

ФЕДЕРАЛИЗМ

Теория. Практика. История

3 (87) 2017

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

ВАЛЕНТЕЙ

Сергей Дмитриевич

главный редактор, д.э.н., профессор,
научный руководитель
Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова

БУХВАЛЬД

Евгений Моисеевич

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

ГОРЕГЛЯД

Валерий Павлович

д.э.н., главный аудитор Банка России

ГРИНБЕРГ

Руслан Семенович

член-корреспондент РАН, научный
руководитель Института экономики РАН

ГРИШИН

Виктор Иванович

д.э.н., профессор,
ректор Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова

ИЛЬИН

Владимир Александрович

д.э.н., профессор, директор Института
социально-экономического развития
территорий РАН

ЛЫКОВА

Людмила Никитична

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

МАЕВСКИЙ

Владимир Иванович

академик РАН, заведующий Центром
эволюционной экономики
Института экономики РАН

МАКАРОВ

Валерий Леонидович

академик РАН, директор Центрального
экономико-математического
института РАН

МАРТЫНОВ

Сергей Александрович

к.ю.н., руководитель
Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания РФ

МИНАКИР

Павел Александрович

академик РАН, директор Института
экономических исследований
Дальневосточного отделения РАН

МИРОНОВ

Сергей Михайлович

депутат Государственной Думы
Федерального Собрания РФ

СВИНАРЕВ

Владимир Валентинович

к.ю.н., заслуженный юрист России,
советник президента
ОАО «АК „Транснефть”»

СТРОЕВ

Егор Семенович

д.э.н., Почетный председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания РФ

ТИШКОВ

Валерий Александрович

академик-секретарь Отделения
историко-филологических наук РАН,
научный руководитель Института
этнологии и антропологии РАН

ШАШАХМЕТОВА

Наталья Сергеевна

ответственный секретарь

Учредитель (соучредители):

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт экономики Российской академии наук,

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

FEDERALISM

Theory. Practices. History

3 (87) 2017

EDITORIAL BOARD

VALENTEI

Sergey Dmitrievich

Editor in chief, Dr. Sc. (Econ.), Professor,
Scientific Leader of the Russian
G.V. Plekhanov Economic University

BUKHVALD

Eugeny Moiseevich

Deputy Editor in chief, Dr. Sc. (Econ.),
Professor, Head of the Centre of federal
relations and regional development,
Institute of Economics, RAS

GOREGLIAD

Valeriy Pavlovich

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

GRINBERG

Ruslan Semenovich

Corresponding member of RAS;
Scientific Leader of the
Institute of Economics, RAS

GRISHIN

Viktor Ivanovich

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

ILYIN

Vladimir Alexandrovich

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Director,
Institute of Socio-Economic
Development of Territories, RAS

LYKOVA

Lyudmila Nikitichna

Dr. Sc. (Econ.), Professor,
chief researcher,
Institute of Economics of the RAS

MAEVSKIY

Vladimir Ivanovich

Academician of RAS, leader of the
Centre of evolutionary Economics the
Institute of Economics, RAS

MAKAROV

Valeriy Leonidovich

Academician of RAS, Director,
Central Economics and Mathematical
Institute, RAS

MARTYNOV

Sergei Alexandrovich

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

MINAKIR

Pavel Alexandrovich

Academician, RAS,
Director, Economic Research Institute,
Far East Branch of RAS

MIRONOV

Sergey Mihaylovich

Deputy, State Duma, Federal Assembly of the
Russian Federation

SVINAREV

Vladimir Valentinovich

Ph. D. (Law), Honoured Lawyer
of the Russian Federation
Adviser to the President of the open
join stock company „TRANSNEFT”

STROEV

Egor Semenovich

Dr. Sc. (Econ.), Honour Chairman
of the Council of Federation of the
Federal Assembly of the
Russian Federation

TISHKOV

Valeriy Alexandrovich

Academician-Secretary of the
Department of historical-philological
Sciences of RAS;
Director of the Institute of Ethnology
and Anthropology, RAS

SHASHAKHMETOVA

Natalya Sergeevna

Secretary of the Board

Founder (Cofounders):

Federal state budget body of science Institute of Economics, Russian Academy of Sciences
Federal state budgetary educational establishment of the supreme professional education
«Russian economic university after G.V. Plekhanov»
Conncil of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation,
Society with limited liability «Editorial board of the journal „Federalism”»

СОДЕРЖАНИЕ

○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

Владимир КОЛМАКОВ, Сергей ПОЛЯКОВ

Интернет-федерализм и его проявления в консолидации
либеральных сил России7

Галина СЕМЕКО

Территориальная реформа 2014—2015 гг. во Франции..... 19

○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Светлана КОЗЛОВА

Современная государственная земельная политика 33

Илья СОЛНЦЕВ

Эффективность деятельности спортивных организаций49

○ ВОПРОСЫ ПРАВА

Рашад КУРБАНОВ, Асия БЕЛЯЛОВА

Правовые основы и пути развития союзного государства63

Елена АНДРЕЕВА

Правовое регулирование финансового обеспечения
делегированных мандатов методом отчислений..... 79

○ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Анатолий ГРЕТЧЕНКО

Ключевые проблемы местного самоуправления в России.....87

Владимир МИРОШНИК

Особенности формирования правовой базы местного
самоуправления в Кемеровской области97

○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

Сергей ВАЛЕНТЕЙ, Альберт БАХТИЗИН, Анастасия КОЛЬЧУГИНА

Тренды развития экономик субъектов Российской
Федерации в условиях снижения цен на нефть
и экономических санкций 113

Ирина БУКИНА, Людмила ЛЫКОВА

Российская бюджетная система в первом квартале 2017 г. 133

Павел СМЕЛОВ, Елена ЕГОРОВА, Виктория ИЗВАРИНА

Трудовая миграция в Российской Федерации 149

○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

Джамиль АЛИЕВ

Практика ГЧП в экономических стратегиях субъектов
Федерации..... 161

Антон ЛАПТЕВ

Борьба с революционной и антивоенной пропагандой в 1914–
1916 гг. (на материалах Смоленской губернии) 168

Дмитрий ФЕДОТОВ

Состав мировых судей во второй половине XIX века
(на материалах Смоленской губернии) 176

○ SUMMARY.....183

Коротко об авторах.....189

CONTENTS

○ REGIONS AND CENTRE

Vladimir KOLMAKOV, Sergei POLYAKOV

Internet-federalism and its manifestations in the consolidation
of the russian liberal forces7

Galina SEMEKO

Territorial reform in France in 2014–2015 19

○ SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS

Svetlana KOZLOVA

Modern state land policy 33

Ilya SOLNTSEV

The effectiveness of sports organizations' activity49

○ QUESTIONS OF LAW

Rashad KURBANOV, Asiya BELYALOVA

Legal basics and development directions of the union state63

Elena ANDREEVA

Financial provision of delegated powers by the method
of deductions.....79

○ LOCAL AUTONOMY

Anatoly GRETCHENKO

Key problems of local self-government in Russia87

Vladimir MIROSHNIK

Specific features of formation of local self-government legal
base in Kemerovo region97

○ ANALITICAL NOTES

Sergey VALENTEI, Albert BAKHTIZIN, Anastasiya KOLCHUGINA

Trends of economic development of the subjects of the Russian
Federation in terms of oil prices' declining and economic
sanctions 113

Irina BUKINA, Lyudmila LYKOVA

Russian budget system in the first quarter of 2017 133

Pavel SMELOV, Elena EGOROVA, Victoria IZVARINA

Labour migration of the population of the Russian Federation..... 149

○ YOUNG SCIENTISTS

Jamil ALIEV

Practice of PPP in economic strategies of the subjects of the
Federation 161

Anton LAPTEV

The struggle against revolutionary and anti-war propaganda in
1914—1916 (on the materials of Smolensk province) 168

Dmitry FEDOTOV

The composition of magistrates at the second half
of the XIXth century (on the materials of Smolensk province) 176

○ SUMMARY.....183

Владимир КОЛМАКОВ, Сергей ПОЛЯКОВ

ИНТЕРНЕТ-ФЕДЕРАЛИЗМ И ЕГО ПРОЯВЛЕНИЯ В КОНСОЛИДАЦИИ ЛИБЕРАЛЬНЫХ СИЛ РОССИИ

Феномен интернет-федерализма в строгом соответствии с формальным определением федерализма как концепции государственного устройства уже в настоящем претендует не столько на роль «четвертой власти», сколько на роль параллельного центра власти и принятия решений. Необходимые для этого предпосылки созданы, но процесс пока не в полной мере управляем. В этой связи научная задача, поставленная в рамках данного исследования, предполагает разработку и первичную апробацию научно-обоснованного инструментария измерения и оценки степени консолидации либеральных сил, претендующих на первенство в использовании плодов интернет-федерализма. В частности, данное исследование вводит в научный дискурс понятие «интернет-федерализм», описывает некоторые его характерные черты и позиционирует в контекст традиционного понимания форм политического устройства, идентифицирует либеральное движение в качестве основного стейкхолдера интернет-федерализма, а также предлагает подход к измерению степени консолидации акторов интернет-пространства на основе анализа социальных сетей и Больших данных.

