки компьютерных технологий, создания программного обеспечения, оказания консультационных услуг в указанной области и других сопутствующих услуг, в области информационных технологий, научных исследований и разработок, строительства или реконструкции автомобильных дорог (участков автомобильных дорог и (или) искусственных дорожных

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2024 г. № 1638 «О параметрах применения федерального инвестиционного налогового вычета».

сооружений) в рамках концессионных соглашений, дорожного хозяйства с применением механизма ГЧП⁸;

- докапитализацию фондов развития промышленности, гарантийных и микрофинансовых организаций в целях реализации инвестиционных и инфраструктурных проектов;
- реализацию инфраструктурных проектов по развитию опорных населенных пунктов⁹.

По информации Правительства Российской Федерации в 2025 г. общий объем списанной задолженности регионам составил 226,8 млрд руб.

Продолжится предоставление казначейских инфраструктурных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, одобренных президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию¹⁰. В рамках базовых лимитов на эти цели выделено 293 млрд руб. на проекты ЖКХ, на конкурсной основе распределено 77 млрд руб., их получили 20 проектов из 17 регионов. В основном это крупные туристские проекты, в т.ч. в рамках президентского проекта «5 морей и озеро Байкал»: морской курорт в Санкт-Петербурге, «Белая Дюна» под Калининградом, курорт вблизи Владивостока на берегу Японского моря, два проекта на Байкале.

Также из федерального бюджета поддержано строительство инфраструктуры для будущего аэропорта в Карачаево-Черкесии, для резидентов особых экономических зон в Пермском крае и Омской области. На 1 рубль кредитов – 11 руб. внебюджетных инвестиций – такой мультипликатор, определен для ранжирования проектов.

В развитие этой работы Правительство Российской Федерации утвердило комплексный план развития инфраструктуры¹¹. Он определяет,

⁸ В целях реализации новых инвестиционных проектов высвобождаемые средства подлежат направлению на выполнение инженерных изысканий, проектирование, экспертизу проектной документации, результатов инженерных изысканий, строительство, реконструкцию и ввод в эксплуатацию объектов транспортной и инженерной инфраструктуры, объектов инфраструктуры промышленных (промышленных) парков, промышленных технопарков, технопарков в сфере высоких технологий, особых экономических зон, инновационных научно-технологических центров, а также на подключение (технологическое присоединение) объектов капитального и некапитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2025 г. № 79 (ред. от 16.09.2025) «Об утверждении Правил списания задолженности субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по отдельным бюджетным кредитам и направления субъектами Российской Федерации средств, высвобождаемых в результате списания задолженности субъектов Российской Федерации по указанным бюджетным кредитам».

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2025 г. № 48 (ред. от 28.04.2025) «Об утверждении Правил предоставления Федеральным казначейством бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета, а также их использования и возврата».

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 августа 2025 г. № 2365-р «Об утверждении комплексного плана развития транспортной, энергетической, телекоммуникационной, социальной и иной инфраструктуры на период до 2036 года, необходимой для реализации национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

какие объекты в сфере транспорта, энергетики, здравоохранения, образования и связи должны быть построены в стране до 2036 г. В план вошло около 300 объектов, предусмотренных отраслевыми федеральными схемами территориального планирования.

Определенный потенциал видится в развитии *креативной экономики*, которая сегодня является динамично развивающимся сектором. За прошлый год ее вклад в ВВП России составил 4,1%, или 7,5 трлн руб. Цель — увеличить этот показатель до 6% ВВП. Внутренний туризм также активно поддерживается государством.

На следующий год регионам распределены субсидии на создание школ креативных индустрий (1,5 млрд руб.) выделена единая субсидия на достижение показателей государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма» (9 млрд руб. ежегодно в 2026–2027 гг.) и на развитие сельского туризма (730 млн в 2026 г. и по 630 млн руб. в последующие). Отдельно распределены средства для создания инженерной и транспортной инфраструктуры в целях развития туристских кластеров. Их получают 12 регионов, которые, очевидно, имеют определенный туристский потенциал, но нуждаются в развитии инфраструктуры (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на 2026–2028 гг. на развитие туристской инфраструктуры, млн руб.

Субъект Российской Федерации	2026	2027	2028
Республика Адыгея (Адыгея)	1,5	1,2	3,5
Республика Татарстан (Татарстан)		1,2	1,4
Камчатский край	1,0	1,2	
Краснодарский край			6,4
Пермский край	288,1		
Воронежская область	302		
Кемеровская область — Кузбасс	314,5	288,3	
Московская область	123,5		
Саратовская область			353,4
Сахалинская область		914,1	717,3
Тверская область	244,6	776,3	
Ярославская область	1,0		853,9

Источник: составлено автором по: [4].

В предстоящей трехлетке продолжится реализация региональных государственных программ (см. табл. 5–9), в рамках которых будут осуществляться бюджетные инвестиции.

Т а б л и ц а 5

**Государственная программа «Социально-экономическое развитие
Дальневосточного федерального округа», млн руб.**

Наименование мероприятия	2025	2026	2027	2028
Всего	65,8	62,7	54	53,1
В т.ч.:				
Федеральный проект «Новые возможности для Дальнего Востока»	21,1	13,2	20,8	19,8
Субсидии в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, связанных с обеспечением отдельных категорий граждан жильем	182	750,7	1,3	1,3
Субсидии управляющей компании, осуществляющей функции по управлению Арктической зоной Российской Федерации, а также территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и свободным портом Владивосток	3,2	3,1	3,1	3,1
Субсидии в целях развития инфраструктуры на территории Дальнего Востока	11,0	9,0	16,0	14,9
Субсидии российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным резидентам территорий опережающего социально-экономического развития и свободного порта Владивосток на реализацию инвестиционных проектов на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, по льготной ставке	307,7	304,1	339,0	339,0
Иные мероприятия структурного элемента	6 342,9	0,0	0,0	0,0
Федеральный проект «Развитие отдельных территорий и центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа»	42,6	48	31,6	31,6
Реализация мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа	42,6	47,9	31,6	31,6
Комплексы процессных мероприятий	1,4	1,5	1,5	1,6
Иные мероприятия структурного элемента	1,4	1,5	1,5	1,6
Федеральные целевые программы	549,9	0,0	0,0	0,0
Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы»	549,9	0,0	0,0	0,0

Источник: составлено автором по: [5].

Т а б л и ц а 6

**Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского
федерального округа», млн руб.**

Наименование мероприятия	2025	2026	2027	2028
Всего	19,9	15,7	13,7	5,9
В т.ч.:				
Федеральный проект «Повышение инвестиционной и туристической привлекательности Северо-Кавказского федерального округа»	11,0	11,0	10,1	2,5
Субсидия на финансовое обеспечение мероприятий по развитию комплексного информационного ресурса, посвященного Северо-Кавказскому федеральному округу	50,0	50,0	50,0	50,0
Взнос в уставный капитал акционерного общества «КАВКАЗ.РФ» для участия в проекте создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе	5,8	7,1	3,9	1,5
Субсидия акционерному обществу «КАВКАЗ.РФ» на осуществление функций по управлению туристско-рекреационными особыми экономическими зонами, входящими в состав туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, развитие туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа	796,3	820,2	845,0	845,0
Взнос в уставный капитал акционерного общества «КАВКАЗ.РФ» в целях реализации инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа	104,0	73,6	104,0	104,0
Средства, зарезервированные в целях развития горнолыжной и туристической инфраструктуры в Северо-Кавказском федеральном округе	4,0	3,0	5,2	0,0
Иные мероприятия структурного элемента	300,0	0,0	0,0	0,0
Федеральный проект «Социально-экономическое развитие субъектов Северо-Кавказского федерального округа»	8,9	4,6	3,6	3,3
Реализация мероприятий по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа	5,9	4,6	3,6	3,3
Иные мероприятия структурного элемента	2 936,1	0,0	0,0	0,0

Источник: составлено автором по: [5].

Т а б л и ц а 7

**Государственная программа «Социально-экономическое развитие
Арктической зоны Российской Федерации», млн руб.**

Наименование мероприятия	2025	2026	2027	2028
Федеральный проект «Развитие международного экономического сотрудничества в Арктической зоне Российской Федерации»	123,9	52,8	126,8	127,5
Федеральный проект «Государственная поддержка реализации на территории Арктической зоны Российской Федерации инвестиционных проектов»	9,1	8,4	3,3	3,3
Реализация мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации Арктической зоны Российской Федерации	7,2	6,6	896,6	896,6
Субсидии управляющей компании, осуществляющей функции по управлению Арктической зоной Российской Федерации, а также территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и свободным портом Владивосток	236,1	205,3	205,3	205,3
Субсидии управляющей компании, осуществляющей функции по возмещению затрат по уплате страховых взносов, возникающих у юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся резидентами Арктической зоны Российской Федерации	1,4	1,5	2,1	2,1
Субсидии российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным резидентам Арктической зоны Российской Федерации для реализации инвестиционных проектов на территории Арктической зоны Российской Федерации	87,2	104,2	115,7	115,7
Федеральный проект «Развитие северного завоза»	262,2	490,4	568,0	568,1
Субсидия автономной некоммерческой организации «Информационно-аналитический центр Государственной комиссии по вопросам развития Арктики» на финансовое обеспечение деятельности по разработке порядка создания, развития, ввода в эксплуатацию и эксплуатации федеральной государственной информационной системы мониторинга северного завоза	86,2	87,8	88,2	88,2
Создание, развитие и эксплуатация федеральной государственной информационной системы мониторинга северного завоза	176,0	402,6	479,8	479,8
Комплекс процессных мероприятий «Обеспечение финансирования российских организаций на архипелаге Шпицберген»	1 937,5	1 008,1	1 037,1	1 068,5
Иные мероприятия структурного элемента	1 937,5	1 008,1	1 037,1	1 068,5

Источник: составлено автором по: [5].

Т а б л и ц а 8

**Государственная программа «Социально-экономическое развитие
Республики Крым и г. Севастополя», млн руб.**

Наименование мероприятия	2025	2026	2027	2028
1	2	3	4	5
Федеральный проект «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя»	112 750,5	91 254,3	105 165,7	104 366,7
Субсидии на реализацию мероприятий по социально-экономическому развитию Республики Крым и города федерального значения Севастополя	87 045,1	71 013,3	83 972,9	80 339,3
Субсидия бюджету Республики Крым в целях софинансирования расходных обязательств по строительству электросетевых объектов на территории Крымского полуострова, в т.ч. по предоставлению взносов в уставный капитал юридических лиц, 100 процентов акций которых принадлежит указанному субъекту Российской Федерации	0,0	1 691,3	4 098,4	10 671,4
Субсидии российским кредитным организациям и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на возмещение недополученных доходов по кредитам, выданным участникам свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя на реализацию инвестиционных проектов	3 594,5	3 726,9	4 723,5	1 000,0
Реализация мероприятий по развитию инфраструктуры железнодорожного транспорта	6 038,8	2 882,4	2 077,7	3 058,1
Развитие жилищной и социальной инфраструктуры образовательных организаций	3 076,5	4 104,9	2 528,5	3 981,3
Создание инфраструктуры, необходимой для развития дополнительного образования и организации отдыха детей и их оздоровления	6 077,7	6 771,8	5 556,2	3 404,0
Развитие объектов культуры и объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности	0,0	721,0	666,4	1 912,6
Мероприятия по развитию санаторно-курортных организаций, реабилитационных центров	1 123,8	342,7	1 542,1	0,0
Иные мероприятия структурного элемента	5 794,0	0,0	0,0	0,0

Источник: составлено автором по: [5].

О к о н ч а н и е т а б л . 8

1	2	3	4	5
Комплексы процессных мероприятий	130,7	130,7	133,4	133,3
В т.ч.:				
Комплекс процессных мероприятий «Содействие социально-экономическому развитию Республики Крым и г. Севастополя»	130,7	130,7	133,4	133,3
Иные мероприятия структурного элемента	130,7	130,7	133,4	133,3

Т а б л и ц а 9

Государственная программа «Социально-экономическое развитие Калининградской области», млн руб.

Наименование мероприятия	2025	2026	2027	2028
Федеральный проект «Социально-экономическое развитие Калининградской области»	16,1	22,1	26,9	30,7
Субсидии бюджету Калининградской области на реализацию мероприятий государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Калининградской области»	1 233,6	1 758,4	2 621,6	3 122,3
Субвенция бюджету Калининградской области на обеспечение поддержки юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории Калининградской области, и резидентов особой экономической зоны в Калининградской области	11,2	16,1	21, 0	24,7

Источник: составлено автором по: [5].

В таблицах 5–9 представлены данные о том, какие средства в виде бюджетных инвестиций направляются в регионы с целью повышения инвестиционной и туристской привлекательности, развитие социальной инфраструктуры. Исходя из определенных государственных приоритетов, наибольший объем приходится на Дальний Восток, Крым и Севастополь.

При этом очень важна оценка эффективности расходования средств на эти цели. Если говорить в целом по всем госпрограммам, то за 2024 г. Правительство Российской Федерации подвело итоги их выполнения. По данным Минэкономразвития России, средняя оценка эффективности всех 49 госпрограмм составила 95,3% — показатель вырос на 1 п.п. относительно результата 2023 г. (94,3%). Оценка эффективности складывается из трех компонентов: уровень достижения показателей (вес в общей оценке — 80%), динамика их прироста (10%), качество финансового управления (10%).

Средний уровень достижения показателей госпрограмм составил почти 98%, что незначительно ниже прошлогоднего результата в 98,4%. Оценка же динамики прироста значений показателей, напротив, заметно улучшилась, достигнув 90,3% (86,3%). Качество финансового управления оценивается в 78,7%, что несколько хуже, чем годом ранее (82%), — это объяснено ужесточением Минфином правил оценки.

Вдвое выросло количество госпрограмм с эффективностью в 100%. Теперь их четыре: «Юстиция», «Комплексное развитие сельских территорий», «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений» и «Строительство» (в прошлом году — «Комплексное развитие сельских территорий» и «Социально-экономическое развитие Калининградской области»). Высокоэффективными (оценка от 97,9 до 100%) признаны 15 госпрограмм, столько же — с эффективностью выше среднего (от 95,2 до 97,9%). Остальные 19 программ получили оценку «ниже среднего» (от 82,9 до 95,2%). Госпрограмм с низкой эффективностью не выявлено.

Стоит отметить, что Счетная палата проверила использование бюджетных инвестиций на развитие туристской инфраструктуры на Северном Кавказе, и было выявлено, что в ряде случаев показатели результативности предоставления бюджетных инвестиций не достигались. Фактически введены в эксплуатацию в 2022 г. 3 объекта из 5 запланированных, 2023 г. — 18 из 20, 2024 г. — 7 из 9.

Кроме того, в работе с резидентами особых экономических зон обнаружены проблемы. Объем вложенных ими инвестиций значительно меньше, чем средства, потраченные государством на развитие инфраструктуры особой экономической зоны¹².

На отдельные госпрограммы в большей степени повлияла текущая геополитическая обстановка, например, в сфере топливно-энергетического комплекса, развития международных отношений, некоторых отраслей промышленности, но тем не менее они все в целом нарастили показатели. Минимальный уровень эффективности госпрограмм в 2024 г. вырос до 82,9% против 81,6% в 2023 г. При этом по многим госпрограммам, которые оказались в середине рейтинга, выполнены все показатели, т.е. результативность близка к 100% — средняя же оценка связана с замедлением прироста показателей на фоне перевыполнения планов в предыдущие годы.

Напомним, что в 2020 г. после многолетней критики механизм госпрограмм был реформирован и переформатирован за счет синхронизации с национальными целями и применения цифрового мониторинга. Однако ряд проблем остался и после реформы.

Первая. Подгонка ведомствами в конце года плановых показателей под достигаемые. Разновидность этой проблемы касается самих значений результатов, когда планируется неадекватное значение результата тому объему бюджетных ассигнований, который предусмотрен. Встречаются

¹² Официальный канал Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru>

случаи, когда при внесении изменений в параметры финансового обеспечения государственной программы средства сократили, а результат — нет, либо добавили, а результат не увеличили. Сейчас под результатом понимаем некое натуральное измерение количества создаваемых или получаемых за счет определенного объема бюджетных ассигнований благ (товаров, работ, услуг), т.е. это километры дорог, объекты, школы, граждане, получившие высокотехнологичную медпомощь и т.д.

Вторая. Значительные объемы резервирования средств. При формировании проектов бюджетов на очередной финансовый год и плановый период сохраняются значительные объемы зарезервированных бюджетных ассигнований на реализацию как государственных программ, так и национальных проектов. Например, в 2025 г. было зарезервировано почти 300 млрд руб. То есть на момент формирования бюджета главные распорядители бюджетных средств *фактически не знали, какие конкретно направления нужно будет профинансировать*, не говоря уже о том, какие результаты смогут за счет этих денег достигнуть. Сейчас установлен срок внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в 2025 г. для распределения зарезервированных бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации мероприятий (результатов) федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов не позднее 1 июня 2025 г.¹³ Соответственно, если в данный срок ответственные исполнители не определятся по направлениям использования, то средства эти пойдут на увеличение резервного фонда.

Третья. Кроме того, значительные объемы перераспределяются в ходе исполнения бюджета бюджетной росписью. За 2024 г. данный объем составил порядка 700 млрд руб. Таким образом, распределение, которое изначально доводилось до субъектов бюджетного планирования, в течении года корректировалось по некоторым проектам со снижением до 60% от первоначального объема.

В этой связи с возникает задача поиска баланса, при котором, с одной стороны, бюджетное планирование остается бюджетным планированием, а не формальностью, а с другой — есть возможности для оперативных корректировок в случае изменения обстоятельств. В настоящее время Правительство Российской Федерации планирует предоставить в 2026 г. себе право принимать решения по перераспределению (распределению) между субъектами Российской Федерации субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета в размере не более 10% общего объема соответствующих трансфертов, а в 2027 и 2028 гг. — не более 15%, которые могут быть распределены между субъектами Российской Федерации на те же цели в процессе исполнения федерального бюджета. Возможно, это и поможет поиску оптимальных решений.

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2024 г. № 1995 (ред. от 05.07.2025) «Об особенностях реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов”».

***Особенности выравнивания бюджетной обеспеченности
бюджетов регионов в 2026–2028 гг.***

Критерии распределения межбюджетных трансфертов в 2026–2028 гг. претерпели значительные изменения, направленные на повышение прозрачности и эффективности межбюджетных отношений. Основным момент — увеличение процента распределенных трансфертов. Уже в сентябре регионы владели информацией о распределении почти всего объема межбюджетных трансфертов (около 99%). Это самый высокий показатель за последние семь лет. Скорректирована методика распределения дотации на выравнивание. Минфином России внесены изменения в методику с учетом поставленной Президентом России задачи по сокращению к 2036 г. до двух раз разрыва в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными регионами. В связи с этим финансовое ведомство установило ограничения на изменение объема дотаций на выравнивание в 2026 г. к объему 2025 г.:

- увеличенного на прогнозный уровень инфляции — для регионов, где реализуется комплексная программа восстановления пострадавших территорий (3 региона);
- для регионов, где реализуются индивидуальные программы социально-экономического развития (10 регионов) и где действует средний уровень реагирования в связи с введением военного положения на территории новых регионов (8 регионов);
- не ниже 95% — для всех регионов, за исключением тех, где реализуются индивидуальные программы развития, действует средний уровень реагирования и уровень расчетной бюджетной обеспеченности, который после распределения дотации превысил или равняется второму критерию выравнивания (90%);
- с приростом не более 10% — для всех регионов.

Получателям дотаций в 2026 г. расчетный объем будет корректироваться с учетом ограничения на прирост в 10%. Кроме того, предусмотрено введение 30 новых видов субсидий и трех новых субвенций, что расширяет возможности регионов по привлечению федеральных средств.

Определение налогового потенциала регионов с учетом изменений рассчитывается с увеличением веса I полугодия 2025 г. с 35 до 45% при одновременном снижении веса 2024 и 2023 гг. на 5 п.п. Из расчета исключаются доходы региональных бюджетов от нефтепродуктов, а также крупные разовые поступления по налогу на прибыль и НДФЛ (определяются по итогам контрольной работы), учитываются доходы от прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции.

В части определения индекса бюджетных расходов регионов:

- учитывается фактический объем расходов региональных бюджетов на предоставление мер социальной поддержки участникам СВО и членам их семей;

- при определении уровня цен жилищно-коммунальных услуг вводится новый коэффициент, учитывающий в показателе транспортной доступности развитие опорных населенных пунктов.

Установлены особенности определения объема дотаций для новых регионов. В целом на 2026 г. объем дотаций на выравнивание проиндексирован на прогнозный уровень инфляции (+4%) и составит 1,1 трлн руб. 142,88 млрд руб. Аналогичный объем предусмотрен на 2027–2028 гг. (см. табл. 10).

Т а б л и ц а 10

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2025–2028 гг., млрд руб.

Наименование субъекта Российской Федерации	2025	2026	2027	2028	Примечания
1	2	3	4	5	6
Республика Адыгея (Адыгея)	7,4	7,8	5,6	6,2	Действует индивидуальная программа развития
Республика Алтай	14,0	14,0	10,5	11,2	Действует индивидуальная программа развития
Республика Башкортостан	31,2	30,2	21,1	24,1	
Республика Бурятия	31,2	34,3	25,0	27,5	
Республика Дагестан	106,8	117,5	88,1	94,0	
Донецкая Народная Республика	77,8	77,8	54,4	54,4	Максимальный уровень реагирования
Республика Ингушетия	17,8	19,7	14,7	15,7	
Кабардино-Балкарская Республика	22,4	24,6	18,5	19,7	
Республика Калмыкия	4,9	4,9	3,6	3,5	
Карачаево-Черкесская Республика	16	17,7	13,0	14,1	
Республика Карелия	7,1	6,8	2,8	4,2	
Республика Коми	—	0,628	0,102	0,314	
Республика Крым	28,9	28,9	21,6	15,0	
Луганская Народная Республика	54,0	55,0	38,8	38,8	Максимальный уровень реагирования
Республика Марий Эл	12,8	12,8	9,6	8,2	Действует индивидуальная программа развития

Источник: составлено автором по: [6].

Продолжение табл. 10

1	2	3	4	5	6
Республика Саха (Якутия)	68,5	55,5	38,8	38,8	
Республика Мордовия	5,5	5,5	4,1	4,0	
Республика Северная Осетия – Алания	14,5	14,4	10,5	11,5	
Республика Тыва	13,8	26,8	19,8	21,4	
Удмуртская Республика	9,0	8,6	6,3	3,1	
Республика Хакасия	3,8	4,2	3,0	3,3	Действует индивидуальная программа развития
Чеченская Республика	53,5	58,9	43,6	47,1	
Чувашская Республика – Чувашия	18,0	18,6	12,8	9,0	Действует индивидуальная программа развития
Алтайский край	32,4	32,5	21,9	20,0	Действует индивидуальная программа развития
Забайкальский край	13,9	13,2	9,0	3,3	
Камчатский край	54,9	60,4	45,3	48,3	
Краснодарский край	14,1	15,2	9,9	7,6	
Пермский край	2,4	2,6	1,3	1,3	
Приморский край	2,4	2,3	1,7	0,14	
Ставропольский край	36,4	40,0	29,4	32,0	
Хабаровский край	6,5	4,3	2,3	1,2	
Архангельская область	8,9	9,8	6,0	7,8	
Астраханская область	3,9	4,3	3,0	3,5	
Брянская область	15,7	16,3	11,6	9,7	Действует комплексная программа восстановления и развития
Белгородская область					Действует комплексная программа восстановления и развития
Владимирская область	6,6	6,3	4,6	3,0	
Волгоградская область	14,5	16	10,1	12,8	
Воронежская область	6,2	6,2	1,5	0,9	

Продолжение табл. 10

1	2	3	4	5	6
Запорожская область	21,5	21,6	15,1	15,1	Максимальный уровень реагирования
Ивановская область	13,0	12,4	7,7	6,5	
Калининградская область	2,6	1,8	0,7	—	
Кемеровская область — Кузбасс	—	5, 6	0,9	2,8	
Кировская область	14,0	13,3	8,0	8,4	
Костромская область	4,8	4,5	2,8	2,0	
Курганская область	18,9	18,9	14,2	9,5	Действует индивидуальная программа развития
Курская область	3,6	3,9	1,7	1,9	Действует комплексная программа восстановления и развития
Магаданская область	4,1	2,1	2,5	—	
Новгородская область	1,4	1,6	0,621	1,2	
Омская область	14,3	13,6	9,4	9,9	
Оренбургская область	10,3	10,2	7,7	8,1	
Орловская область	7,0	7,0	4,4	5,0	
Пензенская область	10,8	10,7	6,9	7,4	
Псковская область	7,5	7, 5	4, 3	4,8	Действует индивидуальная программа развития
Ростовская область	18,9	18, 9	10,0	8,0	
Рязанская область	5,9	5,6	3,2	2,7	
Саратовская область	15,3	16,5	11,0	129,0	
Смоленская область	3,7	3,0	1,0	0,5	
Тамбовская область	11,1	10, 6	7,3	7,1	
Тверская область	4,9	4,6	3,2	2,2	
Томская область	10,8	11,9	7,7	9,5	
Ульяновская область	4,8	3,8	3	0,6	
Херсонская область	13,0	14,3	10,0	10,0	Максимальный уровень реагирования

О к о н ч а н и е т а б л . 10

1	2	3	4	5	6
Город федерального значения Севастополь	4,9	4,9	3,6	3,7	
Еврейская автономная область	3,1	3,0	2,4	1,8	
Ненецкий автономный округ	0,6	0,4	0,4	0,5	
Чукотский автономный округ	16,7	15,9	12,6	8,9	
Всего	1,0 трлн руб.	1,1 трлн руб.	1,1 трлн руб.	1,1 трлн руб.	

Из таблицы 10 следует, что большинство регионов остаются дотационными — 65 субъектов Федерации (в 2025 г. — 63 региона).

В перечень регионов, соответствующих критериям получателей дотации на выравнивание, включены еще 2 субъекта Российской Федерации (Республика Коми и Кемеровская область — Кузбасс). На уровне 2025 г. планируются дотации по 14 регионам, увеличение относительно предыдущего года сложилось в 27 регионах. Для 17 регионов (26,2%) предусмотрено ограничение прироста объема. В 22 регионах объем дотации снижен, из них в 14 регионах — на 5%. Наибольшее снижение дотации в Приморском крае — на 61,1%, Магаданской области — на 47,5%, Хабаровском крае — на 34,7%, Ненецком автономном округе — на 30%, Калининградской области — на 29%. Для 3 субъектов Российской Федерации, в которых реализуется программа комплексного восстановления территорий до 2030 г. (Белгородская, Брянская, Курская области), объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2026 г. не может быть ниже утвержденного на 2025 г. объема указанной дотации, увеличенного на прогнозный индекс потребительских цен на конец 2026 г.

Вместе с тем контрастная динамика региональных бюджетов на 2026 г. отражает растущую дифференциацию в развитии субъектов Российской Федерации. Например, Краснодарский край демонстрирует профицитный сценарий — доходы прогнозируются в 554 млрд руб. при расходах в 533 млрд, профицит составляет 21 млрд руб. Налоговые поступления растут на 5,1%, государственный долг снижается с 182 до 165 млрд руб., что свидетельствует о финансовой независимости края. Противоположный сценарий наблюдается в регионах второго эшелона. Алтайский край планирует доходы в 199 млрд руб. при расходах 213 млрд руб. — дефицит 14 млрд руб. (7% доходной базы). Однако налоговые поступления растут на 20%, что говорит об улучшении конъюнктуры. Федеральные трансферты в 66 млрд руб. (33% бюджета) критичны для социальных выплат и остаются основной подпоркой региона.

Как пишет телеграмм-канал «Региональная политика», с осени 2025 г. внимание региональных властей и экспертов сосредоточено на проектах бюджетов субъектов Российской Федерации на 2026 г. Эти документы определяют ключевые социально-экономические параметры, влияющие на развитие регионов и уровень жизни населения. Критика сосредоточена на нескольких ключевых аспектах.

Во-первых, растет дефицит и возникает необходимость жесткой экономии, особенно в Нижегородской области, где доходы растут медленнее расходов, а дефицит сокращается постепенно. Регионы с большим дефицитом, такие как Челябинская и Иркутская области, урезают социальные расходы в пользу инфраструктуры, вызывая опасения за социальную стабильность. В Иркутской области это привело к заморозке важных проектов и общественному недовольству.

Во-вторых, социальная поддержка вызывает сомнения из-за инфляции, нивелирующей рост зарплат и пособий, что снижает покупательную способность и способствует росту бедности и дефициту кадров. Эксперты отмечают разделение регионов на бюджетно устойчивые и неустойчивые, что угрожает стабильности малых городов и районов с сырьевой специализацией. Кроме того, растут расходы на национальные проекты, оборону и инфраструктуру, увеличивая нагрузку на бюджеты и вызывая необходимость роста федеральных трансфертов. Социальные риски критичны — почти половина регионов имеют низкую бюджетную устойчивость из-за высокой социальной нагрузки и недостаточного финансирования, что создает риски регионального кризиса и угрозу социальной стабильности и экономическому развитию¹⁴.

Проект бюджета 2026 г. *отражает баланс* между удержанием дефицита, увеличением расходов на ключевые направления и обеспечением социальной устойчивости регионов. Для минимизации негативных последствий требуется дополнительная федеральная поддержка и меры по снижению долговой нагрузки. Федеральный центр в последние месяцы значительно активизировал финансирование регионов, направляя средства не только на социальные выплаты, но и на развитие инфраструктуры, аграрного сектора и поддержку бизнеса. Например, Ставропольскому краю выделено более 5 млрд руб. на обновление сельскохозяйственной техники и повышение производительности. В приграничных областях — Белгородской, Брянской и Курской — поддержка бизнеса свыше 700 млн руб.¹⁵ стала важным элементом экономической безопасности в условиях геополитической нестабильности.

Однако, несмотря на масштабную поддержку, *регионы могут столкнуться с серьезными проблемами*. Рост долговой нагрузки и ограниченный доступ к новым ресурсам затруднят переход от получательской модели к самостоятельному развитию. При этом бюрократические барьеры

¹⁴ Телеграмм-канал «Региональная политика». URL: t.me/regpol

¹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2026 года № 3137-р. «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2025 № 244-р».

и концентрация финансов в крупных центрах снижают эффективность помощи в менее развитых субъектах.

Для достижения устойчивого роста регионам необходимы конкретные реформы в управлении финансами и инвестициями, повышение прозрачности и обеспечение реального контроля за расходованием средств. Федеральная поддержка должна сопровождаться усилением ответственности региональных властей и развитием механизмов стимулирования внутреннего экономического потенциала. Только комплексный подход и фокус на индивидуальные потребности регионов смогут превратить текущие меры из временного облегчения в фундамент стабильного развития и повышения качества жизни на местах, что становится вызовом и возможностью для всей страны.

Заключение

Современные финансово-экономические тенденции оказывают существенное влияние на финансовую устойчивость регионов и эффективность исполнения их бюджетов, требуют от федеральных и региональных властей принятия мер по повышению эффективности управления бюджетными ресурсами, включая оптимизацию расходов и увеличение доходов. Кроме того, необходимость повышения финансовой дисциплины и прозрачности в использовании бюджетных средств становится особенно актуальной в условиях экономического спада и увеличения нагрузки на бюджеты. Конкретными мерами для сохранения стабильности бюджетной системы, обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов в период охлаждения экономики могут стать:

- 1) активная совместная работа Банка России по обеспечению взаимоувязанной бюджетной и денежно-кредитной политики для формирования согласованной стратегии по поддержанию и стимулированию экономического роста;
- 2) оптимизация (сокращение) неэффективных налоговых и таможенных льгот и преференций;
- 3) более активное использование цифровых технологий при осуществлении контроля за расходованием бюджетных средств в целях предотвращения злоупотреблений и их неэффективного использования;
- 4) предоставление налоговых льгот на федеральном уровне с учетом позиции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на бюджеты которых оказывает влияние их предоставление;
- 5) повышение эффективности реализации государственных программ Российской Федерации и повышение качества планирования их показателей, в т.ч. с учетом результатов и опыта реализации в предыдущем году;
- 6) сокращение практики изменения показателей государственных программ Российской Федерации в ходе их исполнения;
- 7) снижение дебиторской задолженности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

8) совершенствование механизмов государственно-частного партнерства и концессионных соглашений;

9) непрерывность и предсказуемость предоставляемых субъектам экономической деятельности мер поддержки в виде субсидий в ключевых отраслях экономики с учетом оценки их эффективности;

10) усиление контроля за формированием тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства и использованием средств от их повышения на инвестиционные цели, а также контроля по предотвращению необоснованных и нецелевых расходов организаций в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

11) снижение уровня теневой занятости, в т.ч. в целях сокращения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

12) совершенствование механизма реализации жилищных прав детей-сирот;

13) дополнительная оценка обеспеченности учебниками образовательных организаций в субъектах Российской Федерации и в случае необходимости оказать финансовую помощь бюджетам субъектов Федерации;

14) актуализация расчетов при определении объемов субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации, в т.ч. в части используемых в них нормативов затрат, связанных с реализацией соответствующих полномочий;

15) распределение инфраструктурных бюджетных кредитов в целях повышения доступности таких кредитов для субъектов Российской Федерации с недостаточным объемом собственных средств и высокой потребностью в модернизации инфраструктуры;

16) контроль за объемом государственного долга субъектов Российской Федерации и совершенствованием правил проведения оценки совокупного долга субъекта Российской Федерации, включая долг муниципальных образований, задолженность по соглашениям о государственно-частном партнерстве и концессионным соглашениям и другие виды задолженности;

17) стимулирование проведения субъектами Российской Федерации ответственной бюджетной и долговой политики;

18) установление требования к объему остатка средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации и доходов от управления ими в целях недопущения негативного влияния этих новаций на сбалансированность региональных и местных бюджетов в текущем периоде.

И, конечно, приоритизация расходов и исключение излишних и неэффективных расходов бюджетов бюджетной системы.

Список литературы

1. Оценка исполнения федерального бюджета за январь — сентябрь 2025 года // Официальный сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39967-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_yanvar-sentyabr_2025_goda
2. Счетная палата подготовила оперативную информацию о ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за январь — июнь 2025 года // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: https://ach.gov.ru/news/konsolidirovannye-byudzhety-regionov-ispolneny-s-obshchim-defitsitom?blind_mode=
3. Законопроект № 1026190-8 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации (в части реализации отдельных положений основных направлений налоговой политики)» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026190-8>
4. Законопроект № 1026181-8 «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026181-8>
5. Официальный портал Государственных программ. URL: <https://programs.economy.gov.ru/>
6. Трехсторонняя комиссия по вопросам межбюджетных отношений одобрила распределение межбюджетных трансфертов к первому чтению проекта федерального бюджета на 2026–2028 годы и проекта изменений бюджета на 2025 год // Официальный сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39972-rekhstoronnyaya_komissiya_po_voprosam_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_odobrila_raspredelenie_mezhbyudzhethnykh_transfertov_k_pervomu_chteniyu_proekta_federalnogo_byudzheta_na_2026_-_2028_gody_i_proekta_izmenenii_byudzheta_na_2025_god

References

1. Ocenka ispolneniya federal'nogo byudzheta za yanvar' — sentyabr' 2025 goda [Assessment of the Execution of the Federal Budget for January — September 2025], *Oficial'nyi sait Minfina Rossii* [Official Website of the Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39967-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_yanvar-sentyabr_2025_goda
2. Schetnaya palata podgotovila operativnuyu informaciyu o hode ispolneniya konsolidirovannykh byudzhetrov sub'ektov Rossiiskoi Federacii za yanvar' — iyun' 2025 goda [The Accounts Chamber Has Prepared Operational Information on the Execution of the Consolidated Budgets of the Constituent Entities of the Russian Federation for January-June 2025], *Oficial'nyi sait Schetnoi palaty Rossiiskoi Federacii* [Official Website of the Accounts Chamber of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://ach.gov.ru/news/konsolidirovannye-byudzhety-regionov-ispolneny-s-obshchim-defitsitom?blind_mode=
3. Zakonoproekt № 1026190-8 “O vnesenii izmenenii v chasti pervuyu i vtoruyu Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federacii, otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi

Federacii i priznanii utrativshimi silu zakonodatel'nyh aktov (otdel'nyh polozhenii zakonodatel'nyh aktov) Rossiiskoi Federacii (v chasti realizacii otel'nyh polozhenii osnovnyh napravlenii nalogovoi politiki)" [Bill No. 1026190-8 "On Amendments to Parts One and Two of the Tax Code of the Russian Federation, Certain Legislative Acts of the Russian Federation, and the Invalidation of Legislative Acts (Certain Provisions of Legislative Acts) of the Russian Federation (Regarding the Implementation of Certain Provisions of the Main Directions of Tax Policy)"], *SOZD GAS "Zakonotvorchestvo"* [SOZD GAS "Lawmaking"]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026190-8>

4. Zakonoproekt № 1026181-8 "O federal'nom byudzhete na 2026 god i na planovyi period 2027 i 2028 godov" [Bill No. 1026181-8 "On the Federal Budget for 2026 and for the Planning Period of 2027 and 2028"], *SOZD GAS "Zakonotvorchestvo"* [SOZD GAS "Lawmaking"]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026181-8>

5. Oficial'nyi portal Gosudarstvennyh program [Official Portal of State Programs]. (In Russ.). Available at: <https://programs.economy.gov.ru/>

6. Trekhstoronnyaya komissiya po voprosam mezhbyudzhethnyh otnoshenii odobrila raspredelenie mezhbyudzhethnyh transfertov k pervomu chteniyu proekta federal'nogo byudzheta na 2026–2028 gody i proekta izmenenii byudzheta na 2025 god [The Tripartite Commission on Interbudgetary Relations Approved the Distribution of Interbudget Transfers for the First Reading of the Draft Federal Budget for 2026–2028 and the Draft Budget Amendments for 2025], *Oficial'nyi sait Minfina Rossii* [Official website of the Ministry of Finance of Russia]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39972-rekhstoronnyaya_komissiya_po_voprosam_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_odobrila_raspredelenie_mezhbyudzhethnykh_transfertov_k_pervomu_chteniyu_proekta_federalnogo_byudzheta_na_2026_-_2028_gody_i_proekta_izmenenii_byudzheta_na_2025_god

BALANCING REGIONAL BUDGETS IN THE CONTEXT OF A PLANNED ECONOMIC COOLING

In the context of the country's economy being in a planned cooling phase due to increased sanctions pressure, extremely unfavorable external conditions, and the Bank of Russia's tight monetary policy, the issue of ensuring the balance and stability of the budget system, strengthening regional economies, and maintaining the development course becomes particularly urgent. For the upcoming three-year period, the parameters of the consolidated budgets have been determined taking into account the growth of the regions' own revenue base and the continued provision of financial support from the federal budget aimed at achieving national development goals. The total amount of interbudgetary transfers will amount to 3.6 trillion rubles, most of which will traditionally be allocated to subsidies for equalizing budgetary security, amounting to 1.1 trillion rubles (indexed to the level of inflation). Regions will continue to receive support for expenses related to increasing the salaries of public sector employees. Subsidies for these purposes will amount to almost 120 billion rubles. However, it will be very difficult to achieve growth in the country's own revenue base in the current circumstances. The draft federal budget for 2026–2028 was submitted to the State Duma simultaneously with a package of budgetary and tax laws that include extensive amendments to the tax legislation, which will increase the revenue of the federal budget. However, according to the business community, these innovations may have a negative impact on the activities of business entities. Given that the regions will most likely be forced to take similar measures on regional taxes to replenish the revenue side of regional budgets, and that the Federation

Council aims to develop new sources of revenue, including deep-seated ones, along with reducing inefficient tax and customs benefits, regional businesses will face a significant tax burden. According to the main directions of budgetary, tax, and customs-tariff policy for 2026–2028, when planning the volume Expenditure obligations of the consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation, the regions are obliged to ensure the implementation of the Decree of the President of the Russian Federation on the indexation of public sector employees' salaries, expenditures on social security for the population, an increase in the minimum wage, the implementation of national projects and programs, including individual projects for regions with a low level of socioeconomic development. Financial resources for these purposes are usually provided by interbudgetary transfers from the federal budget. However, in many regions, there is a high need for additional funding to address important issues, such as updating social infrastructure, purchasing textbooks for schoolchildren, paying insurance contributions for the non-working population, and a number of other socially sensitive areas. Therefore, in the current financial and economic conditions, the constituent entities of the Russian Federation require special attention and support from the federal center, as well as additional development mechanisms, Reducing the differentiation in the level of socioeconomic development between regions and municipalities should be a priority for state socioeconomic policy.

Keywords: regional budget, interbudgetary relations, federal budget, balance, deficit, national debt.

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

Дата поступления – 13.11.2025

Принята к печати – 02.12.2025

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.Н. Проблемы сбалансированности региональных бюджетов в условиях планового охлаждения экономики // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 25–55. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-25-55>

Д.А. АНТОНОВА

ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ ЕДИНОГО ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНОГО РЕЖИМА НА ТЕРРИТОРИИ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Региональная политика в отношении дальневосточного макрорегиона в части опережающего экономического развития и улучшения инвестиционного климата выстроена в большинстве своем на преференциальных режимах, которые в силу особенностей Дальнего Востока предлагают уникальные условия ведения предпринимательской деятельности. Какие-то режимы за время своего существования уже показали результаты, а какие-то только начинают заинтересовывать инвесторов и еще не оказали влияния на экономику регионов присутствия. При всех плюсах и разнообразии льгот для бизнеса различного масштаба и отраслей существуют и недостатки, одним из которых является сложная система государственного регулирования, выражающаяся в многочисленных многоуровневых нормативно-правовых актах, претерпевающих перманентные изменения. Этот недостаток может путать или даже отпугивать потенциальных инвесторов, особенно зарубежных, не знакомых с российской системой государственного регулирования. В этой связи, а также для создания максимального комфортных условий для осуществления инвестиционной деятельности на Дальнем Востоке возникает необходимость создания единого преференциального режима. В статье анализируется текущая политика дальневосточных преференциальных режимов, проводится сравнительный анализ льгот и предлагаются рекомендации к концепции нового единого преференциального режима Дальнего Востока.

Ключевые слова: преференциальные режимы Дальнего Востока, инвестиции, опережающее развитие, льготы, региональная экономика.

JEL: E61, E62

Начиная с 2013 г. с целью формирования условий для ускоренного опережающего развития и создания благоприятного инвестиционного климата на Дальнем Востоке проводится политика создания преференциальных режимов. Практический результат проведения этой политики — территории опережающего развития, свободный порт

Владивосток, Арктическая зона Российской Федерации, специальный административный район, Курильские острова Российской Федерации, Инновационный научно-технологический центр «Русский», особая экономическая зона «Байкальская гавань» и новый режим — международная территория опережающего развития.

Практикоприменение преференциальных режимов на протяжении более 10 лет позволяет оценить их эффективность и выявить наиболее востребованные и полезные для бизнеса льготы, а с помощью обратной связи резидентов определить слабые стороны, которые можно усовершенствовать. По нашему мнению, накопленный опыт позволяет говорить о возможности создания единого преференциального режима, что нашло отражение в поручении на полях юбилейного X Восточного экономического форума Президента Российской Федерации Владимира Путина Правительству создать единый универсальный преференциальный режим на территории Дальнего Востока к 1 января 2027 г.

Предпосылки к созданию единого преференциального режима на территории ДФО

Вопрос создания единого преференциального режима на Дальнем Востоке поднимался ранее в ходе различных дискуссий юристами, экономистами, предпринимателями, представителями министерств и ведомств и не без оснований.

На территории ДФО функционирует самое большое количество различных преференциальных режимов в стране. Причина этого — в масштабности задачи подъема Дальнего Востока. Ее решение требует поиска и тестирования нестандартных методов и способов увеличения темпов роста экономики макрорегиона посредством преодоления сложностей и рисков ведения предпринимательской деятельности на этой территории, включая дефицит трудовых ресурсов и их высокую стоимость, небольшой и децентрализованный внутренний рынок сбыта, сложную и дорогую логистику, экстремальность природно-климатических условий. Кроме того, необходимо реализовать весь имеющийся и накопленный за последнее время потенциал, включая богатую ресурсную базу, неограниченные земельные ресурсы, близость к странам Азиатско-Тихоокеанского региона как потенциальным инвесторам и рынкам сбыта [1].

В то же время накопленный за десятилетия опыт и данные функционирования всех дальневосточных преференциальных режимов *позволяет создать единый оптимальный режим* для ведения предпринимательской деятельности, устраняющий эффект растерянности предпринимателей перед выбором, а также создаст базу для опережающего социально-экономического развития макрорегиона. Итоги реализации политики опережающего развития на территории Дальнего Востока представлены в таблице.

Преференциальные режимы Дальневосточного федерального округа

Преференциальный режим	Регионы присутствия	Меры поддержки	Целевой бизнес
1	2	3	4
Территория опережающего развития (ТОР) – с 2013 г.	1) Республика Саха (Якутия); 2) Республика Бурятия; 3) Забайкальский край; 4) Амурская область; 5) Хабаровский край; 6) Приморский край; 7) Сахалинская область; 8) Камчатский край; 9) Чукотский АО	<ul style="list-style-type: none"> 0%-ные налоги на прибыль, имущество организации, добычу полезных ископаемых и землю (с последующим плавным повышением); предоставляются земельные участки; подключение к инфраструктуре; возможность привлечения иностранной рабочей силы без квот; возможность применения процедуры свободной таможенной зоны 	Крупный инвестор для реализации промышленных бизнес-проектов на территории
Свободный порт Владивосток (СПВ) – с 2015 г.	1) Приморский край; 2) Хабаровский край; 3) Сахалинская область; 4) Камчатский край; 5) Чукотский АО	<ul style="list-style-type: none"> 0%-ные налоги на прибыль, землю, имущество в течение первых пяти лет; 7,6%-ные страховые взносы в течение десяти лет; возможность привлечения иностранной рабочей силы без квот; возможность применения процедуры свободной таможенной зоны 	Малый и средний бизнес, привлекающий значительные кадровые ресурсы
Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ) – с 2020 г.	1) Республика Саха (Якутия); 2) Чукотский АО	<ul style="list-style-type: none"> 0%-ные налоги на прибыль, землю имущество (ставка и срок льготы зависит от региона); в 4 раза меньше страховые взносы; земельный участок без торгов; возмещение затрат на создание инфраструктуры 	Инвестор с проектом от 1 млн руб.
Специальный административный район (САР) – с 2018 г.	1) Приморский край; 2) Владивосток; 3) остров Русский	<ul style="list-style-type: none"> Упрощенное валютное регулирование; упрощенная процедура регистрации и редомициляции; возможность пользоваться льготами режимов ТОР или СПВ; возможность публичного скрещения данных 	Международные холдинговые компании, принявшие решение о переходе из иностранной юрисдикции в российскую

Источник: составлено автором.

О к о н ч а н и е т а б л .

1	2	3	4
Курильские острова Российской Федерации (КОРФ) — с 2022 г.	1) Сахалинская область; 2) Курильские острова	<ul style="list-style-type: none"> ● На 20 лет — 0%-ные транспортные налоги, налоги на прибыль, имущество, землю; ● на 20 лет — 7,6%-ные страховые взносы; ● предоставление земельных участков без торгов; ● уведомительный порядок применения налоговых льгот; ● отсутствие инвестиционных обязательств ● 0%-ный НДС, налоги на прибыль, имущество сроком на 10 лет и с особыми требованиями к резиденту; ● 15%-ные страховые взносы; ● возмещение затрат на уплату таможенных пошлин; ● льготные условия привлечения иностранной рабочей силы; ● получение земельных участков в субаренду на льготных условиях; ● особые условия осуществления образовательной и медицинской деятельности 	Крупный, малый и средний бизнес
Инновационный научно-технологический центр (ИНТЦ) «Русский» — с 2020 г.	1) Приморский край; 2) Владивосток; 3) остров Русский	<ul style="list-style-type: none"> ● 0%-ный НДС, налоги на прибыль, имущество сроком на 10 лет и с особыми требованиями к резиденту; ● 15%-ные страховые взносы; ● возмещение затрат на уплату таможенных пошлин; ● льготные условия привлечения иностранной рабочей силы; ● получение земельных участков в субаренду на льготных условиях; ● особые условия осуществления образовательной и медицинской деятельности 	Высокотехнологический бизнес для реализации наукоемких продуктов и технологий
Особая экономическая зона (ОЭЗ) «Байкальская гавань»	Республика Бурятия	<ul style="list-style-type: none"> ● В течение 10 лет 15,5%-ный налог на прибыль, 0%-ный на имущество; ● в течение 5 лет 0%-ный транспортный налог, 0,02%-ная аренда земли от кадастровой стоимости на срок от 3 до 15 лет; ● готовая инфраструктура для создания проекта 	Для реализации туристско-рекреационных проектов
Международная территория опережающего развития (МТОР) — с 1 января 2026 г.	1) Амурская область; 2) Еврейская автономная область; 3) Приморский край; 4) Забайкальский край; 5) Хабаровский край	<ul style="list-style-type: none"> ● Налоговые льготы и административные преференции; ● право на получение земельного участка; ● подключение к объектам инфраструктуры 	Бизнес с участием иностранного капитала, планирующим реализацию проектов на сумму более 500 млн руб.

Все ныне существующие преференциальные режимы были созданы для решения определенных задач и для определенных резидентов. Одна группа (например, ТОР и МТОР) направлена на поддержку крупных предпринимателей, которым необходима территория и содействие государства в части возмещения затрат на создание инфраструктуры. Другая группа (СПВ и АЗРФ) направлена на поддержку малых и средних предприятий в сложных логистических и климатических условиях ведения бизнеса, где льготы связаны в первую очередь с налоговыми послаблениями. ИНТЦ «Русский» оказывает содействие развитию предприятий науки и технологий, а САР — редомициляции компаний. Режим на Курильских островах с самым большим набором льгот поможет начать и вести бизнес на островах Курильской гряды [2].

Механизмы действия преференциальных режимов разные, каждый режим регулируется своими нормативно-правовыми актами, которые в свою очередь дополняются подзаконными актами. Таким образом, действует *достаточно сложная перманентно меняющаяся законодательная база* преференциальных режимов. По-нашему мнению, такое многоуровневое регулирование дезориентирует потенциальных инвесторов, особенно зарубежных, которые недостаточно знакомы с российской законодательной системой. Поэтому единый преференциальный режим может стать более привлекательным и с этой точки зрения.

Действующие преференциальные режимы за более чем 10-летний срок существования уже продемонстрировали результаты с точки зрения инвестиционной привлекательности для резидентов. Соответственно предлагаемые льготы востребованы и бизнесом, а значит, при создании режима нужно будет учесть сохранение условий по уже заключенному соглашению за резидентами или переход в новый режим на тех же или более привлекательных условиях, чтобы это не навредило предпринимательской деятельности и не отпугнуло будущих потенциальных инвесторов.

На *рисунке* представлена диаграмма, отражающая инвестиции по соглашениям о реализации проектов в режимах ТОР и СПВ за период с 2015 по 2023 г. в соотношении с общим объемом инвестиций, реализованных не в рамках преференциальных режимов. В силу небольшого периода существования других преференциальных режимов, сравнительные данные по уже осуществленным инвестициям пока предоставлены быть не могут и не будут корректными в силу того, что многие проекты находятся в стадии реализации.

Для дальнейшего исследования предлагается провести сравнительную оценку основных преференциальных режимов, для того чтобы определить, какие льготы могут быть распространены на всю территорию Дальнего Востока, а какие имеют место только в ограниченных образованиях.

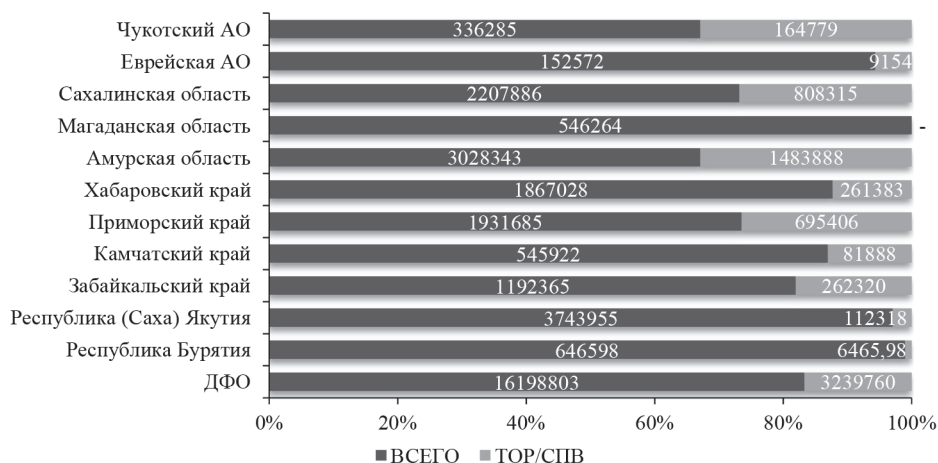


Рис. Инвестиции в основной капитал с 2015 по 2023 г. накопленным итогом за счет реализации проектов в ТОР и СПВ, в млн руб.

Источник: составлено по: данные АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» [3].

Сравнительный анализ основных преференциальных режимов ДФО

Преференциальный режим ТОР был создан Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О территориях опережающего территориально-экономического развития в Российской Федерации». Режим включает набор льгот для бизнеса, планирующего реализацию проектов на Дальнем Востоке, в т.ч. предоставление в пользование земельного участка, подключение к инфраструктуре, налоговые льготы, льготные тарифы по социальному страхованию, таможенные льготы.

ТОР создается на 70 лет (по решению Правительства Российской Федерации этот период может быть продлен). Для каждой ТОР Правительство устанавливает конкретный список видов экономической деятельности, при реализации которых предоставляются льготы, а также определяется минимально допустимый объем капиталовложений резидентов.

По состоянию на октябрь 2025 г. на территории ДФО функционируют 19 ТОР, в некоторых регионах ДФО существуют несколько таких зон, в т.ч. в Приморском крае – 4, в Забайкальском крае и Республике Саха (Якутия) – 2. ТОРы действуют на территории всех дальневосточных регионов и отличаются по размерам охвата территории, расположению, условиям предоставления инфраструктуры (готовая инфраструктура или возмещение затрат резиденту на ее создание).

Ключевая преференция ТОР – предоставление земельного участка и подключение к инфраструктуре за счет средств содействия осуществлению деятельности предприятий резидентов. Так как эта льгота реализуется за счет бюджета государства, то распространение ее на всю тер-

риторию Дальнего Востока потребует больших затрат и окупится только через значительный промежуток времени. Более того, ввиду суровых природно-климатических условий и сложной логистики далеко не все свободные участки будут перспективны для ведения предпринимательской деятельности, что делает потенциально сложной предсказуемость успеха проекта.

Создание и функционирование преференциального режима СПВ регулируется Федеральным законом 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток». СПВ создавался сроком на 70 лет (срок может быть продлен) на определенных законом территориях муниципальных образований. Резиденты имеют право осуществлять любую предпринимательскую деятельность, которая законодательно не запрещена. Предприниматели получают налоговые льготы, основные преференции касаются налога на прибыль (0% первые пять лет), налога на землю (0% на первые три года), налога на имущество организации (0% на первые пять лет), льготы по страховым взносам — 7,6%.

Преференциальный режим СПВ направлен преимущественно на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, а значит, предполагает портовую близость для реализации взаимодействия со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. СПВ действует на территории 22 муниципальных образований Приморского, Хабаровского и Камчатского краев, Сахалинской области, Чукотского АО. Такая территориальная организация объясняется первоначальной концепцией режима, предполагающей наличие выхода к морю.

По нашему мнению, преференции этого режима оптимальны для распространения на всю территорию ДФО, т.к. они универсальны и не требуют значительных затрат государства. Более того, Правительство Российской Федерации предпринимало попытку распространить данный режим на всю территорию. Возможно, этого не было сделано по причине необходимости более серьезной проработки нормативной базы по созданию единого преференциального режима.

С целью создания особых условий, обеспечивающих возвращение российского бизнеса из иностранной юрисдикции в российскую, иными словами, возврат капитала, был разработан Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023).

Резиденты САР могут быть кредитными и некредитными финансовыми организациями, кредитными рейтинговыми агентствами, операторами платежных систем, актуариями с условием, что организация должна быть создана до 1 марта 2022 г., в годовой период вложить инвестиции в размере от 50 млн руб. в капитальные вложения или российские юридические лица. Отношения между резидентами САР и управляющей компанией регулируются на основании соглашения, после подписания которого международная компания должна быть исключена из реестра иностранных юридических лиц в течение 2 лет.

Федеральный закон устанавливает пакет преференций для резидентов САР, среди которых — налоговые льготы, закрытый доступ к сведениям о компании, статус валютного нерезидента, запрет на проведение налоговых проверок за периоды до редомициляции. Данный преференциальный режим *наиболее специфический*, т.к. направлен именно на компании, которые хотят зарегистрировать предприятие в российской юрисдикции, поэтому преференции данного режима не подходят для российских резидентов (которые составляют абсолютное большинство резидентов).

Преференциальный режим АЗРФ регулируется Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», в соответствии с которым на всей территории Арктической зоны устанавливается особый режим предпринимательской деятельности. Резидентам предоставляются налоговые льготы, в т.ч. ставки налога на прибыль организации снижены, существует возможность налогового вычета из суммы НДС, 0%-ный налог на прибыль, землю, имущество организаций. Инвесторам предоставляются земельные участки. Минимальный объем инвестиций предпринимателя должен составлять не менее 1 млн руб. без учета НДС. Все проверки, налоговые и административные, в отношении резидентов четко регламентированы законодательством.

Режим АЗРФ распространен на районы Крайнего Севера, в т.ч. дальневосточные территории Камчатского края, Республики Саха (Якутия), Чукотского АО. Режим *является универсальным* как для крупного бизнеса, так и для малых и средних предприятий и уже охватывает значительную территорию России.

Преференциальный режим ИНТЦ «Русский» на территории Приморского края регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2020 г. № 1868 «О создании инновационного научно-технологического центра «Русский» (вместе с «Правилами проекта по созданию и обеспечению функционирования инновационного научно-технологического центра «Русский»). ИНТЦ «Русский» предоставляет своим резидентам набор льгот, в т.ч. налоговые и таможенные преференции.

ИНТЦ «Русский» направлен на инвесторов, реализующих проекты в сфере развития науки и технологий, т.е. достаточно узконаправленные. Поэтому льготы режима будут востребованы именно инвесторами в научных сферах. Также считаем, что цель режима состоит в концентрации знаний именно в рамках ИНТЦ на острове Русский, т.е. основная идея состоит в создании там научного центра. Преференции режима подходят для его целей, однако для остального бизнеса будут явно недостаточны, т.к. не подразумевают под собой предоставление земельного участка, инфраструктуры, возможности применения процедуры свободной таможенной процедуры, что актуально для малого и среднего бизнеса.

Беспрецедентный по льготам в сравнении с другими особыми зонами на Дальнем Востоке, преференциальный режим на Курильских островах регулируется Федеральным законом от 9 марта 2022 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации». Организации, зарегистрированные на территории после 1 января 2022 г., имеют право на освобождение от налогов при выполнении определенных условий. Режим освобождает на 20 лет от уплаты налога на прибыль организации, землю, имущество, транспортного налога. Страховые взносы для резидентов составляют 7,6%.

Выгодное положение и стратегическое значение Курильских островов Сахалинской области и близость к морским торговым путям сделало эту территорию перспективной для реализации инвестиционной деятельности. В настоящее время на Курильских островах действует самый привлекательный льготный режим для бизнеса, позволяющий реализовывать проекты совместно с иностранными компаниями. По состоянию на июль 2024 г. 32 компании реализуют здесь 24 инвестиционных проекта в сферах жилищного строительства, развития рыбной промышленности, логистики и транспорта.

На наш взгляд, несмотря на привлекательность данного режима для инвесторов, окупаемость его для государства очень длительна, т.к. налоги не будут поступать в бюджет на протяжении 20 лет. Если такие льготы будут распространены на всю территорию ДФО, затраты госбюджета будут крайне большими. Предполагаем возможным при создании единого преференциального режима сохранение КОРФ как зоны с максимально благоприятными условиями ведения предпринимательской деятельности.

В 2005 г. был принят Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», на основании которого были определены 4 типа особых экономических зон — промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые.

В 2015 г. на территории Дальнего Востока были ликвидированы все ОЭЗ, кроме одной рекреационного типа — ОЭЗ «Байкальская гавань» в Республике Бурятия. Это произошло по причине того, что ОЭЗ была определена как неэффективная для макрорегиона, поскольку другие режимы предоставляли более широкий спектр преференций для предпринимателей и инвесторов. Республика Бурятия имеет большой потенциал для развития туристской отрасли, поэтому сохранить там режим ОЭЗ, направленный именно на туризм, было оптимально. Однако налоговые преференции в этой зоне уступают аналогичным в ТОР или СПВ, а налоговые выплаты выше, чем в этих режимах.

МТОР является своеобразным прототипом режима ТОР, однако преференции и льготы призваны привлечь в первую очередь зарубежного инвестора с большим объемом капиталовложений. Основной приоритет режима — поддержать производителей товаров с высокой добавленной стоимостью и продвинуть развитие технологий на Дальнем Востоке.

Ввиду того, что режим законодательно оформлен недавно и функционировать начнет с 1 января 2026 г., а также принимая во внимание, что преференции направлены именно на иностранного инвестора, предполагаем, что данный режим также продолжит действовать отдельно, и не имеет смысла распространять его льготы на всю территорию ДФО.

Выводы

Проведенный анализа льгот и целей всех типов преференциальных режимов, существующих на территории Дальнего Востока, позволяет сделать вывод о том, что разные типы создавались для предоставления определенной поддержки разным категориям резидентов. Однако при этом у всех преференциальных режимов *имеется общая черта* — предоставление налоговых льгот, что актуально для любого бизнеса на старте реализации проекта. Принимая данный факт за основу, мы склонны утверждать, что основным принципом формирования нового преференциального режима на всей территории Дальнего Востока должно стать признание целесообразности формирования системы льгот, *различающихся для различных резидентов*.

Приведем конкретные обосновывающие примеры. Среди наиболее крупных проектов, реализуемых в рамках преференциальных режимов Дальнего Востока и способных повлиять на рост экономики, в настоящее время выделяются строительство города-спутника Владивостока в Приморском крае (инвестиции 1 трлн руб.), нефтехимического завода в Хабаровском крае (1 трлн руб.), комбината «Удоканская медь» в Забайкальском крае (более 500 млрд руб.). Данные проекты масштабны и несут в себе потенциальный экономический эффект для развития регионов, а значит могут считаться даже стратегическими. В силу долговременности реализации проектов инвесторам скорее всего будет выгодно применение уведомительного порядка по налоговым льготам, необходима территория с инфраструктурой для реализации проекта, а также возможны дополнительные льготы в части компенсации затрат на логистику. На данный момент уведомительный порядок возможен только в режиме КОРФ, территория может быть предоставлена только в рамках ТОР или АЗРФ, а возможная помощь в части логистических затрат не предусмотрена ни одним преференциальным режимом. Значит сейчас универсальной «таблетки» нет и очевидно, что в будущем ее не нужно предоставлять всем желающим, но для стратегически важных проектов для развития макрорегиона это может быть выгодная инвестиция государства. Если единый преференциальный режим будет предоставлять всем один стандартный набор льгот, он не будет ничем лучше ныне существующих и повлечет только недоверие инвесторов к постоянно меняющимся условиям ведения предпринимательской деятельности на Дальнем Востоке.

Таким образом, конкретный набор преференций в рамках режима, распространенного на всю территорию Дальнего Востока, дол-

жен быть гибким, соразмерным и достаточным, чтобы заинтересовать и обеспечить успешность ведения предпринимательской деятельности в макрорегионе.

Для нормативно-правового обеспечения данного режима требуется разработать и принять федеральный закон, конкретизирующий следующие основные виды преференций: налоговые, страховые, финансовые, административные, организационные и пр. В свою очередь каждый вид преференций целесообразно делить на два уровня.

Первый. Пакетный, или стандартный. Он включит минимально достаточный набор соответствующих льгот для каждого вида преференций. Например, стандартный режим налоговых преференций, может содержать действующие сейчас налоговые льготы для резидентов ТОР/СПВ.

Второй. Опционный. Он включит гибкие, более существенные и привлекательные условия и порядок предоставления соответствующих льгот для каждого вида преференций. Возьмем для примера налоговую преференцию, которая в этом случае может содержать не фиксированную ставку по соответствующему виду налога, а диапазон ставки, в пределах которого они могут предоставляться в зависимости от определенных критериев и переговоров с инвесторами. Такими критериями могут быть виды деятельности, размер инвестиций, экономико-географические сложности реализации проекта и другие значимые элементы. Во втором режиме важна возможность сторон вести переговоры и гибко учитывать сложности и нюансы реализации проекта в конкретном месте для заключения успешной сделки.

Право применение второго уровня преференций по каждому виду льгот необходимо оставить за предпринимателем, самостоятельно определяющим необходимость начинать переговоры по соответствующему виду преференции или оставить пакетный режим. Возможно, целесообразно установить минимально достаточные критерии для применения опционального уровня. Например, ограничить их определенными видами деятельности, в которых соответствующий регион больше заинтересован, и (или) по размеру инвестиций. Следует также отметить, что по объективным причинам для большинства предпринимателей реализация опционного уровня будет менее доступна из-за более существенных временных затрат, бюрократических требований и отсутствия ресурсов для их преодоления.

Ввиду необходимости проведения комплексной оценки проекта, в т.ч. с точки зрения его влияния на экономику региона и перспектив, видим возможным предусмотреть создание оценочной группы. В эту структуру войдут компетентные лица, проводящие комплексную оценку проекта и его потенциального влияния на развитие региона (если проект крупный).

Подводя итог, отметим, что возможность и целесообразность создания единой преференциальной зоны станет очередным этапом многолетней работы по формированию благоприятных условий развития

Дальнего Востока. Однако считаем, что успех функционирования единой зоны *может обеспечить только персонализированный подход к инвестору*.

Таким образом, по нашему мнению, перед наукой и практикой стоит задача по уточнению экономико-правового содержания понятия «единый преференциальный режим». Связано это с тем, что предложенное в статье понимание природы данного элемента государственной региональной политики на Дальнем Востоке вступает в противоречие с попыткой ее осуществления с позиций общности для всех или нераздельности. Единый преференциальный режим в границах рассматриваемого макрорегиона, в нашем понимании, приобретает секторальную форму, которая, однако, характеризуется целостностью региональной политики. Иначе говоря, *единство направленности* этой политики (формирование условий для обеспечения преференциального режима) *сочетается с различием механизмов решения стоящей задачи* (персонализированным подходом к инвестору).

Список литературы

1. *Леонов С.Н.* Преференциальные режимы созданных локальных точек роста и их влияние на экономику Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 3. С. 28–45.
2. *Гагарина Г.Ю., Антонова Д.А.* Возможности заимствования Российской Федерацией мирового опыта преференциальных режимов // Федерализм. 2023. Т. 28. № 3 (111). С. 29–48.
3. АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики». URL: <https://erdc.ru>

References

1. Leonov S.N. Preferencial'nye rezhimy sozdannyh lokal'nyh toчек rosta i ih vliyanie na ekonomiku Dal'nego Vostoka [Preferential Regimes of Created Local Growth Points and Their Impact on the Economy of the Far East], *Ekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2020, Vol. 13, No. 3, pp. 28–45. (In Russ.).
2. Gagarina G.Yu., Antonova D.A. Vozmozhnosti zaimstvovaniya Rossiiskoi Federacii mirovogo opyta preferencial'nyh rezhimov [Possibilities of Borrowing Global Experience of Preferential Regimes by the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2023, Vol. 28, No. 3 (111), pp. 29–48. (In Russ.).
3. АО “Korporaciya razvitiya Dal'nego Vostoka i Arktiki” [JSC “Far East and Arctic Development Corporation”]. (In Russ.). Available at: <https://erdc.ru>

PROSPECTS FOR CREATING UNITED PREFERENTIAL REGIME WITHIN THE TERRITORY OF THE FAR EASTERN FEDERAL DISTRICT

Regional policy for the Far East in terms of accelerated economic development and improving the investment climate, is largely based on preferential regimes, which, due to the unique conditions of the Far East, offer unparalleled conditions for doing business. Some regimes have already demonstrated success, while others are just beginning to attract investor interest and have yet to impact the economies of their regions. Despite all the advantages and diverse incentives for businesses of various sizes and industries, there are also disadvantages, one of which is the complex system of government regulation, embodied in numerous multi-layered regulations that are constantly undergoing change. This shortcoming can confuse or even discourage potential investors, especially foreign ones unfamiliar with the Russian regulatory system. Due to the need to harmonize legislation and create the most favorable conditions for investment in the Far East, the issue of creating a unified preferential regime is being considered. This study analyzes the current policies of Far Eastern preferential regimes, conducts a comparative analysis of benefits, and offers recommendations for the concept of a new unified preferential regime for the Far East.

Keywords: Far East preferential regimes, investments, advanced development, benefits, regional economy.

JEL: E61, E62

Дата поступления — 09.11.2025

Принята к печати — 28.11.2025

АНТОНОВА Диана Андреевна

заместитель начальника отдела международного сотрудничества;
Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока
и Арктики / ул. Бурденко, д. 14, г. Москва, 119121;
e-mail: dina.antonova1976@yandex.ru

ANTONOVA Diana A.

Deputy Head of the International Cooperation Division;
The Ministry for the Development of the Russian Far East and Arctic / 14,
Burdenko Str., Moscow, 119121;
e-mail: dina.antonova1976@yandex.ru

Для цитирования:

Антонова Д.А. Перспективы создания единого преференциально-го режима на территории Дальневосточного федерального округа // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 56–68. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-56-68>

И.С. БУКИНА

НОВЫЕ РЕАЛИИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ СФЕРЫ В УСЛОВИЯХ СТРУКТУРНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

После восстановительного роста российская экономика вошла в фазу «мягкой посадки». Наблюдается замедление или спад производства в секторах, не связанных с военно-промышленным производством, охлаждение потребительского и инвестиционного спроса. Падение нефтегазовых доходов, связанное со снижением цен на нефть, укреплением рубля и эффектом внешних санкций, одновременно с непредвиденным ростом расходов способствовали рекордному бюджетному дефициту. Фундаментальное повышение бюджетообразующих налогов неспособно компенсировать снижение нефтегазовых доходов, что создает риски бюджетной устойчивости. Параметры федерального бюджета на 2026 г. свидетельствуют о возврате к бюджетной консолидации, однако возможности ее реализации преувеличены. Прогноз доходов федерального бюджета основан на оптимистичных предположениях, а сокращение расходов не гарантировано. Накопленные структурные проблемы российской экономики могут усугубляться новыми вызовами со стороны бюджетно-налоговой политики.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая сфера, государственный долг, дефицит бюджета, налоговая нагрузка, нефтегазовые доходы, структурная перестройка.

JEL: E32, H21, H61

В 2024 г. появились признаки замедления российской экономики. В 2025 г. происходит заметное охлаждение потребительского спроса, инвестиционной активности организаций, снижается предпринимательская уверенность. Функционирование в условиях жестких внешних санкций, террористических угроз и растущей нагрузки на федеральный бюджет существенно замедляет деловую активность.

В рамках сложившейся макроэкономической и политической конъюнктуры приоритетом бюджетно-налоговой политики становится фискальная устойчивость на фоне падения нефтегазовых доходов и опережающего роста бюджетных расходов. При этом перед бюджетно-налоговой политикой стоят две ключевые задачи: адаптация к уже-

сточению внешнеэкономических условий и стимулирование структурной трансформации российской экономики на фоне сдерживающей денежно-кредитной политики. В статье дается оценка текущей ситуации в российской экономике, проводится анализ результатов исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в январе — сентябре 2025 г., а также рассматривается состояние федерального бюджета и перспективы его реализации в 2026 г.

Текущая динамика основных макроэкономических показателей

В январе — сентябре 2025 г., согласно оценкам Росстата, ВВП вырос на 1,0% в годовом выражении. На 0,9% увеличился выпуск по базовым видам экономической деятельности [1]. Это серьезное замедление по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, когда ВВП за 9 месяцев вырос на 4,2%¹.

Добыча полезных ископаемых в январе — сентябре 2025 г. снизилась на 2,8%, наибольшее падение наблюдается в добыче нефти и природного газа — по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года она составила лишь 78,8%. Падает производство по большинству видов обрабатывающих производств, за исключением тех, которые прямо или косвенно связаны с военными нуждами. Это касается производства готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования, производства прочих транспортных средств и оборудования, производства компьютеров, производства лекарственных средств и т.п. В целом индекс обрабатывающих производств в январе — сентябре 2025 г. составил 102,9% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года [1].

Исследователи отмечают *нарастание структурных диспропорций*, выраженных в перераспределении прибыли и институциональной ренты [2].

Внешние ограничения и выделение бюджетных средств на финансирование текущих политических и социально-экономических вызовов способствовали усилению концентрации капитала и доходов у ограниченной группы крупнейших компаний, преимущественно сырьевого и военно-промышленного профиля. Одновременно предприятия обрабатывающей промышленности, не производящие продукцию военного применения, а также малый и средний бизнес теряют динамику и рыночные позиции.

Стабильная ситуация наблюдается в сфере производства продукции сельского хозяйства — по итогам 9 месяцев 2025 г. оно выросло на 2,0% в сравнении аналогичным периодом предыдущего года. Оборот розничной торговли и объем платных услуг населению также демонстрируют небольшой рост — на 2,1 и 2,4% соответственно². Однако их динамика

¹ Социально-экономическое положение России. Январь — сентябрь 2024 года. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 28.11.2025).

² Там же.

существенно замедлилась в сравнении с показателями января – сентября 2024 г.

Тревожным сигналом служит оценка индекса предпринимательской уверенности, публикуемая Росстатом. С начала 2025 г. *он снижается по всем видам экономической деятельности*. Международный индекс PMI, отражающий деловую активность в сфере закупок, для России составляет менее 50 пунктов³, что говорит о спаде уверенности в перспективах производства.

Несмотря на падение выпуска по многим видам деятельности, реальные располагаемые денежные доходы населения в январе – сентябре 2025 г. выросли на 9,2%. При этом по итогам 9 месяцев прошлого года темпы роста реальных доходов населения составили 8,8%. Однако опережающий рост реальных доходов не способствует расширению потребительского спроса. Объемы продаж товаров и услуг растут медленнее, чем в предыдущем периоде. Таким образом, *население не спешит тратить полученные доходы*. Это объясняется ухудшением потребительских ожиданий, пессимизмом в отношении рынка труда и высокими ставками на финансовом рынке, которые стимулируют сбережения.

Жесткая денежно-кредитная политика и ужесточение условий по программам ипотечного кредитования привели также к резкому охлаждению рынка жилой недвижимости.

С июня 2025 г. Банк России начал постепенное снижение ключевой ставки, ссылаясь на сокращение проинфляционного давления со стороны потребительского и инвестиционного спроса и дезинфляцию. Регулятор заявляет, что требуется осмотрительное смягчение денежно-кредитной политики, чтобы обеспечить ценовую и финансовую стабильность⁴. «Мягкая посадка» российской экономики тем не менее не привела к возвращению инфляции на таргетируемый уровень (4%). За январь – сентябрь 2025 г. потребительские цены выросли на 9,4% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. При этом цены производителей начали замедляться: по итогам 9 месяцев 2025 г. индекс цен производителей составил всего 102,9% [1]. Медленное снижение потребительских цен объясняется высокими инфляционными ожиданиями.

Состояние бюджетно-налоговой сферы в январе – сентябре 2025 г.

Поступления доходов в консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов также замедляются на фоне «мягкой посадки» российской экономики.

³ S&P Global Russia Manufacturing PMI. URL: <https://www.pmi.spglobal.com/Public/Release/PressReleases> (дата обращения: 28.11.2025).

⁴ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2026 год и период 2027 и 2028 годов. URL: https://cbr.ru/about_br/publ/ondkp/on_2026_2028/ (дата обращения: 28.11.2025).

По итогам 9 месяцев 2025 г. доходы составили 54 298,0 млрд руб., номинально превысив значение аналогичного периода предыдущего года на 6,6%. Однако *потребительская инфляция оказалась больше*, что привело к реальному снижению доходов на 2,6% (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации
и бюджетов государственных внебюджетных фондов
в январе – сентябре 2024 г. и январе – сентябре 2025 г.**

Показатель	Январь – сентябрь 2024, млрд руб.	Январь – сентябрь 2025, млрд руб.	Январь – сентябрь 2025 к январю – сентябрю 2024 (в сопоставимых ценах), %
Доходы бюджета — всего	50 943,6	54 298,0	97,4
Налоговые доходы	32 709,3	35 718,2	99,8
Социальные взносы	10 155,3	11 765,6	105,9
Неналоговые и прочие доходы	6 492,8	6 814,3	95,9

Источник: составлено по: [1; 3].

Реальный рост поступлений характерен только для страховых взносов на обязательное социальное страхование — они составили 105,9% в сравнении с показателем за аналогичный период предыдущего года. Налоговые доходы, хотя и росли номинально, но не смогли опередить инфляцию за 9 месяцев текущего года. Неналоговые и прочие доходы сократились на 4,1% (см. табл. 1).

Негативный эффект на поступления налоговых доходов в январе – сентябре 2025 г. оказало *падение налогов, сборов и обязательных платежей за пользование природными ресурсами*. В реальном выражении их поступления сократились почти на 25,0% по сравнению с январем – сентябрем 2024 г. Также упали доходы в виде налогов на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации (см. рис. 1).

Падение налоговых доходов от операций, связанных с ввозом товаров на территорию Российской Федерации, объясняется снижением импорта и укреплении курса рубля по отношению к долл. США. По данным Банка России, в январе – сентябре 2025 г. импорт товаров оценивался в 215,3 млрд долл. США. За аналогичный период предыдущего года импорт составил 216,9 млрд долл. США⁵. В пересчете на рубли импорт товаров сократился почти на 15,0%. Поступление ввозных пошлин также упало на 20,0% по сравнению с итогом 9 месяцев 2024 г.

⁵ Оценка платежного баланса Российской Федерации. URL: https://cbr.ru/vfs/statistics/credit_statistics/bop/bop_est.xlsx (дата обращения: 28.11.2025).

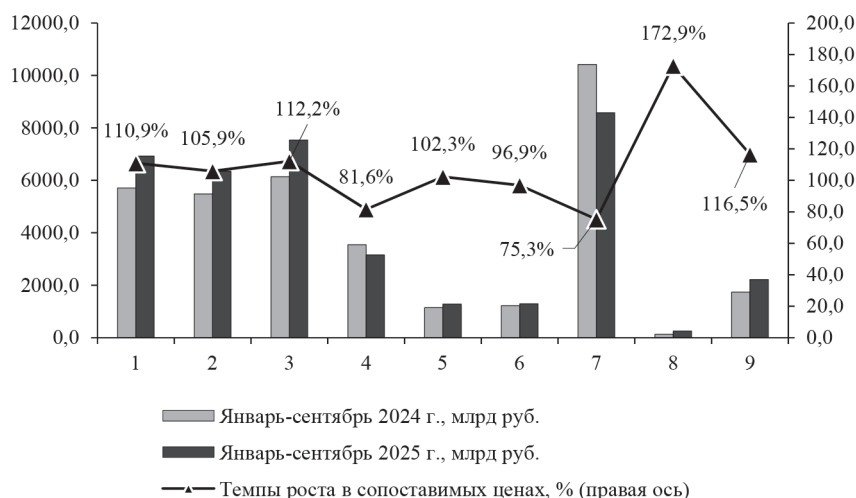


Рис. 1. Налоговые доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в январе – сентябре 2024 г. и январе – сентябре 2025 г.:

1 – налог на прибыль; 2 – налог на доходы физических лиц; 3 – налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации; 4 – налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации; 5 – налоги на совокупный доход; 6 – налоги на имущество; 7 – налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами; 8 – прочие налоги; 9 – акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации (без акциза на нефтяное сырье)

Источник: составлено по: [1; 3].

При этом наблюдается рост поступлений от внутреннего НДС – налога на товары, работы, услуги, реализуемые на территории России. Выросли доходы в виде акцизов по подакцизным товарам, реализуемым на территории России (без учета акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку). Несмотря на замедление продаж товаров и услуг на внутреннем рынке, прирост доходов от внутреннего НДС и акцизов составил соответственно 12,2 и 16,5% в реальном выражении (см. рис. 1). Опережающий рост акцизов связан как с расширением перечня подакцизных товаров (продукции), так и с повышением ставок акцизов по ряду товаров⁶.

В результате повышения ставок по налогу на прибыль и введению новой прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в январе – сентябре 2025 г. поступления в консолидированный бюджет составили соответственно 110,9 и 105,9% от объемов за аналогичный период предыдущего года (с поправкой на потребительскую инфляцию).

По итогам января – сентября 2025 г. расходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросли на 8,8% относительно аналогичного периода предыдущего года (в со-

⁶ Какие изменения по акцизам начнут действовать с 1 января 2025 года. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn02/news/activities_fts/15234643/ (дата обращения: 28.11.2025).

поставимых ценах) и превысили 58,0 трлн руб. Дефицит консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов приблизился к 3,8 трлн руб. (около 1,8% к ВВП). При этом более 90,0% дефицита приходится на федеральный бюджет.

Номинально доходная часть федерального бюджета в январе – сентябре 2025 г. *оставалась стабильной*. Однако с корректировкой на инфляцию доходы упали на 6,3% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

*Доходы федерального бюджета в январе – сентябре 2024 г.
и в январе – сентябре 2025 г.*

Показатель	Январь – сентябрь 2024, млрд руб.	Январь – сентябрь 2025, млрд руб.	Январь – сентябрь 2025 к январю – сентябрю 2024 (в сопоставимых ценах), %
Доходы бюджета – всего	26 284,7	26 953,5	93,7
В т.ч.:			
<i>Нефтегазовые</i>	8 327,3	6 609,5	72,6
В т.ч.:			
НДПИ в виде углеводородного сырья	9 311,8	6 868,0	67,4
Вывозные таможенные пошлины:	280,4	339,0	110,5
На сырую нефть	-3,4	0,0	—
На природный газ	290,2	338,4	106,6
На товары, выработанные из нефти	-6,5	0,6	—
Акциз на нефтяное сырье	-2 819,1	-1 879,1	60,9
НДД	1 554,4	1 281,3	75,3
<i>Ненефтегазовые</i>	17 957,4	20 344,0	103,6
В т.ч.:			
НДС (внутренний)	6 530,9	7 536,2	105,5
Акцизы	928,8	1 200,6	118,2
Налог на прибыль	1 680,1	2 939,9	160,0
Налог на доходы физических лиц	145,6	269,3	169,1
НДС на ввозимые товары	3 371,8	3 032,6	82,2
Акцизы на ввозимые товары	169,1	128,0	69,2
Ввозные пошлины	868,0	762,8	80,3
Прочие	4 263,0	4 474,8	95,9

Источник: составлено по: [1; 4; 5].

Как видно из *таблицы 2*, больше всего на состояние федерального бюджета повлияло падение нефтегазовых доходов с 8 327,3 млрд руб. в январе — сентябре 2024 г. до 6 609,5 млрд руб. по итогам 9 месяцев 2025 г.

Нефтегазовые доходы *снизились по всем составляющим, за исключением вывозных пошлин*. Последние по итогам проведения налогового маневра формируют лишь около 1,0% нефтегазовых доходов, поэтому их колебания не сильно сказываются на итоговом результате. Поступления налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в виде углеводородного сырья рухнули почти на 30,0% в реальном выражении, а налог на дополнительный доход принес федеральному бюджету на 25,0% меньше, чем в январе — сентябре 2024 г. (в сопоставимых ценах).

Столь драматическое сокращение нефтегазовых доходов объясняется рядом экономических и неэкономических факторов. К экономическим факторам относится снижение цен на нефть и укрепление рубля. Средний уровень цены нефти сорта «Юралс», используемый для расчета НДПИ, в январе — сентябре 2025 г. составил 58,9 долл. США за баррель, снизившись почти на 15,0% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Средний курс рубля к долл. США укрепился почти на 6,0%: с 90,0 руб. за долл. США в январе — сентябре 2024 г. до 84,9 руб. за долл. США в январе — сентябре 2025 г.

Неэкономические факторы связаны с введением новых санкций против покупателей российской нефти из-за чего растет дисконт на российскую нефть⁷. Сохраняется угроза террористических атак на инфраструктуру по производству, переработке и перевозке нефти и нефтепродуктов.

Снижение цен на нефть также сокращает возврат акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку. За счет демпферного механизма в январе — сентябре 2024 г. нефтегазовые доходы сокращались более, чем на 2,9 трлн руб. В январе — сентябре 2025 г. возмещение акциза составило 1,9 трлн руб. (*см. табл. 2*).

За первые три квартала 2025 г. нефтегазовые доходы федерального бюджета выросли на 3,6% в сопоставимых ценах января — сентября 2024 г. и превысили 20,3 трлн руб. Более 50,0% нефтегазовых доходов федерального бюджета приходится на поступления налога на добавленную стоимость. Рост общего объема НДС обусловлен исключительно увеличением поступлений от налога по внутренним операциям. За рассматриваемый период доходы от внутреннего НДС выросли на 5,5% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (*см. табл. 2*).

По итогам 9 месяцев 2025 г. наблюдается существенное *расхождение в доходах федерального бюджета от внутренних операций и от импорта*.

Помимо увеличения доходов от внутреннего НДС федеральный бюджет получил значительную прибавку от повышения ставки по налогу

⁷ Bloomberg узнал о рекордно низкой цене на российскую нефть для Индии. URL: <https://www.rbc.ru/economics/24/11/2025/692479f29a7947ef6da3aeb1#:~:text=Российская%20нефть%20марки%20Urals%20после%2%A0санкций,на%20доставку> (дата обращения: 28.11.2025).

на прибыль и введения новой прогрессивной шкалы НДФЛ. Доходы федерального бюджета от налога на прибыль и НДФЛ выросли на 60,0 и 69,1% соответственно (см. табл. 2). Удельный вес поступлений от налога на прибыль и НДФЛ в общей сумме нефтегазовых доходов федерального бюджета увеличился с 9,0 до 15,8%. Номинально суммарный выигрыш федерального бюджета от увеличения поступлений по данным налогам в январе — сентябре 2025 г. составил почти 1,4 трлн руб.

Нефтегазовые доходы от операций, связанных с импортом, в январе — сентябре 2025 г. рухнули почти на 19,0% в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года. Поступления НДС на ввозимые товары сократились на 17,8%, акцизы по ввозимым подакцизным товарам упали более чем на 30,0% в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года. Ввозные пошлины принесли в бюджет на 19,7% меньше доходов, чем за аналогичный период предыдущего года (см. табл. 2). Причины, как указано выше, заключаются в падении объемов импорта и укреплении курса рубля. Несмотря на рост внутренних доходов, он не смог компенсировать падение нефтегазовых доходов и опережающий рост расходов федерального бюджета.

По итогам 9 месяцев 2025 г. расходы федерального бюджета превысили 30,0 трлн руб. В реальном выражении они выросли на 8,0% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Несмотря на то, что структура расходов не раскрывается с 2022 г., очевидно, что непредвиденное превышение расходных параметров федерального бюджета связано с военными нуждами и текущими политическими задачами.

В январе — сентябре 2025 г. дефицит достиг почти 3,5 трлн руб., а по итогам октября 2025 г. превысил 4,1 трлн руб. В связи со стремительным ростом расходов федерального бюджета потребовалось неоднократно вносить изменения в ранее принятый Федеральный закон от 30 ноября 2024 г. № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (далее — Закон № 419-ФЗ). Первоначально дефицит федерального бюджета должен был составить около 1,2 трлн руб. В июне 2025 г. планируемый дефицит бюджета был увеличен до 3,8 трлн руб.⁸ В ноябре 2025 г. были внесены изменения, в связи с которыми дефицит федерального бюджета по итогам 2025 г. ожидается в сумме около 5,8 трлн руб.⁹

Основным источником финансирования дефицита федерального бюджета являются внутренние заимствования. По итогам января — сентября 2025 г., согласно данным Минфина России, было привлечено около 3,6 трлн руб. [4]. По состоянию на 1 октября 2025 г. государственный внутренний долг составил 27,3 трлн руб., что на 14,9% больше

⁸ Федеральный закон от 24 июня 2025 № 152-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов”».

⁹ Федеральный закон от 4 ноября 2025 № 414-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов”».

по сравнению с величиной долга на 1 октября прошлого года (с поправкой на инфляцию). В связи с ростом дефицита Минфину России за оставшийся квартал необходимо привлечь дополнительно 2,2 трлн руб. По данным на конец ноября 2025 г. удалось привлечь около 6,5 трлн руб. на аукционах по размещению государственных ценных бумаг, что составляет примерно 93,0% от плана заимствований на 2025 г.¹⁰

Перспективы 2026 г.

28 ноября 2025 г. утвержден Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» № 426-ФЗ. Прогнозируется, что доходы федерального бюджета составят 40,3 трлн руб. (на 3,7% ниже, чем утверждено Законом № 419-ФЗ), а расходы вырастут почти до 44,1 трлн руб. Дефицит бюджета утвержден на уровне около 3,8 трлн руб. (1,6% к ВВП). Привлечение средств на внутреннем рынке для покрытия дефицита федерального бюджета запланировано в объеме 5,5 трлн руб.

Нефтегазовые доходы в 2026 г. прогнозируются на уровне 8,9 трлн руб. (около 22,1% от общей суммы доходов федерального бюджета), что сопоставимо с планируемым объемом по итогам 2025 г. Прогноз цены нефти сорта «Юралс» остается примерно на том же уровне, что в 2025 г. (59,0 долл. США за барр.) [6], но финансовые власти предполагают, что некоторое ослабление рубля позволит компенсировать низкую цену нефти.

Дополнительный объем ненефтегазовых доходов в 2026 г. должен составить почти 3,5 трлн руб. Около 3,0 трлн руб. федеральный бюджет должен получить за счет повышения ставки НДС с 20 до 22% и снижения порога выручки для налогоплательщиков единого налога по упрощенной системе налогообложения. Также увеличение ненефтегазовых доходов связано с индексацией ставок акцизов, прогнозируемым ростом ВВП, прибыли организаций и доходов населения, а также эффектом удешевления рубля.

Прогнозируемый рост расходов федерального бюджета в 2026 г. должен составить не более 1,3 трлн руб. по сравнению с оценкой на 2025 г. (см. табл. 3). Если инфляция выйдет на таргетируемый уровень в 4%, то реальный рост расходов федерального бюджета составит около нуля. Таким образом, *финансовые власти* обозначают, что *намерены вернуться к бюджетной консолидации*. Однако опыт предыдущих лет показывает, что текущие политические задачи вынуждают пересматривать прогнозы в сторону увеличения расходов и дефицита федерального бюджета.

На 2026 г. утверждены меньшие суммы расходов на реализацию государственных программ — лишь 75,0% от общей величины расходов. Это существенное снижение по сравнению с оценкой на 2025 г., которая

¹⁰ Результаты проведенных аукционов по размещению государственных ценных бумаг в 2025 году на 27.11.2025. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/internal/operations/ofz/auction?id_66=305849-rezultaty_provedennykh_auktionov_po_razmeshcheniyu_gosudarstvennykh_tsennykh_bumag_v_2025_godu_na_27.11.2025 (дата обращения: 28.11.2025).