Ключевые слова: анализ социальных сетей, Большие данные, индекс консолидации, интернет, интернет-пространство, интернет-федерализм, «информационные каскады», информация, либерализм, политическое устройство, пространственная экономика, пространство, социальная сеть, уровни власти, федерализм

Интернет-пространство — малоизученная реальность, которая, тем не менее, выражает свое мнение и голосует на выборах. Если бы она воспринималась не как среда, применительно к которой надо проводить особую политику («политику в интернете»), а как альтернативное проявление части жизни тех же субъектов, и инкорпорировалась бы в текущую политику как органичная часть, то и принимаемые решения могли бы быть принципиально иными. Именно этот посыл обеспечил обращение авторов к проблеме идентификации и научного описания наблюдаемого феномена интернет-федерализма.

Проникновение интернета в различные сферы общественной практики привело к формированию новых принципов и способов ор-

ганизации взаимодействия между акторами в реальном и виртуальном пространстве. Среди достижений, которые лидируют в рейтингах упоминаемости и уже занимают должное место в практике управления или становятся элементами нормальной жизнедеятельности, выделяются следующие: «интернет вещей», безбумажная коммуникация, Большие данные и производные от их применения, такие как индивидуализация и более детальная фрагментация социума по неограниченному количеству параметров (социальное таргетирование).

Однако за ширмой технологизации просматриваются и гораздо более масштабные последствия проникновения интернета в обычную жизнедеятельность. Эти последствия принципиально иного рода, поскольку уже сегодня они обеспечивают формирование такого общественно-политического феномена, как интернет-федерализм. Постепенно интернет помимо функции «переноса» информации стал проявлять функции «центра мысли и действия», формируя очерченную ветвь власти, гораздо более реальную, нежели та, что ассоциируется со средствами массовой информации (т.н. «четвертая власть»). Причем в отличие от СМИ в традиционном понимании, интернет-сообщество в лице вполне конкретных институциональных или индивидуальных акторов имеет целый ряд механизмов легитимизации и традиционных атрибутов власти. Отсутствует, пожалуй, лишь аппарат принуждения.

Именно эти наблюдения были положены авторами в основу предположения о том, что федерализм как режим государственного управления с присущей ему спецификой и характерными чертами может иметь свое проявление в сети интернет, причем его интернет-версия в некоторых обстоятельствах и без должного управления может эволюционировать в антагониста. В таком случае ключевой вопрос заключается в том, *какова вероятность развития интернет-федерализма по конструктивному пути*. Для ответа на поставленный вопрос представляется оправданным обратиться к исследованию состава агентов влияния и их способности консолидироваться. В представленной статье будет предпринята попытка выработки и первичной апробации исследовательского инструментария, призванного измерить и оценить степень консолидации (разобщения) ключевых акторов интернет-федерализма под воздействием различных факторов.

Предпосылки возникновения интернет-федерализма как общественно-политического феномена в современной России

Интернет-пространство — специфическая среда, для которой характерно как накопление информации, так и ее движение. В ней проецируются процессы, протекающие в социальной, экономической, политической сферах взаимодействия индивидов и институтов в реальном мире. При этом интернет-пространство становится все более самостоятельным в части генерации социальных взаимодействий, равно как и все более открытым для использования в различных сферах жизнедеятельности. Так, например, до определенного момента работодатели, сталкиваясь с феноменом распространения социальных сетей и активного внедрения интернета, ограничивали их использование сотрудниками, т.к. считали, что рабочее время в таком случае используется контрпродуктивно. Это продолжалось ровно до тех пор, пока они не научились управлять движением информации или использовать полученную информацию о работниках и их предпочтениях для выстраивания, например, стра-

тегии стимулирования персонала. В более широком контексте повсеместное распространение социальных сетей привело к созданию новых сред маркетинговой коммуникации и формированию концепции интернет-маркетинга. В частности, сегодня использование социальных сетей не только не запрещается работодателями, но и анализируется штатом квалифицированных специалистов для продвижения бренда: SMM-акции, таргетированная реклама и «скрытая социология» прочно вошли в жизнь коммерческого сегмента. Можно предположить, что органы власти будут реализовывать аналогичную стратегию поведения, запрещая распространение нежелательной информации ровно до того момента, пока не научатся управлять ее движением.

Интернет-пространство для многих неспециалистов предстает как альтернативная реальность, однако и в физическом пространстве далеко не все процессы могут быть обозначены как объективные, поскольку *всегда имеет место субъективное искажение восприятия информации*, равно как и соперничество интересов. Вместе с тем, если физическое пространство является объектом исследования в большом количестве областей знания, то общепринятые и апробированные подходы к изучению интернет-пространства пока не разработаны, что актуализирует необходимость поиска и адаптации надлежащего инструментария, соответствующего требованиям научного подхода.

Таким образом, известный тезис о том, что социальные отношения являются рефлексией экономической политики, может быть успешно транслирован применительно к интернет-пространству. В этой связи на повестке дня появляются вполне закономерные вопросы, касающиеся, например, возможности разграничения интернет-пространства: тезис о том, что интернет «не имеет географии», становится все менее распространенным, т.к. географическая сегментация пользователей и таргетированная по геолокации реклама предлагается большим количеством ресурсов. В целом вопросы геолокации и географических границ возникают в случае, когда имеет место взаимодействие между пространством социальных сетей и физическим пространством.

Не менее значимым является и вопрос о том, имеет ли федерализм свое «интернет-лицо»? Что представляет собой интернет-пространство региона? Как и по каким законам оно эволюционирует и может ли оно быть управляемо; сводится ли управляемость к формированию бренда территории или «на выходе» создается нечто большее, чем «образ» территории? Ответы на эти вопросы позволят сделать существенный шаг в развитии пространственной экономики как экономики, для которой административные границы вторичны по сравнению с ценностью наполнения пространства, т.к. они выступают в качестве одного из *n*-измерений многопараметричного пространства.

Не менее значимый срез проблемы лежит в самом определении федерализма, который в наиболее общем смысле рассматривается как смешанный режим государственного управления, объединяющий национальный и региональные уровни управления в единую политическую систему. Ему присущее распределение прав, полномочий, предметов ведения и финансовых ресурсов. Таким образом, можно предположить, что отдельный индивид, институт или форма общественных отношений находятся одновременно в национальной и региональной юрисдикциях, регулирующих процесс принятия решений по всем вопросам. Однако социальные сети и прочие средства массовой информации, базирующие-

ся в интернете, сегодня способны задавать «правила игры» и направлять не только дискуссию, но и реальные шаги в практической плоскости. При этом активной стороной выступают не сами социальные сети, а конкретные акторы, претендующие на роль лидеров.

Следовательно, социальные сети и генерируемые ими «информационные каскады» все больше укрепляются в политическом дискурсе как инструменты непосредственной демократии, имеющие значительно больший потенциал воздействия на политическую систему, нежели выборы, референдумы и сходы граждан.

«Информационные каскады» играют роль в формировании ненаблюдаемых оценок при реализации социально-экономической политики. «Информационные каскады» — это новость (событие), порождающая другую новость, а следовательно, и реакцию, когда один актор рефлексировать и дает оценку другому, и происходит присоединение к мнению большинства. Однако иногда вполне адекватная социальная инициатива «на выходе» может породить совершенно неадекватную социальную реакцию или исказиться до неузнаваемости (что не учитывается теорией «информационных каскадов»). О подобных реакциях не знает ни Росстат, ни «Левада», но практика показывает, что *итогом может стать снижение уровня доверия населения к власти* (примером может служить известное высказывание Д.А. Медведева «денег нет»).

Более высокий уровень связанности интернет-пространства обуславливает большую вероятность возникновения источника социального резонанса. Связанность пространства в интернет-среде существенно выше, т.к. объект имеет возможность коммуницировать:

- с большим количеством людей;
- вне зависимости от дистанции;
- анонимно.

В интернет-среде выше скорость распространения информации, каналы ее движения более «плотные», т.к. социальные связи внутри уже сформированы, а анонимность обеспечивает гротескность реакций. Гротескность реакций, в свою очередь, обусловлена тем, что в интернет-пространстве и в реальной жизни *принципы взаимодействия фундаментально различаются*. Например, вне интернета мы взаимодействуем с соседями, потому что мы вынуждены так поступать, в интернет-пространстве люди взаимодействуют преимущественно по интересам. Индивиды агрегируются в сообщества, что обеспечивает быстрое, таргетированное и усиленное распространение информации.

На практике это означает, что, например, показанный по телевидению сюжет о проблемах дагестанских дальнобойщиков существенного резонанса не даст, а выступление Д. Медведева перед крымскими пенсионерами, показанное в интернет-пространстве и распространяемое через акторов, и без того испытывающих скепсис по отношению к премьер-министру, обеспечит протестное поведение. Возможна ли обратная ситуация? Проблемы дагестанских дальнобойщиков не будут иметь распространения в интернет-среде, там их просто не будет заметно, т.к. новость «затухнет» из-за отсутствия «информационного каскада»: у дальнобойщиков не очень высоко развита компетенция продвижения в интернете информации о своих действиях. В большинстве случаев речь идет не столько о проблемах, снижающих уровень жизни населения, сколько о событиях, влекущих за собой утрату доверия и свойственные этому социальные риски, а эффективная социально-экономическая

политика, как минимум, должна учитывать социальные угрозы, создаваемые различными «реальностями».

Таким образом, связанность пространства в «интернет-реальности» выше и драйвером «информационного каскада» станет именно она, тогда как в области социально-экономической политики рассматриваемое проблемное поле вообще может быть не учтено и не озвучено.

Следовательно, наблюдаемые процессы позволяют диагностировать *зарождение нового социально-политического феномена*, который мы склонны именовать как «интернет-федерализм». Под интернет-федерализмом следует понимать систему общественно-политических отношений, в которой активная часть интернет-сообщества, способная к самоорганизации и консолидации, может не только формировать конкуренцию реальным традиционным институтам власти, но и *обеспечить регулирование и реализацию широкого спектра вопросов местного и регионального значения*, равно как и государственных функций. Вопросы формирования финансовых и имущественных основ интернет-федерализма уже во многом сняты успешными практиками краудсорсинга¹ и краудфандинга². Недостаточно изученным является вопрос измерения и оценки способности различных политических сил к консолидации в интернет-пространстве, т.е. способности стать некоторой основой интернет-федерализма. В данной работе описывается методика и инструментарий оценки степени их консолидации.

Федерализм можно рассматривать через призму либеральной идеологии в ее классической форме. Либерализм исходит из той самоочевидной истины, что *личная свобода является наивысшей ценностью*. В этой связи можно утверждать, что *федеративное устройство является инструментом достижения либеральных идеалов*, т.к. с возрастанием количества уровней представительства во власти индивид получает более широкий набор инструментов непосредственной демократии, равно как и более высокие шансы использовать их эффективно в своих интересах. Инструментом приближения к этим базовым ценностям является такое государственное устройство, которое имеет уровни представительства, более приближенные к каждому отдельно взятому индивиду. Но зафиксировать интересы этого индивида и учесть в экономической политике официальная статистика уже неспособна, т.к. она не ориентирована на учет специфики социальных групп либо заданной выборки. В этом контексте целесообразно обратиться к принципам, предложенным в работе *Big Data*. Эти принципы способны фиксировать интересы всех акторов, так или иначе выражающиеся через парадигму либерализма (т.к. либерализм ставит интерес частного лица на первое место). Таким образом, в интернет-пространстве крайне сложно отследить проекцию федеративного устройства, но вполне реально, основываясь на принципах пространственной экономики и экономики взаимодействия, выявить стремление к достижению личной свободы индивида.

Государство склонно к обобщению интересов каждого индивида. Представительство получает не отдельный гражданин, но некоторая

¹ Краудсорсинг — способ организации решения прикладных задач за счет мобилизации ресурсов распределенной и очень многочисленной группы людей посредством информационных технологий, как правило, на безвозмездной основе.

² Краудфандинг — привлечение финансирования от большого количества людей (т.н. «народно-общественное финансирование»), действующих добровольно с целью оказания поддержки деятельности других людей или организаций.

общность, чьи интересы выражаются через избираемых представителей. В унитарном государстве такая общность будет только одна; она будет представлена на национальном уровне. Федерализм же разбивает эту общность на группы более низкого порядка и более схожие по своим интересам. В этом контексте *федерализм можно назвать средством выражения ключевой либеральной ценности* — личной свободы индивида (а представительство будет тождественно свободе, т.к. индивид, обладающий представительством, свободен в реализации своих интересов). Чем сильнее мы приближаемся к учету интересов отдельных индивидов, тем в большей степени мы получаем возможность реализации базовых либеральных ценностей. В этом смысле интернет-федерализм является достаточно эффективным средством достижения описанных целей.

С другой стороны, интернет-пространство представлено совокупностью акторов. Опираясь на положения теории А.Г. Гранберга о том, что регион может выступать в 4 ипостасях (квазигосударство, квазикорпорация, квазирынок и квазисоциум³), можно предположить, что в зеркале интернета регион предстает именно как квазисоциум: его наполнение представлено индивидуализированными и обезличенными коллективными акторами. При этом исследовательский интерес представляют не сами акторы, а динамика и характеристики их пространственного взаимодействия. В этом контексте концептуальные основы, позволяющие познавать интернет-пространство, и закономерности его эволюции ближе к теории пространственной экономики в современной интерпретации и «экономике взаимодействия». Однако наличие квазисоциума не является исчерпывающим условием существования системы федеративных отношений, т.к. взаимодействия должны быть выстроены в соответствии с какой-либо системой отношений или ценностей, например, властно-подчинительных отношений. Следовательно, актуальным представляется вопрос: *прослеживается ли архитектура государственного устройства в интернете?*

Интернет признает государственное устройство, т.к. институциональные единицы государственного устройства представлены в виде индивидуальных (должностные лица) или коллективных (органы власти) акторов. Если несколько лет назад их присутствие в интернете выполняло исключительно представительскую функцию, то сегодня социальные сети и медиа стали неотъемлемым элементом реализации полномочий, источником информации и каналом ее распространения, включая обратную связь. Одним из достижений стало налаживание обратной связи, за отсутствие которой органы власти ранее подвергались конструктивной критике. Вместе с тем валентность получаемой из социальных сетей информации увеличивается экспоненциально на фоне традиционных источников, коим является официальная статистика, публикуемая с большим временным лагом. Таким образом, при анализе сетевых взаимодействий организационная структура в явном виде не прослеживается, тогда как ролевая становится очевидной.

При этом следует отметить, что интернет-пространство не является лишь средой, где представлены исключительно специфические социальные группы. Это в первую очередь пространство с присущими именно ему закономерностями, институциональными практиками,

³ См.: Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник. М.: ГУ Региональная экономика России, 2003. С. 83.

механизмами движения информации. Там присутствуют те же субъекты, что и в реальной среде. Однако на практике оказывается, что те же самые субъекты, находясь в иных условиях, ведут себя по-иному и, следовательно, обозначают совершенно другие проблемы. А значит, ни традиционные опросы, ни официальная статистика их не вскрывают. Население Росстату их не расскажет, а в опроснике таких вопросов просто не будет. Следовательно, целый спектр проблем либо остается без внимания, либо учитывается не в полной мере при реализации социально-экономической политики. Например, в интервью РБК человек прокомментирует валютный курс и обозначит его как наиважнейшую проблему, а в интернет-сообществе напишет о свободе слова, цензуре и ограничении в России *Linkedin*. И это не маргинальная субкультура: его волнуют обе проблемы, но *в разных обстоятельствах он показывает разные приоритеты*. В отношении разных пространств реализуются разные политики, и это — ложная дихотомия, т.к. индивид один и тот же: вечером он выступает в роли интернет-пользователя и его волнует возможный запрет *Telegram*, а днем он бизнесмен и беспокоится о сносе киосков возле метро, и вполне логично, что в разных пространствах он говорит о разных проблемах. Однако акценты в выделении проблем могут и совпадать, тогда необходимо признать такую проблему наиболее острой, даже несмотря на возможное расхождение в ее восприятии и оценке. В таком случае правильным будет вести речь о доверии населения различным каналам передачи информации.