составляет 88,7% (см. табл. 3). Программная часть расходов, по сути, — ядро бюджетного стимула, поскольку они позволяют связывать бюджетные расходы с планируемыми результатами. В рамках паспорта программы фиксируются цели, задачи, ожидаемые результаты и этапы реализации, что позволяет более эффективно отслеживать расходование бюджетных средств. Таким образом, в 2026 г. можно ожидать ослабление макроэкономического эффекта бюджетно-налоговой политики.

Т а б л и ц а 3

Прогнозируемые расходы федерального бюджета в 2025 и 2026 гг.

Наименование	2025 (оценка)	2026 (проект)	Изменение
Расходы, всего, млрд руб.	42 821,2	44 069,7	+1 248,5 млрд руб.
Расходы на реализацию государственных программ, всего, млрд руб.	37 969, 3	33 070,6	-4 898,7 млрд руб.
<i>В % к расходам бюджета, всего</i>	<i>88,7</i>	<i>75,0</i>	<i>- 13,7 п.п.</i>
Расходы федерального бюджета по разделам бюджетной классификации, в % к расходам бюджета, всего			
Общегосударственные вопросы	6,1	5,8	-0,3 п.п.
Национальная оборона	32,5	29,3	-3,2 п.п.
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	8,3	5,7	-2,6 п.п.
Национальная экономика	10,5	10,7	0,2 п.п.
Жилищно-коммунальное хозяйство	4,3	4,6	0,3 п.п.
Охрана окружающей среды	2,2	2,5	0,3 п.п.
Образование	3,8	3,9	0,1 п.п.
Культура, кинематография	0,6	0,7	0,1 п.п.
Здравоохранение	4,5	4,2	-0,3 п.п.
Социальная политика	15,7	16,4	0,7 п.п.
Физическая культура и спорт	0,2	0,2	0,0 п.п.
Средства массовой информации	0,3	0,3	0,0 п.п.
Обслуживание государственного и (муниципального) долга	7,7	8,9	1,2 п.п.
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	3,3	3,3	0,0 п.п.

Источник: составлено по: [6; 7].

Анализируя структуру расходов федерального бюджета в разрезе функциональной классификации, отметим планируемое сокращение удельного веса расходов по «силовым» разделам. Расходы на национальную оборону все еще сохраняются на высоком уровне — 29,3% в 2026 г., однако в сравнении с проектом на 2025 г. их удельный вес сократится на 3,2 п.п. Удельный вес расходов по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» должен снизиться с 8,3 до 5,7% (см. табл. 3).

Также незначительно (на 0,3 п.п.) сократится доля расходов по таким разделам, как «Здравоохранение» и «Общегосударственные вопросы». Наибольший прирост доли в 2026 г. придется на расходы по обслуживанию государственного и муниципального долга. Если в 2025 г. удельный вес расходов по обслуживанию долга прогнозируется в размере 7,7%, то в 2026 г. он предположительно составит почти 9,0% от итоговой суммы расходов федерального бюджета (см. табл. 3).

Таким образом, в 2026 г. российская экономика столкнется с новым вызовом — истощением бюджетного импульса и ужесточением бюджетно-налоговой политики.

Заключение

Проведенный анализ макроэкономической динамики и состояния бюджетно-налоговой сферы России в январе — сентябре 2025 г., а также оценки исполнения федерального бюджета в 2026 г. позволяют сделать следующие выводы.

1. После восстановительного роста в 2023 и 2024 гг. экономика России замедляется.

Текущий год денежно-кредитные власти характеризуют периодом «мягкой посадки». Однако анализ динамики промышленного производства, детализированный по видам экономической деятельности, показывает усиление структурных диспропорций. Замедление роста ВВП, спад в добыче полезных ископаемых и стагнация производства по видам экономической деятельности, не связанным с военно-промышленным комплексом, свидетельствуют об исчерпании прежних источников экономического роста. Охлаждение потребительского спроса на фоне растущих реальных доходов населения указывает на пессимизм домашних хозяйств, которые предпочитают сберегать, несмотря на высокие инфляционные ожидания.

2. В 2025 г. бюджетно-налоговая сфера России подверглась двойному шоку.

Падение нефтегазовых доходов сопровождалось непредвиденным ростом расходов. Повышение налогов с 1 января 2025 г. не смогло компенсировать обвал нефтегазовых доходов, который за январь — сентябрь 2025 г. оценивается почти в 30,0% в реальном выражении. Резкое повышение расходов, структура которых остается непрозрачной, но очевидно связанной с военно-политическими задачами, привело к рекорд-

ному дефициту консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. По итогам 2025 г. он может превысить 5,8 трлн руб.

3. Продолжается *вынужденная перестройка структуры доходной части федерального бюджета*.

Выпадающие нефтегазовые доходы замещаются ненефтегазовыми за счет повышения налоговой нагрузки на прибыль, доходы и потребление. Это *создает дополнительные риски* в условиях замедления российской экономики и спада предпринимательской уверенности. В 2026 г. тенденция на повышение фискальной нагрузки на ненефтегазовый сектор усилится за счет повышения стандартной ставки НДС, расширения налоговой базы по НДС, индексации ставок акцизов, устранения части льгот и повышения прочих фискальных платежей.

4. После 2022 г. денежно-кредитная и бюджетно-налоговая политика *создадут разнонаправленные импульсы для экономики*.

Банк России проводит жесткую денежно-кредитную политику и осторожно снижает ключевую ставку при позитивных сигналах. Однако *возможности регулятора ограничены* высокими инфляционными ожиданиями и проинфляционным характером текущих бюджетных расходов. В этих условиях основная нагрузка по созданию стимулов для структурной перестройки российской экономики ложится на бюджетно-налоговую сферу. В свою очередь это создает риски роста дефицита и государственного долга.

Параметры федерального бюджета на 2026 г. демонстрируют признаки возвращения к бюджетной дисциплине. Однако возможности бюджетной консолидации вызывают ряд вопросов. Прогнозируется сокращение доли расходов на национальную оборону и безопасность, а также снижение программной части федерального бюджета. Но опыт предыдущих лет свидетельствует, что *под давлением текущих политических приоритетов, расходы могут пересматриваться в сторону повышения*. В свою очередь прогноз доходов федерального бюджета основывается на оптимистичных предпосылках о стабильном уровне цен на нефть, удешевлении рубля, возвращении инфляции к таргетируемому уровню и росте ВВП.

5. По итогам 9 месяцев 2025 г. можно утверждать, что *российской экономике удалось избежать кризиса*, благодаря бюджетным ресурсам и адаптации бизнеса. Однако накопленные структурные проблемы (зависимость федерального бюджета от нефтегазовых доходов, опережающий рост производства продукции ВПК, ухудшение условий для малого и среднего предпринимательства) *усугубляются новыми вызовами бюджетно-налоговой политики*. К ним относится рост бюджетного дефицита и государственного долга, повышение фискальной нагрузки на население и бизнес.

Список литературы

1. Социально-экономическое положение России. Январь – сентябрь 2025 года // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 28.11.2025).
2. Блохин А.А., Сергеев Ю.В. Мониторинг адаптации крупного бизнеса к шокам 2022 и последующих годов // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2025. Т. 23. № 1. С. 111–139.
3. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов // Федеральное казначейство Минфина России. URL: <https://old-fk.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/> (дата обращения: 28.11.2025).
4. Краткая информация об исполнении федерального бюджета Российской Федерации, накопленным итогом с начала года (млрд руб.) // Минфин России. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute/> (дата обращения: 28.11.2025).
5. Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil?id_57=122094-svedeniya_o_formirovani_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2024_godakh (дата обращения: 28.11.2025).
6. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/727320-8> (дата обращения: 28.11.2025).
7. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026181-8> (дата обращения: 28.11.2025).

References

1. Social'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii. Yanvar'-sentyabr' 2025 goda [Socioeconomic Situation in Russia. January – September 2025], *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (accessed 28 November 2025).
2. Blohin A.A., Sergeev Yu.V. Monitoring adaptatsii krupnogo biznesa k shokam 2022 i posleduyushchih godov [Monitoring Large Business Adaptation to Shocks in 2022 and Subsequent Years], *Nauchnye trudy: Institut narodnohozyaistvennogo prognozirovaniya RAN* [Scientific Works: Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences], 2025, Vol. 23, No. 1, pp. 111–139. (In Russ.).
3. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo byudzheta Rossiiskoi Federatsii i byudzheta gosudarstvennykh vnebyudzhethnykh fondov [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds], *Federal'noe kaznacheistvo Minfina Rossii* [Federal Treasury of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://old-fk.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/> (accessed 28 November 2025).
4. Kratkaya informatsiya ob ispolnenii federal'nogo byudzheta Rossiiskoi Federatsii, nakoplenным itogom s nachala goda (mlrd rub.) [Brief Information on the Execution of

the Federal Budget of the Russian Federation, Cumulative Total Since the Beginning of the Year (Billion Rubles)], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute/> (accessed 28 November 2025).

5. Svedeniya o formirovanii i ispol'zovanii dopolnitel'nyh neftegazovykh dohodov federal'nogo byudzheta [Information on the Formation and Use of Additional Oil and Gas Revenues of the Federal Budget], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2024_godakh (accessed 28 November 2025).

6. Poyasnitel'naya zapiska k projektu Federal'nogo zakona "O federal'nom byudzhete na 2025 god i na planovyi period 2026 i 2027 godov" [Explanatory Note to the Draft Federal Law "On the Federal Budget for 2025 and for the Planning Period of 2026 and 2027"], *Sistema obespecheniya zakonodatel'noi deyatel'nosti* [System for Supporting Legislative Activity]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/727320-8> (accessed 28 November 2025).

7. Poyasnitel'naya zapiska k projektu Federal'nogo zakona "O federal'nom byudzhete na 2026 god i na planovyi period 2027 i 2028 godov" [Explanatory Note to the Draft Federal Law "On the Federal Budget for 2026 and for the Planning Period of 2027 and 2028"], *Sistema obespecheniya zakonodatel'noi deyatel'nosti* [System for Supporting Legislative Activity]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026181-8> (accessed 28 November 2025).

NEW REALITIES IN THE BUDGETARY AND TAX SPHERE IN THE CONTEXT OF STRUCTURAL TRANSFORMATION OF THE RUSSIAN ECONOMY

Following a period of recovery, the Russian economy has entered a "soft landing". Production in non-military sectors of production is slowing or declining, while consumer and investment demand is cooling. A decline in oil and gas revenues, driven by lower oil prices, a stronger ruble, and the impact of external sanctions, coupled with an unexpected increase in expenditures, have contributed to a record budget deficit. A fundamental increase in budget-forming taxes is unable to offset the decline in oil and gas revenues, creating risks to fiscal sustainability. The federal budget parameters for 2026 point to a return to fiscal consolidation, but the feasibility of this is exaggerated. The federal budget revenue forecast is based on optimistic assumptions, and expenditure reductions are not guaranteed. The accumulated structural problems of the Russian economy could be exacerbated by new challenges from fiscal policy.

Keywords: fiscal policy, public debt, budget deficit, tax burden, oil and gas revenues, structural adjustment.

JEL: E32, H21, H61

Дата поступления – 29.11.2025

Принята к печати – 11.12.2025

БУКИНА Ирина Сергеевна

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

BUKINA Irina S.

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

Для цитирования:

Букина И.С. Новые реалии бюджетно-налоговой сферы в услови-
ях структурной трансформации российской экономики // Федерализм.
2025. Т. 30. № 4 (120). С. 69–83. DOI: [http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-
2025-4-69-83](http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-69-83)

Г.М. ЗИНЧУК, Т.П. МАКСИМОВА

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ СТРУКТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В АГРОПРОМЫШЛЕННОЙ СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ *

Развитие агропромышленной отрасли экономики находится в сильной зависимости от региональных факторов. Динамично развивающиеся технологии растениеводства, животноводства, пищевой промышленности ведут к неизбежным изменениям структуры хозяйствующих субъектов в агропромышленной сфере. Определенную роль вносят и процессы цифровизации, которые призваны обеспечить повышение уровня продовольственной безопасности нашей страны. Сегодня развитие агропромышленной сферы сталкивается с усилением влияния совокупности факторов. Очевидно существенное влияние региональных факторов на изменение структуры предприятий агропромышленной отрасли. Существенные региональные особенности наблюдаются в связи с экономическими, социальными, демографическими, климатическими, научно-техническими факторами. В статье рассматриваются особенности структурных изменений в агропромышленной сфере регионов Приволжского федерального округа, происходящих на современном этапе под воздействием совокупности факторов. Проведен анализ изменения доли собственности на земли сельскохозяйственного назначения в регионах округа и осуществлена их группировка в зависимости от площади земель и доли частной собственности, собственности юридических лиц, государственной и муниципальной собственности. Предложены перспективные направления структурных изменений в агропромышленной отрасли регионов Приволжского федерального округа.

Ключевые слова: региональные факторы развития агропромышленного комплекса, структурные изменения агропромышленного комплекса, региональная структура агропромышленной сферы, структура хозяйствующих субъектов агропромышленного комплекса региона.

JEL: B52, O13, Q15, Q28, R14

* Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке Российского научного фонда № 25-28-01046 «Разработка адаптационных стратегий институциональной трансформации российского АПК для достижения новых национальных целей развития с учетом внешних вызовов».

Эволюционные процессы, объективно сопровождаемые изменениями форм хозяйствования в экономике в целом и в отдельных отраслях, предопределяют необходимость упорядочивания и систематизации знаний о происходящей институциональной трансформации, структурных изменениях, влияющих факторах и перспективных направлениях развития. Учитывая существенные региональные различия развития агропромышленной сферы экономики, необходим дифференцированный подход к определению стратегических перспективных направлений.

Региональные особенности структурных изменений в агропромышленной сфере обусловлены не только природно-климатическими факторами. Существенное влияние на региональную дифференциацию оказывает обеспеченность сельского хозяйства и смежных отраслей трудовыми ресурсами, уровень концентрации производства в отрасли на региональном уровне, степень технологической зрелости региональных агропромышленных комплексов (АПК), интенсивность процессов цифровизации в отрасли и др.

Теоретические аспекты структурных изменений в агропромышленной сфере

Научные исследования трансформационных процессов в агропромышленной сфере проводились зарубежными и отечественными учеными давно. Процессы институциональных изменений экономики, включая аграрную отрасль, рассматривались в трудах А. Смита [1] (кн. 3 «О развитии благосостояния у разных народов», гл. IV «Как торговля городов содействовала росту благосостояния сельских местностей» и кн. 4 «О системах политической экономии», гл. IX «О земледельческих системах, или о тех системах политической экономии, которые признают продукт земледелия единственным или главным источником дохода и богатства каждой страны»). Можно также упомянуть труды Д. Рикардо [2] (например, статьи по аграрному вопросу и критические примечания к книге Мальтуса), И.Г. Тюнена [3] (в работе «Изолированное государство в его отношении к сельскому хозяйству и национальной экономике» (1826) рассматривалась схема размещения сельскохозяйственного производства в зависимости от места сбыта продукции) и др.

Еще с XVIII и XIX вв. одним из спорных остается вопрос оптимальной структуры крупных и мелких форм хозяйствования, предприятий государственной и частной собственности. Если до революции 1917 г. в нашей стране все трансформации аграрного строя национальной экономики были направлены на сохранение крупной помещичьей земельной собственности, то после революции — на ее ликвидацию. Этот выбор был актуален в период перехода к плановой экономике (выбор «прусского» или «американского» пути развития), где решающим фактором выступала собственность [4]. Первый путь экономического развития предполагал сохранение крупных землевладений, а следовательно, доминанту крупных аграрных структур и крупные формы хозяйствования. Второй путь подразумевал преобладание многочисленных малых форм хозяйствования. То есть, основным критерием выступал размер используемой земельной площади каждого отдельного хозяйства.

Т а б л и ц а 1

Этапы трансформации форм хозяйствования в АПК России

Временной период. Название этапа	Институциональные изменения	Нормативные условия	Характерные признаки
1	2	3	4
1990–1993 гг. Этап радикального реформирования аграрных отношений	Передача земли в частную собственность. Формирование института фермерских хозяйств	Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. «О земельной реформе» (утратил силу). Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР» (утратил силу). Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (утратил силу). Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (утратил силу). Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» (утратил силу)	Отсутствие комплексного подхода к проведению аграрной реформы в части нормативно-правового обеспечения. Реорганизация отдельных колхозов и совхозов без изменения сущностного содержания
1994–1998 гг. Этап адаптации и развития хозяйствующих субъектов в новых условиях	Введение новых форм хозяйствования (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, сельскохозяйственные производственные кооперативы, сельскохозяйственные потребительские кооперативы и др.)	Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. «Об акционерных обществах». Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации». Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «Об обществах с ограниченной ответственностью»	Юридическое закрепление статуса новых форм хозяйствования. Развитие нормативно-правовой базы по адаптации реорганизованных колхозов и совхозов. Развитие интеграционных процессов (кооперации). Приспособление сельскохозяйственных производителей к условиям и увеличению производства сельскохозяйственной продукции

Источник: составлено авторами.

Продолжение табл. 1

1	2	3	4
1999–2007 гг. Этап укрупнения земельной собственности	Появление первых агрохолдингов на базе укрупнения земельной собственности	«Основные направления агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001–2010 годы» (одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 27 июля 2000 года). Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года» (Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858). Национальный проект «Развитие АПК» (Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 9 ноября 2005 г. № 194 «О мерах по реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК»»).	Актуализация вопросов социального развития села. Первая Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 г. Определение приоритетных направлений развития сельского хозяйства
2008–2013 гг. Этап поддержки приоритетных направлений развития АПК	Развитие крупных агрохолдингов. Трансформация форм хозяйствования под влиянием экзотенных факторов, включая вступление России в ВТО	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717). Переход к «зеленой», «голубой» и «желтой» корзинам поддержки сельского хозяйства в условиях вступления России в ВТО	Увеличение числа крупных агрохолдингов при отсутствии нормативной правовой базы по данным формам хозяйствования. Первый программный документ по комплексу приоритетных направлений развития АПК России. Доминирующее влияние на определение стратегии и тактики развития агропромышленной сферы факторов вступления России в ВТО

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2	3	
<p>2014 г. – по настоящее время.</p> <p>Этап программы устойчивого развития, комплексного подхода, цифровизации сельского хозяйства</p>	<p>Развитие форм хозяйствования под влиянием цифровых технологий, новых биотехнологий.</p> <p>Адаптация хозяйствующих структур к тотальному внешнему экономическим санкциям</p>	<p>Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».</p> <p>Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017–2030 гг. (Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2017 г. № 996).</p> <p>Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» на 2020–2025 гг., с изменениями и дополнениями 2022 г. (Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696).</p> <p>Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2022 г. № 164 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».</p> <p>Ведомственный проект «Цифровое сельское хозяйство» (М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2019. 48 с.)</p>	<p>Переход к траектории технологического развития.</p> <p>Усиление воздействия геополитических факторов (феномен политики продовольственных санкций).</p> <p>Приоритет обеспечения национальной продовольственной безопасности.</p> <p>Траектория на развитие агроэкспорта.</p> <p>Общие процессы сокращения сельского населения.</p> <p>Развитие отечественных агротехнологий, ориентированных на воспроизводство</p>

Переход к рыночным отношениям в конце 2000-х гг. привел к новой смене структуры хозяйств в направлении разукрупнения и поддержания частной собственности. Однако трансформация АПК не всегда происходила в направлении ожидаемого увеличения числа мелких частных хозяйств. Наоборот, наблюдались процессы укрупнения хозяйств на базе частной собственности.

Одной из ключевых проблем институциональной трансформации отечественного АПК стала ее несистемная реализация, а также отсутствие четких подходов и дифференциации в зависимости от региональных особенностей. Процессы трансформации с 1990-х гг. по настоящее время имели разные временные периоды, характеризующиеся соответствующими изменениями в структуре хозяйствующих субъектов аграрной сферы и определенными нормативными условиями. Этапы процесса трансформации форм хозяйствования в отечественном АПК представлены в таблице 1.

Показатели развития агропромышленной сферы России

Анализ развития агропромышленной сферы экономики нашей страны в период с 2000 г. показывает наличие ряда тенденций и очевидный устойчивый рост объемов производства с 2014 г. (см. рис. 1).

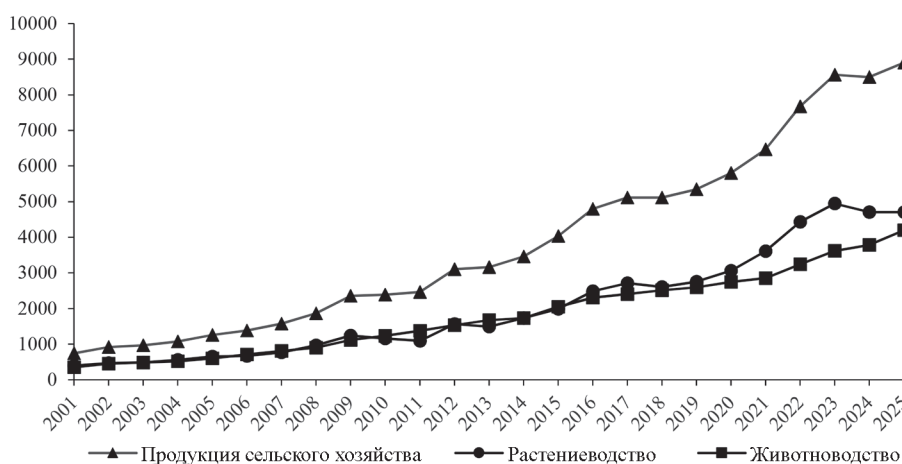


Рис. 1. Производство продукции сельского хозяйства всеми категориями хозяйств, в млрд руб. (в действующих ценах)

Источник: составлено авторами по: [5].

Как показано на рисунке 1, в 2021–2022 гг. наблюдалось сокращение объемов производства сельскохозяйственной продукции во всех категориях хозяйств. Это сокращение в целом по сельскому хозяйству обусловлено снижением объемов производства в животноводстве. В 2024 г. сокращение сменилось на увеличение объемов производства. Рост объемов производства прослеживается в растениеводстве, где больше прямая

зависимость от земельных площадей, принадлежащих субъектам производства, и от природно-климатических факторов.

Изменения объемов производства у сельскохозяйственных организаций (СХО) идут примерно одинаковыми темпами с хозяйствами населения (ХН). При этом наблюдается устойчивое увеличение разрыва между объемами производства СХО и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами (КФХ). Увеличение объемов производства в СХО с 2000 по 2024 г. произошло в 5 раз, при этом в КФХ — только в 2 раза. Разрыв в объемах производства сельскохозяйственной продукции между СХО и малыми формами хозяйствования резко увеличивается, начиная с 2014 г. КФХ в общей структуре производимой продукции сельского хозяйства в фактически действовавших ценах увеличили свою долю с 2000 по 2014 г. практически в 3 раза. ХН сократили в этот период долю с 51,6% в 2000 г. до 38,1% в 2014 г. С 2014 по 2024 г. темпы роста доли производимой сельскохозяйственной продукции КФХ сократились, но оставались в положительной динамике (11,5% в 2015 г. и 14,2% в 2024 г.). Доля хозяйств населения в производстве продукции сельского хозяйства сократилась с 38% в 2015 г. до 25% в 2024 г.

На *рисунке 2* показано изменение объемов выпуска сельскохозяйственной продукции разными категориями хозяйств.

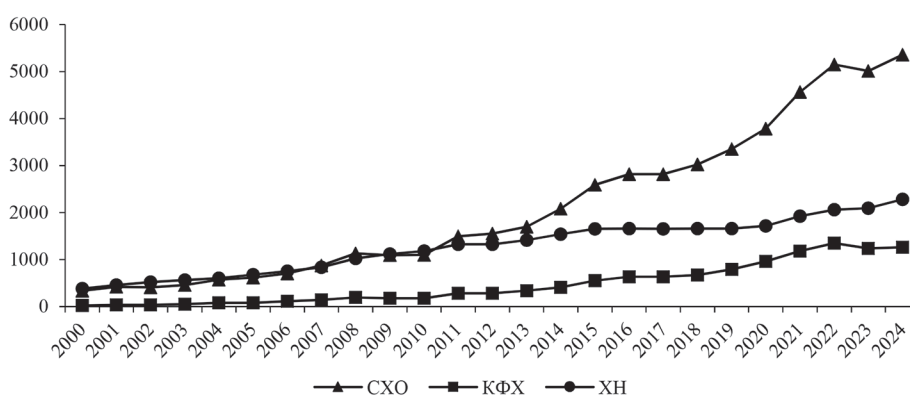


Рис. 2. Объемы выпуска сельскохозяйственной продукции разными категориями хозяйств, в млрд руб. (в действующих ценах)

Источник: составлено авторами по: [5].

Изменение доли хозяйств разных категорий в производстве сельскохозяйственной продукции с 2015 по 2024 г. представлено на *рисунке 3*.

Такая разница в объемах производства объясняется *существенной государственной поддержкой крупного бизнеса* в форме грантов, дотаций, субсидий для обеспечения продовольственной безопасности страны. Более того, крупные хозяйства имеют большие возможности по приобретению высокотехнологичного дорогостоящего оборудования, по привлечению более квалифицированных специалистов, по проведению научных экспериментов и внедрению научных разработок.

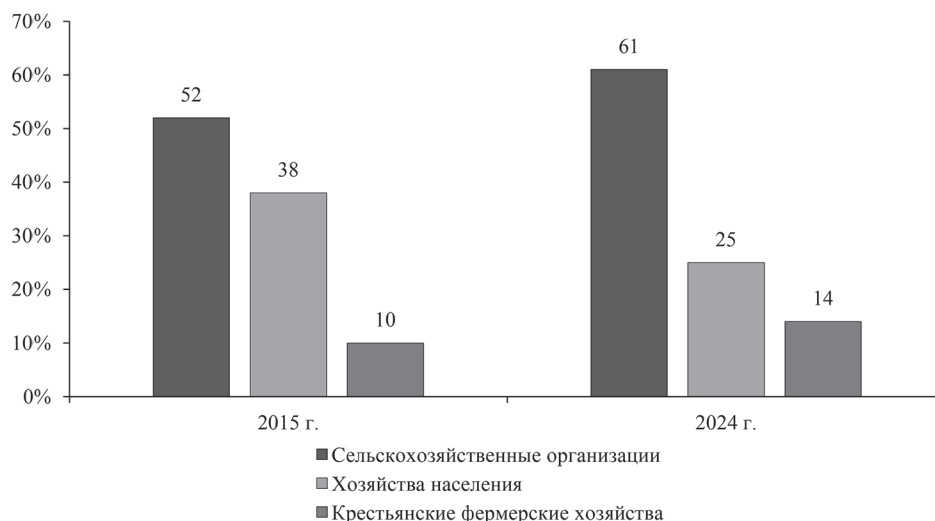


Рис. 3. Доля хозяйств по категориям в производстве продукции сельского хозяйства

Источник: составлено авторами по: [5].

Следует отметить, что разные тенденции изменения объемов производства сельскохозяйственной продукции наблюдается в разрезе отраслевой направленности. Если в растениеводстве с 2010 г. отмечается увеличение объемов производства КФХ, то в животноводстве эта категория хозяйств характеризуется отсутствием роста и самыми низкими показателями по сравнению с СХО и хозяйствами населения.

Структурные изменения в агропромышленной сфере регионов (на примере Приволжского федерального округа)

В России в 2024 г. в топ-10 регионов по объему экспорта аграрной продукции вошли 5 регионов Центрального федерального округа (Москва, Московская, Белгородская, Липецкая и Курская области)¹. Также рейтинг возглавили Ростовская область, Краснодарский край, Приморский край, Калининградская область и Санкт-Петербург.

В лидерах рейтинга нет регионов Приволжского федерального округа (ПФО), где аграрный сектор является значимым в экономическом развитии.

Округ включает 14 регионов, аграрная сфера которых имеет свои специфические особенности, связанные не только с природными климатическими условиями, но и с культурными национальными особенностями. Площадь земель сельскохозяйственного назначения в ПФО составляет 54 824,7 тыс. га (14,8% от всех земель этой категории

¹ Названы ТОП-10 регионов по экспорту продукции АПК в 2024 году. URL: <https://glavagronom.ru/news/nazvany-top-10-regionov-po-eksportu-produkcii-apk-v-2024-godu>

в России)². По этому показателю округ находится на третьем месте после Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

По объему производимой сельскохозяйственной продукции в совокупности регионы ПФО занимают второе место по Российской Федерации после Центрального федерального округа³. Внутри Приволжского федерального округа наибольшую площадь занимают Оренбургская область (20,4% от всей площади округа), Саратовская область (16,1%), Республика Башкортостан (12,9%). Остальные субъекты занимают менее 10%: Республика Татарстан – 8,4%, Самарская область – 7,4%, Кировская область – 5,7%, Пензенская область – 5,6%, Нижегородская область – 5,3%, Пермский край – 4,6%, Ульяновская область – 4,1%, Удмуртская республика – 3,3%, Республика Мордовия – 3,0%, Чувашская Республика – 1,8%, Республика Марий Эл – 1,4%⁴.

Из-за географической вытянутости ПФО с севера на юг характеристики сельскохозяйственных земель в регионах округа меняются от нечерноземных земель Кировской области и Пермского края до засушливых степей Саратовской и Оренбургской областей.

Рассматривая современный этап, когда идет реализация программ устойчивого развития и цифровизации сельского хозяйства, особое внимание следует уделить анализу *трансформации институциональных условий* на уровне регионов.

Сегодня в производстве продукции сельского хозяйства происходят изменения по занимаемой доле между сельскохозяйственными организациями, хозяйствами населения и колхозными (фермерскими) хозяйствами. При очевидном доминировании сельскохозяйственных организаций (они неизменно занимают более половины в общем объеме производства) происходят подвижки в объемах производства других участников. КФХ увеличивают объемы при одновременном их сокращении в хозяйствах населения анализируемых регионов.

Наиболее четкое представление об изменении институциональной структуры дает перераспределение земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности. Внимание в исследовании к системе взаимосвязей специфики перераспределения земель сельскохозяйственного назначения и удельному весу доли разных форм хозяйствования в общей структуре объемов выпуска неслучайно, учитывая, что растениеводство демонстрирует тенденции сокращения по объемам выпуска за последние годы. Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в регионах ПФО составляет 14,6% от общероссийского показателя и занимает 52,8% от общей площади округа⁵. С 2015 г. произошло

² Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения РФ в 2023 г. URL: <https://cloud.mail.ru/public/k5yz/RJzLaBcqV>

³ Сельское хозяйство регионов России. URL: <https://ab-centre.ru/page/selskoe-hozyaystvo-regionov-rossii>

⁴ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения РФ в 2023 г. URL: <https://cloud.mail.ru/public/k5yz/RJzLaBcqV>

⁵ Рынок сити-фермерства в России вырос до 200 млн руб. – РСХБ. URL: <https://www.rshb.ru/news/14082025-000001>

увеличение доли земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в собственности юридических лиц, при одновременном сокращении доли земель, находящихся в собственности граждан (см. рис. 4).

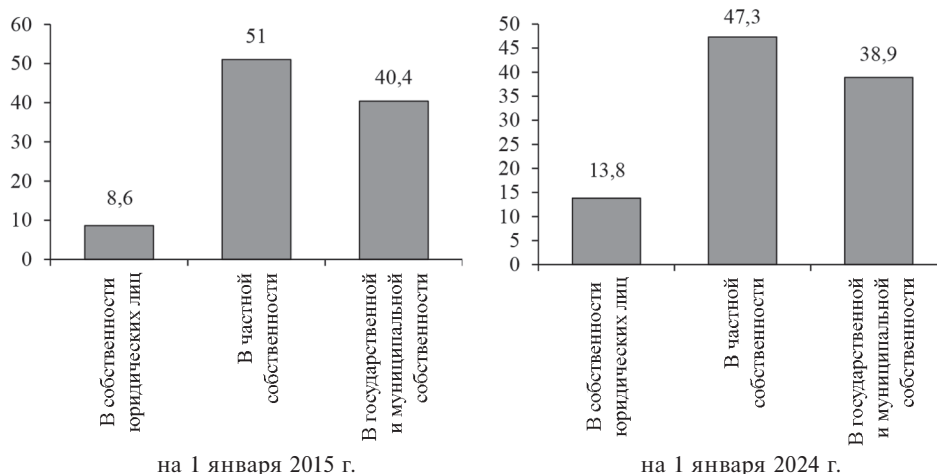


Рис. 4. Изменение доли собственности на земли сельскохозяйственного назначения в Приволжском федеральном округе, в %

Источник: составлено авторами по: [6].

За исследуемый период в регионах Приволжского федерального округа произошло изменение в сторону увеличения доли собственности юридических лиц до 13,8%. Увеличение происходит за счет крупнейших агрохолдингов. Это наблюдается при общем сокращении земель сельскохозяйственного назначения (на 5% за исследуемый период) за счет сокращения доли государственной и муниципальной собственности (до 47,3%) и доли частной собственности (до 38,9%).

Показатели увеличения доли собственности юридических лиц и сокращения доли собственности граждан на земли сельскохозяйственного назначения в регионах ПФО свидетельствует о тенденциях укрупнения сельхозпроизводителей. При этом доля собственности юридических лиц и темпы ее увеличения в регионах ПФО выше общероссийских показателей. Однако сохраняющаяся существенная доля государственной и муниципальной собственности подтверждает, что реализуемый механизм изменения земельной собственности не ведет к кардинальной трансформации. Ситуация не является однородной для всех регионов округа.

Соотнесение размеров посевных площадей и интенсивности сокращения государственной и муниципальной собственности в регионах ПФО показало их неравномерное распределение (см. рис. 6).

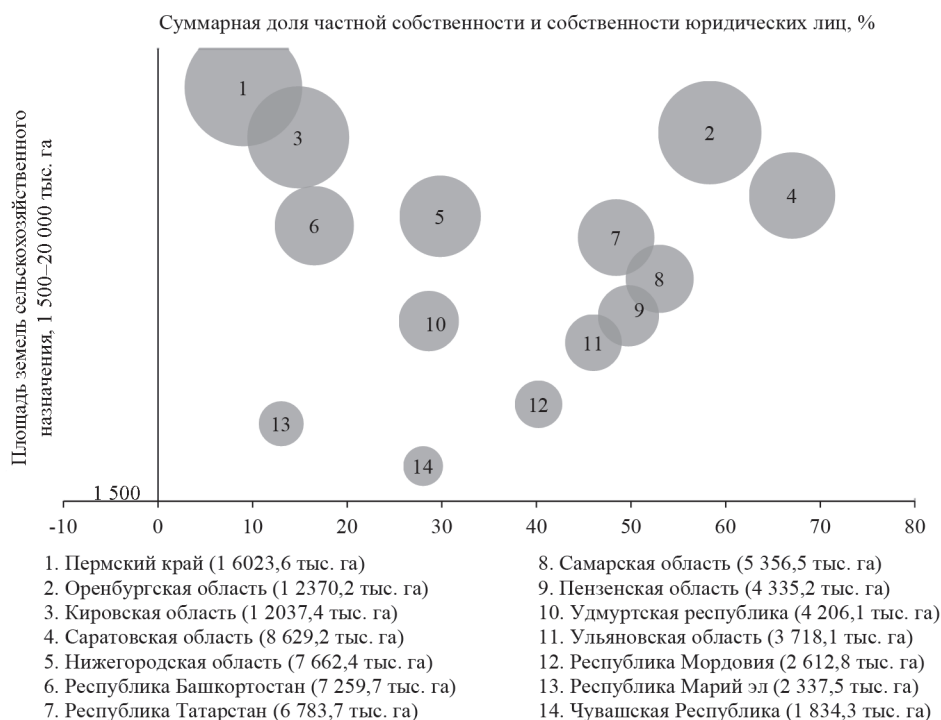


Рис. 5. Распределение регионов ПФО по площади земель сельскохозяйственного назначения и ее доли в частной собственности и собственности юридических лиц

Источник: составлено авторами по: [6].

Из трех самых крупных по площади земель сельскохозяйственного назначения регионов ПФО (более 12 000 тыс. га) только в Оренбургской области совокупная доля земель, находящихся в частной собственности и собственности юридических лиц, превышает 50%. В двух других крупных по этому критерию регионах ПФО (Пермский край и Кировская область) доминирует государственная и муниципальная собственность (91 и 85,2% соответственно). В группе регионов с относительно средними по округу показателями площади земель сельскохозяйственного назначения (от 4 000 до 9 000 тыс. га) также можно выделить две группы: с долей частной собственности и собственности юридических лиц более 40% (Саратовская, Самарская, Пензенская, Ульяновская области, Республика Татарстан); с долей ниже 30% (Нижегородская область, Республика Башкортостан, Удмуртская республика). В группе регионов с площадью ниже 4 000 тыс. га только Ульяновская область и Республика Мордовия имеют долю частной собственности и собственности юридических лиц более 40%. В Чувашской Республике и в Республике Марий Эл преобладает государственная и муниципальная собственность.

Заключение

Структурные изменения в агропромышленной сфере экономики нашей страны имеют ряд временных периодов с характерными признаками и нормативными условиями. Современная структура, сложившаяся под влиянием совокупности факторов, определяет направления и тенденции развития агропромышленной сферы экономики. При общих тенденциях роста объемов производства сельскохозяйственной продукции с 2021 г. наметились небольшие сокращения.

В общем объеме производства наибольшую долю занимают сельскохозяйственные организации. Особое влияние на изменения сельскохозяйственного производства оказывают региональные факторы. Использование кейс-метода на примере анализа структурных изменений в агропромышленной сфере регионов Приволжского федерального округа показало, что наблюдаются изменения доли собственности на земли сельскохозяйственного назначения в сторону увеличения доли собственности юридических лиц. Однако ситуация не является равномерной по всем регионам Приволжского федерального округа. В этом округе одновременно имеются регионы с большой площадью земель сельскохозяйственного назначения при доминировании государственной и муниципальной собственности и регионы, где преобладает доля земель, находящихся в частной собственности и собственности юридических лиц. Вторую группу составляют регионы, где площадь земель сельскохозяйственного назначения составляет от 4 000 до 9 000 тыс. га; они делятся на регионы с долей частной собственности и собственности юридических лиц более 40% и регионы с долей такой собственности ниже 30%. В третью группу вошли регионы с площадью ниже 4 000 тыс. га, где только два региона имеют суммарную долю частной собственности и собственности юридических лиц более 40%. В двух регионах этой группы преобладает государственная и муниципальная собственность.

Таким образом, во-первых, сохраняется неоднородность структуры сельскохозяйственных земель по формам собственности, что в свою очередь является ключевым фактором неоднородности развития разных форм хозяйствования.

Во-вторых, сохранение большой доли государственной и муниципальной собственности можно рассматривать в качестве комплементарного фактора обоснованности стратегического регулирования всей сферы сельского хозяйства и растениеводства в частности.

В-третьих, соотношение форм собственности в регионе можно рассматривать в качестве ключевого фактора сценарных прогнозов в долгосрочной перспективе относительно развития малых и крупных форм хозяйствования как на мезоуровне отдельных регионов, так и макроуровне всей национальной экономики.

Список литературы

1. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / пер. с англ. П. Клюкина. М.: Эксмо, 2022. 1056 с.
2. Рикардо Д. Сочинения. Т. 3. Статьи по аграрному вопросу и критические примечания к книге Мальтуса. М.: Госполитиздат, 1955. 296 с.
3. Тюнен И.Г. Изолированное государство / пер. Е.А. Торнеус; под ред. и с предисл. А.А. Рыбникова. М.: Экономическая жизнь, 1926. 326 с.
4. Ленин В.И. Аграрный вопрос в России к концу XIX века. URL: <https://leninism.ru/works/55-tom-17/2746-agrarnyj-vopros-v-rossii-k-konczu-xix-veka.html>
5. Продукция сельского хозяйства // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/FkvURJd6/met_sx_prod.html (дата обращения: 18.09.2025).
6. Статистика и аналитика // Росреестр. URL: <https://rosreestr.gov.ru/open-service/statistika-i-analitika/>

References

1. Smit A. Issledovanie o prirode i prichinah bogatstva narodov [An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations], translated from English by P. Klyukin. Moscow, Eksmo, 2022, 1056 p. (In Russ.).
2. Rikardo D. Sochineniya. Vol. 3. Stat'i po agrarnomu voprosu i kriticheskie primechaniya k knige Mal'tusa [Essays. Vol. 3. Articles on the Agrarian Question and Critical Notes on Malthus's Book]. Moscow, Gospolitizdat, 1955, 296 p. (In Russ.).
3. Tyunen I.G. Izolirovannoe gosudarstvo [The Isolated State], translated by E.A. Torneus, edited by A.A. Rybnikov. Moscow, Ekonomicheskaya zhizn', 1926, 326 p.
4. Lenin V.I. Agrarnyj vopros v Rossii k koncu XIX veka [The Agrarian Question in Russia by the End of the 19th Century]. (In Russ.). Available at: <https://leninism.ru/works/55-tom-17/2746-agrarnyj-vopros-v-rossii-k-konczu-xix-veka.html>
5. Produktiya sel'skogo hozjstva [Agricultural Products], *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/FkvURJd6/met_sx_prod.html (accessed by 18 September 2025).
6. Statistika i analitika [Statistics and Analytics], *Rosreestr* [Rosreestr]. (In Russ.). Available at: <https://rosreestr.gov.ru/open-service/statistika-i-analitika/>

REGIONAL FEATURES AND KEY FACTORS OF STRUCTURAL CHANGES IN THE AGRO-INDUSTRIAL SECTOR OF THE ECONOMY

The development of the agro-industrial sector of the economy is highly dependent on regional factors. Dynamically evolving technologies in crop production, livestock farming, and the food industry are leading to inevitable changes in the structure of economic entities in the agro-industrial sector. Digitalization processes, which are designed to improve the level of food security in our country, also play a certain role. Today, the development of the agro-industrial sector is facing increasing pressure from a combination of factors. Regional factors are clearly having a significant impact on the changing structure of agro-industrial enterprises. Significant regional peculiarities are observed in economic, social, demographic, climatic,

scientific and technical factors. The article examines the features of structural changes in the agro-industrial sector of the regions of the Volga Federal District, occurring at the present stage under the influence of a combination of factors. An analysis of changes in the share of ownership of agricultural land in the regions of the district was conducted and they were grouped depending on the area of land and the share of private ownership, ownership of legal entities, state and municipal ownership. Prospective directions for structural changes in the agro-industrial sector of the Volga Federal District regions are proposed.

Keywords: regional factors of agro-industrial complex development, structural changes in the agro-industrial complex, regional structure of the agro-industrial sector, structure of economic entities in the regional agro-industrial complex.

JEL: B52, L1, O13, Q15, Q24, Q28, R14

Дата поступления – 10.11.2025

Принята к печати – 01.12.2025

ЗИНЧУК Галина Михайловна

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления;

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

e-mail: Zinchuk.GM@rea.ru

МАКСИМОВА Татьяна Павловна

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории;

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

e-mail: maksimova.tp@rea.ru

ZINCHUK Galina M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor of the Department of State and Municipal Administration;

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

e-mail: Zinchuk.GM@rea.ru

MAKSIMOVA Tatiana P.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor Department of Economic Theory;

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

e-mail: maksimova.tp@rea.ru

Для цитирования:

Зинчук Г.М., Максимова Т.П. Региональные особенности и ключевые факторы структурных изменений в агропромышленной сфере экономики // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 84–97. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-84-97>

Е.Ф. НИКИТСКАЯ, М.А. ВАЛИШВИЛИ

ТРЕНДЫ РАЗВИТИЯ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

Топливо-энергетический комплекс (ТЭК) России выступает важнейшим фактором устойчивого развития, промышленного роста, сбалансированности бюджета и внешнеэкономической активности страны, формируя основу национального энергетического потенциала. Обеспечение энергетической независимости, стабильной работы отраслевой инфраструктуры, технологического суверенитета и экспортной ориентации требует системного подхода, включающего эффективное государственное регулирование, участие ведущих корпоративных игроков и адаптацию к внешнеэкономическим вызовам. В статье представлен обзор тенденций развития ТЭК России в условиях энергопереходов, вызванных сменами технологических укладов. Рассмотрены структурные особенности ТЭК, которые не являются исключительно внутренним результатом стратегического планирования, а во многом формируются под воздействием внешнеэкономических и геополитических факторов. Показано, что структура топливно-энергетического комплекса не вполне соответствует видам экономической деятельности крупнейших корпораций отрасли, которые являются многопрофильными вертикально интегрированными организациями. Особое внимание уделено вопросам распределения объемов добычи первичных углеводородов в пользу нефти и газа, что обусловлено особенностями мировых технологических трендов. Освещено современное состояние проблемы зависимости российской экономики от наполняемости федерального бюджета за счет экспорта углеводородных энергоносителей. На основе аналитических расчетов по данным официальной бухгалтерской отчетности выявлены признаки кризисного финансового развития крупнейших корпораций ТЭК, усилившиеся к 2024 г. под воздействием высокой ключевой ставки. Кроме того, у ряда топливно-энергетических компаний возникла тенденция перевода активов в долгосрочные финансовые вложения за счет чего эти компании приобрели черты инвестиционных, а не производственных организаций. Рассмотрен процесс институционализации цифрового перехода ТЭК посредством планомерной реализации государственной энергетической политики, подчеркнута необходимость достижения устойчивого баланса между производством и потреблением энергии, рационального использования природных ресурсов, адаптации к инфраструктурным и технологическим ограничениям.

Ключевые слова: топливно-энергетический комплекс, топливно-энергетический баланс, энергопереходы, структура энергодобычи, финансовые коэффициенты, финансовые вложения, цифровая трансформация.