Неверная трактовка интернет-пространства приводит к доминированию мнения о том, что социально-экономическая политика должна отражаться в интернете вместо того, чтобы инкорпорировать и учитывать проблемы, озвучиваемые в интернет-пространстве, равно как и риски, ими порождаемые. При этом проблемы (или их приоритетность), как правило, принципиально иные, а валентность этих проблем для различных акторов интернет-пространства крайне дифференцирована: для одних — это оценка их деятельности, тогда как для других — возможность продвижения своих интересов и формирования сторонников на «контрнегативной» информационной повестке.

Оценка степени консолидации либерального истеблишмента как ключевого стейкхолдера интернет-федерализма

На уровне теоретических допущений, требующих более детального исследования, можно предположить, что существуют некоторые политические силы, стремящиеся возглавить и подчинить себе процесс становления полнофункционального интернет-федерализма в России. Сегодня таковыми представляются те участники сетевого дискурса, которые более всего преуспели в генерации «информационных каскадов» и консолидации вокруг себя лояльного общественного мнения. Кто в этом преуспел? Практика показывает, что наиболее активно интернет-коммуникацию эксплуатируют представители либерального крыла внесистемной оппозиции, активность которых возрастает по мере приближения к наиболее значимым электоральным событиям, таким как выборы в Государственную Думу или выборы Президента.

В России и во многих других странах существуют силы, представленные преимущественно либеральным крылом политического истеблишмента, претендующие на роль еще одного уровня федеративных

отношений. Понятие либерального движения может быть определено как совокупность акторов, находящихся в оппозиции к правящим элитам и в той или иной степени разделяющих то, что принято называть западными ценностями. В этом определении очевидно несоответствие с традиционным идеологическим пониманием либерализма: европейские ценности ориентированы в первую очередь на демократическое правовое социальное государство, а не на либерализм (понятие социального государства и вовсе опирается на теории, противоречащие либерализму). Современный либеральный дискурс в России строится не на концептуальном ядре либерализма, а скорее, на приверженности западной модели развития и критике правящей элиты (любой правящей элиты).

Таким образом, либеральная идея может быть ассоциирована с теми акторами, которые де-факто задают тон и содержание «информационных каскадов» в российском сегменте сети Интернет, тем самым обеспечивая все большую осязаемость интернет-федерализма, превращая сетевое пространство в пространство действия.

Исследовательский интерес представляет возможность измерения степени консолидации ключевых представителей либерального истеблишмента, поскольку именно консолидация является фактором и условием лидерства в присвоении благ интернет-федерализма. Для решения данной задачи была выполнена оценка степени консолидации по разработанной авторами методике.

На первом этапе были выявлены основные акторы либерального движения. Для целей исследования под акторами понимаются лица или группы, влияющие на процесс принятия и осуществления решений в политической системе, — как индивиды, так и группы лиц (общественные организации или политические партии). В выборку попали основные либеральные движения и их лидеры, среди которых партии (ПАРНАС, «Яблоко» и не зарегистрированная «Партия прогресса»), общественные организации (Фонд борьбы с коррупцией, «Открытая Россия»), а также персоналии — М. Касьянов, И. Яшин, Б. Немцов, Г. Явлинский, А. Навальный и М. Ходорковский.

Отдельно следует отметить ситуацию с «Партией прогресса» и А. Навальным. Для целей настоящего исследования эти два актора будут рассмотрены вместе. Это сопряжено с тем, что, по нашему мнению, «Партия прогресса» не может быть рассмотрена в отрыве от кандидатуры А. Навального, который, с одной стороны, стоял у истоков этой партии, а с другой, возглавляет ее на протяжении последних лет. При этом ситуация отличается от пары «„Яблоко” — Явлинский», т.к. партия «Яблоко» является крупным политическим объединением, в котором помимо Г. Явлинского есть ряд политиков, которые могут быть рассмотрены в отрыве от Явлинского. Выражаясь коротко, «Партия прогресса» может быть охарактеризована как «партия одного человека».

На втором этапе был проведен контент-анализ аккаунтов акторов в социальной сети *Twitter* на предмет их перекрестной упоминаемости в контексте публикаций в *Twitter*. Поскольку не существует эффективно измерить и оценить влияние каждого из акторов на либеральное движение ввиду слабой формализуемости задачи, применительно к каждому актору был выполнен контент-анализ его информационных сообщений, размещаемых в сети *Twitter*, на предмет упоминания других акторов с учетом контекстуальной окраски (позитивное, нейтральное или негативное упоминание). Выборка сообщений охватывала период 2011—2016 гг.

Для объективной оценки, учитывающей разницу в активности различных акторов в *Twitter*, был введен индекс связей, рассчитываемый как частное разности количества положительных и негативных упоминаний и общего числа упоминаний, в математической записи представляемое как

$$i_l = \frac{p - o}{t},$$

где i_l — индекс,

p — кол-во положительных упоминаний,

o — кол-во отрицательных упоминаний,

t — общее кол-во упоминаний.

Этот же индекс использован для измерения уровня консолидации: изменяясь в диапазоне от -1 до +1, он позволяет определить характер отношений одного актора с другим. Для анализа общего уровня консолидации может быть применим вводимый в настоящей работе индекс консолидации, представленный как сумма индексов связей, деленная на количество исследуемых в системе пар.

По итогам анализа содержания были отобраны 486 твитов, опубликованных акторами на протяжении шести лет. В ходе анализа были опущены твиты, содержащие упоминания акторов вне значимого контекста, по которым нельзя судить о наличии связей. Кроме того, каждый твит также был проанализирован на предмет контекста (отрицательный, нейтральный, положительный), в котором упоминается актор. Однако обобщенные за весь период наблюдения данные не отражают ситуацию в динамике, представляя собой скорее суммарный обзор. Для более детального исследования была выполнена периодизация и последующее сравнение двух этапов политического взаимодействия либеральных сил. Ниже приведена таблица (см. табл. 1), отражающая изменение связей для двух отчетных периодов.

На третьем этапе на основе сетевого анализа был определен характер и количество связей между акторами. Для сравнения взяты два равных временных отрезка — периоды 2011–2013 гг. и 2014–2016 гг.

Исследование связей и коммуникаций между акторами базируется на сетевом анализе. Первые работы, связанные с изучением социальных сетей, проводились с середины XX в. Классической работой обычно называют исследование Дж. Барнса⁴ о распространении информации среди жителей островов, а также М. Грановеттера⁵ о силе слабых связей. Сетевое взаимодействие — типичное явление. С точки зрения реализации цели исследования наибольший интерес представляет изучение изменения характера и архитектуры связей в динамике. В дополнение к этому сетевой анализ позволяет выявить параметры сети, в числе которых размер, включенность, способность к взаимодействию, плотность, централизация и пр.

Результаты контент-анализа были подвергнуты обработке инструментами анализа социальных сетей, которые позволяют обеспечить получение ряда количественных характеристик взаимодействий акторов, а также визуализировать тесноту и интенсивность связей между ними.

⁴ См.: Barnes J.A. Clans and committees in a Norwegian island parish // Human relations. 1954. Volume 7, pp. 39–58.

⁵ См.: Granovetter M.S. The Strength of Weak Ties. // The American Journal of Sociology. 1973. 78 (6), pp. 1360–1380.

Т а б л и ц а 1

Изменение связей в 2014–2016 гг. по сравнению с 2011–2013 гг.

Актор	Упоминание	Δi_j	Δi	Актор	Упоминание	Δi_j	Δi
Касьянов	Навальный	-0,35	1	«Открытая Россия»	«Яблоко»	-0,64	11
Касьянов	Немцов	0,00	-1	«Открытая Россия»	Яшин	0,00	11
Касьянов	ФБК	1,00	1	ПАРНАС	Навальный	-0,83	-14
Касьянов	Ходорковский	0,50	-1	ПАРНАС	Ходорковский	0,30	-8
Касьянов	«Яблоко»	-0,20	0	ПАРНАС	«Яблоко»	0,83	0
Касьянов	Яшин	-1,00	1	ФБК	Касьянов	1,00	1
Навальный	Касьянов	-1,00	3	ФБК	ПАРНАС	1,00	1
Навальный	Немцов	0,00	0	Ходорковский	ПАРНАС	0,00	4
Навальный	«Открытая Россия»	0,25	24	«Яблоко»	Касьянов	-2,00	0
Навальный	ПАРНАС	0,35	35	«Яблоко»	Навальный	-0,72	-3
Навальный	Ходорковский	0,23	5	«Яблоко»	Немцов	0,00	-3
Навальный	«Яблоко»	-0,47	-1	«Яблоко»	ПАРНАС	-0,23	-1
Навальный	Яшин	0,01	4	«Яблоко»	Ходорковский	-1,75	-3
Немцов	Навальный	0,00	-1	«Яблоко»	Яшин	-1,00	0
Немцов	Ходорковский	0,00	0	Яшин	Касьянов	0,00	-2
Немцов	«Яблоко»	1,00	3	Яшин	Навальный	0,38	-4
Немцов	Яшин	0,00	3	Яшин	Немцов	-0,56	-8
«Открытая Россия»	Касьянов	0,20	10	Яшин	«Открытая Россия»	0,33	3
«Открытая Россия»	Навальный	0,20	5	Яшин	ПАРНАС	-0,16	12
«Открытая Россия»	Немцов	0,00	1	Яшин	ФБК	1,00	4
«Открытая Россия»	ПАРНАС	-0,13	8	Яшин	Ходорковский	0,00	0
«Открытая Россия»	ФБК	0,50	16	Яшин	«Яблоко»	0,17	2

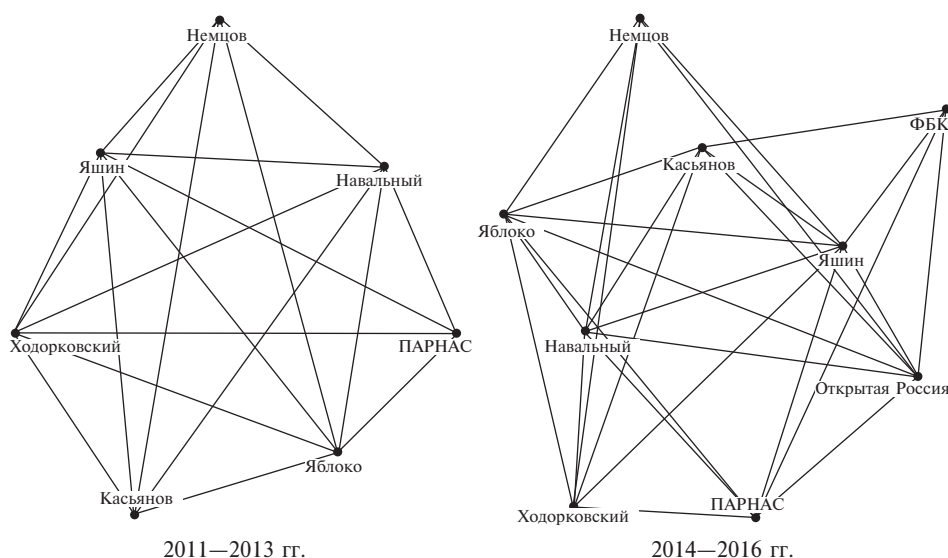


Рис. 1. Сеть взаимодействий акторов

Общий вид сети позволяет получить представление о частоте, силе и характере связей между акторами на основе позиционирования их в условном геометрическом пространстве действия, где расстояния между акторами интерпретируются именно как характеристика тесноты связи: чем ближе акторы друг к другу, тем более тесная между ними связь, вне зависимости от контекста (позитивная или негативная).

Как видно из *рисунка 1*, в 2011–2013 гг. российское либеральное движение не имело выраженных лидеров, учитывая относительную удаленность акторов и отсутствие центральных игроков. Сеть взаимодействий между акторами в 2014–2016 гг. характеризуется наличием трех ключевых акторов (Навальный, Касьянов и Яшин), вокруг которых сосредоточены акторы второго круга, предположительно менее значимые. При этом явное лидерство, судя по расположению акторов в геометрическом пространстве, не принадлежит кому-то конкретному, поскольку центр гравитации располагается внутри треугольника, образованного тремя ключевыми акторами. Вместе с тем явные аутсайдеры могут быть идентифицированы с меньшими трудозатратами: это ФБК и Немцов.

Обращение к характеристикам сети позволяет подтвердить или опровергнуть сформулированные предположения. Так, аутсайдеры помимо визуальной удаленности от центра сети характеризуются наименьшими значениями показателей престижа (*In-Degree*). Кроме того, на это указывают высокие значения локального коэффициента кластеризации акторов, в частности, Немцова и Ходорковского в 2014–2016 гг. Данный показатель позволяет установить, насколько связанными являются соседи актора, не считая его самого, т.е. чем выше значение, тем более «отстраненным», или дезинтегрированным, является актор.

Обращает на себя внимание показатель «центральности по посредничеству», значения которого у И. Яшина в 2014–2016 гг. значительно превышают значения двух других предполагаемых лидеров. Принято считать, что «центральность по посредничеству» является наиболее подходящей мерой для определения степени способности актора кон-

тролировать взаимодействие людей в своем социальном окружении, направлять информационные потоки, эффективно распространять информацию. Иными словами, это мера величины социального капитала актора.

Таким образом, вне контекста взаимодействий между акторами можно заключить, что 2014–2016 гг. стали для либерального движения периодом изменений, обеспечившим взаимную консолидацию, в частности — формирование т.н. «первого» и «второго» круга акторов, тогда как совокупные характеристики пространства взаимодействия изменились несущественно (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Общая характеристика сети взаимодействий между акторами

Показатели	2011—2013 гг.	2014—2106 гг.
Средняя удаленность акторов	0,939	1,086
Плотность сети	0,619	0,583

Очевидно, что в 2014—2016 гг. сеть стала менее плотной, а акторы — более удаленными друг от друга. Это произошло именно благодаря проявлению эффекта консолидации вокруг обозначенных ключевых субъектов (что можно точнее охарактеризовать как кластеризацию).

* * *

Консолидация, понимаемая как формальное или неформальное стремление к временному или постоянному политическому объединению, является желанной в связи с рядом факторов, среди которых более эффективное управление ресурсами, эффект масштаба, синергетические эффекты. Кроме того, объединение либерального движения служило бы позитивным фактором на выборах (в связи с объединением электоральной базы для преодоления минимального порога), а также позволило бы эффективнее конкурировать с всеобъемлющей по своей природе «партией власти». Для измерения уровня консолидации могут быть предложены различные количественные показатели. В частности, релевантным можно назвать индекс связей, предложенный в настоящей работе и базирующийся на отношении сальдо позитивных и негативных упоминаний к общему числу упоминаний. Индекс связей, изменяющийся в диапазоне от -1 до 1 позволяет определить характер отношения одного актора с другим. Для анализа общего уровня консолидации может быть применен вводимый в настоящей работе индекс консолидации, представленный как сумма индексов связей, деленная на количество исследуемых в системе пар.

Дальнейшие исследования будут посвящены изучению параметров кластеризации акторов интернет-федерализма, а также обобщению и идентификации наиболее значимых факторов, способствующих повышению степени консолидации или, напротив, разобщению активной части либерального движения в интернет-пространстве.

Галина СЕМЕКО

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА 2014—2015 гг. ВО ФРАНЦИИ

Стратегия реформирования системы территориального управления во Франции претерпела существенные изменения в XXI в. Эти изменения были обусловлены новой социально-экономической и политической обстановкой. Задача расширения полномочий органов местного самоуправления и их автономии, которая играла центральную роль в политике децентрализации в конце прошлого века, постепенно уступила место другим приоритетам, таким как упорядочение организационной структуры территориального управления, укрупнение административно-территориальных единиц, повышение эффективности работы органов местного самоуправления. Соответствующие изменения нашли отражение в недавней территориальной реформе президента Ф. Олланда (2014—2015 гг.). По своим масштабам и значимости преобразований эта реформа сопоставима с самой крупной реформой по децентрализации государственного управления 1980-х гг. Были проведены в жизнь важные решения, касающиеся укрупнения и повышения роли регионов и межмуниципальных объединений (метрополий) в социально-экономическом развитии, разграничения компетенций между органами власти разного уровня. В целом в стратегии реформы 2014—2015 гг. прослеживается не столько курс на децентрализацию, сколько на рецентрализацию государственного управления.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, межмуниципальное сотрудничество, местное самоуправление, территориальная реформа, управление территориальным развитием

Исторически система административно-территориального устройства во Франции формировалась на основе принципа централизации государственной власти и безусловного подчинения нижестоящих уровней управления вышестоящим. Укреплению вертикали власти уделялось внимание практически при всех имевших место формах государственного правления: как при абсолютной и конституционной монархии, так и при республиканских формах правления. Административно-территориальное устройство Франции включает три основных уровня местного самоуправления — коммуны, департаменты, регионы.