JEL: Q35, Q43, Q48, G39

Топливо-энергетический комплекс России, являясь первичным сектором и локомотивом экономики, формирует основу национального энергетического потенциала, обеспечивает промышленную и финансовую стабильность государства. Нарастающие внешне-экономические вызовы, санкционные ограничения, нестабильность глобальных энергетических рынков и снижение доступа к иностранным технологиям требуют усиления внутренней устойчивости отрасли. В этих условиях особенно важным становится обеспечение бесперебойного функционирования ТЭК, его способности адаптироваться к меняющимся условиям, поддерживать экономическую стабильность и удовлетворять как экспортные, так и внутренние потребности страны. ТЭК России является *стратегическим сектором*, от стабильной работы которого зависит экономическая и национальная безопасность. Поэтому проблемы и перспективы развития ТЭК находятся в центре внимания государственного регулирования, нацеленного на обеспечение технологической независимости, надежности инфраструктуры, воспроизводство ресурсной базы и способности к модернизации.

Характеристика структурных особенностей ТЭК России

ТЭК России является ключевым структурным звеном, обеспечивающим энергетическую, промышленную и финансовую стабильность государства. Он представляет собой совокупность отраслей, осуществляющих полный цикл энергетического производства — от разведки, добычи, переработки и транспортировки энергоносителей до их распределения, сбыта и конечного потребления¹. Структура образует замкнутый технологический и логистический цикл, в рамках которого осуществляется непрерывное энергетическое обеспечение страны и формируется экспортный потенциал. Наглядно структура ТЭК в разрезе соответствующих подотраслей отражена на *рисунке 1*.

Представленная на *рисунке 1* структура имеет *условный характер*, поскольку крупные вертикально интегрированные компании отрасли являются многопрофильными, контролируют основные объемы добычи, транспортировки и переработки нефти и газа. Рассмотрим примеры деятельности лидеров рейтинга крупнейших компаний ТЭК, находящихся в отрыве по выручке от других компаний (см. *табл. 1*). К ним

¹ Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/44297>

относятся ПАО «Газпром» (10 714,7 млрд руб.), ПАО «НК «Роснефть» (10 139,0 млрд руб.), ПАО «Лукойл» (6 706,8 млрд руб.), ПАО «Татнефть» (2 076,6 млрд руб.), «Интер РАО» (1 548,4 млрд руб.), ПАО Новатэк (1 545,9 млрд руб.)².

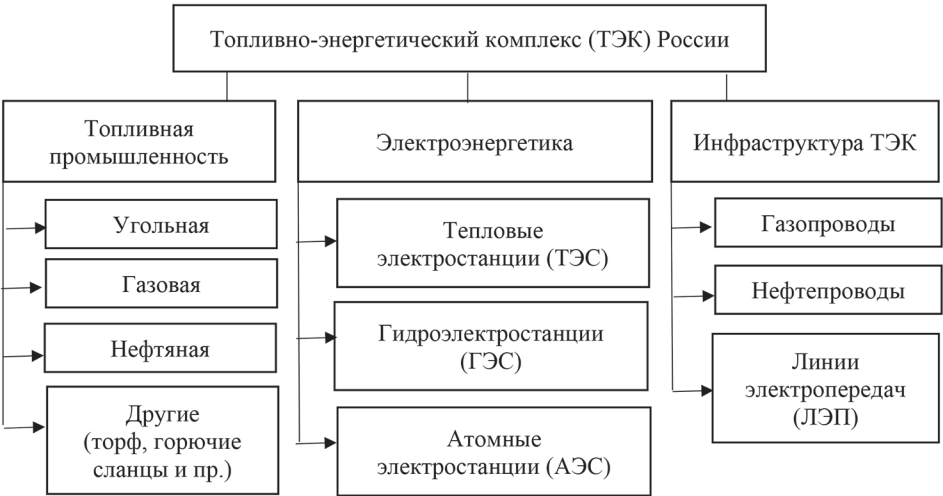


Рис. 1. Структура ТЭК России

Источник: [1].

Т а б л и ц а 1

Основные виды деятельности крупнейших компаний ТЭК России

Наименование компании	Основные виды деятельности
1	2
ПАО «Газпром»	Геологоразведка, добыча; транспортировка, хранение, переработка и реализация газа, газового конденсата и нефти; реализация газа в качестве моторного топлива; производство и сбыт тепло- и электроэнергии
ПАО «НК «Роснефть»	Поиск и разведка месторождений углеводородов; добыча нефти, газа и газового конденсата; нефтепереработка и нефтехимия; реализация нефти, газа, продуктов их переработки на территории России и за рубежом
ПАО «Лукойл»	Разведка и добыча газа и нефти; производство нефтепродуктов и нефтехимии; реализации произведенной продукции в России, США, Западной, Восточной Европе, через нефтебазы и автозаправочные станции и комплексы; генерация, транспортировка и реализация тепловой и электроэнергии

Источник: составлено по: [2–6].

² РБК представляет рейтинг крупнейших по выручке компаний России. URL: <https://pro.rbc.ru/rbc500>

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2
ПАО «Татнефть»	Нефтегазодобыча, нефтепереработка, нефтегазохимия, шинный бизнес, сеть АЗС, композитный кластер, электроэнергетика, разработка и производство оборудования для нефтегазовой отрасли
ПАО «Интер РАО»	Генерация электрической и тепловой энергии; энерготрейдинг; розничная торговля электроэнергией; энергетическое машиностроение; инжиниринг и энергетическое строительство; отраслевые информационные технологии

Топливо-энергетический баланс России *отражает устойчивую зависимость страны от углеводородных источников* и характеризуется следующей структурой по объему добычи первичных энергоресурсов, представленной на *рисунке 2*. Как следует из *рисунка 2*, в 2023 г. порядка 40% приходилось на нефть и нефтепродукты; добыча природного газа приближалась к этому уровню, составляя 34%; уголь в меньшинстве – 14%. К прочим видам энергоресурсов относятся торф, сланцы и возобновляемые источники энергии, их присутствие в энергетическом балансе малозначительно – менее 5%.

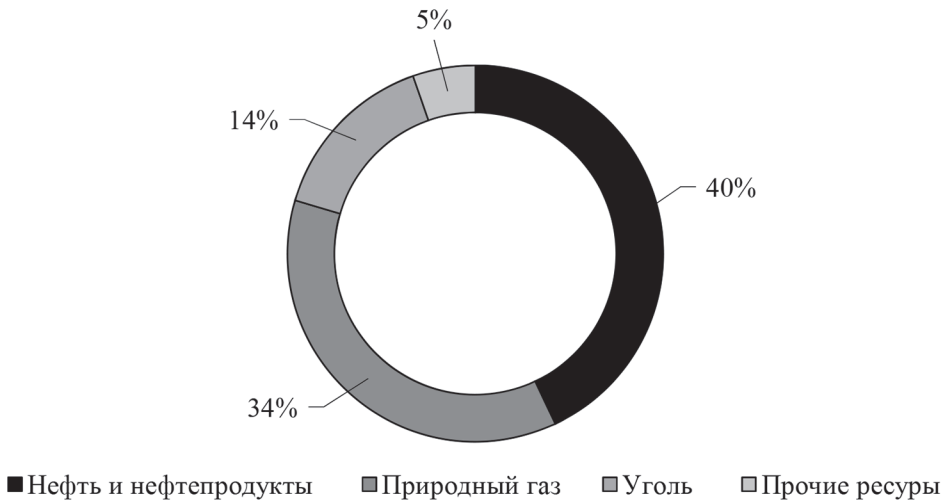


Рис. 2. Топливо-энергетический баланс России за 2023 г, в %

Источник: [7].

По итогам 2024 г. добыча газа возросла до величины 685 млрд м³ (+7,6% к 2023 г.)³; добыча каменного угля не изменилась (в 2023 и 2024 гг. – 430 млн т)⁴; информация о добыче нефти с 2023 г. не публикуется

³ Новак А. ТЭК России – надежность, устойчивость, развитие. URL: <https://energy-policy.ru/tek-rossii-nadezhnost-ustojchivost-razvitie/business/2025/01/30/>
⁴ Производство основных видов продукции в натуральном выражении. URL: https://rosstat.gov.ru/enterprise_industrial

на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2023 г. № 1074-р⁵.

Сложившуюся структуру энергодобычи можно объяснить происходящими *изменениями в технологической структуре экономики*. Речь идет об процессе энергопереходов, т.е. о смене энергоносителей при переходе к новым технологиям и смене технологических укладов. Хорошо известно распределение базовых энергоносителей в ходе технического прогресса — уголь относят ко второму технологическому укладу, нефть — к третьему и четвертому. Далее на смену приходят газ, атомная энергетика и альтернативные источники энергии, относящиеся к пятому и шестому укладам [8]. Но это не означает полного отказа от их использования в изменяющихся технологических условиях, во-первых, в силу многоукладности экономики, во-вторых, по причине открытия других способов применения в качестве сырья в химической промышленности.

Тем не менее газовый сектор обеспечивает более половины топливно-энергетического баланса и играет ключевую роль в генерации электроэнергии и теплоснабжении; нефтяной сектор ориентирован как на внутренний рынок, так и на экспорт, причем значительная часть нефти и нефтепродуктов поставляется за рубеж; угольный сектор остается важным источником топлива для ТЭС и металлургии, особенно в восточных регионах.

Топливо-энергетический комплекс как источник формирования бюджетных доходов России

Добыча и экспорт топливно-энергетических полезных ископаемых на протяжении длительного периода времени и вплоть до сегодняшнего дня были и остаются значимыми статьями доходов федерального бюджета, *обеспечивая финансовую стабильность в стране*. С 2018 по 2024 г. среднее значение доли нефтегазовых доходов в совокупных доходах бюджета составило более 36% (см. рис. 3). Небольшая просадка в 2020–2021 гг. характеризуется общим спадом мировой экономики, вызванным пандемией коронавируса, вследствие чего международный энергетический рынок схлопнулся. Значительное воздействие на объемы добычи нефти в России оказывают обязательства, принятые в рамках соглашения ОПЕК+ с 2020 г., включая добровольные дополнительные сокращения производства.

Если говорить о структурной перестройке экономики России ввиду имеющихся санкционных ограничений, следует отметить показатели 2022 и 2024 гг. В эти годы объем нефтегазовых доходов в абсолютном выражении составил в среднем 11 358,65 млрд руб., но в процентном соотношении к нефтегазовым доходам в общем объеме доходов их доля уменьшилась с 41,6 до 30,3%, а к ВВП — с 7,4 до 5,5%.

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2023 г. № 1074-р «О приостановлении до 1 апреля 2026 года предоставления и распространения официальной статистической информации» (ред. от 12.04.2025). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202304280072>

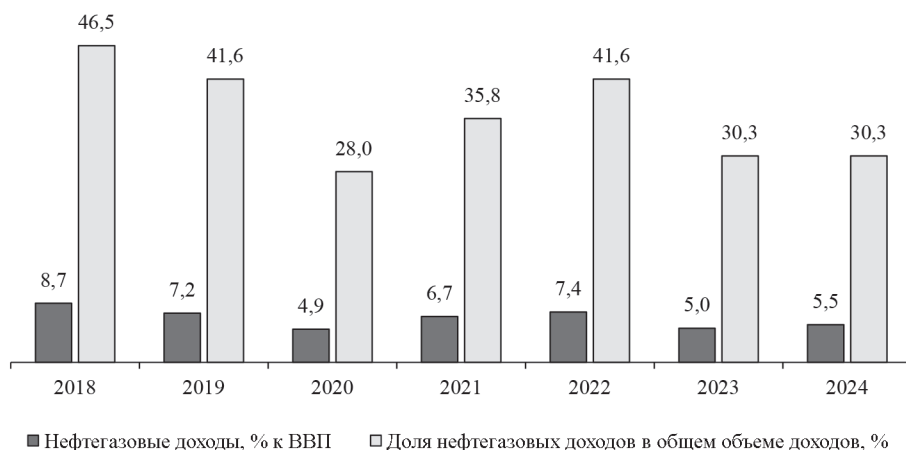


Рис. 3. Показатели нефтегазовых доходов за 2018–2024 гг.

Источник: [9].

Экспорт углеводородного сырья и продуктов, выработанных из нефти, сократился (см. рис. 4). Этот спад стал следствием санкций, которые напрямую коснулись российской нефтеперерабатывающей отрасли. Главными покупателями российской нефти стали Китай и Индия, а дизельного топлива – Саудовская Аравия, отправляющая собственные объемы покупателям в страны Евросоюза, закрывая внутренний спрос импортом из России.

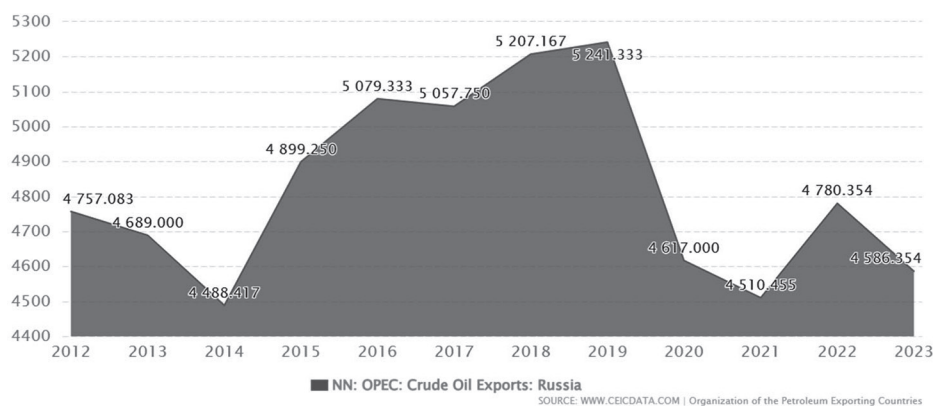


Рис. 4. Экспорт сырой нефти из России в 2012–2023 гг., в баррелях в сутки

Источник: [10].

Кроме того, на объем и структуру нефтегазовых доходов повлияло изменение налогового и таможенного законодательства в связи с продолжением налогового маневра, суть которого заключается в поэтапном замещении экспортной пошлины на нефть увеличенной ставкой НДС (см. рис. 5).



Рис. 5. Динамика НДС и экспортной пошлины в 2018–2024 гг., в млрд руб.

Источник: [11].

На первом этапе реализации маневра (2014–2017 гг.) произошло снижение экспортной пошлины с 59 до 30%, а базовая ставка НДС выросла с 493 до 919 руб. за 1 т. Ставки экспортных пошлин на нефтепродукты были увеличены, а ставки акцизов на моторное топливо – снижены.

Второй этап (2018–2024 гг.) подразумевал сокращение экспортной пошлины к 2024 г. с 30 до 0%. В формулу расчета НДС был введен поправочный коэффициент, в 2019 г. составлявший 0,167, а в 2021 г. – 1. Таким образом, *налоговая нагрузка была перераспределена в сторону добычи*, а не экспорта, цена нефти уравнивалась и для экспорта, и для внутреннего рынка.

Достаточно сложная ситуация сложилась в отечественной угольной промышленности. После 2022 г. *угольные компании столкнулись с рядом проблем*: снижение экспортных объемов, падение цен на продукцию и финансовые убытки. Более половины угольных компаний завершили 2024 г. с финансовыми потерями (см. рис. 6).

Основной причиной таких неутешительных результатов стала конкуренция на рынке, давящая на цены металлургических (коксуемых) марок угля. В Китае и Индии наблюдается рост добычи и экспорта на азиатские рынки при одновременном сокращении потребления и переводе ТЭС на местное топливо. *Экспорт падает быстрыми темпами*: в 2023 г. – 213 млн т, в 2024 г. – 194 млн т, по итогам 2025 г. может достичь 189 млн т.

По данным Международного энергетического агентства, объем мировой торговли углем в 2024 г. вырос на 6,2%, до рекордного показателя в 1,55 млрд т. Эксперты прогнозируют сохранение тренда и в 2025 г., а значит, тенденция к снижению цен сохранится⁶.

⁶ World Energy Outlook 2025. URL: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/dfe5daf4-dbc1-4533-abeb-fafbf1faee0f9/WorldEnergyOutlook2025.pdf>

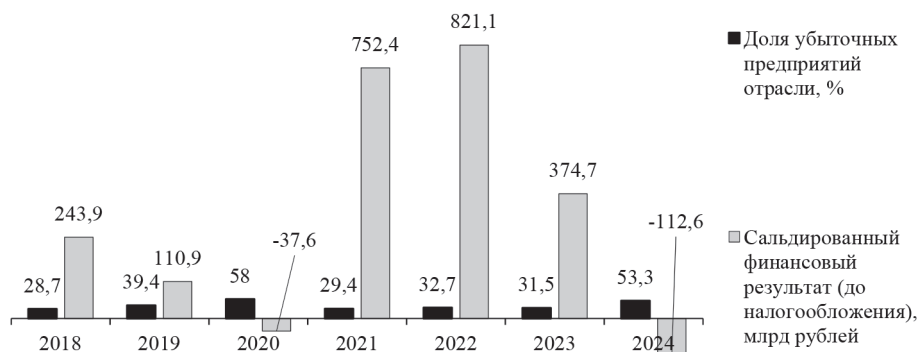


Рис. 6. Динамика прибыльности (убыточности) угольных компаний Российской Федерации в 2018–2024 гг.

Источник: [12].

Российскому энергетическому углю сложно конкурировать на мировом рынке ввиду не только двукратного снижения экспортных цен, но и в связи ростом логистических издержек на 20–30%. В результате экспортеры работают с минимальной или даже отрицательной прибылью. Некоторые крупные предприятия, включая «СДС-Уголь», ПАО «Южный Кузбасс», АО «УК «Северный Кузбасс» и ООО «УК «Анжерская-Южная», временно приостановили свою работу из-за финансовых потерь и уменьшения объемов продаж, а ООО «Шахта «Инская» находится в процессе банкротства.

Особенности финансового состояния крупнейших компаний ТЭК России

Федеральное правительство обратило внимание на проблему неудовлетворительного финансового состояния многих нефинансовых коммерческих организаций⁷, расширив с 2025 г. полномочия налоговых органов, начавших осуществлять мониторинг и оценку финансового состояния компаний, выдавать по результатам выписки, а также получивших право предоставлять внешним пользователям соответствующую информацию в рамках проверки контрагентов⁸. Отраслевые лидеры ТЭК России также демонстрируют признаки кризисного финансового состояния, это показывают расчеты финансовых коэффициентов по данным официальной бухгалтерской отчетности, представленные в *таблице 2*.

⁷ Среди ключевых проблем ТЭК России эксперты называют следующие: кризисное финансовое состояние многих энергетических, нефтяных, газовых и угольных компаний; дефицит инвестиций, необходимых для модернизации и расширения масштабов деятельности компаний в отраслях ТЭК; массовые неплатежи потребителей энергоресурсов; повышенный износ основных фондов, достигший 80%, в т.ч. длительный срок эксплуатации действующих газопроводов с одновременным замедлением ввода новых (см. Состояние основных фондов в отраслях ТЭК. URL: <https://neftegaz.ru/analysis/equipment/330702-sostoyanie-osnovnykh-fondov-v-otraslyakh-tek/>)

⁸ Федеральный закон от 23 июля 2025 г. № 254-ФЗ «О внесении изменения в Закон Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации».

Т а б л и ц а 2

**Показатели финансового состояния крупнейших компаний ТЭК России
в 2021 и 2024 гг.**

Организации	Коэффициент текущей ликвидности		Коэффициент автономии		Коэффициент обеспеченности оборотных активов собственными средствами		Рентабельность продаж, %		Коэффициент оборачиваемости активов	
	2021	2024	2021	2024	2021	2024	2021	2024	2021	2024
ПАО «Газпром»	1,99	1,33	0,67	0,62	-0,15	-1,53	30,64	-3,15	0,35	0,24
ПАО «НК Роснефть»	1,61	1,20	0,20	0,19	-0,93	-1,12	12,9	12,80	0,57	0,67
ПАО «Лукойл»	0,85	0,96	0,49	0,47	-0,42	-0,15	29,7	23,15	1,25	1,10
ПАО «Татнефть»	2,37	2,74	0,7	0,66	0,57	0,38	19, 0	1,0	0,29	0,26
ПАО «РусГидро»	1,87	2,85	0,80	0,57	-0,02	-0,65	40,0	47,16	0,17	0,19
ГК «Интер РАО»	1,33	1,21	0,65	0,58	0,22	0,17	25,8	-11	0,10	0,07
АО «Концерн Росэнергоатом»	0,0006	5,03	0,87	0,89	0,45	0,55	36,7	31,3	0,24	0,05
ПАО АНК «Башнефть»	3,45	1,97	0,57	0,75	0,10	0,57	16,4	12,7	0,99	0,89
ПАО «Новатэк»	3,35	3,39	0,83	0,73	0,57	0,48	20,6	17	0,54	0,40

Источник: рассчитано по: [13–21].

К оценке приняты показатели, характеризующие платежеспособность (коэффициент текущей ликвидности), финансовую устойчивость (коэффициенты автономии и обеспеченности оборотных активов собственными средствами), рентабельность продаж и деловую активность (коэффициент оборачиваемости активов).

Первое, на что необходимо обратить внимание — по многим показателям финансовое положение рассматриваемых организаций было неудовлетворительным в 2021 г., а к 2024 г. кризисное финансовое развитие еще более обострилось. В особенности это затронуло показатель рентабельности, резко снизившийся у ПАО «Татнефть», а у ПАО «Газпром» и ГК «Интер РАО», достигший уровня убыточности операционной деятельности. Следует отметить, что в этой связи Центральный Банк России выявил ухудшение финансового состояния более 70 крупнейших организаций, отнеся к основным дестимулирующим факторам расширение западных санкций и высокое значение ключевой ставки.

Как указывает РБК, высокая ключевая ставка является главной угрозой для бизнеса⁹. *С этим вряд ли можно согласиться*, поскольку в 2021 г. ключевая ставка находилась в интервале 7,5 – 4,25%¹⁰, при этом финансовое состояние большинства крупнейших компаний ТЭК по показателям общей платежеспособности, обеспеченности оборотных активов собственными средствами и оборачиваемости активов находилось на неудовлетворительном уровне.

На наш взгляд, причина такого положения заключается не только в ключевой ставке Центробанка, но и *в игнорировании канонов финансово-го менеджмента*, предписывающего обеспечение рекомендуемых значений для ключевых показателей финансового состояния. Единственным параметром, соответствующим нормативному ограничению у большинства исследуемых организаций на протяжении 2021–2024 гг., является коэффициент автономии, связанный с финансовой независимостью (не менее 0,5, или 50%). Выбывается из этого ряда ПАО «НК Роснефть» – значение показателя крайне низкое, на уровне 20%.

Коэффициент автономии характеризует долю долгосрочных и краткосрочных обязательств в пассивах организаций, соответственно, прямым образом предопределяет их платежеспособность – меньший объем долговых обязательств способствует повышению платежных возможностей и наоборот. Но это в теории, а фактически при наличии достаточного уровня финансовой независимости у отдельных крупных компаний ТЭК взаимосвязь с платежеспособностью нарушается. Пример тому – корпорации ПАО «Газпром» и ГК «Интер РАО», финансовое положение которых сочетает в себе удовлетворительный уровень финансовой автономии и близкий к критическому уровень общей платежеспособности.

Возникают вопросы и к структуре внеоборотных активов ряда корпораций ТЭК в части долей основных средств и финансовых вложений (см. табл. 3). Основные средства относятся к долгосрочным активам, представляющим собой важнейшую часть имущества, используемую для производственно-хозяйственной деятельности. При рациональной организации хозяйственного процесса доля основных средств в составе внеоборотных активов должна быть преобладающей, что в наибольшей степени характерно для АО «Концерн Росэнергоатом» (порядка 90%), а в меньшей, но все же превышающей 50%, – для ПАО «Газпром» и ПАО «РусГидро». В отношении остальных корпораций расчеты показывают иную картину: при низкой, в отдельных случаях крайне низкой, доле основных средств преобладающей становится доля финансовых вложений. Особенно в этом отношении выделяются три корпорации – ПАО «Лукойл», ГК «Интер РАО» и ПАО «Новатэк» (около 100%).

⁹ РБК: главная угроза для бизнеса в 2025 году – высокая ключевая ставка. URL: <https://pravo.ru/news/256467/>

¹⁰ Ключевая ставка и ставка рефинансирования (подготовлено экспертами компании «Гарант»). URL: <https://base.garant.ru/10180094/>

Т а б л и ц а 3

**Доля основных средств и финансовых вложений в структуре
внеоборотных активов крупнейших компаний ТЭК России
за период 2020–2024 гг., %**

Организации	Доля основных средств					Доля финансовых вложений				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
ПАО «Газпром»	66,8	64,8	71,6	64,8	65,4	27,5	30,7	22,2	29,1	26,7
ПАО «НК Роснефть»	18,5	18,9	25,5	26,8	27,3	75,9	75,3	68,7	67,6	65,7
ПАО «Лукойл»	1,1	1,2	0,4	0,5	0,4	97,6	98,3	99,2	99	98,3
ПАО «Татнефть»	58,3	54,8	71,8	62,3	64,2	31,1	37,7	25,7	31,6	30,5
ПАО «РусГидро»	56,3	60	64,5	68,2	73	43	39,4	34,8	31,1	26,2
ГК «Интер РАО»	0,8	0,6	0,6	0,6	0,5	99,2	93,7	94,3	96,3	93,7
АО «Концерн Росэнергоатом»	90,8	90,4	89	88	88,4	3,7	3,9	4,7	4,9	6,2
ПАО АНК «Башнефть»	39,6	41,5	52,3	53,1	56,2	48	46,4	39,8	38,7	35,1
ПАО «Новатэк»	1,5	0,4	1,3	1,6	1,5	98,2	98,3	98,1	97,9	97,8

Источник: рассчитано по: [13–21].

Финансовые вложения в составе внеоборотных активов являются долгосрочными, относятся к прочей (финансовой) деятельности и имеют следующие направления реализации коммерческими нефинансовыми организациями:

- государственные и корпоративные ценные бумаги с определенными сроками обращения и стоимостью погашения;
- вклады в уставные капиталы других предприятий и организаций;
- выданные процентные займы и банковские депозиты¹¹.

Финансовые вложения представляют собой размещение свободных денег, приносящее доход, с расчетом на экономический эффект в виде выгоды в различных ее формах (дивиденды, проценты, увеличение стоимости и т.п.). По сути, такие вложения нацелены на извлечение пассивного дохода, но тогда они имеют смысл при достаточно высоком уровне эффективности. Именно этот аспект позволяют оценить расчетные показатели, подставленные в *таблице 4*.

¹¹ Приказ Минфина Российской Федерации от 10 декабря 2002 г. № 126н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Учет финансовых вложений» ПБУ 19/02».

Т а б л и ц а 4

**Эффективность финансовых вложений крупнейших компаний
ТЭК России за период 2020-2024 гг., %**

Организации	2020	2021	2022	2023	2024
ПАО «Газпром»	8,8	10,8	20,0	18,4	18,1
ПАО «НК Роснефть»	2,1	1,7	—	1,2	1
ПАО «Лукойл»	1,9	1,8	3,7	3,8	5,9
ПАО «Татнефть»	10,4	3,5	8,4	24,1	15,5
ПАО «РусГидро»	1,5	1,3	1,3	2,2	2,9
ГК «Интер РАО»	5,8	4,0	8,2	13,2	17,6
АО «Концерн Росэнергоатом»	0,003	19	35,7	38,1	1
ПАО АНК «Башнефть»	0,02	0,02	0,04	0,03	0,04
ПАО «Новатэк»	8,6	25,8	63,0	25,4	16,3

Источник: рассчитано по: [13–21].

Как показано в *таблице 4*, эффективность финансовых вложений ПАО «Газпром», ГК «Интер РАО», АО «Концерн Росэнергоатом» за 2020–2024 гг. имеет значительную волатильность. Как следствие, их финансовая деятельность сопряжена с высоким риском и непредсказуемостью будущей доходности. Особо отметим, что финансовая деятельность ПАО «НК Роснефть», ПАО «РусГидро», ПАО АНК «Башнефть» *лишена экономического смысла*, поскольку осуществляется на уровне, близком к неприбыльности. Таким образом, системообразующие компании *допускают переток активов* из реального сектора экономики в финансовый. Это *противоречит приоритетам государственной политики*, направленным на долгосрочную технологическую, инфраструктурную и управленческую устойчивость отрасли, в т.ч. за счет ее цифровизации.

Цифровой переход ТЭК России

Последние несколько лет наблюдается трансформация глобального энергетического рынка, вызванного внедрением передовых цифровых технологий. Согласно данным Всемирного экономического форума, цифровая трансформация может принести электроэнергетическому сектору 1,3 трлн долл. США в случае перехода на цифровые технологии¹². Данная трансформация требует адекватного ответа со стороны ТЭК в России, поскольку очевидно, что его цифровизация повысит устой-

¹² The electricity industry: uncovering value through digital transformation. URL: <http://reports.weforum.org/digital-transformation/wpcontent/blogs.dir/94/mp/files/pages/files/dti-electricity-industry-slideshare.pdf>

чивость ТЭК, обеспечивая гибкость, управляемость и технологическое обновление отрасли.

Процесс институционализации цифрового перехода ТЭК проходит сверху вниз посредством планомерной и всесторонней реализации государственной энергетической политики. В 2018 г., а затем в 2020 г. с опубликованием Указов Президента России¹³ Правительство объявило цифровую трансформацию приоритетной национальной целью, направленной на ускорение технологического прогресса и стимулирование экономического роста.

Целевые ориентиры и приоритеты цифровой трансформации ТЭК заложены в системе документов государственного стратегического планирования: ведомственном проекте «Цифровая энергетика», Стратегии цифровой трансформации ТЭК до 2030 г.¹⁴, Энергетической стратегии до 2050 г.¹⁵

Следует отметить, что документы стратегического планирования не содержат исчерпывающего перечня потенциальных эффектов цифровой трансформации ТЭК, выраженных в конкретных индикаторах, имеются лишь разрозненные данные. Например, Стратегия цифровой трансформации указывает в качестве целевого ориентира достижение уровня 5% доли выручки компаний ТЭК от новых услуг на базе цифровых технологий. Энергетическая стратегия до 2050 г. крайне скупо описывает целевые индикаторы, из немногих показателей в контексте цифровизации следует указать четырехкратный рост к 2050 г. количества ежегодных внедрений отечественных технологий, оборудования, материалов и специализированного программного обеспечения в ТЭК. В рамках Стратегии цифровой трансформации ТЭК до 2030 г. разработан проект «Повышение уровня готовности топливно-энергетического комплекса к внедрению технологий искусственного интеллекта», содержащий такой показатель как «количество эксплуатируемых дата-сетов в “песочнице данных”»¹⁶ с целевым значением 5 штук к 2026 г.

Обеспокоенность достижимостью поставленных целей стратегического характера вызывает ориентация компаний ТЭК на самофинансирование внедрения цифровых технологий. Вклад организаций топливно-энергетического комплекса в общие затраты российских компаний на внедрение и использование цифровых технологий неве-

¹³ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

¹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 марта 2024 г. № 581-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации топливно-энергетического комплекса до 2030 года».

¹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2025 г. № 908-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2050 года».

¹⁶ Под «песочницей данных» понимается изолированная среда для проведения экспериментов, тестирования и исследования данных, обеспечивающая безопасную работу с реальными или смоделированными данными.

лик — всего 114,7 млрд руб. Это 3,5% от валовых внутренних затрат на развитие цифровой экономики организаций всех отраслей в 2023 г. [22]. Общие тенденции цифровизации компаний ТЭК представлены в таблице 5. Из представленных данных следует, что лишь малая доля компаний добывающей промышленности и сферы обеспечения энергией готовы использовать передовые цифровые технологии в своей работе.

Т а б л и ц а 5

Тенденции цифровизации организации ТЭК, % от общего числа организаций за период 2020–2023 гг.

Цифровая технология	Добыча полезных ископаемых				Обеспечение энергией			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Облачные сервисы	19,0	19,8	20,0	18,5	19,4	20,6	23,5	23,8
Цифровые платформы	13,2	10,8	10,6	11,6	16,6	13,4	13,4	17,4
Технологии сбора, обработки и анализа больших данных	21,8	25,0	25,6	12,8	23,7	25,1	25,2	15,7
Геоинформационные системы	18,8	18,5	16,9	18,0	19,9	18,2	17,6	19,2
Интернет вещей	14,6	15,4	13,9	13,2	15,9	16,8	16,5	18,1
RFID-технологии	14,0	16,0	16,0	15,5	13,8	14,6	14,1	15,4
Технологии искусственного интеллекта	2,5	2,9	3,4	2,1	3,3	3,7	4,8	4,6
Промышленные роботы / автоматизированные линии	4,2	2,9	3,6	3,8	2,0	2,1	1,6	1,8
Аддитивные технологии	—	—	1,0	1,3	—	—	0,7	1,3
Цифровой двойник	—	—	2,1	2,2	—	—	2,1	3,3

Источник: составлено по: [22].

Наблюдается интерес к технологиям сбора, обработки и анализа больших данных. Однако доля организаций, их использующих, сократилась практически вдвое к 2023 г. В ответ на вызовы и внешние угрозы с 2022 г. стали использоваться аддитивные технологии и цифровые двойники¹⁷.

Цифровизация и инновации в энергетике реализуются через проекты Минэнерго России и разработок Национальной технологической

¹⁷ Первые проекты внедрения цифровых двойников связаны с реализацией арктических проектов: в Архангельской области созданы цифровые двойники котельных, Мурманской области — цифровой двойник самого северного Восточно-Мессояхского месторождения.

инициативы. В рамках ведомственного проекта «Цифровая энергетика» формируется нормативная база и внедряются цифровые технологии: автоматизированные системы управления, цифровые двойники и аналитика на базе больших данных. Параллельно действует дорожная карта «Энерджинет» НТИ¹⁸, ориентированная на интеллектуальные сети, распределенную генерацию, хранение энергии и ИИ в управлении энергосистемой. До конца 2024 г. в рамках проекта «Единая техническая политика» реализуются десятки пилотных цифровых решений на объектах крупнейших компаний. Эти проекты охватывают интеллектуальный учет, автоматизацию подстанций и предиктивную аналитику, позволяя сократить потери энергии и повысить надежность энергоснабжения. Дополнительно инновации поддерживаются через конкурсы и фонды, включая инициативы «Сколково» и «Россетей».

Несмотря на значимость и перспективность внедрения новых технологий, компании ТЭК не спешат с цифровой трансформацией и лишь точно применяют наиболее востребованные технологии. Основными барьерами становятся дефицит компетенций в цифровой сфере, недостаток финансирования и высокая технологическая импортозависимость. Помимо этого, компании отрасли фактически дезориентированы ввиду *отсутствия единой государственной концепции* в области формирования и развития цифровой энергетики России.

* * *

Являясь фундаментальным сектором российской экономики, ТЭК обеспечивает надежное энергоснабжение, модернизацию сетевой инфраструктуры и рациональное использование ресурсной базы. Развитие ТЭК России требует достижения баланса между производством и потреблением энергии, рационального использования природных ресурсов, адаптации к технологическим и инфраструктурным ограничениям, а также реализации государственной политики, направленной на обеспечение долгосрочной энергетической и экономической стабильности.

Формирование устойчивого развития ТЭК России в современных условиях нуждается в переходе от концептуального планирования к последовательной реализации практических мероприятий, направленных на устранение рисков и повышение надежности отрасли. В условиях ограниченного доступа к внешним источникам технологий, санкционного давления и высокого уровня физического износа основных фондов устойчивость ТЭК трактуется в первую очередь как способность к стабильному и управляемому функционированию с опорой на внутренние ресурсы и отечественные технологические решения с использованием цифровых технологий.

¹⁸ Дорожная карта «Энерджинет» Национальной технологической инициативы. URL: <https://minenergo.gov.ru/activity/innovative-development-of-industries-fuel-and-energy/roadmap-energy-no-national-technology-initiative>

Список литературы

1. Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2050 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2025 г. № 908-р // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411766542/>
2. О «Газпроме» // ПАО «Газпром». URL: <https://www.gazprom.ru/about/>
3. О компании // Роснефть. URL: <https://www.rosneft.ru/about/>
4. Все о деятельности компании Лукойл // Лукойл. URL: <https://lukoilazs.ru/deyatelnost-kompanii/>
5. О компании // ПАО «Татнефть». URL: <https://www.tatneft.ru/>
6. Группа «Интер РАО» // ПАО «Интер РАО» URL: <https://www.interrao.ru/company/>
7. Гулиев И. А. ТЭК России: итоги года 2023 и ожидания 2024 // Международный институт энергетической политики и дипломатии. URL: <https://www.miepr.mgimo.ru/news/tek-rossii-itogi-2023-i-ozhidaniya-2024/>
8. Татарникова Т. И. Роль технологических укладов в экономическом развитии // Символ науки. 2016. № 3-1. С. 177–179.
9. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2024 год // Счетная палата РФ. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/401/ff0b9feesrrb708eg0t4tiflqm7fhze7/Zaklyuchenie_ob_ispolnenii_FB_2024_20250625.pdf
10. CEIC Data. Официальный сайт. URL: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/russia/crude-oil-exports>
11. Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018–2025 годах // Министерство финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2024_godakh
12. Оценков М. Непотопляемые: как угольные компании России переживут кризис в отрасли // FORBES. URL: <https://www.forbes.ru/sustainability/532979-nerotoplaemye-kak-ugol-nye-kompanii-rossii-perezivut-krizis-v-otrasli>
13. Бухгалтерская (финансовая) отчетность ПАО «Газпром» // Интерфакс – Сервер раскрытия информации. URL: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=934&type=3>
14. Бухгалтерская (финансовая) отчетность ПАО «НК Роснефть» // Интерфакс – Сервер раскрытия информации. URL: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=6505&type=3>
15. Бухгалтерская (финансовая) отчетность ПАО «Лукойл» // Интерфакс – Сервер раскрытия информации. URL: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=17&type=3>
16. Бухгалтерская (финансовая) отчетность ПАО «Татнефть» // Интерфакс – Сервер раскрытия информации. URL: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=118&type=3>
17. Отчетность по МСФО ПАО «РусГидро» // Официальный сайт ПАО «РусГидро». URL: https://rushydro.ru/investors/disclosure/reports/otchetnost-msfo/?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru
18. Бухгалтерская (финансовая) отчетность ГК «Интер РАО» // Интерфакс – Сервер раскрытия информации. URL: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=12213&type=3>

19. Бухгалтерская отчетность АО «Концерн Росэнергоатом» // Официальный сайт Министерства энергетики РФ. URL: https://minenergo.gov.ru/industries/power-industry/investment-programs/ao_kontsern_rosenergoatom

20. Бухгалтерская (финансовая) отчетность ПАО АНК «Башнефть» // Интерфакс – Сервер раскрытия информации. URL: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=1976&type=3>

21. Бухгалтерская (финансовая) отчетность ПАО «Новатэк» // Интерфакс – Сервер раскрытия информации. URL: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=225&type=3>

22. Индикаторы цифровой экономики: 2025: статистический сборник / В.Л. Абашкин, Г.И. Абдрахманова, К.О. Вишневский, Л.М. Гохберг и др. М.: ИСИЭЗ ВШЭ, 2025. 296 с.

References

1. Energeticheskaya strategiya Rossiiskoi Federacii na period do 2050 goda. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 12 aprelya 2025 g. № 908-r. [Energy Strategy of the Russian Federation through 2050. Approved by RF Government Order No. 908-r dated April 12, 2025], *Official'nyi sait Pravitel'stva RF* [Official website of the RF Government]. (In Russ.). Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411766542/>

2. О «Gazpromе» [About Gazprom], *PAO "Gazprom"* [PAO Gazprom]. (In Russ.). Available at: <https://www.gazprom.ru/about/>

3. О компании [About the company], *Rosneft'* [Rosneft]. (In Russ.). Available at: <https://www.rosneft.ru/about/>

4. Vse o deyatel'nosti kompanii Lukoil [All about Lukoil's activities], *Lukoil* [Lukoil]. (In Russ.). Available at: <https://lukoilazs.ru/deyatelnost-kompanii/>

5. О компании [About the company], *PAO "Tatneft'"* [PAO Tatneft]. (In Russ.). Available at: <https://www.tatneft.ru/>

6. Gruppa "Inter RAO" [Inter RAO Group], *PAO "Inter RAO"* [Inter RAO Group]. (In Russ.). Available at: <https://www.interrao.ru/company/>

7. Guliev I. A. TEK Rossii: itogi goda 2023 i ozhidaniya 2024 [Russia's Fuel and Energy Complex: 2023 Results and 2024 Expectations], *Mezhdunarodnyi institut energeticheskoi politiki i diplomatii* [International Institute of Energy Policy and Diplomacy]. (In Russ.). Available at: <https://www.miep.mgimo.ru/news/tek-rossii-itogi-2023-i-ozhidaniya-2024/>

8. Tatarnikova T. I. Rol' tekhnologicheskikh ukladov v ekonomicheskom razvitiі [The Role of Technological Waves in Economic Development], *Simvol nauki* [Symbol of Science], 2016, No. 3-1, pp. 177–179. (In Russ.).

9. Zaklyuchenie Schetnoi palaty Rossiiskoi Federacii na otchet ob ispolnenii federal'nogo byudzheta za 2024 god [Conclusion of the Accounts Chamber of the Russian Federation on the Report on the Execution of the Federal Budget for 2024], *Schetnaya palata RF* [Accounts Chamber of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://ach.gov.ru/upload/iblock/401/ff0b9feesrrb708eg0t4tiflqm7fhze7/Zaklyuchenie_ob_ispolnenii_FB_2024_20250625.pdf

10. CEIC Data. Oficial'nyi sait [CEIC Data. Official Website]. (In Russ.). Available at: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/russia/crude-oil-exports>

11. Svedeniya o formirovanii i ispol'zovanii dopolnitel'nyh neftegazovykh dohodov federal'nogo byudzheta v 2018-2025 godah [Information on the Formation

and Use of Additional Oil and Gas Revenues of the Federal Budget in 2018-2025], *Ministerstvo finansov RF* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2024_godakh

12. Oshchepkov M. Nepotoplyaemye: kak ugol'nye kompanii Rossii perezhivut krizis v otrasli [Unsinkable: How Russian Coal Companies Will Survive the Industry Crisis], *FORBES* [FORBES]. (In Russ.). Available at: <https://www.forbes.ru/sustainability/532979-nepotoplyaemye-kak-ugol-nye-kompanii-rossii-perezivut-krizis-v-otrasli>

13. Buhgalterskaya (finansovaya) otchetnost' PAO "Gazprom" [Accounting (financial) Statements of PJSC Gazprom], *Interfaks – Server raskrytiya informacii* [Interfax – Information Disclosure Server]. (In Russ.). Available at: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=934&type=3>

14. Buhgalterskaya (finansovaya) otchetnost' PAO "NK Rosneft" [Accounting (financial) Statements of PJSC NK Rosneft], *Interfaks – Server raskrytiya informacii* [Interfax – Information Disclosure Server]. (In Russ.). Available at: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=6505&type=3>

15. Buhgalterskaya (finansovaya) otchetnost' PAO "Lukoil" [Accounting (financial) Statements of PJSC Lukoil], *Interfaks – Server raskrytiya informacii* [Interfax – Information Disclosure Server]. (In Russ.). Available at: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=17&type=3>

16. Buhgalterskaya (finansovaya) otchetnost' PAO "Tatneft" [Accounting (financial) Statements of PJSC Tatneft], *Interfaks – Server raskrytiya informacii* [Interfax – Information Disclosure Server]. (In Russ.). Available at: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=118&type=3>

17. Otchetnost' po MSFO PAO "RusGidro" [IFRS Financial Statements of PJSC RusHydro], *Oficial'nyi sait PAO "RusGidro"* [Official Website of PJSC RusHydro]. (In Russ.). Available at: https://rushydro.ru/investors/disclosure/reports/otchetnost-msfo/?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru

18. Buhgalterskaya (finansovaya) otchetnost' GK "Inter RAO" [Accounting (financial) Statements of Inter RAO Group], *Interfaks – Server raskrytiya informacii* [Interfax – Information Disclosure Server]. (In Russ.). Available at: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=12213&type=3>

19. Buhgalterskaya otchetnost' AO "Koncern Rosenergoatom" [Accounting Statements of JSC "Concern Rosenergoatom"], *Oficial'nyi sait Ministerstva energetiki RF* [Official Website of the Ministry of Energy of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://minenergo.gov.ru/industries/power-industry/investment-programs/ao_kontsern_rosenergoatom

20. Buhgalterskaya (finansovaya) otchetnost' PAO ANK "Bashneft" [Accounting (Financial) Statements of PJSC Bashneft], *Interfaks – Server raskrytiya informacii* [Interfax – Information Disclosure Server]. (In Russ.). Available at: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=1976&type=3>

21. Buhgalterskaya (finansovaya) otchetnost' PAO "Novatek" [Accounting (Financial) Statements of PJSC Novatek], *Interfaks – Server raskrytiya informacii* [Interfax – Information Disclosure Server]. (In Russ.). Available at: <https://www.e-disclosure.ru/portal/files.aspx?id=225&type=3>

22. Indikatory cifrovoi ekonomiki: 2025: statisticheskii sbornik [Digital Economy Indicators: 2025: Statistical Digest]. V.L. Abashkin, G.I. Abdrahmanova, K.O. Vishnevskii, L.M. Gohberg et al. Moscow, ISIEZ VShE, 2025, 296 p.

DEVELOPMENT TRENDS OF THE FUEL AND ENERGY COMPLEX OF RUSSIA

Russia's fuel and energy sector is a critical factor in sustainable development, industrial growth, budget balance, and the country's foreign economic activity, forming the foundation of its national energy potential. Ensuring energy independence, stable operation of industry infrastructure, technological sovereignty, and export orientation requires a systemic approach that includes effective government regulation, the participation of leading corporate players, and adaptation to foreign economic challenges. This article presents an overview of development trends in Russia's fuel and energy sector amid energy transitions driven by shifts in technological paradigms. It examines the structural features of the fuel and energy sector, which are not solely the result of strategic planning but are largely shaped by external economic and geopolitical factors. The authors demonstrate that the structure of the fuel and energy sector does not fully correspond to the economic activities of the industry's largest corporations, which are diversified, vertically integrated organizations. Particular attention is paid to the distribution of primary hydrocarbon production volumes in favor of oil and gas, which is driven by specific global technological trends. The current state of the Russian economy's dependence on the federal budget through hydrocarbon energy exports is highlighted. Analytical calculations based on official financial statements reveal signs of a financial crisis at the largest fuel and energy sector corporations, which have intensified by 2024 under the impact of a high key interest rate. Furthermore, a number of fuel and energy companies have begun to convert assets into long-term financial investments, thereby acquiring the characteristics of investment rather than production organizations. The authors examine the process of institutionalizing the digital transition of the fuel and energy sector through the systematic implementation of state energy policy, emphasizing the need to achieve a sustainable balance between energy production and consumption, the rational use of natural resources, and adaptation to infrastructural and technological constraints.

Keywords: fuel and energy complex, fuel and energy balance, energy transitions, energy production structure, financial ratios, financial investments, digital transformation.

JEL: Q35, Q43, Q48, G39

Дата поступления — 24.11.2025

Принята к печати — 12.12.2025

НИКИТСКАЯ Елена Федоровна

доктор экономических наук, профессор 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, 109992.

e-mail: elena-nikitskaya@yandex.ru

ВАЛИШВИЛИ Мери Амирановна

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов;

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

e-mail: Valishvili.MA@rea.ru

NIKITSKAYA Elena F.

Dr. Sc. (Econ.), Professor of Department of National and Regional Economy;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education “Plekhanov
Russian University of Economics” / 36, Stremyanny lane, Moscow, 109992.
e-mail: elena-nikitskaya@yandex.ru

VALISHVILI Meri A.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Associate Professor of the Department
of State and Municipal Finance;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education “Plekhanov
Russian University of Economics” / 36, Stremyanny lane, Moscow, 109992.
e-mail: Valishvili.MA@rea.ru

Для цитирования:

Никитская Е.Ф., Валишвили М.А. Тренды развития топливно-энергетического комплекса России // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 98–117. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-98-117>

А.В. ОДИНЦОВА

ОПОРНЫЕ НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ ПОЛЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Новая Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г., безусловно, представляет собой шаг вперед в плане эволюции приоритетов пространственного развития России. Выдвижение опорных населенных пунктов в качестве основного институционального приоритета новой Стратегии свидетельствует о желании разработчиков документа сделать акцент не только на обеспечении национальной безопасности России, но и на удовлетворении запросов населения в сфере социально-экономического развития. Вместе с тем до сих пор сохраняется ряд проблем, требующих к себе самого пристального внимания. Речь идет прежде всего о комплементарности проводимых институциональных преобразований в сфере пространственного развития, с одной стороны, и местного самоуправления — с другой. Существующая до сих пор путаница в содержании таких понятий, как «населенный пункт», «поселение», «муниципальное образование», так же создает проблемы в плане реализации положений Стратегии. В статье поднимаются вопросы теоретического характера, решение которых пока неоднозначно и требует дальнейших исследований экономистов, географов, правоведов, юристов как в научном плане, так и с учетом практической реализации новой Стратегии.

Ключевые слова: местное самоуправление, населенные пункты, опорные населенные пункты, пространственное развитие, стратегия пространственного развития, субсидиарность.

JEL: H70, R10, R50, R58

Ориентация на развитие опорных населенных пунктов, как и сам принцип опорности, подавляющим большинством исследователей и экспертов сегодня рассматривается в качестве важнейшего новшества, которое прослеживается в концепции и общей логике новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. (далее — СПР-2024)¹. Вместе с тем пространствен-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года».

ное развитие России будет определяться не только ее новым, выдвинутым в СПР-2024 приоритетом. Система стратегического планирования включает в себя в качестве неотъемлемого элемента и уровень муниципальных образований, которые сегодня также имеют свои стратегии пространственного развития.

Насколько новая Стратегия вписывается в общее институциональное поле пространственного развития, в т.ч. в систему федеративных отношений, сложившихся в России? Насколько она представляет собой продвижение по сравнению с прежней федеральной Стратегией пространственного развития?

На сегодняшний день существует множество оценок новой СПР-2024, возможностей ее реализации в плане решения стоящих перед Российской Федерацией проблем пространственного развития. Подавляющее большинство из них ставит акцент на таких вопросах, как перспективность опорных населенных пунктов в качестве нового приоритета пространственного развития страны, принципы (и их обоснованность) выделения опорных населенных пунктов, прозрачность новой стратегии, неясность (на сегодняшний день) механизмов финансирования полномочий, возлагаемых на опорные населенные пункты и т.п.

Признавая всю важность перечисленных проблем, о многих из которых мы уже писали [1], хотели бы остановиться на вопросе *включения опорных населенных пунктов в общую институциональную архитектуру пространственного развития Российской Федерации*. Для этого выделим некоторые, на наш взгляд, важные вопросы, каждый из которых в дальнейшем потребует более детального анализа как с теоретической точки зрения, так и с учетом результатов практической реализации положений СПР-2024, связанных с развитием опорных населенных пунктов.

Изменения в приоритетах новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации

Для того чтобы оценить потенциал, заложенный в новой Стратегии, следует, на наш взгляд, обратиться сначала к некоторым характеристикам прежней (первой) Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (далее — СПР-2019)².

Напомним, что целью пространственного развития в рамках СПР-2019 было заявлено обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны³. Однако выбранная модель с самого начала подвергалась критике

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/552378463>

³ Там же.

как за ориентацию исключительно на развитие крупных и крупнейших городских агломераций, так и, что не менее важно, *за отсутствие системности в регулировании пространственного развития.*

Оценка итогов реализации первой СПР выглядит не очень оптимистично. При устойчивом росте экономики в целом за прошедшие годы *экономическая активность продолжала концентрироваться в ограниченном числе субъектов Российской Федерации.* Как отмечается в Стратегии-2024, в результате ускоренного роста экономики 9 субъектов Российской Федерации, обеспечивающих наибольший вклад в совокупный валовой региональный продукт (включая Московскую и Санкт-Петербургскую городские агломерации), их доля в совокупном валовом региональном продукте увеличилась с 50% в 2016 г. до 53,2% в 2022 г. Иначе говоря, *продвижения к целям, заявленным в рамках первой в истории России Стратегии пространственного развития, не наблюдается.* Возникает резонный вопрос: что нуждается в изменении — цель или механизмы, используемые для ее достижения? Обратимся к содержанию СПР-24.

Цель пространственного развития Российской Федерации в новой Стратегии — *формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики Российской Федерации,* которое будет способствовать достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности. При всей кажущейся схожести в целеполагании, сравнение двух стратегий указывает *на смещение акцента* с вопросов преимущественно экономического характера (развитие крупных центров экономического роста) на вопросы расселенческие, связанные с непосредственными интересами населения. Насколько такое смещение оправдано и как это вписывается в общее институциональное пространство России?

В соответствии с СПР-2024 в качестве опорных рассматриваются населенные пункты, приоритетное развитие которых способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности, в т.ч. за счет обеспечения доступности образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающей территории⁴. Безусловно для того, чтобы населенные пункты стали опорными, они нуждаются *в целенаправленных мерах поддержки* (прежде всего государственной).

Насколько новая модель, основанная на выделении опорных населенных пунктов (ОНП), отличается от предшествующей, приоритизирующей развитие крупных и крупнейших городских агломераций?

Первое, что бросается в глаза, — это *количественные различия.*

В рамках СПР-2019 было выбрано более 140 центров экономического роста. Помимо крупных и крупнейших городских агломераций, здесь выделялись: минерально-сырьевые и агропромышленные центры,

⁴ Идею опорных населенных пунктов связывают с концепцией центральных мест В. Кристаллера, предложенную им в 1933 г. для объяснения закономерностей оптимальной дислокации фирм, относящихся к третичной сфере экономики.

центры экономического роста, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня. В составленном в соответствии с новой СПР-2025 едином перечне опорных населенных пунктов, утвержденном в соответствии с СПР-2024, таковых насчитывается 2 160. Из них 1 041 приходится на города, 438 — на поселки городского типа и 681 — это сельские опорные населенные пункты. Важно, что в отличие от СПР-2019, где в качестве приоритетов пространственного развития рассматривались исключительно крупные и крупнейшие пространства (городские агломерации), в СПР-2024 приоритетами выступают разные по количественным и качественным характеристикам населенные пункты — как крупные агломерации, так и крупные, средние и даже малые города, а также поселки городского типа. Не были исключены из перечня ОНП и сельские населенные пункты. Более того, свыше 50% ОНП приходится как раз на малые города, поселки городского типа и сельские поселения.

Казалось бы, подобное мультиплицирование точек приоритетного развития должно, безусловно, привести к более равномерному и сбалансированному пространственному развитию. Да и упоминание в СПР-2025 *системы* опорных населенных пунктов также на первый взгляд говорит о наличии взаимосвязей и соподчиненности между новыми точками роста.

Однако изучение вопроса позволяет утверждать, что по крайней мере на сегодняшний день говорить о какой-либо системе опорных населенных пунктов преждевременно. Для любой системы характерно не только наличие единства со средой, ее окружающей (в данном случае — с экономическим пространством Российской Федерации), но и, что особенно важно, — *связей и отношений между составляющими ее элементами*. Однако нетрудно заметить, что между выделенными в СПР-2024 типами ОНП⁵ пока каких-либо системных взаимосвязей не прослеживается. Они не прослеживаются даже по чисто формальным моментам, связанным с равномерностью покрытия территории Российской Федерации подобными опорными точками.

Количество ОНП по субъектам Федерации сильно варьирует — от 19 для Арктики до 66 в Алтайском крае. При этом характеристика количественных различий выделенных точек роста не так значима.

⁵ Напомним, что в Стратегии выделяется 5 типов ОНП в зависимости от тех задач, которые стоят перед ОНП каждого из типов. Первая группа — населенные пункты, в которых реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику. Вторая группа — населенные пункты, обеспечивающие национальную безопасность Российской Федерации и обслуживающие критически важную инфраструктуру, а также наукограды. Третья группа — населенные пункты в составе городских агломераций, административных центров субъектов Российской Федерации (не входящие в городские агломерации). Четвертая группа — населенные пункты, которые являются основными центрами предоставления медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающих территорий. Пятая группа — опорные населенные пункты, в т.ч. моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, включая увеличение уровня безработицы, закрытие или ликвидацию основных предприятий.

Важнее анализ задач, на решение которых направлена новая Стратегия и ради которых, собственно, и вводится новый институт опорных населенных пунктов.

Напомним, СПР-2019 приоритизировала *развитие крупных центров экономического роста*; основное внимание уделялось опорной федеральной инфраструктуре и пр. Предполагалось, что такой подход будет способствовать (во многом в соответствии с логикой концепции Ф. Перру) распространению импульсов социально-экономического (в первую очередь экономического) развития на остальные территории. Но, как уже отмечалось, ожидания не оправдались.

Подход, лежащий в основе СПР-2024, отличается от вышеприведенного. Речь идет не столько о развитии крупных центров экономического роста, сколько (в большинстве случаев) *о создании условий для повышения качества жизни населения*. То, что в перечне опорных населенных пунктов значительное место занимают малые города (720 малых городов, т.е. более 90% их общего количества), безусловно, свидетельствует об изменениях в приоритетах пространственного развития страны.

Следует упомянуть и то, что подавляющее большинство созданных ОНП ориентировано на обеспечение доступности социальных услуг для населения — 1 548 из 2 160 (около 70%) общего количества ОНП, включенных в Единый перечень⁶. Именно ОНП этого типа (будем называть его социально-ориентированным) рассматриваются в качестве основной составляющей в решении задачи преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии территорий страны. Улучшение на 30% к 2030 г. (и на 60% к 2036 г.) качества среды в опорных населенных пунктах, запланированное в едином плане по достижению национальных целей развития указывает на желание по-новому (нежели в прежней Стратегии) подойти к решению проблем пространственного развития.

Проблемы институционализации опорных населенных пунктов

Специалистам хорошо известно, что эффективность политики пространственного развития во многом обусловлена тем, насколько в ней учитываются *принципы, лежащие в основе федеративной природы российской государственности*. Это означает, что любые изменения в институциональной архитектуре пространственного регулирования, важной составляющей, которой является местное самоуправление, должны согласовываться и быть взаимосвязанными с задачами и механизмами федеративных отношений.

Если посмотреть с этих позиций на новации, предусмотренные СПР-2019, то можно выделить ряд требующих безусловного решения

⁶ Единый перечень опорных населенных пунктов Российской Федерации // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_c_prognozom_do_2036_goda/edinyy_perechen_opornyh_naselennykh_punktov_rf/

проблем. Важнейшей среди них, на наш взгляд, является *отсутствие комплементарности*⁷ процесса институционализации ОНП в системе институтов пространственного развития, с одной стороны, и реализации основных положений Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Федеральный закон № 33-ФЗ) — с другой. Остановимся на этом вопросе подробнее.

Признание в качестве ключевого инструмента новой Стратегии пространственного развития *опорных населенных пунктов* говорит о том, что среди всего множества населенных пунктов выделяется определенная совокупность опорников, которая должна стать своеобразным драйвером пространственного развития страны. Но при этом в существующей нормативно-законодательной базе *отсутствует определение населенных пунктов* в принципе. Все упоминания о них носят лишь косвенный характер, говорится о сельских населенных пунктах, городских населенных пунктах. Но чем они различаются? И что общего между ними?

Обратимся к характеристике имеющейся на сегодня нормативно-правовой базы. Начнем с Земельного кодекса Российской Федерации, к предметному полю которого, полагаем, должны относиться моменты, связанные с определением сущности населенных пунктов. Однако никаких определений здесь нет, а говорится только (в аспекте рассматриваемого вопроса) *о землях населенных пунктов*.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 83 землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов⁸. А ст. 83 непосредственно посвящена понятию земель населенных пунктов и понятию границ населенных пунктов. Но что представляет собой сам населенный пункт? Какие критерии лежат в основе разграничения сельских и городских населенных пунктов? Ответов на эти вопросы нет. Вместе с тем повышение эффективности госполитики предполагает конкретизацию ее объекта, что в свою очередь требует определения не только сущности населенного пункта, но и критериев, по которым он может быть отнесен к числу городских или сельских [2].

Федеральный закон № 33-ФЗ также, изобилуя упоминаниями городских и сельских населенных пунктов, не вносит ясности в понимание вопроса.

⁷ Институциональная комплементарность представляет собой важнейший принцип, реализация которого обеспечивает эффективное функционирование социально-экономической системы, особенно в периоды ее трансформаций. Любой институт существует и развивается не изолированно, а в целостной институциональной системе. От степени согласованности между собой всех ее составляющих зависит как эффективность каждого отдельного института, так и результативность институциональной системы в целом.

⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 20.03.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.06.2025). URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=495301&dst=59&date=01.10.2025#oDprNyU0UHGEiH7z>

В Методических рекомендациях по подготовке нормативов градостроительного проектирования, утвержденных Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 15 февраля 2021 г. № 71 «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке нормативов градостроительного проектирования» понятия «муниципальные образования» и «населенные пункты» идут через запятую, создавая впечатление, что это — явления одного порядка.

На этом фоне единственным исключением, которое нам удалось найти, является Закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области». В п. 7 ч. 1 ст. 3 населенный пункт определяется как часть территории, служащая постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей, имеющая сосредоточенную застройку в пределах границы, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации⁹.

В отсутствие законодательной фиксации понятия «населенный пункт» в федеральном законодательстве на платформе справочной правовой информации «КонсультантПлюс» дается следующее его определение: населенный пункт — это компактно заселенная часть территории, место постоянного жительства граждан, имеющая необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан жилые и иные здания и сооружения, собственное наименование и установленные в соответствующем порядке территориальные пределы. Населенный пункт получает свой статус в установленном законом порядке и располагает в своих границах соответствующие органы или службы органов государственной власти, или местного самоуправления, а также предприятия, учреждения и организации¹⁰.

В данном случае особенно важно то, что *при характеристике понятия «населенный пункт» упоминается и местное самоуправление*, а значит здесь предполагаются и муниципальные образования, на территории которых реализуется (в соответствии с Федеральным законом № 33-ФЗ) местное самоуправление¹¹. В названном Законе упоминания населенных пунктов встречаются при перечислении муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление.

Согласно Федеральному закону № 33-ФЗ, местное самоуправление осуществляется в следующих видах муниципальных образований: город-

⁹ Закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ (ред. от 12.12.2024) «Об административно-территориальном устройстве Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 17 января 2013 г. № 3/40-П) (вместе с «Перечнем административно-территориальных единиц Московской области») (с изм. и доп., вступающими в силу с 27.12.2024).

¹⁰ Консультант-плюс. Правовой режим населенного пункта. URL: <https://www.consultant.ru/search/?q=+населенный+пункт>

¹¹ Муниципальным образованием признается публично-правовое образование, созданное на территории с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления (Федеральный закон № 33-ФЗ, ст. 9).

ском округе, муниципальном округе и внутригородском муниципальном образовании города федерального значения.

В состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Сюда также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа.

Муниципальным же округом является муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. В состав территории муниципального округа также могут входить территории городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры муниципального округа¹².

Приведенные положения Закона показывают, что на сегодняшний день *нет ясности* в том, как связаны между собой такие понятия (и сущности) как «населенный пункт» и «муниципальное образование». Отсутствие однозначного нормативно-правового определения самого понятия «населенный пункт» *создает возможности различной его трактовки* не только в теоретических исследованиях, но и в свете анализируемой проблемы — в практической реализации положения СПР-2024.

В соответствии с Приказом Минстроя России от 2 декабря 2024 г. № 811/пр (ред. от 10.02.2025) «Об утверждении методики расчета показателя “Улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах” федерального проекта “Развитие инфраструктуры в населенных пунктах” национального проекта “Инфраструктура для жизни”» (а именно в рамках названного федерального проекта предполагается финансирование значительной части функций ОНП) предусмотрено, что исполнительный орган местного самоуправления ответственен за достижение значений компонентов показателя в конкретном ОНП. Иначе говоря, *именно органы местного самоуправления становятся ответственными за достижение утвержденных показателей*, и в целом это логично.

Несмотря на то, что опорные населенные пункты и муниципальные образования представляют собой разные сущности, имеющие, соответственно, и разное содержание, в реальной жизни они непосредственно взаимосвязаны. Ведь речь идет о тех же самых гражданах, которые, с одной стороны, проживают в определенном населенном пункте, с другой — являются субъектами местного самоуправления в границах определенного муниципального образования, в т.ч. города, отнесенного к числу опорного населенного пункта.

Как увязать функции опорных населенных пунктов, с одной стороны, функции и полномочия муниципальных образований — с другой?

¹² Федеральный закон № 33-ФЗ.

Этот вопрос даже не ставится для обсуждения и поиска эффективного решения.

Результатом отсутствия четкой идентификации и разведения функций населенных пунктов и муниципальных образований, фиксирования их места в пространственном развитии страны является то, что при исследованиях потенциала, заложенного в основных положениях СПР-2024, а также соответствующих экспертных оценках новой СПР происходит их смешение. Оно наблюдается и на практике. Примером может служить Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2023 г. № 3377-р (ред. от 02.10.2025) «Об утверждении перечня опорных населенных пунктов (муниципальных образований) Арктической зоны Российской Федерации», где, как видим, *эти два понятия рассматриваются, по сути, как синонимы.*

Отметим, что подавляющее большинство ОНП, вошедших в принятый перечень, являются административными центрами муниципальных образований. При этом практически все они — центры городских и муниципальных округов, муниципальных районов. В единый перечень вошли и практически все городские поселения [3]. Это говорит о том, что функционирование опорных населенных пунктов, с одной стороны, и муниципальных образований — с другой, взаимосвязано. И чтобы эта взаимосвязанность давала наибольший результат, необходимы соответствующие механизмы.

На сегодняшний день, хотя подобных механизмов не создано, однако на практике реализация опорными населенными пунктами функций, возложенных на них СПР-2024 (по удовлетворению потребностей населения, проживающего как на их территории, так и на территориях, к ним прилегающих), приводит, по сути, к *расширению ответственности соответствующих муниципальных образований.* Это подтверждается, в частности, тем, что, как было отмечено, ответственность за реализацию поставленных задач в рамках, например, федерального проекта «Развитие инфраструктуры в населенных пунктах», в соответствии с Приказом Минстроя России № 811¹³, возлагается на муниципальные образования (их исполнительные органы).

Как известно, полномочий без ответственности не бывает. Верно и обратное — возложение ответственности (в данном случае на муниципальные образования) предполагает и передачу дополнительных функций и полномочий. В контексте рассматриваемой проблемы это требует определенности в вопросе о месте муниципальных образований как в общей логике СПР-2024, так и в развитии опорных населенных пунктов в качестве приоритета пространственного развития России.

¹³ Приказ Минстроя России от 2 декабря 2024 г. № 811/пр (ред. от 10.02.2025) «Об утверждении методики расчета показателя «Улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах» федерального проекта «Развитие инфраструктуры в населенных пунктах» национального проекта «Инфраструктура для жизни»».

На 1 января 2025 г. в Российской Федерации насчитывалось 17 051 муниципальных образований (без учета новых регионов)¹⁴. Численность опорных населенных пунктов, включенных в утвержденный Минэкономразвития перечень, составляет 2 160. При этом некоторые ОНП территориально накладываются на муниципальные образования (речь идет как о сельских поселениях, так и крупных агломерациях), другие — являются лишь частью муниципального образования и соответствуют его административному центру. Вместе с тем в утвержденный перечень не вошли некоторые городские поселения, которые ранее были городами и до сих пор выполняют важные функции по отношению к прилегающим территориям¹⁵.

В результате на сегодняшний день наблюдается два варианта позиционирования ОНП по отношению к муниципальным образованиям.

Первый. В случае, если ОНП соответствует (территориально и по проживающему населению) муниципальному образованию, то он становится опорным по отношению к близлежащим территориям, не входящим в это муниципальное образование. В этом случае встает вопрос определения реального охвата влияния ОНП, что требует проведения серьезных исследований, дабы не спровоцировать разрывы пространства: экономические, социальные, демографические¹⁶.

Второй. Если статус ОНП присвоен населенному пункту в составе муниципального образования, то в рамках одного муниципального образования возникает некий опорный населенный пункт, который де факто находится в привилегированном положении в сравнении с остальными населенными пунктами (территориями) того же муниципального образования. Ведь «изменения функции и статуса поселения в связи с его переходом в категорию “опорный пункт” неизбежно сопряжены с переменами в его потенциале, уровне финансовой поддержки и т.д.» [4]. Не противоречит ли это основам и принципам местного самоуправления? И не означает ли это формирование очередной разновидности территорий с преференциальными условиями хозяйствования? Остановимся на этом вопросе подробнее.

¹⁴ Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2024 г. URL: https://minfin.gov.ru/file:///C:/Users/1/Downloads/Rezultaty_monitoringa_mestnykh_budzhetrov.pdf

¹⁵ Примером здесь может служить городское поселение Верея Московской области, бывшее ранее муниципальным образованием в составе Наро-Фоминского муниципального района Московской области.

¹⁶ Панин А. Опорные населенные пункты: от географии точек к географии смысла. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2025/07/17/1124861-ot-geografii-tochek-k-geografii-smisla?ysclid=md7cdjbt81497961862>

***Могут ли опорные населенные пункты стать
очередной разновидностью территорий
с преференциальными режимами хозяйствования?***

Отмеченное выше противоречие, связанное с появлением населенных пунктов с более широкими возможностями для решения стоящих перед ними задач, — одна из причин *распространения трактовки ОНП в качестве очередной разновидности преференциальных режимов*. Насколько такая трактовка корректна?

Любой преференциальный режим создается для привлечения инвесторов (отечественных и иностранных) в те или иные приоритетные для страны отрасли или территории. На сайте Минэкономразвития особая экономическая зона (ОЭЗ) определяется как один из наиболее масштабных проектов по привлечению прямых инвестиций в приоритетные виды экономической деятельности¹⁷. Подобные режимы (прежде всего создаваемые особые экономические зоны) предоставляют бизнесу такие преимущества, как возможность использовать налоговые льготы, таможенные преференции, льготная стоимость аренды и пр. Причем независимо от того, идет ли речь о преференциальном режиме с государственным участием и без такого участия.

Эти же инструменты применяются и при расширении территорий с преференциальными условиями ведения бизнеса. В качестве примера можно привести недавно принятое решение об увеличении до 635,7 га площади ОЭЗ промышленно-производственного типа «Титановая долина» в Свердловской области за счет расположенных в городе Алапаевске на территории бывшего металлургического завода земельных участков. В Нижегородской области (ОЭЗ «Кулибин») предполагается запустить инвестпроекты, связанные с производством строительных материалов, модульных домов, а также в сфере пищевой промышленности и логистики.

На использование выделенных выше инструментов привлечения инвестиций направлено и решение Правительства Российской Федерации о создании единого префрежима для Дальнего Востока и Арктики на основе созданных ранее. Напомним, что в настоящее время на этой территории действуют такие префрежимы, как территории опережающего развития, свободный порт Владивосток, Арктическая зона Российской Федерации, территория с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности на Курильских островах. При этом в рамках каждого из них *действует своя нормативно-законодательная база*. В настоящее время идет проработка набора льгот и нормативной базы, начало действия которых запланировано на 2027 г. Предполагается, что новый преференциальный режим будет основан прежде всего на двух ключевых формах поддержки: налоговых

¹⁷ Особые экономические зоны. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobyie_ekonomicheskie_zony/

льготах и административных преференциях¹⁸. В результате для бизнеса будут действовать одинаковые преференции в любом регионе Дальневосточного федерального округа и Арктики.

Таким образом, хотя преференциальные режимы, безусловно, способствуют решению задач пространственного развития Российской Федерации, создавая новые рабочие места, обеспечивая предпосылки для формирования и в определенной степени выравнивания показателей экономического развития страны, однако *их глубинная суть отличается от того, что мы имеем в случае создания опорных населенных пунктов*.

Понятно, что косвенным результатом политики формирования и развития преференциальных режимов может стать (и часто является) повышение общих социально-экономических показателей развития соответствующей территории (создание новых рабочих мест, привлечение населения на соответствующие территории и т.д.). Однако любая форма преференциальных режимов — прежде всего инвестиционно ориентированный институт, непосредственной целью которого является именно привлечение инвестиций, создание благоприятных условий для бизнеса. Именно по этим показателям происходит оценка эффективности как самого института преференциальных режимов, так и конкретных его форм¹⁹. Основная же цель создания подавляющего большинства опорных населенных пунктов, по замыслу Стратегии, как уже отмечалось, — обеспечение комплексного социально-экономического развития соответствующей территории, улучшение качества жизни населения ОНП и прилегающих к ним территорий. Понятно, что для этого будут использоваться различные инструменты, в т.ч. создание ОЭЗ.

В пояснении к плану реализации СПР-2024 отмечается, что на территориях, где расположены опорные населенные пункты, в приоритетном порядке будут создаваться особые экономические зоны²⁰. Однако речь не идет *о приравнивании ОНП к ОЭЗ*. Повторим, в случае ОЭЗ (как и других преференциальных режимов) прямым эффектом является привлечение инвестиций, бизнеса, развитие же соответствующей территории (прежде всего создание рабочих мест) — это косвенный результат. В случае же ОНП речь идет о непосредственной их нацеленности на улучшение качества жизни проживающего населения, а создание благоприятных условий для бизнеса — это всего лишь средство (побочный результат).

Итак, при сравнении ОНП с преференциальными территориями мы видим, что то, что является прямым результатом в первом случае,

¹⁸ Среди административных преференций следует прежде всего выделить предоставление земельных участков и обеспечение инфраструктурой, применение режима свободной таможенной зоны, упрощенный порядок контроля и возможность использования иностранной рабочей силы без квот.

¹⁹ См., например: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2022, № 2. Преференциальные режимы. URL: <https://leontief-centre.ru/upload/news/Бюллетень%20№2%202022%20«Преференциальные%20режимы».pdf>

²⁰ Правительство утвердило план реализации Стратегии пространственного развития до 2030 года. URL: <http://government.ru/docs/55890/>

становится побочным эффектом — во втором. А то, что во втором случае является прямым результатом, выступает в роли побочного эффекта в первом случае. Иначе говоря, прямой и побочный эффекты меняются местами.

Опорные населенные пункты в свете принципа субсидиарности

Преобразования, происходящие в социально-экономической действительности, всегда были одним из движущих факторов развития теоретического знания. В случае превращения ОНП в ключевой приоритет пространственного развития Российской Федерации проблемы, которые требуют своего решения, *позволяют по-новому взглянуть на один из важнейших принципов федеративных отношений* — на принцип субсидиарности.

Как было уже отмечено, преобразования, затрагивающие проблемы пространственного развития и связанные с институционализацией ОНП, осуществляются не в пустом пространстве. Формы и результаты их реализации обусловлены не только социально-экономическими факторами регионального и пространственного развития, но и федеративной природой российской государственности, обуславливающей существование трех уровней федеративных отношений: Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления.

Выдвижение опорных населенных пунктов в качестве наиболее адекватного уровня, призванного обеспечить доступность образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей (как самих ОНП, так и прилегающих территорий) в условиях существующего уровня социально-экономической дифференциации населенных пунктов, дефицитности бюджетов всех уровней означает, по нашему мнению, *изменение в содержании самой субсидиарной системы распределения полномочий*. Остановимся на этом вопросе подробнее.

Изначальная суть принципа субсидиарности заключалась в необходимости (в целях достижения наибольшей эффективности) максимального приближения государственно-властных полномочий как можно к более низкому уровню власти, как можно ближе к заинтересованным лицам, что делает их максимально эффективными. Но поскольку основная цель субсидиарности — всегда стремиться к наиболее адекватному уровню принятия решений и реализации полномочий, не менее важным является и качество реализации этих полномочий.

Обращаясь к сегодняшнему дню, отметим, что хотя рассматриваемый принцип может нести в себе угрозу ограничения суверенитета национальных государств (это показали прежде всего жаркие споры, которые велись на международном уровне в период создания Европейского экономического сообщества), однако в целом он рассматривается *в качестве интегрирующего социально-экономическое пространство фактора*, будь то на национальном, внутринациональном или международном

уровне²¹. В результате в современном мире принцип субсидиарности используется для описания отношений, складывающихся в государственно-властной сфере при распределении полномочий между разными уровнями федеративных отношений²².

Напомним, в России проблематика субсидиарности особенно активно исследовалась 15–20 лет назад [5; 6; 7; 8]. В тот период, исходя из содержания принципа субсидиарности, оценивались многие проблемы, связанные с распределением полномочий между уровнями федеративных отношений (Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением). Рядом исследователей обосновывалась недопустимость ограничения рассматриваемого принципа лишь формальным, конституционно-правовым закреплением [9], прежде всего по причине важности его подкрепления ресурсной (в первую очередь финансовой) базой, поскольку именно создание экономических основ в отношениях между составляющими федеративных отношений делает принцип субсидиарности работающим механизмом, а не просто декларативным лозунгом.

Итак, в самом общем виде принцип субсидиарности предполагает, что полномочия и ответственность за их реализацию должны передаваться тем субъектам, которые способны эффективнее реализовать их при наличии на то необходимых ресурсов.

Анализ с этих позиций трансформаций, связанных с реализацией основных положений СПР-2024, позволяет рассматривать в пространстве субсидиарности и создаваемые опорные населенные пункты, ведь они становятся ответственными за обеспечение услугами социальной инфраструктуры определенного количества близлежащих населенных пунктов за счет дополнительных ресурсов, поступающих им сверху. В этом случае полагаем, что можно говорить *о реализации субсидиарности по горизонтали*.

Для обеспечения условий выполнения опорными населенными пунктами возложенных на них задач предусмотрены различные каналы. Прежде всего следует отметить новый национальный проект «Инфраструктура для жизни», основными направлениями которого стало формирование социальной, энергетической, коммунальной, транспортной и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. Не менее важными с учетом возложенных на ОНП задач являются и такие нацпроекты, как «Эффективная транспортная система», «Семья», «Продолжительная и активная жизнь», «Молодежь и дети». Для сельских ОНП предусмотрена госпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий». Важную роль должны сыграть и инфраструктурные обли-

²¹ Le principe de subsidiarité est-il un obstacle au développement de l'intégration européenne? URL: <https://www.ladissertation.com/Politique-et-International/Droit/Le-principe-de-subsidiarité-est-il-un-obstacle-au-493638.html>

²² Хотя, справедливости ради, следует отметить, что на основе принципа субсидиарности формируются системы регионального управления и в некоторых унитарных государствах.

гации, казначейские инфраструктурные кредиты, а также механизм списания задолженности регионов по бюджетным кредитам.

Подобная проработанность каналов финансирования развития ОНП, с одной стороны, позволяет надеяться на результативность реализации задач, поставленных в новой СПР-2024, но с другой — возникает вопрос: *не ставит ли это в неравное, заведомо проигрышное, положение те населенные пункты, которые не вошли в перечень опорных?*²³

Как мы уже отмечали, многие из ОНП, включенных в перечень опорных, территориально совпадают с муниципальными образованиями. Финансирование этих ОНП так или иначе идет через муниципальные бюджеты. Да и ответственность за достижения основных показателей в рамках проекта «Инфраструктура для жизни» лежит на исполнительных органах муниципальных образований.

Полагаем, что проблема разведения функций и задач в плане достижения целей пространственного развития между населенными пунктами (в первую очередь опорными), с одной стороны, и муниципальными образованиями — с другой, относится к числу тех, от решения которых во многом будет зависеть конкретная институциональная архитектура пространственного развития. Иначе это будет означать *закрепление неравенства* между различными муниципальными образованиями как по объему полномочий, так и по объему финансовых ресурсов, поступающих сверху. В условиях достаточно массового перехода к одноуровневой системе местного самоуправления не нарушает ли это сбалансированность в системе местного самоуправления?

Конкретизация места и функций муниципальных образований в развитии опорных населенных пунктов будет способствовать, помимо прочего, расширению и укреплению субъектности системы стратегического пространственного планирования. Ведь именно муниципальные образования являются субъектами стратегического планирования на низовом уровне пространственной организации. Разрабатываемые ими стратегии так или иначе включают в себя многие из проблем, стоящих сегодня перед опорными населенными пунктами.

Выводы

Анализ Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2036 г. показывает, что, несмотря на бесспорные позитивные сдвиги в плане формирования предпосылок для решения проблем пространственного развития России, тем не менее существует еще целый ряд аспектов, требующих проведения дальнейших научных исследований.

²³ Например, в Челябинской области, где насчитывается 43 муниципальных образований, создано лишь 40 опорных населенных пункта (См.: 40 «опорных» населенных пунктов Челябинской области станут драйверами развития территорий. URL: <https://investregion174.ru/news/n-7515/>).

В первую очередь речь идет о необходимости оценки и реализации положений новой Стратегии с точки зрения включения опорных населенных пунктов (как важнейшего приоритета СПР-2024) в общее институциональное поле пространственного развития. Как соприкасаются и взаимодействуют преобразования в сфере формирования сети опорных населенных пунктов, с одной стороны, и в сфере реформирования местного самоуправления — с другой?

Требуется решения до сих пор никак не отраженный в российском законодательстве вопрос о сущности населенных пунктов. Он многократно поднимался исследователями, работающими в различных сферах общественных наук. Как соприкасаются между собой населенные пункты и муниципальные образования с учетом того, что их функционирование часто привязано к одной и той же территории?

Коль скоро мы говорим о формировании всесторонней системы стратегического планирования, одной из составляющих которой является Стратегия пространственного развития, логично было бы уделить в ней большее внимание муниципальным образованиям. Ведь именно муниципальные образования (а отнюдь не населенные пункты) — это субъекты пространственного стратегирования.

Наконец, требуется решения вопрос о недопущении формирования системы, где одни муниципальные образования (территория которых или ее часть соответствует опорным населенным пунктам) изначально располагают более широкими полномочиями, финансовыми ресурсами, а значит и несут большую ответственность, нежели другие (не опорные).

Решение этих и многих других вопросов невозможно без взаимодействия исследователей различных научных специальностей. Проблемы пространственного развития, федеративных отношений всегда находились на стыке нескольких общественных наук — экономики, права, экономической географии. И анализ перспектив реализации СПР-2024 не является здесь исключением.

Список литературы

1. *Одинцова А.В.* Опорные населенные пункты — новый приоритет пространственного развития Российской Федерации // *Федерализм*. 2025. Т. 30. № 1. С. 52–70.
2. *Кузнецова О.В.* Стратегия пространственного развития России — 2030: новации и перспективные направления исследований // *Вестник Российской академии наук*. 2025. № 2. С. 12–21.
3. *Кольчугина А.В.* Поселенческий аспект в стратегии пространственного развития РФ до 2030 г. Опорные населенные пункты // *Финансовый Бизнес*. 2025. № 10. С. 44–47.
4. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Пространственные трансформации как предмет научных исследований и государственной политики // *Проблемы прогнозирования*. 2025. № 4 (211). С. 24–34.

5. Тихомирова Л.А. Принцип субсидиарности как основа взаимоотношения Российской Федерации и ее субъектов // *Право и политика*. 2011. № 2. С. 152–164.
6. Фарушкин М.Х. Состояние российского федерализма: взгляд из региона // *Политическая наука*. 2011. № 4. С. 100–111.
7. Черепанов В.А. О системной модели федеративного государства // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2006. № 8. С. 3–7.
8. Ирхин И.В. Взгляды современной науки на принцип субсидиарности: обзор позиций // *Сравнительное конституционное обозрение* 2020. № 2 (135). С. 103–117.
9. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / отв. ред. С.Д. Валентей. СПб.: Алетея, 2008. 320 с.

References

1. Odincova A.V. Opornye naselennye punkty – novyi prioritet prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federacii [Key Settlements – a New Priority of Spatial Development of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2025, Vol. 30, No. 1, pp. 52–70. (In Russ.).
2. Kuznecova O.V. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii – 2030: novacii i perspektivnye napravleniya issledovaniy [Strategy of Spatial Development of Russia – 2030: Innovations and Promising Areas of Research], *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2025, No. 2, pp. 12–21. (In Russ.).
3. Kol'chugina A.V. Poselencheskii aspekt v strategii prostranstvennogo razvitiya RF do 2030 g. Opornye naselennye punkty [Settlement Aspect in the Strategy of Spatial Development of the Russian Federation until 2030. Key Settlements], *Finansovyi Biznes* [Financial Business], 2025, No. 10, pp. 44–47. (In Russ.).
4. Leksin V.N., Shvecov A.N. Prostranstvennyye transformacii kak predmet nauchnykh issledovaniy i gosudarstvennoi politiki [Spatial Transformations as a Subject of Scientific Research and Public Policy], *Problemy prognozirovaniya* [Problems of Forecasting], 2025, No. 4 (211), pp. 24–34. (In Russ.).
5. Tihomirova L.A. Princip subsidiarnosti kak osnova vzaimootnosheniya Rossiiskoi Federacii i ee sub"ektov [The Principle of Subsidiarity as the Basis for Relationships between the Russian Federation and Its Subjects], *Pravo i politika* [Law and Politics], 2011, No. 2, pp. 152–164. (In Russ.). (In Russ.).
6. Farukshin M.H. Sostoyanie rossioskogo federalizma: vzglyad iz regiona [The State of Russian Federalism: A View from the Region], *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2011, No. 4, pp. 100–111. (In Russ.).
7. Cherepanov V.A. O sistemnoi modeli federativnogo gosudarstva [On the Systemic Model of a Federal State], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2006, No. 8, pp. 3–7. (In Russ.).
8. Irhin I.V. Vzglyady sovremennoi nauki na princip subsidiarnosti: obzor pozicii [Views of Modern Science on the Principle of Subsidiarity: An Overview], *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie* [Views of Modern Science on the Principle of Subsidiarity: an Overview], 2020, No. 2 (135), pp. 103–117. (In Russ.).
9. Rossiiskii federalizm. Ekonomiko-pravovye problemy [Russian Federalism. Economic and Legal Problems], edited by S.D. Valentei. Saint Petersburg, Aleteya, 2008, 320 p. (In Russ.).

ANCHOR SETTLEMENTS IN THE INSTITUTIONAL FIELD OF SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

The new Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030, with a forecast up to 2036, is undoubtedly a step forward in terms of the evolution of Russia's spatial development priorities. The promotion of anchor settlements as the main institutional priority of the new Strategy clearly demonstrates the desire of its developers to focus not only on ensuring Russia's national security but also on meeting the needs of the population in terms of socio-economic development. However, there are still several aspects that require close attention. This is primarily about the complementarity of the ongoing institutional transformations in the field of spatial development, on the one hand, and local self-government, on the other. The existing confusion in the content of such concepts as settlement, municipality, and municipal formation also creates problems in terms of implementing the provisions of the Strategy. The paper raises theoretical issues that are still ambiguous and require further research by economists, economic geographers, legal scholars, and lawyers, both in terms of science and the practical implementation of the new Strategy.

Keywords: local self-government, settlements, reference settlements, spatial development, spatial development strategy, subsidiarity.

JEL: H70, R10, R50, R58

Дата поступления — 07.11.2025

Принята к печати — 28.11.2025

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

доктор экономических наук, заведующая Центром федеративных отношений и регионального развития;

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

ODINTSOVA Aleksandra V.

Dr. Sc. (Econ.), Head of the Center for Federal Relations and Regional Development;

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

Для цитирования:

Одинцова А.В. Опорные населенные пункты в институциональном поле пространственного развития Российской Федерации // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 118–135. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-118-135>

Н.В. ВОРОШИЛОВ

ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ НОВОЙ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ*

Принятие нового Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» поставило важные и сложные задачи перед органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению эффективной реализации данного закона, а также открыло волну дискуссий среди ученых, экспертов, практиков относительно новой реформы указанного института публичной власти. В связи с этим важно дать оценку текущему состоянию системы местного самоуправления в России, содержанию данного Федерального закона с точки зрения выявления проблемных, дискуссионных моментов его реализации, обоснования путей их устранения. Для решения этих задач использовались общенаучные методы исследований и специальные методы (анкетный опрос глав муниципальных образований субъектов Северо-Западного федерального округа, проведенный автором в июле – сентябре 2025 г.). В результате выявлено отношение глав муниципалитетов к основным положениям закона, к желаемому перераспределению полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Обоснованы предложения по нивелированию имеющихся недостатков закона (в части уточнения оснований удаления главы муниципалитета в отставку, порядка формирования территориальных органов местной администрации, дополнения форм участия населения в местном самоуправлении и др.), которые могут быть использованы для разработки предложений по дальнейшей корректировке законодательства в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, реформа, Северо-Западный федеральный округ, анкетный опрос.

JEL: H70, R12, R58

* Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № FMGZ-2025-0013 «Факторы и инструменты обеспечения сбалансированного пространственного развития регионов России в условиях обострения больших вызовов».

Введение

2025 г. стал годом начала очередных значимых трансформаций в системе местного самоуправления в России. Новый Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ) был принят Государственной Думой 5 марта 2025 г., одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 14 марта 2025 г., подписан Президентом Российской Федерации 20 марта 2025 г. и вступил в силу с 19 июня 2025 г.

Отдельные положения Федерального закона № 33-ФЗ (в части установления полномочий органов местного самоуправления (МСУ), регулирования прав органов МСУ на осуществление полномочий, не отнесенных к полномочиям органов МСУ) вступят в силу с 1 января 2027 г. До этой даты органы местного самоуправления будут осуществлять полномочия в соответствии со ст. 14–18 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Соответственно регионы (субъекты Российской Федерации) и муниципалитеты до 1 января 2027 г. должны привести свое законодательство в соответствие с новым Федеральным законом, в т.ч. разграничить полномочия по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ).

Многие российские ученые и эксперты [1–4] дали свои оценки (порой разные, даже противоположные) изначальному проекту Федерального закона № 33-ФЗ и перспективам его новой реформы, в т.ч. в контексте развития федерализма в России [5], обозначили широкий спектр предложений, рекомендаций (от общих до предельно конкретных) по его доработке. В 2025 г. многими российскими учеными и экспертами была дана оценка Федеральному закону № 33-ФЗ (см., напр.: [6–13]).

Не менее интересна позиция по данному вопросу практиков – глав муниципальных образований. Их позицию мы попытаемся продемонстрировать на примере исследований, проведенных в Вологодской области. Для выявления отношения глав муниципалитетов к Федеральному закону № 33-ФЗ Вологодским научным центром РАН в июле – сентябре 2025 г. был проведен анкетный (экспертный) опрос глав муниципальных образований субъектов Северо-Западного федерального округа (СЗФО)¹. Анкеты были разосланы во все 935 муниципалитетов СЗФО (число муниципалитетов СЗФО по состоянию на 1 января 2025 г.).

¹ Автор статьи – разработчик анкеты, организатор и исполнитель всех этапов проведения данного опроса и обработки его результатов.

Новеллы в нормативно-правом поле

Основные *принципиальные нововведения* Федерального Закона № 33-ФЗ заключаются в следующем.

1. В качестве базовой определена одноуровневая система организации местного самоуправления (на территории субъекта РФ функционируют муниципальные и городские округа; в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе — внутригородские муниципальные образования города федерального значения). Среди значимых позитивных моментов можно отметить то, что предусмотрена возможность сохранения существующей двухуровневой территориальной организации местного самоуправления (муниципальные районы и входящие в их состав сельские и городские поселения) в субъектах РФ, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности.