В XX в. во Франции была проведена серия административных реформ. Самой крупной стала реформа 1980-х гг. Существенные из-

менения были предусмотрены и реформами 2004 и 2010 гг. Начиная с реформы 1980-х гг., последовательно проводился курс на децентрализацию, т.е. на передачу компетенций и ресурсов, необходимых для их реализации, от центральной власти на нижестоящие уровни (далее — территориальных сообществ¹). Важным элементом реформы 1980-х гг. стало наделение территориальных сообществ правами юридического лица.

На первом этапе процесса децентрализации центральное место в реформах занимали вопросы демократизации управления, развития местного самоуправления, делегирования компетенций, удовлетворения потребностей населения в госуслугах и т.д. В дальнейшем, хотя эти проблемы и поднимались, но они имели по большей части второстепенное значение. На повестку дня выдвигались новые задачи (создание межкоммунальных структур, упорядочение распределения компетенций между органами местного самоуправления разного уровня, упрощение территориального устройства, совершенствование методов управления, повышение эффективности расходования бюджетных средств и др.)².

Однако, несмотря на многочисленные предпринятые усилия, Франция до сих пор остается более централизованным государством по сравнению со своими ближайшими соседями (Германией, Испанией, Бельгией, Швейцарией, Италией). При этом по численности административно-территориальных единиц Франция считается самой раздробленной из всех европейских стран. По состоянию на 1 января 2016 г. в стране насчитывалось более 35,8 тыс. коммун, что составляет более 40% всех коммун ЕС-28. При этом в 54% коммун проживает менее 500 чел., а в 10% коммун — менее 100 чел.³. Показатель средней численности жителей коммун у Франции самый низкий в ЕС-28 (1737 чел.)⁴. В последние годы государство предпринимает достаточно активные попытки по преодолению исторически сложившейся территориальной раздробленности и приведению административного деления страны в соответствие с европейскими стандартами.

Основные направления реформы

В 2014—2015 гг. во Франции была проведена новая территориальная реформа, направленная на совершенствование государственного управления. Основными составляющими реформы стали:

- изменение региональной карты страны;
- ряд практических шагов по укрупнению административно-территориальных единиц;

¹ В соответствии с законодательством Франции административно-территориальные единицы обозначаются термином «территориальные сообщества» (*collectivités territoriales*).

² См.: Соловьев А.А., Шейфетдинова Н.А. Децентрализация государства: опыт Франции // Современное право. 2014. № 11. С. 154—159.

³ См.: Les collectivités locales en chiffres 2016. P.: Direction générale des collectivités locales, 2016. P. 8 / URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/publication_globale%2834%29.pdf.

⁴ См.: Décentralisation: sortons de la confusion. Repenser l'action publique dans les territoires. P.: L'Institut Montaigne, 2016. P. 20.

- решения в области разграничения компетенций территориальных сообществ разного уровня.

Характеризуя направленность и общие принципы реформы, ее инициаторы с самого начала подчеркивали, что она, с одной стороны, вписывается в общую логику процесса децентрализации, начатого в 1982 г., а с другой — существенно отличается от всех предшествующих реформ. Однако, по сути, реформа 2014—2015 гг. знаменовала собой определенный *поворот в стратегических задачах государства*, вызванный новыми политическими и социально-экономическими реалиями. В отличие от предшествующих реформ главной целью реформы 2014—2015 гг. стало «повышение эффективности государственной власти как на национальном, так и на местном уровнях, и улучшение качества общественных услуг, опираясь на территориальные сообщества и разъяснение их компетенций»⁵.

Такое изменение акцентов во многом связано с последствиями глобального финансового кризиса, затяжным кризисом государственных финансов, рецессией в экономике, высокой безработицей и т.д. Политика бюджетной экономии и сокращения государственных расходов во Франции обусловили ограничение государственной финансовой поддержки местных сообществ, что усложнило решение острейших социально-экономических проблем на местном уровне.

Масштабная реформа, предпринятая президентом-социалистом Ф. Олландом, без сомнения, имела под собой объективные основания. В стране назрела необходимость упорядочить многозвенную систему административно-территориального устройства, упростить ее, сделать более понятной, четко разделить полномочия органов власти различного уровня, которые во многих случаях оставались крайне размытыми, дублировали друг друга. Путаница в компетенциях стала источником не только многочисленных административных споров, но и пассивности граждан, которые плохо понимали, кто за что отвечает. Раздутые штаты местных чиновников негативно влияют на эффективность их работы. Создание разного рода объединений коммун (далее — межкоммунальных объединений) сильно усложнило систему административного управления, запутало распределение компетенций. Надо отдать должное социалистам и Олланду, поставившим перед собой достаточно трудную задачу, которую до сих пор, несмотря на многочисленные реформы, не удавалось решить.

Реформа была реализована в рамках трех основополагающих законов:

- Закон о модернизации территориальной деятельности государства и подтверждении статуса метрополии (*МАРТАМ*) от 27 января 2014 г.⁶, закрепивший общие рамки компетенций регионов, департаментов и коммун, а также общие условия исполнения некоторых компетенций;

⁵ См.: *Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 avril 2013 / URL: <http://www.senat.fr/leg/pjl12-495.html>.

⁶ См.: *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298>.

- Закон об определении границ регионов, региональных и департаментских выборах и изменении календаря выборов от 16 января 2015 г.⁷;
- Закон о новом территориальном устройстве Республики (Закон *NOTRe*) от 7 августа 2015 г.⁸, посвященный распределению компетенций между различными уровнями территориальных сообществ.

Анализ содержания принятых законов позволяет выделить три стратегических направления реформы.

Первое. Регионализация, под которой понимается укрупнение верхнего звена административно-территориального устройства — регионов с целью формирования территориальных единиц «европейского размера», повышения их роли в территориальном управлении и эффективности работы (регионализация).

Второе. Укрупнение территориальных сообществ нижнего звена — коммун — на основе формирования сети метрополий (метрополизация), направленное на повышение эффективности работы соответствующих органов местного самоуправления и создание в каждом регионе полюса роста и конкурентоспособности.

Третье. Упорядочение распределения полномочий между органами местной власти различного уровня. Такое упорядочение, по мысли реформаторов, должно обеспечить серьезную экономию государственных расходов.

Рассмотрим более подробно выделенные направления.

Регионы являются исторически самым «молодым» уровнем территориальных сообществ. Они получили соответствующие полномочия и собственный бюджет, а также право избирать управляющий совет на основе всеобщего прямого голосования лишь в 1982 г. в соответствии с Законом о правах и свободах коммун, департаментов и регионов от 2 марта 1982 г. (или Законом Деффера)⁹. Главным назначением региона является обеспечение экономического, социального, культурного и научного развития и принятие необходимых мер по обустройству территорий и защите самобытности территории. В сферу их компетенции вошли подготовка региональных планов экономического и социального развития, а также планов обустройства территории и развития инфраструктуры региона. Регионам были предоставлены определенные полномочия в области экономики, среднего образования (содержание лицеев), профессионального обучения, регионального транспорта, начальной профессиональной подготовки молодежи (с 1993 г.). В 2002 г. регионы получили полномочия в области защиты прав собственности, развития морских портов и аэродромов, разработки регионального плана охраны чистоты воздуха и классификации региональных природных ресурсов. Несмотря на столь обширные полномочия, предостав-

⁷ См.: Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id>.

⁸ См.: Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460>.

⁹ См.: Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>.

ленные законом, роль регионов в социально-экономическом развитии подведомственных территорий оставалась ограниченной. На практике они отвечали в основном за выработку общих рамок действий и координацию политики департаментов и коммун, расположенных на территории регионов.

Чтобы изменить ситуацию, в ходе реформы 2014—2015 гг. был принят ряд важных решений. Наиболее радикальное касалось *сокращения числа регионов*. Так, Закон об определении границ регионов, региональных и департаментских выборах и изменении календаря выборов сократил число регионов с 27 до 18, в т.ч. на континенте — с 22 (включая Корсику) до 13. Из 22 регионов континентальной части Франции только пять сохранились в прежнем виде, а остальные 18 прошли через объединение (по 2—3 региона).