2. Завершается встраивание муниципальных образований в единую систему публичной власти, в частности:

- глава муниципального образования теперь будет одновременно замещать муниципальную должность и государственную должность субъекта РФ;
- органы государственной власти субъекта РФ получают право перераспределять между органами госвласти и органами МСУ два перечня полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (п. 2 и п. 3 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ).

3. Перечень полномочий органов МСУ разделен Федеральным законом № 33-ФЗ на 3 группы:

- 18 полномочий органов МСУ по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (п. 1 ст. 32)²;
- 29 полномочий органов МСУ по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые могут быть перераспределены законом субъекта РФ для осуществления органами государственной власти субъекта РФ (п. 2 ст. 32)³;
- 18 полномочий, решение об осуществлении которых органами МСУ может быть принято законом субъекта РФ в целях обеспечения жизнедеятельности населения (п. 3 ст. 32)⁴.

² Например, принятие/утверждение Устава муниципалитета, местного бюджета и налогов, проведение муниципальных выборов и референдумов, создание муниципальных предприятий и учреждений, установление тарифов и др.

³ Например, это следующие полномочия: электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, водоотведение; обеспечение нуждающихся категорий граждан жильем; дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее образование; физическая культура и спорт; культура, организация досуга, массового отдыха жителей; благоустройство территории муниципалитета; развитие малого и среднего предпринимательства и др.

⁴ Например, это следующие полномочия: дорожная деятельность и транспортные услуги населению; программы комплексного развития систем коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры муниципалитета; архитектура, градостроительство и землепользование, охрана окружающей среды и др.).

4. Вводятся определенные изменения *в порядок формирования органов местного самоуправления*:

- представительный орган муниципального образования формируется только из депутатов, избираемых на муниципальных выборах;
- вводится новый способ выбора главы муниципального образования (представительным органом муниципалитета из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ). Политические партии, совет муниципальных образований соответствующего субъекта РФ, общественная палата субъекта, Ассоциация «Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления», а также иные организации (если это предусмотрено законом субъекта РФ) получили право вносить предложения высшему должностному лицу субъекта РФ о кандидатурах на должность главы муниципалитета.

Прежде чем обратиться к основным результатам исследований, кратко обозначим общие тренды, сложившиеся на момент принятия Федерального закона № 33-ФЗ. Начнем с того, что стране активно проходил и проходит процесс *укрупнения муниципальных образований*. Это и объединение нескольких городских или сельских поселений в одно более крупное поселение, и преобразования муниципальных районов в муниципальные округа (с 2019 г.), в городские округа (в 2011–2019 гг.) с упразднением поселенческого уровня управления. Согласно данным Росстата⁵, за период 2009–2024 гг. общее количество муниципалитетов в России сократилось на 6 856 ед., или на 29%.

На начало 2025 г. в 13 субъектах РФ (Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий АО, Пермский и Ставропольский края, Калининградская, Курганская, Магаданская, Московская, Нижегородская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская области) уже отсутствовал поселенческий уровень управления. В течение 2025 г. процессы дальнейшего преобразования муниципальных районов в муниципальные округа продолжились⁶. Вместе с тем по оценкам экспертов около 18–20 регионов России (в основном это республики и несколько областей) *планируют сохранить двухуровневую систему местного самоуправления*, возможность функционирования которой предусмотрена п. 7 ст. 9 и ст. 89, 91 Федерального закона № 33-ФЗ.

Необходимо также выделить *слабую финансовую основу функционирования муниципального уровня управления*, приводящую к ограниченности возможностей органов МСУ по самостоятельному решению широкого спектра проблем и вопросов местного значения.

Большинство местных бюджетов более чем на 50% формируются за счет поступлений из региональных бюджетов (дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов). Согласно расчетам

⁵ Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm>

⁶ Например, в СЗФО с 2026 г. полностью перейдут на одноуровневую модель местного самоуправления Вологодская, Мурманская, Новгородская и Псковская области.

по данным Федерального казначейства России⁷, собственные (налоговые и неналоговые) доходы местных бюджетов по итогам 2024 г. составляли в среднем по муниципалитетам России лишь 35,3% от общего объема доходов, в т.ч.:

- во внутригородских территориях городов федерального значения — 47,2%;
- внутригородских районах — 44,5%;
- городских округах с внутригородским делением — 44,4%;
- городских поселениях — 43,4%;
- городских и муниципальных округах — 38,2%;
- сельских поселениях — 33,3%;
- муниципальных районах — 26,9%.

В структуре собственных доходов местных бюджетов преобладают поступления от федерального налога — НДФЛ (57,9% собственных доходов в среднем по всем муниципалитетам в 2024 г.). В свою очередь доли местных налогов (налог на имущество физических лиц и земельный налог) составляют всего 3,2% и 6,0% соответственно.

Сохраняется достаточно *низкий уровень оплаты труда* в органах местного самоуправления при постоянном росте функций, задач и ответственности работников органов власти. По данным Росстата⁸, в 2022 г. заработная плата муниципальных служащих в органах местного самоуправления (в местных администрациях) в среднем по России составляла 57,9 тыс. руб., что на 36% ниже зарплаты государственных гражданских служащих (91,1 тыс. руб.) и на 20% ниже средней заработной платы по организациям региона (72,9 тыс. руб.).

Основные результаты исследования

Проанализируем основные результаты анкетного опроса глав муниципалитетов СЗФО, проведенного в 2025 г. 67% опрошенных (см. табл. 1) положительно оценивают ожидаемые изменения в системе местного самоуправления в соответствии с новым законом. Отрицательные оценки дали 32% глав поселений (главным образом это обусловлено тем, что в результате реализации данного закона во всех регионах СЗФО скорее всего будет ликвидирован поселенческий уровень управления) и 14% глав муниципальных районов.

Неоднозначны оценки опрошенных глав и относительно изменения роли муниципалитетов в самостоятельном решении вопросов и проблем развития территорий (см. табл. 2). 40% глав поселений и городских округов ожидают снижения роли. Во многом такую ситуацию можно объяснить *усилением зависимости органов местного самоуправления от органов государственной власти* и пока еще неопределенностью рас-

⁷ Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

⁸ Государство. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191>

пределения полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения между данными уровнями власти.

Т а б л и ц а 1

**Распределение ответов респондентов на вопрос
«Как Вы оцениваете ожидаемые изменения в организации системы местного самоуправления в соответствии с новым Федеральным законом от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти”?»,
% от числа ответивших**

Варианты ответа	Вид муниципального образования				
	СП, ГП	МР	МО	ГО	В среднем
Положительно и скорее положительно	43,3	85,7	78,8	95,0	67,1
Отрицательно и скорее отрицательно	31,7	14,3	9,1	5,0	18,2
Затрудняюсь ответить	25,0	0,0	12,1	0,0	14,7

Источник: здесь и далее в таблицах — результаты анкетного опроса глав муниципальных образований субъектов Северо-Западного федерального округа, проведенного в июле — сентябре 2025 г. Вологодским научным центром РАН.

Примечание: здесь и далее в таблицах — «СП, ГП» — сельские и городские поселения, «МР» — муниципальные районы, «МО» — муниципальные округа, «ГО» — городские округа, «В среднем» — в среднем по всем муниципалитетам (по всем опрошенным респондентам).

Т а б л и ц а 2

**Распределение ответов респондентов на вопрос
«Как изменится, на Ваш взгляд, роль органов местного самоуправления в самостоятельном решении вопросов, задач и проблем развития муниципальных образований, населенных пунктов в соответствии с новым Федеральным законом от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ?»,
% от числа ответивших**

Вариант ответа	Вид муниципального образования				
	СП, ГП	МР	МО	ГО	В среднем
Повысится и скорее повысится	23,3	50,0	66,7	55,0	43,4
Понизится и скорее понизится	40,0	35,7	15,2	40,0	30,1
Затрудняюсь ответить	35,0	14,3	18,2	5,0	25,9

50–65% глав поселений и районов (см. табл. 3) выступили за сохранение двухуровневой системы организации местного самоуправления (муниципальный район и входящие в его состав городские и сельские

поселения). Однако, поскольку решение о сохранении/упразднении данной модели будет приниматься органами государственной власти субъекта РФ, оно скорее всего будет приниматься без учета интересов большинства муниципалитетов или населения (на начало октября 2025 г. в 5 регионах СЗФО уже приняты решения о преобразовании всех муниципальных районов в округа).

Т а б л и ц а 3

**Распределение ответов респондентов на вопрос
«Считаете ли Вы необходимым сохранение двухуровневой системы
организации местного самоуправления (муниципальный район и входящие
в его состав городские и сельские поселения) во всем субъекте РФ
или в отдельных его территориях в соответствии с п. 7 ст. 9 и ст. 89, 91
Федерального закона от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ?», % от числа ответивших**

Варианты ответа	Вид муниципального образования				
	СП, ГП	МР	МО	ГО	В среднем
Да и скорее да	65,0	50,0	18,2	35,0	46,1
Нет и скорее нет	25,0	50,0	75,8	55,0	44,0
Затрудняюсь ответить	10,0	0,0	6,1	10,0	9,9

Большинство опрошенных глав (31,0%) выступают за целесообразность избрания главы муниципалитета на муниципальных выборах; 23% опрошенных — за «избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» или «за избрание представительным органом муниципального образования из своего состава»; 18% — за избрание «представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ».

Вместе с тем модель выбора главы муниципалитета будет закрепляться в соответствующем законе субъекта РФ. А в уже принятых в 2025 г. подобных законах в регионах СЗФО *закреплена в основном модель «избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ».*

56–80% респондентов (см. табл. 4) высказались за то, что только 10 полномочий из 29, указанных в п. 2 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ⁹, должны исполняться органами государственной власти субъекта РФ, остальные 19 полномочий — органами местного самоуправления.

⁹ Полномочия в сферах науки, развития сельхозпроизводства, статистики, ликвидации вреда окружающей среде, межнациональных отношений, сохранения объектов культурного наследия, дополнительного профессионального образования муниципальных служащих, поддержки социально ориентированных НКО.

Т а б л и ц а 4

**Распределение ответов респондентов на вопрос
«Как Вы считаете, на каком уровне управления должны исполняться
следующие полномочия органов МСУ по решению вопросов
непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения,
которые могут быть перераспределены законом субъекта РФ
для осуществления органами государственной власти субъекта РФ
(п. 2 ст. 32 Федерального закона от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ)?», % от числа
ответивших, что данное полномочие должно исполняться на уровне
субъекта РФ**

Наименование полномочия	Вид муниципального образования				
	СП, ГП	МР	МО	ГО	В среднем
1	2	3	4	5	6
«Оказание поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, осуществляемой на территории муниципального образования...»	78,0	76,9	84,8	72,2	80,3
«Осуществление выявления объектов накопленного вреда окружающей среде и организация ликвидации такого вреда...»	65,0	84,6	63,6	50,0	67,4
«Создание условий для развития сельскохозяйственного производства...»	66,7	61,5	60,6	55,6	66,7
«Разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации...»	70,0	76,9	54,5	72,2	65,2
«Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)»	58,3	84,6	69,7	50,0	65,0
«Организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих муниципальные должности...»	64,4	61,5	69,7	21,1	56,5
«Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям...»	65,0	23,1	48,5	44,4	56,5
«Организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования...»	50,8	69,2	48,4	55,6	55,6
«Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования...»	61,7	69,2	45,5	0,0	54,3

Продолжение табл. 4

1	2	3	4	5	6
«Содействие развитию малого и среднего предпринимательства...»	56,7	46,2	42,4	38,9	51,4
«Предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального образования сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции»	37,3	30,8	60,6	38,9	48,9
«Обеспечение проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства...»	42,4	38,5	42,4	38,9	47,4
«Организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом...»	48,3	46,2	30,3	31,6	46,8
«Осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации следующих видов муниципального контроля...»	50,8	30,8	24,2	36,8	41,2
«Обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального образования...»	46,7	30,8	28,1	16,7	40,9
«Осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время...»	50,8	23,1	18,2	16,7	38,7
«Создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания»	46,7	7,7	18,2	0,0	35,5
«Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования...»	20,0	30,8	24,2	27,8	29,7
«Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью, участие в реализации молодежной политики...»	30,0	15,4	18,2	31,6	24,5
«Принятие решений и проведение на территории муниципального образования мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости...»	23,3	15,4	6,1	11,1	23,9
«Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества...»	28,3	7,7	15,2	11,1	23,9

О к о н ч а н и е т а б л . 4

1	2	3	4	5	6
«Обеспечение условий для развития на территории муниципального образования физической культуры и спорта...»	31,0	30,8	6,1	0,0	22,8
«Содержание мест захоронения»	22,0	23,1	3,0	5,6	22,6
«Организация библиотечного обслуживания населения...»	13,3	15,4	6,1	0,0	18,8
«Осуществление учета личных подсобных хозяйств...»	8,5	7,7	3,1	5,6	14,7
«Присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети...»	5,0	0,0	6,1	5,6	14,5
«Формирование и содержание муниципального архива»	15,3	0,0	9,1	0,0	12,4
«Создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры, организации досуга, массового отдыха...»	11,9	23,1	3,0	5,3	10,9
«Утверждение правил благоустройства территории муниципального образования, организации благоустройства территории муниципального образования...»	5,1	23,1	6,1	5,3	10,1

54–78% опрошенных глав муниципалитетов СЗФО (см. табл. 5) высказались за то, что 10 полномочий из 18, указанных в п. 3 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ¹⁰, должны исполняться органами государственной власти субъекта РФ, остальные 8 полномочий – органами местного самоуправления.

На основе оценки текущей ситуации и ожиданий от новой реформы местного самоуправления определены предпочтения глав муниципалитетов СЗФО по ключевым направлениям (мероприятиям) совершенствования государственной политики в отношении развития института местного самоуправления в России.

81% глав муниципалитетов отмечают необходимость корректировки федерального законодательства в сфере налогово-бюджетной системы и иного законодательства в целях расширения доходных источников местных бюджетов, а также более системного, конкретного определения (уточнения) всех полномочий органов местного самоуправления.

¹⁰ Аварийно-спасательные службы, лесничества, лесоустройство, программы развития инфраструктуры и энергосбережения, водные объекты и безопасность людей на них, коммунальные отходы, территориальная и гражданская оборона, транспортное обслуживание населения.

Т а б л и ц а 5

**Распределение ответов респондентов на вопрос
«Как Вы считаете, на каком уровне управления должны
исполняться следующие полномочия, по которым в целях
обеспечения жизнедеятельности населения законом субъекта Российской
Федерации может быть принято решение об осуществлении этих
полномочий органами местного самоуправления (п. 3 ст. 32 Федерального
закона от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ)?», % от числа ответивших, что данное
полномочие должно исполняться на уровне субъекта РФ**

Наименование полномочия	Вид муниципального образования				
	СП, ГП	МР	МО	ГО	В среднем
1	2	3	4	5	6
«Принятие решений о создании, об упразднении лесничеств, создаваемых в их составе участковых лесничеств, расположенных на землях населенных пунктов...»	76,7	84,6	78,1	57,9	77,5
«Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования»	75,0	76,9	87,5	50,0	77,0
«Осуществление мероприятий по лесоустройству в отношении лесов, расположенных на землях населенных пунктов, входящих в состав территорий муниципального образования»	68,3	84,6	81,3	63,2	75,4
«Установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов...»	59,3	61,5	69,7	40,0	63,3
«Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья»	60,0	61,5	60,6	45,0	62,1
«Организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера...»	71,7	69,2	45,5	30,0	58,6
«Участие в организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов»	51,7	46,2	60,6	47,4	57,6
«Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования...»	68,3	23,1	51,5	15,0	55,7

О к о н ч а н и е т а б л . 5

1	2	3	4	5	6
«Разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры...»	56,1	61,5	39,4	45,0	55,5
«Утверждение и реализация программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов...»	50,8	69,2	42,4	38,9	54,0
«Организация в соответствии с федеральным законом выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории»	55,0	38,5	34,4	36,8	50,7
«Оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин»	50,0	53,8	36,4	20,0	47,1
«Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования...»	41,7	50,0	51,5	40,0	44,6
«Разработка и утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, утверждение документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах муниципального образования, выдача разрешений на строительство...»	43,3	30,8	27,3	30,0	42,1
«Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования и обеспечение безопасности дорожного движения...»	35,0	30,8	27,3	30,0	35,0
«Принятие решения об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка на другой вид такого использования...»	26,7	23,1	6,1	10,5	26,6
«Организация ритуальных услуг»	30,5	0,0	9,1	5,0	25,9
«Утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального образования...»	21,7	23,1	12,1	0,0	22,1

49% респондентов выступают за необходимость корректировки системы межбюджетных отношений в направлении учета специальных особенностей каждого муниципалитета.

47% глав поддерживают реализацию практики замены дотаций местному бюджету (дотаций на выравнивание) дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц.

32% опрошенных обозначили необходимость разработки (при участии и учете мнения муниципалитетов) специальной государственной программы субъекта РФ по поддержке и развитию местного самоуправления.

31% глав выступают за распространение на постоянной основе лучших практик (методических материалов, рекомендаций, проведения совещаний, семинаров и т.д.) муниципального управления.

24–27% респондентов поддерживают разработку и утверждение стандарта качества жизни населения в городских и сельских населенных пунктах (в зависимости от численности населения) и в каждом муниципальном образовании.

22% опрошенных считают необходимым включение территориального раздела в документы стратегического планирования (в форме целевых ориентиров, задач и мероприятий, распределения средств в разрезе муниципалитетов).

Заключение

Таким образом, проведенный анализ особенностей нового Федерального закона о местном самоуправлении с опорой на оценки глав муниципальных образований регионов СЗФО позволил выявить проблемные, дискуссионные моменты Федерального закона № 33-ФЗ, что может служить основой для определения ключевых задач в сфере развития научно-методического обеспечения функционирования данного института власти. Попытаемся определить пути снятия дискуссионных моментов, содержащихся в данном законодательном акте.

1. Распределение полномочий между органами госвласти и органами местного самоуправления (п. 2 и п. 3 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ).

Мы полагаем, что данное распределение должно обсуждаться и согласовываться непосредственно с самими органами местного самоуправления (в т.ч. поселенческого уровня, в тех субъектах РФ, где останутся муниципальные районы) и учитывать реальные финансово-экономические возможности и пространственные особенности муниципалитетов каждого конкретного субъекта РФ.

2. Формирование территориальных органов местной администрации муниципального и городского округа не является обязательным (в п. 17 ст. 22 Федерального закона № 33-ФЗ применяется формулировка, что такие органы могут быть сформированы «в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, в соответствии с критериями, установленными законом субъекта РФ»).

Считаем, что в Законе целесообразно закрепить норму об обязательности формирования территориальных органов местной администрации на территории бывших городских и сельских поселений.

3. Обращения граждан в органы местного самоуправления и право-творческая инициатива граждан не вошли в перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст. 42 Федерального

закона № 33-ФЗ), хотя данные формы участия были предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ.

Решение проблемы мы видим во введении в Федеральный закон № 33-ФЗ нормы о правотворческой инициативе граждан и обращениях граждан, а также отсылки на то, что порядок обращения граждан в органы местного самоуправления регулируется отдельным Федеральным законом¹¹.

4. Одно из оснований для удаления главы муниципального образования в отставку («систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления», п. 3 ст. 21 Федерального закона № 33-ФЗ) весьма неоднозначно, поскольку:

- в Федеральном законе № 33-ФЗ нет указания, о каких показателях идет речь (это показатели Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607¹² или какие-то другие);
- на показатели эффективности деятельности органов МСУ и показатели развития муниципалитета влияет деятельность не только главы муниципалитета, но и всех органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, а также множество других внешних и внутренних факторов, на которые органы местного самоуправления не всегда могут оказывать воздействие [1].

Для объективного применения данного основания требуется уточнение в законодательстве конкретных критериев достижения/недостижения показателей, уточнения самого перечня показателей эффективности деятельности [1].

5. В Федеральном законе № 33-ФЗ нет подвижек с точки зрения развития форм и механизмов межмуниципального сотрудничества: закреплён все тот же перечень форм межмуниципального сотрудничества¹³.

Решение: федеральным органам власти совместно с органами государственной власти субъектов РФ и муниципалитетов целесообразно вернуться к рассмотрению вопроса об установлении новых форм межмуниципального сотрудничества (например, межмуниципальные предприятия и межмуниципальные компании, которые были предусмотрены в пакете законопроектов, размещенном 4 сентября 2020 г. Министерством экономического развития Российской Федерации на федеральном портале проектов нормативных правовых актов¹⁴).

¹¹ Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 28.12.2024).

¹² Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 № 607 (ред. от 11.06.2021) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов».

¹³ Заключение договоров и соглашений; учреждение межмуниципального печатного СМИ и сетевого издания учреждение межмуниципальных НКО, межмуниципальных хозяйственных обществ; членство муниципалитетов в объединениях муниципальных образований; организация взаимодействия советов муниципальных образований субъектов РФ.

¹⁴ Проект федерального закона «О городских агломерациях». ID: 107906. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=107906>

Список литературы

1. Бухвальд Е.М., Кожевников О.А., Ворошилов Н.В. Местное самоуправление: реформировать, но не уничтожать // *Самоуправление*. 2022. № 1 (129). С. 12–15.
2. Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации // *Федерализм*. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 23–50.
3. Кожевников О.А. Федеральный законопроект о местном самоуправлении: множество вопросов при отсутствии проработанных ответов // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2022. № 2. С. 3–9.
4. Широков А.Н., Юркова С.Н. МСУ: большая реформа или упразднение? // *Бюджет*. 2022. № 1 (229). С. 70–74.
5. Валентей С.Д. Экономика федеративных отношений. Казнить нельзя помиловать // *Федерализм*. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 5–31.
6. Голованова Н.В. Вызовы и возможности. Взгляд НИФИ на реформу местного самоуправления // *Бюджет*. 2025. № 6 (270). С. 55–57.
7. Зотов В.Б. Будущее местного самоуправления в России // *Муниципальная академия*. 2025. № 3. С. 6–12.
8. Кискин Е.В. Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа) // *Федерализм*. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 32–51.
9. Корольков В. Муниципальная Реформа в России в контексте мировых моделей организации местного самоуправления в федеративных системах // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2025. Т. 34. № 1 (162). С. 95–119.
10. Пиценко А.И. Особенности организации местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации // *Современное право*. 2025. № 7. С. 20–23.
11. Шугрина Е.С. Читаем новый федеральный закон о местном самоуправлении // *Бюджет*. 2025. № 6 (270). С. 58–61.
12. Широков А.Н., Юркова С.Н. Территориальные основы местного самоуправления: изменение концептуального подхода // *Местное право*. 2025. № 3. С. 53–56.
13. Павлюченко В.К. Реформа местного самоуправления: некоторые возможности и ограничения // *Общество: политика, экономика, право*. 2025. № 1 (138). С. 46–51.

References

1. Buhval'd E.M., Kozhevnikov O.A., Voroshilov N.V. Mestnoe samoupravlenie: reformirovat', no ne unichtozhat' [Local Self-Government: Reform, but Do Not Destroy], *Samoupravlenie* [Self-Government], 2022, No. 1 (129), pp. 12–15. (In Russ.).
2. Gligich-Zolotareva M.V., Luk'yanova N.I. Novye kontury transformacii publicnoi vlasti v Rossiiskoi Federacii [New Contours of Public Authority Transformation in the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2022, Vol. 27, No. 1 (105), pp. 23–50. (In Russ.).
3. Kozhevnikov O.A. Federal'nyi zakonoproekt o mestnom samoupravlenii: mnozhestvo voprosov pri otsutstvii prarabotannyh otvetov [Federal Bill on Local Self-Government: Many Questions in the Absence of Well-Developed Answers], *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2022, No. 2, pp. 3–9. (In Russ.).

4. Shirokov A.N., Yurkova S.N. MSU: bol'shaya reforma ili uprazhdenie? [Local Self-Government: A Major Reform or Abolition?], *Byudzhets* [Budget], 2022, No. 1 (229), pp. 70–74. (In Russ.).
5. Valentei S.D. Ekonomika federativnykh otnoshenii. Kaznit' nel'zya pomilovat' [Economics of Federal Relations. To Execute or to Pardon], *Federalizm* [Federalism], 2025, Vol. 30, No. 1 (117), pp. 5–31. (In Russ.).
6. Golovanova N.V. Vyzovy i vozmozhnosti. Vzgl'yad NIFI na reformu mestnogo samoupravleniya [Challenges and Opportunities. The NIFI View on Local Self-Government Reform], *Byudzhets* [Budget], 2025, No. 6 (270), pp. 55–57. (In Russ.).
7. Zotov V.B. Budushchee mestnogo samoupravleniya v Rossii [The Future of Local Self-Government in Russia], *Municipal'naya akademiya* [Municipal Academy], 2025, No. 3, pp. 6–12. (In Russ.).
8. Kiskin E.V. Novyi zakon o mestnom samoupravlenii v Rossii: taktika ili strategiya (opyt faktornogo analiza) [The New Law on Local Self-Government in Russia: Tactics or Strategy (An Experimental Factor Analysis)], *Federalizm* [Federalism], 2025, Vol. 30, No. 1 (117), pp. 32–51. (In Russ.).
9. Korol'kov V. Municipal'naya Reforma v Rossii v kontekste mirovykh modelei organizatsii mestnogo samoupravleniya v federativnykh sistemakh [Municipal Reform in Russia in the Context of World Models of Local Self-Government Organization in Federal Systems], *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2025, Vol. 34, No. 1(162), pp. 95–119. (In Russ.).
10. Pickenko A.I. Osobennosti organizatsii mestnogo samoupravleniya v edinoi sisteme publichnoi vlasti Rossiiskoi Federatsii [Features of the Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Authority of the Russian Federation], *Sovremennoe parvo* [Modern Law], 2025, No. 7, pp. 20–23. (In Russ.).
11. Shugrina E.S. Chitaem novyj federal'nyy zakon o mestnom samoupravlenii [Reading the New Federal Law on Local Self-Government], *Byudzhets* [Budget], 2025, No. 6 (270), pp. 58–61. (In Russ.).
12. Shirokov A.N., Yurkova S.N. Territorial'nye osnovy mestnogo samoupravleniya: izmenenie konceptual'nogo podhoda [Territorial Foundations of Local Self-Government: Changing the Conceptual Approach], *Mestnoe parvo* [Local Law], 2025, No. 3, pp. 53–56. (In Russ.).
13. Pavlyuchenko V.K. Reforma mestnogo samoupravleniya: nekotorye vozmozhnosti i ogranicheniya [Local Self-Government Reform: Some Possibilities and Limitations], *Obshchestvo: politika, ekonomika, parvo* [Society: Politics, Economics, Law], 2025, No. 1 (138), pp. 46–51. (In Russ.).

FEATURES AND PROSPECTS OF THE NEW REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

The adoption of the new Federal Law No. 33-FZ dated 20.03.2025 "On the general principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority" has set important and difficult tasks for local governments and state authorities of the subjects of the Russian Federation to ensure the effective implementation of this Law, and has also opened a new wave of discussions among scientists, experts, practitioners regarding the new reforms of this institution of public authority. In this regard, it is important to assess the current state of the local government system in Russia, the content of this Federal Law in terms of identifying problematic, controversial aspects of its implementation, and justifying ways to eliminate them. To solve these problems, general scientific research methods and special

methods were used (a questionnaire survey of the heads of municipalities of the subjects of the Northwestern Federal District conducted by the author in July–September 2025). As a result, the attitude of the heads of municipalities to the main provisions of this Law, to the desired redistribution of powers between local governments and public authorities, has been revealed. The proposals on leveling the existing shortcomings of the Law are substantiated (in terms of clarifying the grounds for removing the head of the municipality, the procedure for forming territorial bodies of local administration, supplementing the forms of public participation in local government, etc.), which can be used to develop proposals for further adjustments to legislation in the field of local government.

Keywords: local government, municipalities, reform, North-Western Federal District, questionnaire survey.

JEL: H70, R12, R58

Дата поступления — 20.11.2025

Принята к печати — 08.12.2025

ВОРОШИЛОВ Николай Владимирович

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории исследования проблем управления пространственными социально-экономическими системами центра исследования пространственного развития социально-экономических систем;

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

e-mail: niks789@yandex.ru

VOROSHILOV Nikolay V.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Research of the Laboratory for the Study of Spatial Socio-economic Systems Management Problems at the Center for the Study of Spatial Development of Socio-Economic Systems

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

e-mail: niks789@yandex.ru

Для цитирования:

Ворошилов Н.В. Особенности и перспективы новой реформы местного самоуправления в России // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 136–152. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-136-152>

Н.И. ЛУКЬЯНОВА

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРАТЕГИРОВАНИЯ

В настоящее время имеет место ряд трудностей, снижающих эффективность муниципального стратегирования. Многие из них обусловлены проблемами и правовыми проблемами Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», не учитывающего специфику разных видов муниципалитетов при регулировании стратегического планирования на местах. В статье констатируется, что система документов стратегического планирования во многих субъектах Российской Федерации крайне разбалансирована, не обеспечивается взаимосвязь и общность целевых установок региональной и муниципальной власти в отношении развития муниципалитетов в соответствующих стратегических документах. Отмечается недостаточное методологическое сопровождение указанной деятельности в муниципальных образованиях. Выявлено отсутствие целостной системы показателей, позволяющих оценить эффективность и результативность реализации документов стратегического планирования на местном уровне. В результате наблюдается формальный, декларативный характер многих муниципальных стратегий, которые слабо связаны с текущей деятельностью органов местного самоуправления. Сделан вывод о необходимости повышения качества муниципального стратегирования, особенно в свете утвержденной Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г., предполагающей расширение горизонта экономического роста за счет формирования широкого перечня опорных населенных пунктов, роль которых возрастает на фоне внедрения мастер-планов как долгосрочных инструментов стратегического планирования, определяющих приоритеты социально-экономического и пространственного развития территорий.

Ключевые слова: стратегическое планирование, органы местного самоуправления, муниципальные образования, стратегия социально-экономического развития, мастер-план, опорные населенные пункты, агломерации.

JEL: K00, R12, R50, R53, R58

Муниципальный уровень публичной власти *играет одну из ключевых ролей* в социально-экономическом развитии территорий и повышении качества жизни населения. Поэтому планирование, позволяющее местным органам власти определять долгосрочные приоритеты, мобилизовывать ресурсы для их достижения, своевременно реагировать на угрозы и риски для обеспечения устойчивого и стабильного развития городов, районов и сел, приобретает особое значение.

Однако для полноценного осуществления стратегического планирования на местах зачастую нет ни финансовых, ни интеллектуальных ресурсов. Кроме того, руководители на местах далеко не всегда имеют представление об аттракторе будущего развития подведомственных территорий, часто они сосредоточены не на стратегиях, устремленных в будущее, а на обеспечении выживания муниципальных образований и удовлетворении базовых потребностей населения. Попытаемся разобраться в том, какие реальные стратегические документы могут работать на муниципальном уровне, что мешает их успешной работе и какой опыт в этой сфере уже сегодня можно тиражировать в рамках всей страны.

Нормативная база стратегического планирования на местном уровне

До 1 января 2027 г. правовое регулирование вопросов стратегического планирования на муниципальном уровне в России осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), который *к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения отнес полномочия в сфере стратегического планирования*, предусмотренные Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ). С 1 января 2027 г. правовое регулирование данных вопросов будет осуществляться в соответствии с нормами вступившего в силу 19 июня 2025 г. Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Федеральный закон № 33-ФЗ)¹. Согласно данному закону к полномочиям муниципального представительного органа отнесено утверждение стратегии социально-экономического развития муниципалитета², но, в отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, определено лишь *право органов местного самоуправления на осуществление полномочий в сфере стратегического планирования*, предусмотренных соответствующим федеральным законодательством.

¹ Ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ, регулирующая полномочия органов местного самоуправления, вступает в силу с 1 января 2027 г.

² Соответствующая статья 37 вступает в силу с 1 января 2027 г.

Федеральный закон № 172-ФЗ – это основной нормативный правовой акт, регулирующий стратегическое планирование, устанавливающий, что стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется в т.ч. на уровне муниципалитетов. Согласно ч. 2 ст. 39 Федерального закона № 172-ФЗ, «по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации». В ст. 3 определены основные характеристики и виды документов стратегического планирования на местном уровне. Это стратегия социально-экономического развития муниципалитета, прогноз социально-экономического развития муниципалитета, муниципальная программа, бюджетный прогноз муниципального образования³ на долгосрочный период. По данным экспертов, к настоящему времени стратегии социально-экономического развития муниципалитетов утверждены в 84% муниципальных районов и 62% городских (муниципальных) округов [1]. Всего в 2024 г. на муниципальном уровне было утверждено около 100 стратегий и планов мероприятий по их реализации, при этом многие документы разработаны на среднесрочную перспективу до 2030 г.⁴

Среди причин внесения изменений в стратегии или утверждения новых стратегий муниципалитетов можно назвать следующие: истечение срока действия предыдущей стратегии⁵; необходимость соответствия Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»⁶; изменение статуса муниципалитета с городского округа на муниципальный округ⁷; соответствие стратегическим приоритетам, целевым показателям стратегий социально-экономического развития соответствующих субъектов Российской Федерации⁸.

³ Согласно ч. 1 ст. 39 Федерального закона № 172-ФЗ, документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципалитетах, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

⁴ Лавринович А.А. Обзор утвержденных стратегий и планов мероприятий по их реализации в 2024 году на уровне муниципалитетов и регионов. URL: <https://itpgrad.ru/education/articles/obzor-utverzhdennykh-strategiy-i-planov-meropriyatiy-po-ikh-realizatsii-v-2024-godu-na-urovne-munits/>

⁵ Примеры – Артёмовский городской округ, Выборгский район Ленинградской области, Маловишерский муниципальный район Новгородской области, Южский муниципальный район Ивановской области.

⁶ Пример – г. Иркутск.

⁷ Примеры: муниципальный округ «Вуктыл», Шадринский муниципальный округ Курганской области.

⁸ Примеры: города Обнинск, Лангепас, Нягань, Покачи, Березовский муниципальный район Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Беловский муниципальный округ, ряд муниципальных районов Омской области.

Проблемы стратегического планирования на местном уровне

В то же время эксперты отмечают ряд проблем, снижающих эффективность стратегического планирования на муниципальном уровне власти. В частности, констатируется *формальный, декларативный характер многих стратегий*, которые слабо связаны с текущей деятельностью органов местного самоуправления [1; 2]. Отмечаются недостаток квалифицированных кадров, ограниченность финансовых и организационных ресурсов, низкая мотивация муниципальных служащих к стратегическому мышлению [3] — лишь 34% из них считают стратегическое планирование эффективным инструментом местного развития. По мнению специалистов, в этих условиях необходим анализ сложившихся практик муниципального стратегирования, выявление ключевых проблем, а также поиск путей повышения качества разработки и реализации муниципальных стратегий, усиления их влияния на социально-экономические процессы [1].

В первую очередь следует отметить проблемы, вытекающие непосредственно из Федерального закона № 172-ФЗ, *не учитывающего специфику разных видов муниципалитетов* при регулировании стратегического планирования на муниципальном уровне. Вместе с тем Федеральный закон № 33-ФЗ, как и Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривает, что местное самоуправление в регионах осуществляется не только на уровне городских и муниципальных округов, внутригородских муниципалитетов городов федерального значения, но и в поселениях, и в муниципальных районах.

Российские муниципалитеты существенно различаются по численности населения. По мнению экспертов, это затрудняет достижение целей и ожидаемых результатов, определенных в документах стратегического планирования значительной части муниципалитетов, не обеспечивает взаимоувязки с национальными проектами, а также муниципальными и государственными программами⁹. Согласно данным Росстата по состоянию на 1 января 2025 г., в Российской Федерации насчитывается 17 051 муниципальных образований¹⁰. При этом только 16 городов имеют численность населения свыше 1 млн чел.¹¹, население 20 городов составляет от 500 тыс. до 1 млн чел.; 31 город — с населением от 300 тыс. до 500 тыс. чел., от 200 тыс. до 300 тыс. чел. проживают 26 городах, а наибольшее число городов (78) имеют численность населения от 100 тыс. до 200 тыс. Кроме того, спецификой обладают закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) в силу закрытости и невозможности

⁹ Лавринович А.А. Обзор утвержденных стратегий и планов мероприятий по их реализации в 2024 году на уровне муниципалитетов и регионов.

¹⁰ В т.ч. 1 266 муниципальных районов; 1 063 городских поселения; 13 406 сельских поселений; 528 муниципальных округов, 521 городской округ; 2 городских округа с внутригородским делением; 12 внутригородских районов в городских округах; 253 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя).

¹¹ По данным Росстата на февраль 2024 г.

самостоятельно принимать решения о направлениях своего развития, а также некоторые монопрофильные муниципалитеты в силу высокой зависимости от одного экономического субъекта, предопределяющего экономическое развитие муниципалитета и его социальную стабильность. Предлагалось на федеральном уровне рассмотреть вопрос о подготовке методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования муниципалитетов с учетом их видов и численности проживающего на их территории населения, в т.ч. методических рекомендаций по определению перспективных экономических специализаций муниципалитетов¹², но в настоящее время такой документ не подготовлен.

Федеральный закон № 172-ФЗ установил необходимость обеспечения взаимосвязи стратегического планирования на местном уровне со стратегическим планированием на федеральном и региональном уровнях¹³. Это предполагает взаимный учет документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации и находящихся на его территории муниципалитетов. Однако на практике *подобное согласование носит, как правило, односторонний характер*, выражающийся в учете замечаний и предложений соответствующего региона в муниципальных стратегиях. Такая практика, по мнению экспертов, не обеспечивает взаимосвязи и общности целевых установок региональной и муниципальной власти в отношении развития муниципалитетов [4].

Следует также отметить, что Основами государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации¹⁴ был установлен ряд требований к организации стратегического планирования на всех уровнях публичной власти. В частности, закреплена необходимость координации стратегического управления и соблюдения единого порядка разработки документов стратегического планирования. Вместе с тем к настоящему времени *процедура координации (согласования) документов стратегического планирования между уровнями публичной власти пока не определена*.

Еще одна из значимых проблем — недостаточная методическая проработанность стратегического планирования на муниципальном уровне.

¹² Рекомендации круглого стола на тему «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения» (утв. на заседании Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, протокол № 224 от 29 апреля 2020 г.). URL: https://politic.49gov.ru/common/upload/69/editor/file/Rekomendatsii_Komiteta_SF_Strategicheskoe_planirovanie.pdf

¹³ Среди основных задач стратегического планирования — задача координации государственного и муниципального стратегического управления, а также мер бюджетной политики (ст. 8 Федерального закона № 172-ФЗ). Кроме того, к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относится определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 6 Федерального закона № 172-ФЗ).

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».

Эксперты отмечают, что существующие методические материалы *носят общий характер*, не содержат конкретного инструментария подготовки муниципальных стратегий в разрезе их согласования со стратегией социально-экономического развития региона. Данная проблема обусловлена тем, что применительно к стратегиям субъектов Российской Федерации ст. 32 Федерального закона № 172-ФЗ установлено, что методическое обеспечение их разработки и корректировки осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти¹⁵. Однако применительно к муниципальным стратегиям *аналогичная норма в указанном Законе отсутствует*.

В этих условиях методические рекомендации по стратегическому планированию для муниципалитетов разрабатываются региональными органами власти и независимыми организациями. Это, например, Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан¹⁶, Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района (муниципального округа, городского округа) Нижегородской области¹⁷, Методические рекомендации по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований Алтайского края¹⁸. В Республике Саха (Якутия) действуют Методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований республики, а также Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития муниципалитета республики и Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципалитета. Анализ указанных документов показывает, что их предмет различается: в одних случаях рекомендации затрагивают все аспекты стратегического планирования, в других — только разработку стратегий.

Муниципальное стратегирование в свете норм новой Стратегии пространственного развития

Вопросы стратегического планирования на местном уровне особенно актуальны в связи с утверждением *Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом*

¹⁵ Во исполнение данной нормы Федерального закона № 172-ФЗ были разработаны Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации (утв. приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2017 г. № 132).

¹⁶ Утв. Приказом Министерством экономики Республики Татарстан от 18 декабря 2015 г. № 534.

¹⁷ Утв. Приказом Министерства экономического развития и инвестиций Нижегородской области от 5 ноября 2020 г. № 191.

¹⁸ Утв. Приказом Министерства экономического развития Алтайского края от 30 января 2020 г. № 14.

до 2036 года¹⁹ (далее — СПР), принятие которой стало не только новым этапом планирования пространственного развития России, но и фактически совпало с принятием Федерального закона № 33-ФЗ. По мнению экспертов [5], в отличие от предыдущей Стратегии²⁰, ориентированной преимущественно на развитие макрорегионов и формирование межрегиональных экономических связей, новая СПР уделяет особое внимание микроуровню системы расселения и организации экономики — муниципалитетам и населенным пунктам (НП).

Одним из ключевых инструментов СПР является Единый перечень опорных населенных пунктов²¹ (ЕПОНП), используемый при проведении государственной политики в целях приоритетной концентрации ресурсов, предусматривающих финансирование за счет средств федерального бюджета и консолидированных региональных бюджетов. В плане мероприятий по реализации СПР²² в качестве приоритета поддержки развития ОНП отмечена необходимость внесения изменений в методические рекомендации по разработке и корректировке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и планов мероприятий по их реализации в части учета рисков, возможностей и приоритетов пространственного развития, в т.ч. обеспечения приоритета поддержки развития ОНП²³.

В настоящее время в ЕПОНП содержится 2 160 населенных пунктов, различающихся по численности населения (от сельских населенных пунктов до города Москвы) и по основным функциям.

По данным экспертов [6], большинство ОНП (1 548) — главные центры предоставления социальных услуг для одного или нескольких муниципалитетов. В ЕПОНП были также включены: города с численностью населения не менее 250 тыс. чел., являющиеся ядрами городских агломераций (76 ОНП); другие значимые НП в составе городских агломераций (113 ОНП)²⁴; НП, где реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории (183 ОНП); НП, обеспечивающие национальную безопасность (51 ОНП); крупнейшие НП в приграничных муниципалитетах, обеспечивающих безопасность го-

¹⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года».

²⁰ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р).

²¹ Перечень утвержден президиумом Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации (протокол от 16 декабря 2024 г. № 143-Пр).

²² План реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2025 г. № 2149-р).

²³ Ведомственный акт Минэкономразвития России должен быть подготовлен к ноябрю 2025 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 августа 2025 г. № 2149-р «Об утверждении Плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года».

²⁴ В разных регионах НП включены в ОНП по разным основаниям (наукоградов среди них 5 — города Жуковский, Королев, Реутов, Фрязино, Кольцово); административные центры субъектов Российской Федерации с населением менее 250 тыс. жителей (23 ОНП).

сударственной границы (67 ОНП); крупнейшие по численности НП в составе ЗАТО (36 ОНП); крупнейшие НП в составе городских округов, которым присвоен статус наукограда²⁵; НП, основной функцией которых является обслуживание критически важной инфраструктуры (58 ОНП).

В целях развития ОНП еще предстоит повысить эффективность экономики за счет расширения агломерационных связей, развивать инфраструктуру для обслуживания прилегающих НП, а также креативные индустрии и технологии, обеспечивать инвестиционные проекты квалифицированными кадрами. Достичь это возможно при условии *организации качественного стратегического планирования на муниципальном уровне*. Это требует, с одной стороны, повышения степени межмуниципального взаимодействия в процессе стратегического планирования, а с другой — закрепления в законодательстве вопросов развития агломераций и механизмов управления ими. Потребуется также определение правовых основ формирования системы ОНП и порядка приоритетной государственной поддержки социально-экономического и инфраструктурного развития ОНП и прилегающих территорий. Отсутствие законодательного определения ОНП *приводит к его рассинхронизации в различных нормативных актах*²⁶. В целях решения указанной задачи Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти было рекомендовано подготовить предложения по закреплению правовых основ организации и функционирования ОНП²⁷.

Целесообразно также рассмотреть вопрос о *корректировке документов стратегического планирования* в сфере пространственного развития, предусмотрев закрепление в числе направлений государственной политики регионального развития Российской Федерации задачи по поддержке развития ОНП, среди которых много средних городов, пригородных поселков. Идущая в настоящее время в соответствии с поручением Президента Российской Федерации работа по подготовке мастер-планов не менее 200 крупных и малых городов, городских агломераций²⁸ также ставит вопрос о придании правового статуса данным инструментам долгосрочного планирования, в т.ч. в части их

²⁵ Это 5 ОНП — города Бийск, Обнинск, Серпухов, Черноголовка, Мичуринск.

²⁶ Так, например, в СПР под ОНП понимается населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности. А в Методических рекомендациях по критериям определения ОНП и ПТ (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р) указано, что это НП, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры.

²⁷ Рекомендации Круглого стола на тему «О новых инструментах планирования и поддержки развития малых и средних городов» (прошел в Совете Федерации 21 июня 2024 г.). URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/158665/>

²⁸ Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. (№ Пр-616) от 30 марта 2024 г., пп. «г» п. 21. На состоявшемся 15 апреля 2025 г. заседании Президиума Государственного Совета Российской Федерации по вопросу развития инфраструктуры для жизни Президент Российской Федерации отметил необходимость ускорить работу над законопроектом по определению четкого правового статуса мастер-планов.

включения в состав документов стратегического планирования²⁹. В отличие от локальных схем и точечных проектов, мастер-планы работают с территорией как с целостным организмом: выявляют ее потенциал, выстраивают связи между населенными пунктами, формируют новый каркас расселения. Важно закрепить статус этих документов, содержание, а также установить требования к их разработчикам.

В настоящее время, согласно Федеральному закону № 172-ФЗ, для муниципалитетов *разработка стратегий социально-экономического развития имеет добровольный характер*. Федеральный закон № 33-ФЗ также закрепил только право органов местного самоуправления на осуществление полномочий в сфере стратегического планирования.

Таким образом, можно предположить, что документы стратегического планирования, как это и происходит в настоящее время, будут разрабатывать в основном городские (муниципальные) округа, у которых имеются достаточные ресурсные и управленческие возможности. Специалисты предлагают рассмотреть возможность закрепления обязательной разработки таких документов всеми видами муниципалитетов³⁰. Одновременно предлагается установить определенный переходный период, по истечении которого разработка такой стратегии будет не правом, а обязанностью для органов местного самоуправления. Также в Федеральном законе № 172-ФЗ предлагается закрепить исчерпывающий перечень документов муниципального стратегического планирования, определить четкие требования к ним.

В настоящее время *отсутствует целостная система показателей*, позволяющих оценить эффективность и результативность реализации документов стратегического планирования на местах³¹. Муниципалитеты вводят произвольные перечни таких показателей, а также устанавливают плановые значения по ним, не согласованные с показателями региональной стратегии³². Некоторые специалисты предлагают сформировать единую для всех регионов методику расчета указанных показателей для мониторинга и контроля за реализацией стратегий муниципального развития [7]. Росстату, Минэкономразвития России и научным организациям было рекомендовано рассмотреть вопросы обеспечения сбора и предоставления статистических данных, необходимых для организации мониторинга решения задач пространственного развития, а также для разработки документов территориального планирования,

²⁹ В ходе прошедшего в августе 2025 г. Всероссийского форума «Развитие малых городов и исторических поселений» Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин назвал мастер-планы развития городов принципиально новым подходом к комплексному развитию территорий, повышению качества жизни людей.

³⁰ Марача В. Комплексные планы развития северных поселений: вопрос сдерживания. URL: <http://www.prisp.ru/opinion/14460-maracha-razvitie-severnyh-poseleniy-1809>

³¹ Федеральным законом № 172-ФЗ устанавливается только необходимость проведения мониторинга и контроля за реализацией документов стратегического планирования.

³² По материалам Правительства Кемеровской области — Кузбасса для подготовки заседания Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Повышение качества муниципального управления в контексте функционирования единой системы публичной власти» (И12-37/5350 от 19 мая 2023 г.).

предусматривая, в т.ч., публикацию данных о социально-экономическом развитии НП в разрезе муниципалитетов, ОНП и прилегающих к ним территорий³³.

Практика муниципального стратегирования

В настоящее время осуществляется разработка и корректировка стратегических документов, направленных на улучшение социально-экономической ситуации в муниципалитетах: стратегий социально-экономического развития и планов мероприятий по их реализации.

Стратегии социально-экономического развития муниципальных образований в основном имеют сходную структуру: анализ текущей социально-экономической ситуации, сценарии развития, миссия, направления, цели и задачи развития, целевые показатели, механизмы реализации³⁴. Из наиболее интересных пунктов состава стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, утвержденных в 2024 г., можно отметить следующие: оценка достигнутых целей социально-экономического развития, ключевых показателей реализации стратегии³⁵; PEST-анализ³⁶ факторов внешней среды³⁷; рейтинг рассматриваемого муниципального образования среди муниципалитетов соответствующего субъекта Российской Федерации, а также сходных муниципальных образований России³⁸; перечни крупных инвестиционных проектов, реализуемых и планируемых к реализации на период действия стратегии; флагманские проекты³⁹; планируемое пространственное развитие⁴⁰; роль агломерации в пространственном раз-

³³ Рекомендации парламентских слушаний на тему «Об основных положениях проектируемой стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года» (состоялись в Совете Федерации 23 октября 2024 г.). URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/160906/>

³⁴ Лавринович А.А. Обзор утвержденных стратегий и планов мероприятий по их реализации в 2024 году на уровне муниципалитетов и регионов.

³⁵ В частности, в таких муниципальных образованиях, как Артёмовский городской округ Приморского края, ЗАТО Звездный Пермского края, Маловишерский муниципальный район Новгородской области.

³⁶ PEST – аббревиатура, в которой зашифрованы компоненты анализа: политический (Political), экономический (Economic), социально-культурный (Social), технологический (Technological).

³⁷ В частности, в таких муниципальных образованиях, как города Лангепас и Нягань Ханты-Мансийского АО, Борский муниципальный район Самарской области, Ярославский муниципальный район Ярославской области.

³⁸ В частности, в таких муниципальных образованиях, как города Лангепас и Покачи Ханты-Мансийского АО, Георгиевский и Туркменский муниципальные округа Ставропольского края, Березовский муниципальный район Ханты-Мансийского АО, Красноярский район Самарской области.

³⁹ В частности, в таких муниципальных образованиях, как г. Артёмовский Приморского края, города Лангепас и Нягань Ханты-Мансийского АО, Горномарийский муниципальный район Республики Марий Эл, Ровеньский район Белгородской области.

⁴⁰ В частности, в таких муниципальных образованиях, как г. Иркутск, города Лангепас и Нягань Ханты-Мансийского АО, г. Обнинск Калужской области, Светлогорский муниципальный округ Калининградской области, Березовский муниципальный район Ханты-Мансийского АО.

витии территории, если муниципальное образование входит в агломерацию⁴¹; инвестиционная стратегия муниципального образования⁴².

Планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований в основном содержат таблицы мероприятий с указанием сроков их реализации, ответственных исполнителей, связи с целевыми показателями, источником финансирования (муниципальной программой). В основном планы мероприятий включают мероприятия для исполнения органами местного самоуправления (через муниципальные программы), но также могут включать реализацию проектов с привлечением частных инвесторов⁴³, мероприятия для включения в государственные программы региона⁴⁴, а также организационные мероприятия.

В 2024 г. ряд документов стратегического планирования был дополнен информацией *о прогнозной кадровой потребности* и источниках закрытия такой потребности⁴⁵.

В качестве современной альтернативы, позволяющей преодолеть разрыв между экономическими и пространственными решениями, можно рассматривать также мастер-планы. Этот гибкий инструмент пространственного развития позволяет совместить стратегические приоритеты с градостроительным развитием, учитывая полномочия всех уровней публичной власти и интересы частных инвесторов. Мастер-планы в настоящее время активно разрабатываются для опорных городов и агломераций (Казанская и Камская агломерации, Архангельская агломерация), а также для 25 городов Дальнего Востока, где мастер-планы стали драйвером комплексного экономического и инфраструктурного развития. Среди успешных примеров мастер-планирования можно отметить города: Грозный (Чеченская Республика), Мончегорск (Мурманская область), Ростов-на-Дону (Ростовская область), Нижний Новгород (Нижегородская область), Самара (Самарская область), Тобольск (Тюменская область), Дербент (Республика Дагестан), Нижнекамск (Республика Татарстан), Тула (Тульская область) и Саратов (Саратовская область)⁴⁶.

⁴¹ В частности, в таких муниципальных образованиях, как г. Лангепас Ханты-Мансийского АО, Бессоновский район Пензенской области, Ставропольский район Самарской области.

⁴² В частности, в таких муниципальных образованиях, как города Лангепас и Покачи Ханты-Мансийского АО, Борский район Самарской области, Ровеньский район Белгородской области (Лавринович А.А. Обзор утвержденных стратегий и планов мероприятий по их реализации в 2024 году на уровне муниципалитетов и регионов).

⁴³ В частности, в таких муниципальных образованиях, как города Лангепас и Нягань Ханты-Мансийского АО, г. Обнинск Калужской области, Черемховский муниципальный район Иркутской области.

⁴⁴ В частности, в таких муниципальных образованиях, как Георгиевский муниципальный округ Ставропольского края, Большереченский муниципальный район Омской области, Ставропольский муниципальный район Самарской области.

⁴⁵ Подобная информация содержится, в частности, в планах мероприятий по реализации стратегий муниципальных образований Свердловской области и Стратегии социально-экономического развития Камчатского края.

⁴⁶ Лавринович А.А. Обзор утвержденных стратегий и планов мероприятий по их реализации в 2024 году на уровне муниципалитетов и регионов.

Мастер-планирование доказывает свою эффективность в качестве практического инструмента развития муниципалитетов, обеспечивающего переход от стратегического видения к конкретным проектам. К числу устойчивых тенденций можно отнести ведущую роль бизнеса, зачастую являющегося инициатором и драйвером изменений, совершенствование процедур учета интересов местного населения, акцент на уникальности историко-культурного и природного наследия территории, а также наличие дорожной карты реализуемых проектов. Дальнейшее развитие этого инструмента потребует тиражирования успешных практик в масштабах страны.

* * *

Суммируя сказанное выше, можно сделать некоторые выводы.

Во-первых, ряд факторов, снижающих эффективность муниципального стратегического планирования, обусловлен Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который при регулировании вопросов стратегического планирования на местах не учитывает специфику разных видов муниципалитетов.

Во-вторых, система документов стратегического планирования во многих регионах разбалансирована, не обеспечена взаимосвязь и общность целевых установок региональной и муниципальной власти в отношении развития муниципалитетов в различных документах стратегического планирования.

В-третьих, имеет место недостаточное методологическое сопровождение деятельности в сфере стратегического планирования в муниципальных образованиях.

В-четвертых, отсутствует целостная система показателей, позволяющих оценить эффективность и результативность реализации документов стратегического планирования на местном уровне.

В-пятых, наблюдается формальный, декларативный характер многих муниципальных стратегий, слабо связанных с текущей деятельностью органов местного самоуправления.

В-шестых, необходимо качественное переформатирование муниципального стратегирования в свете Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г., предполагающей расширение горизонта экономического роста за счет формирования широкого перечня опорных населенных пунктов, а также внедрения мастер-планов как долгосрочных инструментов стратегического планирования.

Список литературы

1. Изотова Г.С., Галкин А.И. Совершенствование системы стратегического планирования в муниципальных образованиях Российской Федерации // Муниципальная академия. 2024. № 3. С. 117–123.
2. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Муниципальное стратегическое планирование в России между кризисами // Известия Русского географического общества. 2016. Т. 148. № 3. С. 1–13.
3. Зубаревич Н.В. Неравенство регионов и крупных городов России: что изменилось в 2010-е годы? // Общественные науки и современность. 2019. № 4. С. 57–70.
4. Попов Р.А., Пузанов А.С. Стратегическое планирование на местном уровне. М.: Фонд «Институт экономики города», 2013. 144 с.
5. Кискин Е.В. Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа) // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 32–51.
6. Кузнецова О.В. Ключевые вопросы реализации Стратегии пространственного развития России – 2030 // Вестник Российской академии наук. 2025. № 4. С. 53–57.
7. Орлов Е.В. Оценка согласованности региональных и муниципальных документов стратегического планирования // Экономика региона. 2023. Т. 19. Вып. 3. С. 711–728.

References

1. Izotova G.S., Galkin A.I. Sovershenstvovanie sistemy strategicheskogo planirovaniya v municipal'nyh obrazovaniyah Rossiiskoi Federacii [Improving the Strategic Planning System in Municipalities of the Russian Federation], *Municipal'naya akademiya* [Municipal Academy], 2024, No. 3, pp. 117–123. (In Russ.).
2. Zhiharevich B.S., Pribyshin T.K. Municipal'noe strategicheskoe planirovanie v Rossii mezhdru krizisami [Municipal Strategic Planning in Russia Between Crises], *Izvestiya Russkogo geograficheskogo obshchestva* [Bulletin of the Russian Geographical Society], 2016, Vol. 148, No. 3, pp. 1–13. (In Russ.).
3. Zubarevich N.V. Neravenstvo regionov i krupnyh gorodov Rossii: chto izmenilos' v 2010-e gody? [Inequality of Regions and Large Cities of Russia: What Has Changed in the 2010s?], *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Modernity], 2019, No. 4, pp. 57–70. (In Russ.).
4. Popov R.A., Puzanov A.S. Strategicheskoe planirovanie na mestnom urovne [Strategic Planning at the Local Level]. Moscow, Fond "Institut ekonomiki goroda", 2013, 144 p. (In Russ.).
5. Kiskin E.V. Novyi zakon o mestnom samoupravlenii v Rossii: taktika ili strategiya (opyt faktornogo analiza) [New Law on Local Self-Government in Russia: Tactics or Strategy (An Experiment with Factor Analysis)], *Federalizm* [Federalism], 2025, Vol. 30, No. 1 (117), pp. 32–51. (In Russ.).
6. Kuznecova O.V. Klyuchevye voprosy realizacii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii – 2030 [Key Issues in the Implementation of the Spatial Development Strategy of Russia – 2030], *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2025, No. 4, pp. 53–57. (In Russ.).
7. Orlov E.V. Ocenka soglasovannosti regional'nyh i municipal'nyh dokumentov strategicheskogo planirovaniya [Assessment of the Coherence of Regional and Municipal Strategic Planning Documents], *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 2023, Vol. 19, Iss. 3, pp. 711–728. (In Russ.).

MUNICIPAL STRATEGIZING: PROBLEMS AND PROSPECTS

Many of these difficulties are caused by gaps and legal issues in the Federal Law of June 28, 2014, N. 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation", which does not take into account the specific features of different types of municipalities when regulating strategic planning at the local level. The article states that the system of strategic planning documents in many regions of the Russian Federation is highly unbalanced, and there is a lack of interconnection and common goals between regional and municipal authorities regarding the development of municipalities in their respective strategic documents. Insufficient methodological support of these activities in municipalities is noted. The lack of an integrated system of indicators to assess the effectiveness and efficiency of the implementation of strategic planning documents at the local level has been revealed. As a result, there is a formal, declarative nature of many municipal strategies that are poorly related to the current activities of local governments. It is concluded that it is necessary to improve the quality of municipal strategizing, especially in the light of the approved Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast until 2036, which assumes the expansion of the horizon of economic growth due to the formation of a wide range of anchor settlements, the role of which is becoming increasingly important against the background of the introduction of master plans as long-term strategic planning tools that determine the priorities of socio-economic and spatial development of territories.

Keywords: strategic planning, local governments, municipalities, socio-economic development strategy, master plan, anchor settlements, agglomerations.

JEL: K00, R12, R50, R53, R58

Дата поступления — 24.11.2025

Принята к печати — 09.12.2025

ЛУКЬЯНОВА Наталья Ильинична

сотрудник Информационно-аналитического управления;
Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: natal1807nata@yandex.ru

LYKJANOVA Natalja I.

Staff Member of The Information and Analytical Department;
The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation /
26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.
e-mail: natal1807nata@yandex.ru

Для цитирования:

Лукьянова Н.И. Проблемы и перспективы муниципального стратегирования // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 153–166. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-153-166>

**Ж.И. АЛАДЫШЕВА, Г.Э. БРКИЧ, Н.В. ПЯТИГОРСКАЯ,
В.В. БЕЛЯЕВ, С.А. ЛОСЕВА, М.Г. ГРИНИН, О.А. ЗЫРЯНОВ**

СИСТЕМЫ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ФАРМАЦИИ*

В мире растет перечень отраслей, где используется искусственный интеллект, в т.ч. это области здравоохранения и фармацевтической индустрии. Стремительное развитие технологий искусственного интеллекта открывает значительные возможности для совершенствования всех этапов жизненного цикла лекарственных средств: от доклинических исследований до фармаконадзора. В ряде направлений, включая управление большими данными, системы контроля и статистическую обработку, действующие принципы, рекомендации и элементы надлежащих фармацевтических практик уже могут быть напрямую применены к системам искусственного интеллекта. В то же время использование моделей искусственного интеллекта, характеризующихся чрезвычайно большим числом параметров и сложными, слабо интерпретируемыми архитектурами, формирует новые категории рисков. Эти риски должны быть системно идентифицированы и минимизированы как на этапе разработки и обучения, так и при их внедрении в регуляторно значимые процессы, чтобы гарантировать безопасность пациентов, надежность аналитических выводов и воспроизводимость клинических результатов. За последние годы применение искусственного интеллекта в фармацевтической и биотехнологической промышленности существенно изменило подходы к определению новых мишеней для лекарственных средств, их репозиционированию и перепрофилированию, генерации новых молекул, проведению клинических исследований и управлению всеми этапами жизненного цикла лекарственного препарата.

Ключевые слова: лекарственные средства, машинное обучение, искусственный интеллект, жизненный цикл лекарственного средства.

JEL: I14, I15, I18, F55, L65

* Статья подготовлена по результатам исследования «Снижение рисков полифармакотерапии с использованием искусственного интеллекта и анализа Больших данных о лекарственных препаратах и их взаимодействиях», выполненного при финансовой поддержке Российского научного фонда № 23-75-30012 от 13.04.2023 (URL: <https://rscf.ru/project/23-75-30012/>).

Стремление извлекать знания из данных давно является одной из центральных целей научно-технического прогресса, а появление технологий машинного обучения (*Machine Learning, ML*) и искусственного интеллекта (*Artificial Intelligence, AI*) стало ключевой вехой на этом пути.

Внедрение искусственного интеллекта и машинного обучения в медицинскую практику

Машинное обучение (МО), являясь одной из форм искусственного интеллекта (ИИ), основано на использовании математических моделей, позволяющих компьютерным системам самостоятельно обучаться и совершенствоваться на основе накопленного опыта и анализа данных. Технологии, основанные на ИИ и МО, обладают значительным потенциалом для трансформации современной системы здравоохранения благодаря извлечению новых знаний и выявлению закономерностей из огромных массивов данных, образующихся в процессе оказания медицинской помощи [1].

Применение ИИ продемонстрировало эффективность в ряде ключевых направлений¹: от раннего выявления заболеваний и повышения точности диагностики до обнаружения ранее неочевидных физиологических взаимосвязей и разработки персонализированных подходов к диагностике и лечению [2; 3]. Такой технологический подход *способствует переходу от реактивной медицины к проактивной*, основанной на прогнозировании рисков и индивидуализации терапевтических решений.

Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 утверждена «Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года». В нем дается определение искусственного интеллекта, в соответствии с которым ИИ — это «комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека, включая поиск решений без заранее заданного алгоритма, и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые с результатами интеллектуальной деятельности человека или превосходящие их. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в т.ч. в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений»².

Искусственный интеллект радикально трансформирует систему здравоохранения, охватывая весь спектр: от фармацевтических исследо-

¹ Early Evidence and Emerging Trends: How AI Is Shaping Drug Discovery // Drug Target Review, 2024. URL: <https://www.drugtargetreview.com/article/158593/early-evidence-and-emerging-trends-how-ai-is-shaping-drug-discovery-and-clinical-development/>

² Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») // «Собрание законодательства Российской Федерации». 14.10.2019. № 41. Ст. 5700.

ваний и разработок до клинической практики³ и ухода за пациентами⁴. Технологии ИИ существенно изменили подход к созданию лекарственных средств, оптимизировав исследовательские процессы, сократив сроки и финансовые издержки на вывод новых препаратов на рынок, тем самым способствуя удовлетворению ранее нерешенных медицинских проблем. Кроме того, ИИ демонстрирует высокий потенциал в совершенствовании клинического принятия решений, повышая точность диагностики и индивидуализацию терапевтических стратегий, что напрямую отражается на улучшении исходов лечения.

Внедрение ИИ и автоматизированных систем также способствует перераспределению нагрузки в медицинской среде: рутинные операции — ведение медицинских записей, составление расписаний, оформление документации — могут быть частично делегированы интеллектуальным системам. Это позволяет медицинскому персоналу *сосредоточиться на клинически значимых задачах*, повышает пропускную способность лечебных учреждений и снижает риск профессионального выгорания.

Носимые устройства стремительно завоевывают позиции в современном здравоохранении, превращаясь в один из ключевых инструментов персонализированной медицины. Рост их популярности во многом обусловлен повышенным интересом населения к контролю за собственным здоровьем и физической активностью, что стимулирует спрос на смарт-часы, фитнес-браслеты и интеллектуальные кольца.

Помимо потребительского сегмента, носимая электроника приобретает все большее значение в профессиональной медицинской практике. ИИ может быть диагностическим медицинским изделием, используемым в клинических исследованиях, а также расширяющим возможности дистанционного мониторинга пациентов, способствуя интеграции телемедицинских сервисов в повседневную работу врачей и исследователей.

Совершенствование технологий удаленного наблюдения позволяет *существенно снизить необходимость личных визитов пациентов в клиники*, уменьшить связанные с этим временные и финансовые затраты, а также повысить доступность и непрерывность медицинской помощи, особенно для пациентов из удаленных регионов.

Роботизированные технологии постепенно становятся неотъемлемой частью современной системы здравоохранения, охватывая как хирургическую практику, так и сферу ухода за пациентами. Хирургические роботы продолжают активно совершенствоваться, предлагая все более высокую точность, маневренность и качество визуализации, что способствует повышению безопасности и эффективности оперативных вмешательств.

³ Brian T. Horowitz. How AI Drug Manufacturing Is Changing the Game. HealthTech Magazine, 2025. URL: <https://healthtechmagazine.net/article/2025/02/ai-in-drug-manufacturing-perfcon>

⁴ Elder D. AI in Pharmaceutical Development: Hype or Panacea? // European Pharmaceutical Review. URL: <https://www.europeanpharmaceuticalreview.com/article/251835/ai-in-pharmaceutical-development-hype-or-panacea/>

Роботы-помощники, хотя и находятся на ранней стадии внедрения, обладают значительным потенциалом для автоматизации рутинных процессов, включая транспортировку медикаментов и расходных материалов, что снижает нагрузку на медицинский персонал.

В фармацевтическом секторе роботизация и интеллектуальная автоматизация лабораторных систем ускоряют разработку лекарственных средств, повышают воспроизводимость экспериментов и обеспечивают более эффективное управление производственными и логистическими цепочками на основе прогнозной аналитики и машинного обучения. В ближайшие годы ИИ начнет активно использоваться при трансфере и масштабировании процессов, оптимизации и внутрипроизводственного контроля (РАТ-технологии). Ожидается очередной пересмотр руководств ICH Q8-Q10, чтобы увязать ИИ с управлением рисками для качества, целостностью данных и общими подходами к обеспечению качества и безопасности пациента. В пострегистрационном периоде ИИ будет использоваться для управления процессами и документами фармаконадзора. Также ожидается расширение использования ИИ в регуляторных информационных системах всех участников регуляторных процессов, включая уполномоченный орган⁵.

В ряде направлений, включая управление данными, систему управленческого контроля и статистическую обработку, действующие нормативные принципы, рекомендации и элементы надлежащих фармацевтических практик уже сегодня могут быть напрямую применены к системам ИИ⁶. В этой связи следует обеспечивать тесную интеграцию компетенций в области обработки данных с процессами разработки, производства и последующего мониторинга безопасности лекарственных средств⁷.

В то же время использование моделей искусственного интеллекта, характеризующихся чрезвычайно большим числом обучаемых параметров и сложными, слабо интерпретируемыми архитектурами, формирует новые категории рисков. Использование ИИ для разработки, объединения, редактирования, перевода текстовой информации о препарате и т.п. должно происходить под контролем человека, чтобы

⁵ US FDA Artificial Intelligence and Medical Products: How CBER, CDER, CDRH, and OCP are Working Together. URL: <https://www.fda.gov/media/177030/download?attachment>; Proposed Regulatory Framework for Modifications to Artificial Intelligence/Machine Learning (AI/ML)-Based Software as a Medical Device (SaMD) – Discussion Paper and Request for Feedback. US FDA. URL: <https://www.fda.gov/media/122535/download>; Marketing Submission Recommendations for a Predetermined Change Control Plan for Artificial Intelligence-Enabled Device Software Functions – Guidance for Industry and Food and Drug Administration Staff. URL: <https://www.fda.gov/regulatory-information/search-fda-guidance-documents/marketing-submission-recommendations-predetermined-change-control-plan-artificial-intelligence>

⁶ U.S. Food and Drug Administration, Center for Drug Evaluation and Research (CDER). Artificial Intelligence in Drug Manufacturing. URL: <https://www.fda.gov/media/165743/download?attachment>

⁷ Cybersecurity in Medical Devices: Quality System Considerations and Content of Premarket Submissions – Guidance for Industry and Food and Drug Administration Staff. URL: <https://www.fda.gov/regulatory-information/search-fda-guidance-documents/cybersecurity-medical-devices-quality-system-considerations-and-content-premarket-submissions>

снизить риски [4]. Эти риски должны быть системно идентифицированы и минимизированы как на этапе разработки и обучения моделей, так и при их внедрении в регуляторно значимые процессы, чтобы гарантировать безопасность пациентов, надежность аналитических выводов и воспроизводимость клинических результатов.

Европейское агентство по лекарственным средствам (ЕМА)

Применение ИИ стало ключевым элементом цифровой трансформации в фармацевтической и медицинской отраслях. Мнение Европейского агентства по лекарственным средствам (ЕМА) изложено в концептуальной записке «Об использовании ИИ/машинного обучения в жизненном цикле лекарственного средства» (2024)⁸, где рассмотрено использование ИИ на всех этапах жизненного цикла лекарственного средства: от поиска новых веществ до пострегистрационных исследований и фармаконадзора. В документе отмечается, что очень сложная архитектура ИИ-моделей содержит огромное количество параметров, часто функционирующих как «черный ящик», что порождает новые риски, связанные с обеспечением безопасности пациентов, надежностью результатов и воспроизводимостью клинических исследований.

Поскольку эффективность ИИ-подходов напрямую зависит от качества и репрезентативности исходных данных, особое значение приобретает необходимость активного управления рисками предвзятости и обеспечения прозрачности алгоритмов [5]. Это является основой для формирования доверия к искусственному интеллекту и построения надежных, верифицируемых систем поддержки решений.

Использование технологий искусственного интеллекта и машинного обучения (далее – ИИ/МО) на этапах разработки лекарственных средств может иметь ограниченное влияние на регуляторные органы в тех случаях, когда недостаточная эффективность моделей затрагивает исключительно внутренние процессы разработчика⁹. Однако, если результаты, полученные с применением ИИ/МО, становятся частью совокупного пакета доказательств, представляемого для регуляторной оценки, необходимо соблюдать принципы, применимые к доклинической разработке. В этой связи спонсор исследования обязан провести всесторонний анализ применяемых моделей и используемых наборов данных, уделяя особое внимание вопросам этической корректности, минимизации алгоритмической предвзятости и исключению дискриминационных факторов, связанных с особенностями генотипов и фенотипов мало представленных групп¹⁰. Такой

⁸ EMA Reflection paper on the use of Artificial Intelligence (AI) in the medicinal product lifecycle. Reference Number: EMA/CHMP/CVMP/83833/2023

⁹ Pharma Horizons report: The impact of Artificial Intelligence // European Pharmaceutical Review. 31 May 2025. URL: <https://indd.adobe.com/view/17fed6f3-048b-4ead-8466-b8d28a268970>.

¹⁰ Using Artificial Intelligence & Machine Learning in the Development of Drug & Biological Products – Discussion Paper and Request for Feedback. U.S. Food & Drug Administration // FDA. Washington, 2025. 34 p. URL: <https://www.fda.gov/media/167973/download>

подход обеспечивает надлежащее качество и репрезентативность данных, а также способствует формированию достоверной и устойчивой доказательной базы.

Второй документ ЕМА по искусственному интеллекту — это «Руководство по компьютеризированным системам и электронным данным в клинических исследованиях» (2023)¹¹. За последние годы уровень сложности клинических исследований существенно возрос: от использования электронных форм отчетов о случаях заболевания и электронных систем регистрации данных о состоянии пациентов до внедрения носимых устройств, обеспечивающих непрерывный мониторинг клинически значимых параметров участников исследований.

В связи с этим возникает необходимость *в разработке и актуализации рекомендаций для всех участников клинических исследований*, учитывающих эволюцию типов данных и форматов исследований, а также особенности использования компьютеризированных систем и методов сбора электронных данных. Это имеет решающее значение для обеспечения качества, достоверности и воспроизводимости клинической информации, а также для защиты прав, достоинства, безопасности и благополучия участников исследований. Внедрение таких подходов создает основу для более обоснованного и эффективного принятия решений на основе цифровых клинических данных, что способствует повышению научной и этической устойчивости клинических исследований [6].

Третьим интересным документом ЕМА является драфт нового приложения 22 к Правилам GMP ЕС «Искусственный интеллект»¹². Настоящее приложение *распространяется на все категории компьютеризированных систем*, применяемых в производстве лекарственных препаратов и активных фармацевтических субстанций, в которых модели ИИ используются в критически значимых процессах, оказывающих прямое влияние на безопасность пациентов, качество продукции и целостность данных. К таким случаям относятся, в частности, системы, предназначенные для прогнозирования, интерпретации или классификации технологических и аналитических данных, результаты работы которых способны определять ключевые решения в рамках производственного или контрольного цикла.

Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов (FDA)

Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов США (*Food and Drug Administration, FDA*) является одним из наиболее авторитетных регуляторных органов, формирующих глобальные подходы к обеспечению качества, безопасности и эффективности лекарственных средств. В последние годы FDA активно развивает

¹¹ Guideline on computerised systems and electronic data in clinical trials (EMA/INS/GCP/112288/2023).

¹² EU GMP Annex 22 (Draft 2025): Artificial Intelligence.

нормативную и методологическую базу, связанную с внедрением технологий искусственного интеллекта и машинного обучения в фармацевтическую практику. Этот процесс отражает стратегию регулятора, направленную на адаптацию существующих механизмов регулирования к условиям цифровой трансформации фармацевтической индустрии.

FDA рассматривает искусственный интеллект как *ключевой элемент инновационной экосистемы*, способствующий повышению эффективности разработки и производства лекарственных средств, оптимизации клинических исследований и совершенствованию систем фармаконадзора. В рамках этого подхода ведомство публикует целый ряд руководящих документов, методических писем и дискуссионных материалов, призванных стимулировать взаимный обмен знаниями и конструктивный диалог между всеми участниками отрасли — разработчиками, производителями, академическим сообществом и регулирующими организациями.

Стратегия FDA в отношении ИИ базируется на концепции «научно обоснованного регулирования» (*science-based regulation*), где *акцент делается* не столько на формальных процедурах, сколько на *воспроизводимости, валидируемости и научной прозрачности используемых алгоритмов*. Ключевые направления включают:

- определение критериев качества данных, используемых для обучения и тестирования моделей;
- разработку методик валидации и оценки производительности ИИ-систем;
- определение этических рамок и прозрачности принимаемых решений;
- формирование подходов к управлению изменениями алгоритмов в процессе их самообучения.

В 2023 г. FDA представило Дискуссионный документ по искусственному интеллекту и машинному обучению в производстве лекарственных средств¹³, в котором был *впервые системно обозначен подход к применению ИИ в производственных процессах*. В документе подчеркивается, что внедрение ИИ должно происходить в рамках философии «качество через дизайн» (*Quality by Design, QbD*), где модели машинного обучения становятся инструментом верификации критических параметров процесса и критических показателей качества.

Искусственный интеллект как инструмент GMP и PAT-контроля

Одно из приоритетных направлений — использование ИИ в рамках надлежащей производственной практики (*Good Manufacturing Practice, GMP*) и технологии анализа процессов (*Process Analytical Technology,*

¹³ Using Artificial Intelligence & Machine Learning in the Development of Drug & Biological Products — Discussion Paper and Request for Feedback. U.S. Food & Drug Administration // FDA. Washington, 2025. 34 p. URL: <https://www.fda.gov/media/167973/download>

PAT). Такой подход позволяет формировать «самообучающиеся системы контроля качества», где корректирующие и предупреждающие действия (*Corrective and Preventive Action, CAPA*) инициируются автоматически при обнаружении отклонений в производственном процессе. FDA рассматривает подобные решения как шаг к созданию интеллектуальных производственных площадок, где человек выступает не оператором, а модератором системы принятия решений.

Согласно подходу FDA, ключевым требованием к использованию ИИ является обеспечение прослеживаемости и объяснимости алгоритмов (*Explainable AI*). Это особенно важно для систем, принимающих решения, способные влиять на качество продукции или безопасность пациентов. FDA подчеркивает, что даже самые сложные нейросетевые модели *должны быть описаны в понятных терминах* с указанием используемых данных, принципов обучения, границ применимости и факторов неопределенности.

Таким образом, FDA рассматривает искусственный интеллект как неотъемлемый элемент будущей системы регуляторного контроля и фармацевтического качества. Применение ИИ в производстве, аналитике и управлении качеством открывает новые горизонты для повышения эффективности и надежности процессов, но при этом требует строгого следования принципам научной обоснованности, прозрачности и верифицируемости.

Регуляторный подход FDA к ИИ можно охарактеризовать как эволюционно-интегративный. Он не разрушает существующую систему надлежащих фармацевтических практик, а надстраивает над ней новый уровень цифровой аналитики и прогнозного управления. Именно это делает опыт FDA ключевым ориентиром при построении моделей цифрового регулирования и разработке национальных стратегий цифровой трансформации в фармацевтической промышленности.

Ассоциация Парентеральных лекарственных средств (PDA)

Ассоциация Парентеральных лекарственных средств (*Parenteral Drug Association, PDA*) является одной из наиболее влиятельных международных профессиональных организаций в области промышленной фармации. Основанная в 1946 г., PDA объединяет производителей лекарственных средств, представителей регуляторных органов, научные учреждения и поставщиков технологий, обеспечивая обмен знаниями и формирование единых подходов к качеству и безопасности лекарственных препаратов.

Деятельность Ассоциации направлена на поддержку внедрения передовых технологий в производство стерильных и нестерильных лекарственных средств, а также на развитие стандартов надлежащих фармацевтических практик. PDA известна своими техническими отчетами, которые рассматриваются во всем мире как отраслевые эталоны при внедрении инновационных решений и цифровых систем управления качеством.

В последние годы PDA уделяет особое внимание вопросам цифровой трансформации и использованию искусственного интеллекта в фармацевтическом производстве. Организация рассматривает ИИ не как отдельный инструмент, а как ключевой элемент эволюции умного фармацевтического предприятия, способного обеспечивать высокую степень адаптивности, точности и предсказуемости процессов¹⁴.

Ассоциация выделяет шесть ключевых направлений использования ИИ и связанных технологий в фармацевтической промышленности, каждое из которых имеет собственную методологическую базу и практические сценарии применения:

1. Большие языковые модели (LLM) — автоматизация регуляторной документации, оптимизация стандартных операционных процедур (СОП) производственной площадки, автоматизированные руководства по действиям в случае отказов.

2. Генеративный ИИ (GenAI) — прогнозируемый график технического обслуживания, генерация серий синтетических данных (на основе реальных данных), автоматизированный анализ основных причин (RCA).

3. Глубокое обучение (DL) — обнаружение дефектов качества в режиме реального времени, оптимизация параметров процесса, автоматизированная проверка маркировки и упаковок.

4. Нейросети (NN) — прогнозирование и оптимизация выхода, оценка риска цепочки поставок, оптимизация энергозатрат.

5. Машинное обучение (ML) — контроль в режиме реального времени, выявление дефектов качества и прогнозирование аномальных ситуаций, автоматизированная валидация очистки.

6. ИИ (AI) — автоматизация умной фабрики, обеспечение качества с ИИ-поддержкой, поддержка принятия решений в режиме реального времени для операторов.

PDA рассматривает внедрение ИИ как *часть эволюции систем «Фарма 4.0»*, акцентируя внимание на взаимосвязи технологий с принципами надлежащей производственной практики (GMP), качества и целостности данных (*Data Integrity, ALCOA*) и управления рисками качества (*Quality Risk Management, QRM*). Особое значение придается вопросам валидации и доверия к ИИ-системам. PDA разрабатывает методические рекомендации по обеспечению качества данных, воспроизводимости результатов и оценке надежности алгоритмов.

Ассоциация также подчеркивает необходимость формирования человекоцентричной модели цифровизации, где ИИ выступает не заменой специалиста, а инструментом повышения его аналитических возможностей. Обеспечение прозрачности и объяснимости решений ИИ является обязательным элементом комплаенса, особенно при инспекциях на соответствие правилам GMP.

¹⁴ Parenteral Drug Association. Artificial Intelligence (AI) in Parenteral Drug Manufacturing // PDA. Scientific and Regulatory Affairs. URL: <https://www.pda.org/scientific-and-regulatory-affairs/artificial-intelligence-in-parenteral-drug-manufacturing>

Таким образом, PDA играет ключевую роль в формировании практических стандартов внедрения ИИ в фармацевтическое производство. Ее рекомендации ориентированы на обеспечение баланса между инновациями и надлежащими фармацевтическими практиками, что делает их универсальной платформой для адаптации фармацевтических предприятий к требованиям цифровой эпохи. Подход PDA характеризуется прагматизмом и научной строгостью — он соединяет теоретические основы искусственного интеллекта с практическими инструментами управления качеством лекарственных средств, что особенно важно на международных рынках.

Международное общество фармацевтической инженерии (ISPE)

У ISPE (*The International Society for Pharmaceutical Engineering*) нет отдельной страницы, посвященной искусственному интеллекту, но есть рубрика «Информационные системы», внутри которой размещены ссылки на материалы по ИИ, и их достаточно много. В 2008 г. ISPE издало Руководство GAMP (*Good Automated Manufacturing Practice*) по компьютеризированным системам¹⁵, направленное на обеспечение безопасности пациентов, качества фармацевтической продукции и целостности данных путем внедрения эффективных, надежных и высококачественных компьютеризированных систем. В июле 2025 г. вышло новое руководство ISPE GAMP «Искусственный интеллект»¹⁶, представляющее собой уникальный и системно выстроенный документ, предлагающий целостную интерпретацию принципов разработки и применения компьютеризированных систем с поддержкой ИИ в областях, регулируемых требованиями надлежащих практик. Его основная цель — обеспечить соблюдение ключевых параметров качества, безопасности пациентов и целостности данных при внедрении интеллектуальных технологий в фармацевтические процессы.

В документе проводится сопоставление нормативных положений и рекомендаций по надлежащим практикам с новыми концептуальными подходами, которые дополняют существующую регуляторную базу в тех областях, где ранее отсутствовали четкие методические ориентиры. Предлагаемая структура служит основой для надежного, экономически оправданного и воспроизводимого подхода к разработке, валидации и эксплуатации систем на базе ИИ, обеспечивая их соответствие установленным требованиям, эффективность функционирования и пригодность к заявленным целям применения. Кроме того, руководство рассматривает ключевые принципы и методы проектирования, внедрения и использования ИИ, способствующие формированию прозрачных, управляемых и доверенных цифровых решений в фармацевтической индустрии.

¹⁵ ISPE Gamp 5 Guide: A Risk-Based Approach to Compliant GxP Computerized Systems.

¹⁶ ISPE GAMP Guide: Artificial Intelligence.

Промежуточные итоги и прогнозы

В фармацевтической и биофармацевтической промышленности по-прежнему значительная часть производственных данных *остается неиспользованной или оказывается недостаточно структурированной* для эффективного применения. Несмотря на очевидные преимущества, которые открывает использование существующих массивов данных для проектирования и оптимизации процессов, производители сталкиваются с рядом серьезных препятствий, включая фрагментированность источников информации, различие проприетарных форматов и параллельную генерацию несогласованных данных.

Технологии искусственного интеллекта становятся стратегическим направлением развития современной фармацевтической индустрии, преобразуя ее *не только в технологическом, но и в организационно-регуляторном измерении*. ИИ выступает инструментом, способным объединить ранее разрозненные элементы жизненного цикла лекарственного средства — от доклинических исследований и разработки до производства, дистрибуции и фармаконадзора — в единую интеллектуальную систему управления.

Результаты многочисленных международных инициатив регуляторных агентств (FDA, EMA, ISPE, PDA, WHO, ICH) формируют основу будущих стандартов цифрового комплаенса. FDA акцентирует внимание на адаптивных алгоритмах и предиктивных моделях качества, EMA — на регуляторной оценке ИИ в жизненном цикле лекарственных средств, а PDA — на практических инструментах внедрения ИИ в систему GMP-контроля. Совокупность этих подходов создает основу для глобальной экосистемы доверия, где цифровые методы становятся частью нормативного надзора. Уже сегодня они демонстрируют значительный эффект: повышение скорости разработки новых молекул и снижение времени на этапы исследований; улучшение точности отбора подходящих кандидатов и увеличении вероятности успеха за счет более качественного анализа данных; повышение точности прогнозов стабильности; оптимизация производственных процессов и снижении издержек; возможность более эффективного использования полученных данных и выявления закономерностей, ранее недоступных с применением традиционных методов [7].

По данным FDA, за последние пять лет *наблюдается устойчивый рост числа заявок*, в которых использованы ИИ-компоненты на стадиях разработки и оценки лекарственных средств¹⁷. Согласно аналитическим отчетам *Norstella* (2025), около 81% фармацевтических компаний уже внедряют ИИ-решения как минимум на одном этапе жизненного цикла лекарственного средства¹⁸. Обзор McKinsey (2024) указывает,

¹⁷ Artificial Intelligence for Drug Development. U.S. FDA, 2024. URL: <https://www.fda.gov/about-fda/center-drug-evaluation-and-research-cder/artificial-intelligence-drug-development>

¹⁸ Norstella report. Assessing current AI trends in drug development: Adoption and transformation (part 1). URL: <https://www.norstella.com/assessing-current-ai-trends-drug-development-part-1/>

что использование генеративных моделей способно сократить продолжительность ранних этапов разработки до 50%, а также увеличить вероятность успеха клинических программ¹⁹.

Глобальный рынок ИИ в разработке лекарств оценивается в 1,5 млрд долл. (2023) с прогнозом роста до 20,3 млрд долл. к 2030 г. при среднем ежегодном темпе роста (CAGR) $\approx 29,7\%$ ²⁰. Аналогично, рынок ИИ в клинических исследованиях, оцениваемый в 2,7 млрд долл., к 2030 г. может достичь 8,5 млрд долл.²¹

Однако при положительных прогнозах использования ИИ, эксперты выделяют следующие риски для фармацевтической отрасли:

- конфиденциальность и защита данных (подлежит государственному регулированию);
- прозрачность и надежность (подотчетность и документированность);
- стандартность и совместимость (проблема «черного ящика» в глубоких нейросетях затрудняет их валидацию и регуляторное признание).

Заключение

Переход к модели Фарма 4.0 невозможен без комплексного использования ИИ-подходов, обеспечивающих интеллектуальное управление на всех стадиях жизненного цикла лекарственного препарата. От проектирования молекулы и моделирования ее свойств до цифровых двойников производственных площадок, предиктивных систем контроля качества, интеллектуальной логистики и анализа реальных данных о безопасности искусственный интеллект становится связующим элементом, создающим единую информационную экосистему фармацевтической отрасли.

Важнейшей задачей национальных фармацевтических систем, включая российскую, становится адаптация лучших практик и создание собственных стандартов цифрового регулирования, обеспечивающих совместимость с международными требованиями. Внедрение ИИ-ориентированных решений должно сопровождаться разработкой методических руководств по валидации алгоритмов, управлению изменениями и оценке рисков при применении машинного обучения в производственных процессах. Это позволит обеспечить регуляторную предсказуемость и устойчивость фармацевтических предприятий при выходе на зарубежные рынки.

Не менее важным аспектом является интерпретируемость и прозрачность моделей. Системы ИИ, задействованные в принятии решений,

¹⁹ McKinsey Global Institute (MGI) Report. Generative AI in the pharmaceutical industry: Moving from hype to reality. 25 p. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/life-sciences/our-insights/generative-ai-in-the-pharmaceutical-industry-moving-from-hype-to-reality#/>

²⁰ Artificial Intelligence in Drug Discovery Market Report. Grand View Research, 2024.

²¹ Mathini Pancheran. Global AI in Clinical Trials: Market Trends & Current Partnerships. URL: <https://www.clinicalleader.com/doc/global-ai-in-clinical-trials-market-trends-current-partnerships-0001>

влияющих на безопасность и качество лекарственных средств, должны быть объяснимыми для инспекторов и специалистов по качеству. При этом главной ценностью ИИ становится не автоматизация операций как таковая, а формирование новой парадигмы доказательного управления качеством, основанной на анализе данных в реальном времени и непрерывном совершенствовании производственных систем.

В то же время масштабное внедрение ИИ требует выработки новой культуры управления знаниями и данными. С точки зрения долгосрочного прогноза можно ожидать, что в течение ближайших 5–10 лет технологии искусственного интеллекта станут основным фактором конкурентоспособности фармацевтических компаний. Те организации, которые сумеют выстроить надежную цифровую инфраструктуру, интегрировать ИИ в систему управления качеством и наладить взаимодействие с регуляторами на основе прозрачных алгоритмов, получат значительное преимущество в скорости вывода продуктов на рынок и устойчивости к внешним рискам.

Внедрение ИИ формирует новую систему координат, в которой качество, эффективность и соответствие нормативным требованиям определяются не столько количеством проверок, сколько уровнем цифровой зрелости компании. Именно поэтому развитие ИИ-платформ, систем интеллектуального мониторинга и цифровых двойников экспортной готовности должно рассматриваться как неотъемлемая часть Стратегии развития фармацевтической отрасли России.