Согласно официальной версии, цель укрупнения регионов — обеспечение более эффективного управления социально-экономическим развитием территорий, модернизация государственного управления, повышение качества и доступности государственных услуг для населения, усиление территориальной социальной сплоченности. По мнению авторов реформы, укрупнение регионов позволяет сделать их по размерам сопоставимыми с регионами ведущих европейских стран (Германии, Италии, Испании, Бельгии и т.д.). В результате увеличивается демографический и экономический потенциал французских регионов и, таким образом, появляется возможность повысить их конкурентоспособность до европейского уровня. За счет укрупнения авторы реформы рассчитывают добиться экономии государственных средств. По официальной оценке, сокращение численности регионов позволит получить экономию совокупных расходов территориальных сообществ в размере 10 млрд евро в течение 10 лет¹⁰.

Многие эксперты считают такой прогноз очень сомнительным и не исключают роста расходов территориальных сообществ из-за выравнивания условий труда и статуса государственных чиновников объединяющихся регионов, прямых затрат на переезд административных ведомств и т.д. Как свидетельствует опыт, издержки растут при увеличении размера подведомственной территории. По оценкам экспертов, возможность небольшого снижения расходов ожидается только в случае объединения малонаселенных регионов, где уровень средних расходов в расчете на одного жителя сравнительно высокий. Несомненно, экономия средств в результате объединения регионов не решит проблему хронического дефицита государственного бюджета. Необоснованными представляются и надежды реформаторов на укрепление экономической мощи укрупненных регионов: *размер территории не является исключительным условием их успеха в экономическом развитии*.

Ряд важных решений касаются перераспределения компетенций между различными уровнями территориальных сообществ в пользу регионов. Важнейшей целью здесь является укрепление роли последних в социально-экономическом развитии. Так, на регионы возложена главная миссия по определению стратегических направлений развития

¹⁰ См.: *Réforme territoriale: 10 milliards d'euros d'économies selon Vallini* / URL: http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/06/03/reforme-territoriale-10-milliards-d-euros-d-economies-selon-vallini_4431107_823448.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter#xtor=RSS-3208.

экономики подведомственной территории (дорожное хозяйство, общественный транспорт, борьба с загрязнением атмосферы, энергоснабжение, обеспечение жильем, сбор и переработка отходов и т.д.). Для выполнения этой миссии на власти регионов возложена обязанность по разработке регионального плана развития экономики, инноваций и интернационализации на 5 лет и регионального плана долгосрочного устойчивого развития территории (с привлечением межкоммунальных объединений, а также организаций, представляющих интересы предпринимателей и других заинтересованных сторон). Кроме того, регионы отныне несут основную ответственность за финансовую поддержку мелких и средних предприятий. Помимо чисто экономических к компетенции регионов отнесен и ряд вопросов социального и культурного характера. Предусмотрена и передача регионам компетенций департаментов в области транспорта (инфраструктура внегородского дорожного транспорта, железнодорожного и морского транспорта, а также школьный транспорт, за исключением транспорта для детей с особенностями развития).

Некоторое число компетенций распределено между регионами и департаментами, в т.ч. в области благоустройства территории, культуры, спорта, туризма, региональных национальных меньшинств и региональных языков, народного просвещения (вне традиционных структур образования и формального образования) и др.

Кроме того, в Законе *МАРТАМ* для укрепления взаимодействия органов власти разного уровня и повышения эффективности управления предусмотрено создание в каждом регионе специального органа — «территориальных конференций государственного регулирования», что должно способствовать усилению роли регионов как координатора действий коммун и департаментов.

Формирование на территории страны сети метрополий является итогом последовательной государственной политики по развитию сотрудничества между коммунами, проводимой с начала 1990-х гг.¹¹. В настоящее время разнообразные типы межкоммунальных объединений охватили всю территорию страны. Речь идет о добровольном объединении коммун на основе географической, исторической, культурной, экономической и социальной близости их территорий в целях совместного преобразования и развития общей территории в соответствии со специально разработанным проектом. Наиболее развитая современная форма таких объединений, обладающая наиболее широкими полномочиями, — это объединения со статусом государственных учреждений межкоммунального сотрудничества (*établissements public de coopération intercommunale, EPCI*). Они являются юридическим лицом и пользуются финансовой самостоятельностью.

Сотрудничество коммун — это в какой-то степени вынужденная мера, связанная с небольшими в среднем размерами коммун и соответственно ограниченностью их финансовых, материально-технических, управленческих и прочих ресурсов. Межкоммунальное сотрудничество дает возможность концентрировать ресурсы, распыленные между мелкими территориальными сообществами, и использовать их для реализации

¹¹ См.: *Одинцова А.В.* Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта // *Федерализм*. 2013. № 2. С. 145—158.

крупных инвестиционных проектов, что отвечает интересам развития территорий¹².

Вопросам развития межкоммунального сотрудничества с начала 1990-х гг. был посвящен целый ряд законов: учреждались новые и упразднялись неэффективные формы сотрудничества коммун (Закон о территориальной администрации от 6 февраля 1992 г.¹³), определялись обязательные и факультативные компетенции *EPCI*, в т.ч. с правом собственного налогообложения и без него (Закон об укреплении и упрощении межкоммунального сотрудничества от 12 июня 1999 г.¹⁴), правила функционирования *EPCI*, возможности изменения их организационной формы и передачи им некоторых функций региона или департамента (Закон о правах и ответственности местных органов власти от 13 августа 2004 г.¹⁵) и т.д. Особо следует отметить Закон о реформе территориальных сообществ от 16 декабря 2010 г.¹⁶, в котором с целью «рационализировать карту межкоммунальных объединений» утверждена норма об обязательном присоединении всех коммун к какому-либо *EPCI*. В нем предусмотрена также возможность реструктуризации крупных городских зон, состоящих из коммун, в укрупненное *EPCI* с правом собственного налогообложения, которое может иметь статус метрополии или метрополитенского полюса (*pôle métropolitain*).

Продолжая курс на упорядочение межкоммунальных объединений, Закон *МАРТАМ* утвердил *новый статус и компетенции метрополии для крупных городских агломераций* с более 400 тыс. жителей, правила интеграции территориальных сообществ (коммун и департаментов), расположенных в границах метрополии. Получение крупными городами этого статуса, как полагают авторы Закона, позволяет повысить эффективность государственного управления, снизить расходы бюджета, в частности, благодаря объединению транспортной инфраструктуры города и прилегающих к нему коммун, дорожной сети, школьного транспорта. Кроме того, считается, что это будет способствовать укреплению позиций региона на международном рынке.

В Законе *МАРТАМ* предусмотрено создание вокруг 15 крупнейших городов региональных метрополий, которым должны быть переданы функции маломощных муниципалитетов, вошедших в соответствующие метрополии.

В рамках курса на дальнейшее укрепление межкоммунального сотрудничества Закон *NOTRe* предусматривает повышение с 2017 г. минимального демографического критерия для создания соответствующих

¹² См.: *Большаков С.Н., Григорьев А.Н.* Трансформация системы территориального управления во Франции: роль и функции местного самоуправления // *Муниципалитет: экономика и управление.* 2015. № 1 (10). С. 22—29.

¹³ См.: *Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République* / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000722113>.

¹⁴ См.: *Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397>.

¹⁵ См.: *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales* / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&dateTexte=20040817>.

¹⁶ См.: *Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales* / URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624>.

объединений (с 5 тыс. до 15 тыс. чел.). Одновременно предусмотрено расширение сферы ответственности межкоммунальных объединений. В частности, с 1 января 2017 г. в их компетенцию вошли сбор и утилизация бытовых отходов, содействие туризму (создание туристических офисов), благоустройство и содержание зон приема туристов, а также в период до 1 января 2020 г. Закон позволяет им в факультативном порядке осуществлять управление водоснабжением и канализацией вместо коммун. Таким образом, все больше компетенций коммун передаются межкоммунальным объединениям.

Метрополии стали самыми мощными межкоммунальными объединениями. Сфера их ответственности компетенций охватывает практически все аспекты жизни общества. Помимо компетенций коммун, входящих в объединение, метрополии могут брать на себя некоторые компетенции департаментов и регионов, на территории которых они расположены. Кроме того, государство может делегировать им дополнительные компетенции (по согласованию), например, в области обеспечения жильем, социальной помощи и др.