Список литературы

1. Ali N., Hanif N., Khan H.A. et al. Deep Learning and Artificial Intelligence for Drug Discovery, Application, Challenge, and Future Perspectives // *Discover Applied Sciences*. 2025. Vol. 7. N 533. URL: https://www.researchgate.net/publication/392029068_Deep_learning_and_artificial_intelligence_for_drug_discovery_application_challenge_and_future_perspectives
2. Ferreira F.J.N., Carneiro A.S. AI-Driven Drug Discovery: A Comprehensive Review // *ACS Omega*. 2025. Vol 10. Iss. 23. P. 23889–23903.
3. Zhang K., Yang X., Wang Y. et al. Artificial Intelligence in Drug Development // *Nature Medicine*. 2025. N 31. P. 45–59.
4. Burke A. Incorporating AI into the Process Validation Lifecycle: A Two-Way Street // *PDA Journal of Pharmaceutical Science and Technology*. 2025. Vol. 79 (4). P. 428–429.
5. Batalha M.A.B., Pais D.A.M., Almeida R.E., Martinho Á. A Review of Artificial Intelligence and Machine Learning in Product Life Cycle Management // *PDA Journal of Pharmaceutical Science and Technology*. 2024. Vol. 78(5). P. 604–612.
6. Niazi S.K. Regulatory Perspectives for AI/ML Implementation in Pharmaceutical GMP Environments // *Pharmaceuticals*. 2025. Vol. 18. Iss. 6. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/40573297/>
7. Blanco-González A., Cabezón A., Seco-González A. et al. The Role of AI in Drug Discovery: Challenges, Opportunities, and Strategies // *Pharmaceuticals (Basel)*. 2023. Vol. 16. Iss. 6. URL: https://www.researchgate.net/publication/371713901_The_Role_of_AI_in_Drug_Discovery_Challenges_Opportunities_and_Strategies

References

1. Ali, N., Hanif, N., Khan, H.A. et al. Deep Learning and Artificial Intelligence for Drug Discovery, Application, Challenge, and Future Perspectives, *Discover Applied Sciences*, 2025, Vol. 7, No. 533. Available at: https://www.researchgate.net/publication/392029068_Deep_learning_and_artificial_intelligence_for_drug_discovery_application_challenge_and_future_perspectives
2. Ferreira F.J.N, Carneiro A.S. AI-Driven Drug Discovery: A Comprehensive Review, *ACS Omega*, 2025, Vol 10, Iss. 23, pp. 23889–23903.
3. Zhang, K., Yang, X., Wang, Y. et al. Artificial Intelligence in Drug Development, *Nature Medicine*, 2025, No. 31, pp. 45–59.
4. Burke A. Incorporating AI into the Process Validation Lifecycle: A Two-Way Street, *PDA Journal of Pharmaceutical Science and Technology*, 2025, Vol. 79 (4), pp. 428–429.
5. Batalha M.A.B., Pais D.A.M., Almeida R.E., Martinho Â. A Review of Artificial Intelligence and Machine Learning in Product Life Cycle Management, *PDA Journal of Pharmaceutical Science and Technology*, 2024, Vol. 78(5), pp. 604–612.
6. Niazi S.K. Regulatory Perspectives for AI/ML Implementation in Pharmaceutical GMP Environments, *Pharmaceuticals*, 2025, Vol. 18, Iss. 6. Available at: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/40573297/>
7. Blanco-González A., Cabezón A., Seco-González A. et al. The Role of AI in Drug Discovery: Challenges, Opportunities, and Strategies, *Pharmaceuticals (Basel)*, 2023, Vol. 16, Iss. 6. Available at: https://www.researchgate.net/publication/371713901_The_Role_of_AI_in_Drug_Discovery_Challenges_Opportunities_and_Strategies

ARTIFICIAL INTELLIGENCE SYSTEMS IN PHARMACY

The number of industries using artificial intelligence is growing worldwide, including the healthcare and pharmaceutical industries. The main functions of artificial intelligence are big data processing and predictive modeling. The rapid development of artificial intelligence technologies offers significant opportunities for improving all stages of the drug life cycle – from preclinical trials to pharmacovigilance. In a number of areas, including big data management, control systems and statistical processing, existing principles, recommendations and elements of good pharmaceutical practices can already be directly applied to artificial intelligence systems. At the same time, the use of artificial intelligence models, characterized by an extremely large number of parameters and complex, poorly interpretable architectures, creates new categories of risks. These risks should be systematically identified and mitigated both during the development and training phase and during their implementation in regulatory processes to ensure patient safety, the reliability of analytical conclusions, and the reproducibility of clinical results. In recent years, the use of artificial intelligence in the pharmaceutical and biotechnological industries has changed the way scientists identify new drug targets, reposition and repurpose them, generate new molecules, conduct clinical trials, and perform all other actions throughout the entire life cycle of a drug.

Keywords: drug product, machine learning, artificial intelligence, drug life cycle.

JEL: I14, I15, I18, F55, L65

Дата поступления – 05.11.2025

Принята к печати – 19.11.2025

АЛАДЫШЕВА Жанна Игоревна

кандидат медицинских наук, доцент, доцент кафедры промышленной фармации;

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования Первый Московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова Министерства здравоохранения Российской Федерации (Сеченовский Университет) / ул. Трубецкая, д. 8, стр. 2, г. Москва, 119048.

e-mail: zhaladysheva@gmail.com

БРКИЧ Галина Эдуардовна

доктор фармацевтических наук, доцент, профессор кафедры промышленной фармации;

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования Первый Московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова Министерства здравоохранения Российской Федерации (Сеченовский Университет) / ул. Трубецкая, д. 8, стр. 2, г. Москва, 119048.

e-mail: brkich@yandex.ru

ПЯТИГОРСКАЯ Наталья Валерьевна

член-корреспондент РАН, доктор фармацевтических наук, профессор, заведующая кафедрой промышленной фармации;

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования Первый Московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова Министерства здравоохранения Российской Федерации (Сеченовский Университет) / ул. Трубецкая, д. 8, стр. 2, г. Москва, 119048.

главный научный сотрудник научной лаборатории «Медицинская информатика и экономика здравоохранения»;

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

e-mail: osipova-mma@list.ru

БЕЛЯЕВ Василий Викторович

кандидат фармацевтических наук, доцент, доцент кафедры промышленной фармации;

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования Первый Московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова Министерства здравоохранения Российской Федерации (Сеченовский Университет) / ул. Трубецкая, д. 8, стр. 2, г. Москва, 119048.

e-mail: belyaev-mma@yandex.ru

ЛОСЕВА Софья Александровна

ассистент кафедры промышленной фармации;

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования Первый Московский государственный медицинский университет имени И.М. Сеченова Министерства здравоохранения Российской Федерации (Сеченовский Университет) / ул. Трубецкая, д. 8, стр. 2, г. Москва, 119048.

e-mail: loseva_s_a@staff.sechenov.ru

ГРИНИН Максим Геннадьевич

ассистент кафедры промышленной фармации;
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования Первый Московский государственный медицин-
ский университет имени И.М. Сеченова Министерства здравоохра-
нения Российской Федерации (Сеченовский Университет) / ул. Трубецкая,
д. 8, стр. 2, г. Москва, 119048.
e-mail: grinin_m_g@staff.sechenov.ru

ЗЫРЯНОВ Олег Анатольевич

кандидат фармацевтических наук, доцент кафедры промышленной
фармации;
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования Первый Московский государственный медицин-
ский университет имени И.М. Сеченова Министерства здравоохра-
нения Российской Федерации (Сеченовский Университет) / ул. Трубецкая,
д. 8, стр. 2, г. Москва, 119048.
e-mail: zyryanov_o_a@staff.sechenov.ru

ALADYSHEVA Zhanna A.

Cand. Sc. (Med.), Associate Professor;
Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
I.M. Sechenov First Moscow State Medical University of the Ministry of
Healthcare of the Russian Federation (Sechenovskiy University) /8, Building 2,
Trubetskaya Str., Moscow, 119048.
e-mail: zhaladysheva@gmail.com

BRKICH Galina E.

Dr. Sc. (Pharm.), Associate Professor, Professor of the Department of Industrial
Pharmacy;
Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
I.M. Sechenov First Moscow State Medical University of the Ministry of
Healthcare of the Russian Federation (Sechenovskiy University) / 8 Building
2, Trubetskaya Str., Moscow, 119048.
e-mail: brkich@yandex.ru

PYATIGORSKAYA Natalia V.

Corresponding Member of RAS, Dr. Sc. (Pharm.), Professor, Head of
Department;
Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
I.M. Sechenov First Moscow State Medical University of the Ministry of
Healthcare of the Russian Federation (Sechenovskiy University) / 8, Building 2,
Trubetskaya Str., Moscow, 119048.
Chief Researcher of the Scientific Laboratory «Medical Informatics and
Healthcare Economics»;
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov
Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 109992.
e-mail: osipova-mma@list.ru

BELIAEV Vasily V.

Cand. Sc. (Pharm.), Associate Professor;
Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
I.M. Sechenov First Moscow State Medical University of the Ministry of
Healthcare of the Russian Federation (Sechenovskiy University) / 8, Building 2,
Trubetskaya Str., Moscow, 119048.
e-mail: belyaev-mma@yandex.ru

LOSEVA Sofia A.

Assistant;
Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
I.M. Sechenov First Moscow State Medical University of the Ministry of
Healthcare of the Russian Federation (Sechenovskiy University) / 8, Building 2,
Trubetskaya Str., Moscow, 119048.
e-mail: loseva_s_a@staff.sechenov.ru

GRININ Maxim G.

Assistant;
Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
I.M. Sechenov First Moscow State Medical University of the Ministry of
Healthcare of the Russian Federation (Sechenovskiy University) / 8, Building 2,
Trubetskaya Str., Moscow, 119048.
e-mail: grinin_m_g@staff.sechenov.ru

ZYRYANOV Oleg A.

Cand. Sc. (Pharm.), Associate Professor;
Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
I.M. Sechenov First Moscow State Medical University of the Ministry of
Healthcare of the Russian Federation (Sechenovskiy University) / 8, Building 2,
Trubetskaya Str., Moscow, 119048.
e-mail: zyryanov_o_a@staff.sechenov.ru

Для цитирования:

Аладышева Ж.И., Бркич Г.Э., Пятигорская Н.В., Беляев В.В., Лосева С.А., Гринин М.Г., Зырянов О.А. Системы искусственного интеллекта в фармации // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 167–183. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-167-183>

АЛЬ ХАЗИМИ ИССАМ ХАЛИД АБДАЛЛА

**«НЕВИДИМЫЕ ФРОНТЫ».
КАК ВЕДУТСЯ ГИБРИДНЫЕ
И ПРОКСИ-ВОЙНЫ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ**

Современный Ближний Восток остается регионом, где сохраняются острые локальные боевые действия: от противостояния в секторе Газа до нестабильности в Йемене и Ираке. При этом, наряду с традиционными войнами, здесь активно разворачиваются гибридные и прокси-конфликты. Эти формы противоборства особенно выражены в отношениях между Израилем, Ираном и Саудовской Аравией, а также в связи с действиями США их партнеров в Сирии и Персидском заливе в контексте соперничества региональных держав, использующих военные, информационные и киберинструменты для достижения своих целей. В статье анализируются ключевые механизмы гибридных конфликтов в регионе: от взаимодействия регулярных армий с военизированными формированиями до использования цифровых технологий и кампаний дезинформации. Особое внимание уделяется роли иностранных держав, которые через поддержку прокси-групп реализуют собственные интересы, способствуя сохранению нестабильности и фрагментации региона. Исследование основано на анализе динамики гибридных и прокси-войн на Ближнем Востоке, в частности между Ираном, Саудовской Аравией и Израилем, а также с участием США и их партнеров в Сирии и Персидском заливе. Гибридный характер таких войн трансформирует традиционные представления о суверенитете, безопасности и формах насилия в регионе. Подчеркивается, что «невидимые фронты» будут в большей степени выходить за рамки обычных военных действий. На первый план выдвигаются информационное пространство, энергетическая инфраструктура и сети политического и экономического влияния как ключевые сферы проявления стратегической конкуренции. Освоение и системное понимание логики функционирования данных «невидимых фронтов» — необходимое условие формирования комплексных международных стратегий безопасности.

Ключевые слова: гибридные войны, прокси-войны, конфликты, негосударственные акторы, киберинфраструктуры, делегитимизация.

JEL: F5

Современные войны на Ближнем Востоке *утрачивают образ обычных военных действий*. Противостояния в Сирии, Йемене, Ираке, Ливане или секторе Газа характеризуются сложным переплетением традиционных боевых действий, информационного давления и использования сети прокси-структур. Данные процессы отражены в ключевом тезисе начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации В. Герасимова о «стирании различий между состоянием войны и мира», когда политические и стратегические цели достигаются «негеометрически» — т.е. комплексом невоенных инструментов (политических, экономических, информационных, гуманитарных)¹.

Идея гибридности как центрального признака современной войны не сводится к механическому соединению военных и невоенных методов. Это — *качественно новая конфигурация власти и контроля*, в которой государственные и негосударственные акторы взаимодействуют в «неуправляемых пространствах» (территориально, институционально или информационно), создавая зоны перманентной дестабилизации.

Природа гибридной войны и прокси-войны

Понятия «гибридная война» и «прокси-война» заняли центральное место в современной теории международных отношений и международного права, особенно применительно к конфликтам на Ближнем Востоке. Эти явления отражают трансформацию традиционных форм вооруженного противоборства в условиях глобализации, цифровизации и изменяющегося баланса сил между государственными и негосударственными акторами. Гибридная война — это взаимодействие силового и невоенного давления с широким использованием информационного оружия. Его ключевые характеристики — универсальность, скрытность, экономическая эффективность и эффект цепной реакции. Гибридная война может вестись через прокси-структуры (например, использование нерегулярных формирований и медиавлияния одновременно).

Прокси-война структурно направлена на делегирование участия, а гибридная — на многомерность инструментов давления. Таким образом, прокси-война — это способ участия во внешнем конфликте без прямого вовлечения, а гибридная война — способ ведения конфликта, совмещающий военные и невоенные средства. Они могут сочетаться в одном случае, но принадлежат к разным уровням анализа: прокси — институционально-акторному, гибридная — тактико-технологическому.

В статье «Ценность науки в предвидении» В. Герасимов отметил, что XXI в. характеризуется «возросшей ролью невоенных способов» при достижении стратегических целей². Он указывает, что многие конфликты начинаются не с применения силы, а с информационного

¹ Герасимов В. Ценность науки в предвидении // Военно-промышленный курьер (общероссийская еженедельная газета). 2013. № 8 (476). С. 1–12.

² Там же.

воздействия, управляемых протестов, экономического давления и дипломатической изоляции. Этот анализ — результат *реакции на практику Запада в Ливии и Сирии* в период «арабской весны», где смена режимов сопровождалась внешним управлением протестным потенциалом общества. В другой публикации «Мир на гранях войны» В. Герасимов вводит в анализ собственно гибридную войну [1], обозначая ее черты на примере действий США и их союзников в Сирии, включая кибероперации и информационно-психологические воздействия. Герасимовская модель объясняет современную ближневосточную динамику через призму неразрывности войны и мира: даже при отсутствии вооруженной агрессии национальная безопасность государства может быть подорвана в результате целенаправленных невоенных действий.

Рассмотрим детально развитие гибридных и прокси-войн на Ближнем Востоке.

Израиль как фактор и объект гибридного давления

В условиях Ближнего Востока информационные атаки и киберинфраструктуры становятся элементом новой реальности. Пропагандистские кампании в социальных сетях, кибератаки на энергетические объекты и психологическое давление на население теперь неотъемлемы от дипломатических и санкционных инструментов.

Так, *Израиль стал уникальной страной, связанной с применением гибридных угроз*. Каждый этап военной истории сопровождался адаптацией противников, переходивших от традиционных войн к террористическим, затем — к транснациональным и правовым кампаниям. Израиль вынужден был развить высокую чувствительность к смене пространства войны — от физического к информационному и правовому [2]. Быстрая способность распознавать возникающие пространства войны, правильно оценивать и эффективно отвечать, стала, таким образом, критической потребностью для национальной оборонной стратегии Израиля.

Сейчас Израиль находится *на этапе последней смены пространства войны*. Новый конфликт представляет собой гибридную войну, в которой западные страны и негосударственные акторы формируют транснациональные союзы, используют неконтролируемые пространства, глобальные институты и международное право, чтобы вести военную, террористическую, информационную, дипломатическую и легальную борьбу против западных демократий в двух формах: формирование союза государства и негосударственных акторов (НГА) и использование международного права и международных организаций. Это стало возможным вследствие глобализации и распространения технологий, предоставляющих такую силу организациям, сетям или даже отдельным лицам, которыми они ранее не располагали.

Для Израиля новая реальность означает постоянное существование в кольце гибридных фронтов. Он противостоит одновременно кибератакам, пропагандистским кампаниям и террористической активности,

а также сталкивается с использованием международного права в качестве оружия (уголовное преследование командования, политико-правовые кампании в ООН, делегитимизация в международных судах).

С момента начала в 2006 г. конфликта Израиля с военизированной ливанской организацией «Хезболла» появляется термин «гибридные угрозы». Он применяется для описания растущей сложности и нелинейности «акторов угрозы», подрывавших положение статус-кво. Разрастание этих акторов, по-новому соединяющих регулярные и иррегулярные возможности и внезапно перемещающих их для создания стратегического эффекта на нужных направлениях, способствовали тому, что концепция гибридных угроз привлекла внимание и стала объектом многих дискуссий. Из этого дискурса вышел термин «гибридные войны». Новая гибридная война включает «формирование союзов “государство и НГА”» и использование международных институтов как инструментов давления» [3].

Рассмотрим прокси-войны как формы стратегического взаимодействия акторов на Ближнем Востоке.

Сирийский узел гибридной войны.

Пересечение интересов региональных и глобальных акторов

Ближний Восток в последние десятилетия стал ареной столкновения двух ключевых региональных проектов — шиитского (во главе с Ираном) и суннитского (под руководством Саудовской Аравии). Иран создал сеть вертикальных и горизонтальных союзов с НГА — от «Хезболлы» и «ХАМАСа» до хуситов в Йемене, используя их как инструмент проекции силы, позволяющий вести войну через посредников. Эти структуры сочетают идеологическую мобилизацию, квазигосударственное управление и внешнеполитическую гибкость.

Саудовская Аравия ведет зеркальную стратегию, формируя коалиции против иранского влияния (Йемен, Бахрейн, Сирия). На этом фоне информационные и экономические меры становятся не менее эффективными, чем военные. Блокадная политика, санкции и религиозная мобилизация служат механизмами вмешательства во внутренние дела соседей без официального объявления войны.

Сирийская война *объединила все признаки гибридной конфронтации*: присутствие внешних держав, активное использование НГА, борьбу в информационном пространстве, экономические санкции, манипулирование международным правом. С одной стороны, США, Турция и арабские монархии действуют посредством прокси-групп и дипломатического давления, с другой — Иран и «Хезболла» поддерживают сирийское правительство, что создает пространство пересекающихся мировоззрений и технологий войны. Сирийский опыт подтверждает тезис, что современная война «идет не по привычному шаблону»³.

³ Герасимов В. Ценность науки в предвидении.

Информационные операции, санкции и гуманитарные инициативы стали столь же значимыми, как авиаудары или контратаки.

Таким образом, противостояние Ирана и Саудовской Аравии в сочетании с вмешательством внешних акторов сформировало новые конфликты на Ближнем Востоке, где традиционные и нетрадиционные формы войны сливаются в единый гибридный формат. На этом фоне особое значение приобретает стратегическое осмысление подходов в политике США и России, где каждая сторона реализует собственное понимание гибридных угроз и инструментов влияния. Например, американские военные говорили о «гибридных угрозах», в то время как русские — об ассиметричных войнах⁴.

Американская стратегия на Ближнем Востоке строится вокруг *концепции «управляемой нестабильности»*. Вмешательство в Сирию, Ирак, Ливию и поддержку антиправительственных коалиций можно рассматривать как применение гибридных средств герасимовской формулы — только с противоположным знаком [4]. Основным оружием становятся информационное воздействие, дипломатическая изоляция и активизация социальных сетей для стимулирования внутренних протестов.

Российское участие в сирийском конфликте демонстрирует *иную парадигму гибридной войны*. Москва ведет классическую военную операцию, дополняя ее информационной, дипломатической и гуманитарной деятельностью. Так Россия зеркально отвечает на методы противников, используя гибридные инструменты защиты государственного суверенитета союзников.

«Невидимые фронты» Ближнего Востока

Таким образом, современные конфликты на Ближнем Востоке демонстрируют глубокую *трансформацию самой природы войны и международной безопасности*. «Невидимые фронты» гибридных и прокси-войн обозначают переход от классических вооруженных столкновений к многоуровневым формам противоборства, где линии между войной и миром, государством и негосударственным актором, фронтом и тылом оказываются размытыми.

Прокси-войны в регионе — это прежде всего институциональная форма делегирования насилия. Они позволяют глобальным и региональным державам — от Ирана и Саудовской Аравии до США и России — реализовывать свои интересы опосредованно, *минимизируя издержки прямого участия*. Такие конфликты играют роль катализаторов перераспределения влияния. При этом сами посредники (негосударственные акторы) постепенно приобретают самостоятельный политико-военный статус и трансформируются из инструментов в субъектов региональной политики.

⁴ Гареев М. А. Война и современное международное противоборство // Независимое военное обозрение. 1998. 09.01. № 1.

Гибридные войны, напротив, представляют собой качественно новую стратегию ведения противоборства, *основанную на интеграции военных и невоенных средств воздействия*. Политические, экономические, информационные, кибернетические и правовые инструменты выступают не отдельными элементами, а частями единой основы контроля. В этом смысле гибридность отражает не только технологическое, но и концептуальное изменение модели власти — переход от физического доминирования к управлению восприятием, информацией и легитимностью.

В теоретико-правовом измерении данные процессы формируют новые вызовы существующим нормам международного права, которое разрабатывалось под реалии межгосударственной войны, но оказалось неспособным однозначно квалифицировать действия НГА, кибероперации или правовые кампании как акты агрессии. Следовательно, требуется уточнение правовой категории вооруженного конфликта с учетом гибридного характера современных противостояний и расширение инструментов международно-правовой ответственности, в т.ч. за косвенное вовлечение в прокси-конфликты.

* * *

Ближневосточный регион превращается в площадку новых форм войны. Израиль, Иран, Саудовская Аравия, Турция и внешние акторы (США, Россия) используют комбинации гибридных и прокси-инструментов, где информационные, дипломатические и правовые операции становятся не менее важными, чем традиционные военные действия. При этом именно гибридный характер угроз заставляет государства выстраивать комплексные системы защиты, основанные на сочетании кибербезопасности, стратегических коммуникаций и правовой дипломатии.

Следовательно, гибридная и прокси-война не являются взаимоисключающими феноменами, а представляют собой взаимосвязанные уровни единого процесса — эволюции войн в эпоху глобализации. Прокси-война задает организационную структуру конфликта, гибридная — его содержательный, технологический и методологический формат. Их взаимная применяемость на Ближнем Востоке знаменует появление новой парадигмы международной безопасности, где *управление конфликтностью становится столь же важным, как и само ведение войны*. Перспективы научного анализа заключаются в дальнейшем осмыслении правовой природы этих явлений, разработке универсальных инструментов их классификации и выработке механизмов международного регулирования безопасности, способных учитывать новые реалии «невидимых фронтов» XXI в. в регионах Ближнего Востока.

Список литературы

1. Герасимов В.В. Мир на гранях войны // Защита и Безопасность. 2017. № 2 (81). С. 2.
2. Magen A. Hybrid Wars and the “Gulliverization” of Israel // Israel Journal of Foreign Affairs. 2011. Vol. 1. P. 59–72.
3. Грачиков Е.Н. Гибридные войны: опыт Израиля // Вестник Московского университета. Социология и политология. 2015. С. 267–271.
4. Рябчук В.Д., Солнышков Ю.С. Военное науковедение и методология решения проблем управления. Военно-теоретический труд. М., 1998. С. 267–268.

References

1. Gerasimov V.V. Mir na granyah voyny [The World on the Brink of War], *Zashchita i Bezopasnost'* [Defense and Security], 2017, No. 2 (81), p. 2. (In Russ.).
2. Magen A. Hybrid Wars and the “Gulliverization” of Israel, *Israel Journal of Foreign Affairs*, 2011, Vol. 1, pp. 59–72.
3. Grachikov E.N. Gibridnye voyny: opyt Izrailya [Hybrid Wars: Israel's Experience], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Sociologiya i politologiya* [Bulletin of Moscow University. Sociology and Political Science], 2015, pp. 267–271. (In Russ.).
4. Ryabchuk V.D., Solnyshkov Yu.S. Voennoe naukovedenie i metodologiya resheniya problem upravleniya. Voenno-teoreticheskii trud [Military Science and Methodology for Solving Management Problems. Military-Theoretical Work]. Moscow, 1998, pp. 267–268. (In Russ.).

**“INVISIBLE FRONTS”. HOW HYBRID AND PROXY-WARS
ARE WAGED IN THE MIDDLE EAST**

The modern Middle East remains a region where acute local hostilities persist, from the confrontation in the Gaza Strip to instability in Yemen and Iraq. At the same time, along with traditional wars, hybrid and proxy conflicts are actively unfolding here. These forms of confrontation are particularly pronounced in the relations between Israel, Iran and Saudi Arabia, as well as around the actions of the United States and its partners in Syria and the Persian Gulf in the context of rivalry between regional powers using military, information and cyber tools to achieve their goals. The article analyzes the key mechanisms of hybrid conflicts in the region, from the interaction of regular armies with paramilitary groups to the use of digital technologies and disinformation companies. Special attention is paid to the role of foreign powers, which, through the support of proxy groups, pursue their own interests, contributing to the persistence of instability and fragmentation of the region. The study is based on an analysis of the dynamics of hybrid and proxy wars in the Middle East, in particular between Iran and Saudi Arabia and Israel, as well as with the participation of the United States and its partners in Syria and the Persian Gulf. These conflicts reflect a complex interweaving of global and regional interests, where State and non-State actors use military, economic, information, and cyber tools to achieve strategic goals. The hybrid nature of such wars is transforming traditional notions of sovereignty, security, and forms of violence in the region. In conclusion, it is emphasized that the “invisible fronts” will go beyond the scope of conventional military operations to a greater extent. The information space, energy infrastructure, and networks of political and economic influence are highlighted

as key areas of strategic competition. Mastering and systematically understanding the logic of the functioning of these “invisible fronts” seems to be a prerequisite for the formation of comprehensive international security strategies aimed at preventing the escalation of conflicts and ensuring the stability of the regional and global system of international relations.

Keywords: hybrid wars, proxy-wars, conflicts, non-state actors, cyberinfrastructures, delegitimization.

JEL: F5

Дата поступления — 07.11.2025

Принята к печати — 21.11.2025

АЛЬ ХАЗИМИ ИССАМ ХАЛИД АБДАЛЛА

ассистент кафедры сравнительной политологии факультета гуманитарных и социальных наук;

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» / ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп. 2, г. Москва, 117198.

e-mail: logos-vkr@yandex.ru

AL HAZIMI ISSAM KHALID ABDALLAH

Assistant Professor of the Department of Comparative Political Science of the Faculty of Humanities and Social Sciences;

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education “Peoples’ Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba” / 10, Building 2, Miklukho-Maklaya Str., Moscow, 117198.

e-mail: logos-vkr@yandex.ru

Для цитирования:

Аль Хазими Иссам Халид Абдалла. «Невидимые фронты». Как ведутся гибридные и прокси-войны на Ближнем Востоке // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 184–191. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-184-191>

СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА «ФЕДЕРАЛИЗМ» ЗА 2025 г.

	№	Стр.
РЕГИОНЫ И ЦЕНТР		
ЛЕКСИН В.Н.		
Региональная политика России. Намерения и действительность.....	4	5
ШАБЕЛЬНИКОВА С.Н.		
Проблемы сбалансированности региональных бюджетов в условиях планового охлаждения экономики.....	4	25
АНТОНОВА Д.А.		
Перспективы создания единого преференциального режима на территории Дальневосточного федерального округа	4	56
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ		
ВАЛЕНТЕЙ С.Д.		
Экономика федеративных отношений. Казнить нельзя помиловать.....	1	5
ОРЕХОВСКИЙ П.А., КИСЛИЦЫНА О.А.		
Неравенство, элиты и контрэлиты (проверка некоторых положений структурно-динамической теории).....	2	5
СИМОНОВ В.В.		
Религиозный модернизм в институциональном христианстве	2	35
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ		
БУКИНА И.С.		
Бюджетное правило в период трансформации российской экономики	2	51
ШИШКИН А.В., МЖЕЛЬСКИЙ Е.Н.		
Маркетинговый анализ предпочтений жителей Москвы в выборе альтернативных способов передвижения	2	66
ПРОХОРОВ П.Э.		
Эмпирический анализ маятниковой миграции в Московском регионе. Опровержение устоявшихся представлений.....	3	5
ВОЛКОВА Н.Н., РОМАНЮК Э.И.		
Динамика индекса научно-технологического развития в разрезе российских регионов.....	3	25
КОРЕПАНОВ Е.Н.		
Результативность научных исследований и разработок в федеральных округах	3	44
БУКИНА И.С.		
Новые реалии бюджетно-налоговой сферы в условиях структурной трансформации российской экономики	4	69
ЗИНЧУК Г.М., МАКСИМОВА Т.П.		
Региональные особенности и ключевые факторы структурных изменений в агропромышленной сфере экономики.....	4	84
НИКИТСКАЯ Е.Ф., ВАЛИШВИЛИ М.А.		
Тренды развития топливно-энергетического комплекса России	4	98

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

КИСКИН Е.В.
Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа)..... 1 32

ОДИНЦОВА А.В.
Опорные населенные пункты – новый приоритет пространственного развития Российской Федерации..... 1 52

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА М.В., НАУМЕНКО Н.Ю.
Проблемы правового регулирования мастер-планов..... 1 71

КИСКИН Е.В.
Перераспределение полномочий как новая модель регулирования компетенции муниципалитетов: необходим стратегический подход 3 60

ОДИНЦОВА А.В.
Опорные населенные пункты в институциональном поле пространственного развития Российской Федерации..... 4 118

ВОРОШИЛОВ Н.В.
Особенности и перспективы новой реформы местного самоуправления в России..... 4 136

ЛУКЬЯНОВА Н.И.
Проблемы и перспективы муниципального стратегирования..... 4 153

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

ЛЫКОВА Л.Н.
Предварительные итоги 2024 г. для региональных бюджетов и потенциал структурной трансформации экономики 1 94

ЛЫКОВА Л.Н.
Налоговая реформа сквозь призму итогов первого полугодия 2025 г. для региональных бюджетов..... 3 76

ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

ДРУЖИНИН А.Г., КУЗНЕЦОВА О.В.
Районирование в пространственном развитии современной России: проблемные вопросы теории и практики..... 2 79

НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

КРИВОВ В.Д., ЛИСИЧКИНА А.А., САМУСЕВИЧ К.А.
Применение стандарта благополучия в контексте целей в области устойчивого развития, новых национальных проектов и Системы национальных счетов 2025 г. 3 95

АЛАДЫШЕВА Ж.И., БРКИЧ Г.Э., ПЯТИГОРСКАЯ Н.В., БЕЛЯЕВ В.В., ЛОСЕВА С.А., ГРИНИН М.Г., ЗЫРЯНОВ О.А.
Системы искусственного интеллекта в фармации..... 4 167

ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ

ПЕТРИКОВ А.В.
Научно-технологическое развитие сельского хозяйства России в современных условиях..... 1 110

БУКИНА И.С.
Бюджетно-налоговая сфера России под воздействием внешних и внутренних факторов 1 127

ПЕТРИКОВ А.В.

Приоритеты и механизмы земельной политики в сельском хозяйстве России	3	117
---	---	-----

КОРНЮХИН А.А., ГАГАРИНА Г.Ю.

Пути решения проблем развития экономики угледобывающих регионов России	3	136
--	---	-----

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**ТИТОВА Е.С.**

Опыт организации биоэкономической деятельности некоторых азиатских стран-лидеров	1	148
--	---	-----

ТУРАЕВА М.О.

Онтологический статус транспортных инициатив в Евразии и влияние на него геополитических трендов.....	1	172
---	---	-----

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ**ВАЛЕНТЕЙ С.Д., БАХТИЗИН А.Р., БОРИСОВА С.В., КОЛЬЧУГИНА А.В., ЛЫКОВА Л.Н.**

Экономики российских регионов после COVID-19 и в условиях санкций	2	98
---	---	----

СИБИРСКАЯ Е.В., ОВЕШНИКОВА Л.В.

Оценка нестандартных форм занятости в субъектах Российской Федерации	2	128
--	---	-----

ЗУНДЭ В.В., АРХИПОВА Л.С.

Технологически инновационное развитие российских регионов	2	144
---	---	-----

ВАСИЛЕНКО Д.В.

Социально-экономическая ситуация в Донецкой Народной Республике.....	2	160
--	---	-----

ТРОФИМОВА Я.В.

Основные подходы к конкретизации содержания финансовой безопасности территорий	3	156
--	---	-----

МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ**ХОДЫРЕВА М.В.**

Этапы и принципы формирования научно-технологической инфраструктуры регионов в федеральной политике России.....	2	175
---	---	-----

ГАВРИЛЕНКО Ю.Е.

Индекс условий труда и его влияние на занятость в регионах России ..	3	171
--	---	-----

АЛЬ ХАЗИМИ ИССАМ ХАЛИД АБДАЛЛА

«Невидимые фронты». Как ведутся гибридные и прокси-войны на Ближнем Востоке	4	184
---	---	-----

THE CONTENTS OF «FEDERALISM» JOURNAL FOR 2025

	N	P.
REGIONS AND CENTRE		
LEKSIN V.N. Russia's Regional Policy. Intentions and Reality.....	4	5
SHABEL'NIKOVA S.I. Balancing Regional Budgets in the Context of a Planned Economic Cooling ...	4	25
ANTONOVA D.A. Prospects for Creating United Preferential Regime Within the Territory of the Far Eastern Federal District.....	4	56
QUESTIONS OF THEORY		
VALENTEY S.D. Economics of Federal Relations Execution Cannot Be Pardoned	1	5
OREKHOVSKY P.A. KISLITSYNA O.A. Inequality, Elites and Counter-Elites (Verification of Some Provisions of the Structural-Dynamic Theory).....	2	5
SIMONOV V.V. Religious Modernism in the System of Institutional Christianity.....	2	35
SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS		
BUKINA I.S. Fiscal Rule in the Period of the Russian Economy Transformation	2	51
SHISHKIN A.V., MZHEL'SKIY E.N. Marketing Analysis of Moscow Residents' Preferences in Choosing Alternative Modes of Transportation	2	66
PROKHOROV P.E. Empirical Analysis of Commuter Migration in the Moscow Region. Revisiting Established Paradigms	3	5
VOLKOVA N.N., ROMANIUK E.I. Dynamics of the Scientific and Technological Development Index Among Russian Regions.	3	25
KOREPANOV E.N. The Effectiveness of Scientific Research and Development in Federal Districts	3	44
BUKINA I.S. New Realities in the Budgetary and Tax Sphere in the Context of Structural Transformation of the Russian Economy	4	69
ZINCHUK G.M., MAKSIMOVA T.P. Regional Features and Key Factors of Structural Changes in the Agro-Industrial Sector of the Economy	4	84
NIKITSKAYA E.F., VALISHVILI M.A. Development Trends of the Fuel and Energy Complex of Russia	4	98
LOCAL AUTONOMY		
KISKIN E.V. Russia's New Local Governance Law: Tactics or Strategy (a Factor Analysis Approach).....	1	32

ODINTSOVA A.V.		
Anchor Settlements – New Priority of Spatial Development of the Russian Federation.....	1	52
GLIGICH-ZOLOTAREVA M.V., NAUMENKO N.U.		
Problems of Legal Regulation of Master Plans.....	1	71
KISKIN E.V.		
Redistribution of Powers as a New Model for Regulating Municipal Competence: a Strategic Approach is Required.....	3	60
ODINTSOVA A.V.		
Anchor Settlements in the Institutional Field of Spatial Development of the Russian Federation	4	118
VOROSHILOV N.V.		
Features and Prospects of the New Reform of Local Self-Government in Russia	4	136
LYKJANOVA N.I.		
Municipal Strategizing: Problems and Prospects.....	4	153
FISCAL FEDERALISM		
LYKOVA L.N.		
Preliminary Results of 2024 for Regional Budgets: Problems of Structural Transformation of the Economy	1	94
LYKOVA L.N.		
Tax Reform Through the Prism of the First Half of 2025 Results for Regional Budgets.....	3	76
ECONOMY AND GEOGRAPHY ISSUES		
DRUZHININ A.G., KUZNETSOVA O.V.		
Zoning in the Spatial Development of Modern Russia: Problematic Issues of Theory and Practice.....	2	79
SUPRANATIONAL PROBLEMS		
KRIVOV V.D., LISICHKINA A.A., SAMUSEVICH K.A.		
Application of the Well-Being Standard in the Context of the Sustainable Development Goals, New National Projects and the System of National Accounts 2025	3	95
ALADYSHEVA Zh.A., BRKICH G.E., PYATIGORSKAYA N.V., BELYAEV V.V., LOSEVA S.A., GRININ M.G., ZYRYANOV O.A.		
Artificial Intelligence Systems in Pharmacy.....	4	167
RANGES OF SECURITY		
PETRIKOV A.V.		
Scientific and Technological Development of Agriculture in Russia in Modern Conditions	1	110
BUKINA I.S.		
Russian Fiscal Sphere Under the Influence of External and Internal Factors .	1	127
PETRIKOV A.V.		
Priorities and Mechanisms of Land Policy in Russian Agriculture	3	117
KORNYUKHIN A.A., GAGARINA G.Yu.		
Ways to Solve the Problems of Developing the Economy of the Coal-Mining Regions of Russia	3	136

FOREIGN EXPERIENCE

TITOVA E.S.
Experience of Some Asian Leading Countries in Bioeconomy Organizing..... 1 148

TURAEVA M.O.
Ontological Status of Transport Initiatives in Eurasia and Influence
of the Geopolitical Trends..... 1 172

ANALITICAL NOTES

**VALENTEY S.D., BAKHTIZIN A.R., BORISOVA S.V., KOL'CHUGINA A.V.,
LYKOVA L.N.**
Economies of Russian Regions After Covid-19 and Under the Conditions
of Sanctions 2 98

SIBIRSKAYA E.V., OVESHNIKOVA L.V.
Assessment of Non-Standard Forms of Employment in the Subjects
of the Russian Federation 2 128

ZUNDE V.V., ARKHIPOVA L.S.
Technological and Innovative Development of Russian Regions 2 144

VASILENKO D.V.
Socio-Economic Situation in the Donetsk People's Republic..... 2 160

TROFIKOVA Ya.V.
The Main Approaches to Specifying the Content of Financial Security
of Territories 3 156

YOUNG SCIENTISTS

KHODYREVA M.V.
Stages and Principles of Forming Regional Science and Technology
Infrastructure under Russian Federal Policy 2 175

GAVRILENKO Iu.E.
The Index of Working Conditions and Its Impact on Employment
in the Regions of Russia..... 3 171

AL HAZIMI ISSAM KHALID ABDALLAH
“Invisible Fronts”. How Hybrid and Proxy-Wars
are Waged in the Middle East..... 4 184

Требования к оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

По структуре. Статья должна быть структурирована, иметь подзаголовки и сноски. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен составлять — от 40 000 до 50 000 печатных знаков, включая пробелы, для аспирантов — от 20 000 до 25 000 печатных знаков (раздел «Молодые ученые»). Оригинальность текста должна быть не менее 80%.

В сопровождении к статье должны быть **обязательно представлены** (отдельным файлом):

- фамилия, имя, отчество автора (авторов) на русском и английском языках;
- ученая степень, звание, должность, место работы на русском и английском языках, для аспирантов — название вуза;
- e-mail (публикуется в журнале как контактная информация автора);
- аннотация объемом 6–8 строк (100–250 слов) на русском языке; по своей структуре аннотация должна отражать содержание статьи, то есть кратко обосновывать актуальность выбранной темы, раскрывать основное содержание исследования и полученные автором результаты;
- ключевые слова к статье (5–7 слов на русском и английском языках);
- тематический классификатор Journal of Economic Literature (JEL);
- контактный **телефон** с кодом города, почтовый адрес с указанием индекса.

Требования к оформлению статьи. Текст статьи предоставляется в формате WORD (*.doc, *.docx). Основной текст печатается шрифтом Times New Roman 14 обычный, межстрочный интервал — 1,5, выравнивание по ширине. Абзацный отступ — 1,25 см. Название раздела, пунктов и подпунктов печатается шрифтом Times New Roman 14 полужирный, наклонный, выравнивание по центру. Разделы отделяются от предыдущего раздела одной пустой строкой и от последующего текста также одной пустой строкой.

Ссылки на литературу — затекстовые. Печатаются шрифтом Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал — 1,0. Отступ — 1,25 см. Все ссылки указываются списком в конце статьи, нумерация в списке литературы — по мере упоминания источника в тексте. В тексте, в квадратных скобках, указывается порядковый номер ссылки и страница.

Ссылки на законодательные акты даются постранично. Примечания подстрочные (сквозная нумерация); размер шрифта примечаний — 12 при интервале 1. Нумерация таблиц, рисунков и формул (сквозная). Параметры страницы: верхнее поле — 2,0; нижнее поле — 2,5; левое поле — 2,0; правое поле — 1,5.

Принятые сокращения: год — г. годы — гг.; в том числе — в т.ч.; то есть — т.е.; так как — т.к.; тому подобное — т.п.; тысячи — тыс.; миллионы — млн; миллиарды — млрд; рубли — руб.; доллары — долл.; век — в.

Иностранные слова в тексте статьи выделяются курсивом.

Таблицы должны быть выполнены табличными ячейками Word. Шрифт Times New Roman 12 обычный, межстрочный интервал 1,0. Стремиться к тому, чтобы каждому пункту таблицы соответствовала своя ячейка (не пользуйтесь символами абзаца для смысловой разбивки строк). Выравнивание текста и цифр внутри ячеек необходимо выполнять только стандартными способами, а не с помощью пробелов, абзацев или дополнительных пустых строк. Не используйте в таблице выделение цветом, он «потеряется» при верстке.

Графики оформляются в черно-белом варианте, предпочтительно делать в Excel (файл обязательно должен содержать исходные численные данные, связанные с рисунком) или CorelDraw (не переводите текст в кривые, так как он всегда редактируется. Не импортируйте файлы в графических форматах в файл *.cdg и не экспортируйте файлы *.cdg в другие форматы). По возможности избегайте построения графиков в Word, так как их подготовка к верстке требует большой дополнительной работы. Рисунки и схемы, выполненные в Word, должны быть сгруппированы внутри единого объекта. Не используйте в статье сканированные, экспортированные или взятые из Интернета графические материалы и не вставляйте их в документы Word. Качество таких материалов в большинстве случаев непригодно для полиграфии.

После текста статьи приводятся два тождественных пронумерованных *списка литературы*. Один список (для русскоговорящих читателей) оформляется в соответствии с действующим ГОСТ Р 7.0.5–2008. Второй список (*References*) для иностранных читателей оформляется в соответствии с требованиями журналов, включенных в базу данных Scopus. Нумерация в двух списках должна полностью совпадать. Они должны быть идентичными по содержанию, но разными по оформлению. Транслитерировать можно автоматически с помощью translit.ru, режим транслитерации следует выбрать LC (Library of Congress).

Требования к оформлению References см. на сайте журнала <https://federalizm.rea.ru/jour/about/submissions#authorGuidelines>

За достоверность представляемых библиографических данных авторы несут ответственность вплоть до отказа в праве на публикацию.

Научный журнал
«Федерализм»
ISSN 2073-1051

2025
Том 30
№ 4
(120)

Scientific Journal
"Federalism"
ISSN 2073-1051

Учредитель
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Российский экономический университет
имени Г.В. Плеханова»
(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»)

Основан в 1996 г.
Издание перерегистрировано
в Федеральной службе по надзору в сфере
связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций:
ПИ № ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 г.

Журнал включен в Перечень российских
рецензируемых научных журналов,
в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты диссертаций
на соискание ученых степеней доктора
и кандидата наук

Журнал включен в систему
Российского индекса научного
цитирования

Подписка по каталогу
Агентства «Урал-Пресс».
Подписной индекс 72005

При перепечатке материалов ссылка на
журнал «Федерализм» обязательна.
Рукописи, не принятые к публикации, не
возвращаются.
Мнение редакции и членов редколлегии
может не совпадать с точкой зрения авторов
публикаций.

Редактор **Б.Ю. Соколова**
Технический редактор **Е.И. Аникеева**

Адрес редакции:
109992, Москва, Стремянный пер., 36.
Тел.: **8 (495) 800-12-00, доб. 16-52**
E-mail: **federalizm@rea.ru**

Подписано в печать 15.12.2025.
Формат 70x108 1/16
Печ. л. 12,5. Усл. печ. л. 17,5.
Уч.-изд. л. 15,6.
Тираж 1000 экз. Заказ № .
Цена свободная.

Отпечатано в ФГБОУ ВО
«РЭУ им. Г.В. Плеханова».
109992, Москва, Стремянный пер., 36.

© ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»,
2025

Founder
Plekhanov Russian University of Economics
(PRUE)

Founded in 1996
The edition is registered
in the Federal Service for communication,
informational technologies and media control:
PI No. FS 77-74878 dated 11 February 2019

The journal was included in the List of leading
scientific journals and publications
of the Higher Attestation Board, publication
in which is mandatory for defending
PhD and Doctorate dissertations

The journal is included in the Russian index
of scientific citing

Subscription by "Ural-Press" catalogue.
Index 72005

In case materials from "Federalism" are repro-
duced, the reference to the source is manda-
tory. Materials not accepted for publication are
not returned.
Opinions of editorial council and editorial
board may not coincide with those of the au-
thors of publications.

Editor **B.Iu. Sokolova**
Technical editor **E.I. Anikeeva**

Editorial office address:
36 Stremyanny Lane, 109992, Moscow.
Tel.: **8 (495) 800-12-00, ext. 16-52**
E-mail: **federalizm@rea.ru**

Signed for print 15.12.2025.
Format 70x108 1/16
Printed sheets 12.5. Conv. sheets 17.5.
Publ. sheets 15.6.
Circulation 1,000. Order № .
Free price.

Printed in Plekhanov Russian University
of Economics,
36 Stremyanny Lane, 109992, Moscow.

© Russian University of Economics,
2025