С 1 января 2015 г. новый статус метрополии получили Лион, Ренн, Бордо, Тулуза, Нант, Трест, Лилль, Руан, Гренобль, Страсбург и Монпелье. Статус метрополии Большого Парижа и Экс-Марсель-Прованс вступил в силу с 1 января 2016 г.

Метрополия Большой Париж объединила департамент-коммуны Париж и три прилегающих к нему департамента — О-де-Сен, Сена — Сен-Дени и Валь-де-Марн, в которых расположено 130 коммун. Эксперты по-разному оценивают создание столь крупной административной единицы: для одних Большой Париж представляется никому не нужной административной машиной; другие видят в его создании возможность для проведения в жизнь революционных проектов экологически ответственной урбанизации и реальный шанс для развития региона Иль-де-Франс, центрального и, кстати сказать, самого богатого в стране.

При подготовке реформы 2014—2015 гг. широко обсуждался вопрос об ограничении полномочий департаментов, унаследованных Францией от наполеоновской эпохи. Высказывалось даже мнение о необходимости их упразднения как неэффективной, промежуточной структуры территориального устройства. Сегодня они являются слишком маленькими административно-территориальными единицами как по европейским, так и по французским меркам. Однако в конечном счете реформаторам пришлось отказаться от столь радикального решения и ограничиться небольшим перераспределением полномочий между департаментами и регионами в пользу последних.

Закон *NOTRe*, усиливая права регионов, сохраняет основные компетенции департаментов (кроме компетенции в области транспорта), в т.ч. в сфере так называемой социальной солидарности, образования (управление колледжами; первоначально предполагалось передать эту компетенцию регионам) и транспортного обслуживания лиц с ограниченными возможностями. Кроме того, Закон *NOTRe* возложил на департаменты задачу разработки совместно с государством департаментского плана улучшения доступности общественных услуг.

Закон *МАРТАМ* подчеркнул главенствующую роль коммун в обеспечении устойчивого развития, организации доступа к общественным услугам граждан, благоустройстве территории и местном развитии. Надо отметить, что компетенции коммун претерпели наименьшие изменения. Они сохранили широкий круг полномочий, что позволяет им влиять на все основные аспекты жизни местного населения. По-прежнему на коммуны возложены такие традиционные миссии, как содержание дорожной сети общего пользования, охрана общественного порядка (полиция мэрии), регистрация актов гражданского состояния, организация и проведение выборов. Основные компетенции коммун, касающиеся социально-экономического развития, охватывают такие сферы, как урбанизация (разрешение на строительство, местный план урбанизации и т.д.), образование (управление и финансирование детских садов, начальной школы, школьных столовых, за исключением оплаты преподавателей), энергоснабжение, спорт и досуг (управление спортивными комплексами, субсидирование спорта, в т.ч. профессиональных спортивных клубов), городской транспорт, культура (библиотеки, музеи, театры, культурные мероприятия и т.д.), туризм, факультативная социальная помощь через коммунальные центры социального содействия (ясли, дома для престарелых и др.) и т.д. Ряд компетенций коммун передан *EPCI* (водоснабжение, сбор и утилизация бытовых отходов).

Кроме того, согласно закону *NOTRe* сохранено требование об обязательном участии коммун в *EPCI*. Свои компетенции коммуны, если пожелают, вправе делегировать соответствующему *EPCI*.

Последствия и проблемы реформы

Глядя на современную карту административно-территориального устройства Франции, вряд ли можно сказать, что она стала более понятной и простой. Последняя реформа (как, впрочем, и предыдущие) не уменьшила количества уровней и типов территориальных единиц. Напротив, их число возросло: за счет фактического узаконивания нового уровня межкоммунальных объединений — метрополий.

Если суммировать количество разнообразных территориальных структур, то мы получим внушительный итог. В настоящий момент на территории континентальной Франции помимо 13 регионов, 96 департаментов и 35,8 тыс. коммун насчитывается около 12,6 тыс. межкоммунальных объединений различного статуса, в т.ч. *EPCI* (с собственным налогообложением и без него) и других объединений (таких как смешанные синдикаты, метрополитенские полюса, полюса равновесия и др.). Таким образом, в целом имеется свыше 46 тыс. территориальных структур, занимающихся вопросами местного развития. «Территориальный мильфей» (административно-территориальная раздробленность) в континентальной Франции по-прежнему остается уникальным в Европе.

Взаимное наложение территориальных структур разного уровня с разнородными статусами и переплетение их компетенций негативно сказываются на эффективности государственного управления, увеличивают бюджетные расходы из-за дублирования, несогласованности или даже противоречивости действий властей разного уровня, а также из-за

огромных издержек на согласования. К тому же много неопределенности остается в вопросе о легитимности межкоммунальных объединений в форме *EPCI* и метрополий, которые берут на себя полномочия коммун, поскольку их руководящие органы не избираются всеобщим прямым голосованием. В ходе подготовки закона *NOTRe* обсуждался вопрос о введении системы выборов в руководящие органы *EPCI*, однако парламентарии посчитали такое решение преждевременным.

Много неопределенности остается в вопросе формирования бюджетных ресурсов органов местного самоуправления. Корректировка компетенций территориальных сообществ разного уровня в ходе реформы 2014—2015 гг. *не сопровождалась перераспределением финансовых ресурсов и налоговых доходов*. Между тем данный вопрос сейчас очень важен для местных органов власти. Во-первых, реформа местного налогообложения 2010 г. отменила местный прямой налог — профессиональный налог¹⁷ — главный источник налоговых поступлений в местные бюджеты. Во-вторых, кризис государственных финансов привел к сокращению государственного финансирования территориальных сообществ.

По данным Евростата, доля расходов местных бюджетов в ВВП у Франции одна из самых низких в Европе — 11,8% против 15,8% по ЕС-28. У ближайших стран-конкурентов доля расходов местных бюджетов в ВВП выше, чем у Франции: 21,7% у Испании, 20,8% у Германии и 14,7% у Италии. Только у Великобритании этот показатель немного ниже — 11,1% ВВП. При этом налоговые отчисления, взимаемые непосредственно органами местного самоуправления, составляют только 6% ВВП и половину их доходов, а остальная часть финансируется в основном за счет государственных трансфертов¹⁸.

В рамках политики бюджетной экономии во второй половине 2010 г. было принято решение о замораживании на 3 года (2011—2013 гг.) государственной финансовой поддержки местных бюджетов. В последующие годы данный курс был продолжен: в 2016 г. финансовые трансферты в пользу территориальных сообществ составили около 100,1 млрд евро против 103,4 млрд в 2014 г., в т.ч. дотации — около 51 млрд евро против 56,8 млрд в 2014 г.¹⁹. Остальная часть финансовых трансфертов включает освобождения от местных налогов, субсидии министерств и трансферт налогов. Изменение в 2016 г. порядка расчета главной субсидии, предоставляемой государством территориальным сообществам, — общей дотации на функционирование — еще больше усложнило ситуацию.

Финансовые трудности в конечном счете обусловили *сокращение общей суммы расходов территориальных сообществ*, в т.ч. их инвести-

¹⁷ Профессиональный налог, введенный в 1975 г., был одним из четырех основных местных прямых налогов, он касался только предприятий, в то время как три остальных налога (земельный, налог на постройки, жилищный налог) затрагивали домашние хозяйства. Профессиональный налог обеспечивал 50% налоговых поступлений в местные бюджеты, в т.ч. в бюджеты коммун, департаментов и регионов.

¹⁸ См.: *Quelles sont les différentes ressources des collectivités?* Vie Publique. 29 novembre 2016 / URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/quelles-sont-differentes-ressources-collectivites.html>.

¹⁹ См.: *Les collectivités locales en chiffres 2016*. P.: Direction générale des collectivités locales, 2016. P. 66 / URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/publication_globale%2834%29.pdf.

ций²⁰. Учитывая указанные обстоятельства, трудно говорить о предпосылках для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Незавершенность реформы особенно заметна на уровне регионов. Поставив задачу укрепить их роль, реформаторы не позаботились о соответствующем укреплении их финансовой базы. Хотя отныне по размеру территории французские регионы сопоставимы с регионами ведущих европейских стран, по своему финансовому потенциалу они сильно отстают. До реформы средний бюджет французского региона составлял 1,2 млрд евро, а после (в 2016 г.) — 2,2 млрд евро. При этом наиболее крупный бюджет имеет столичный регион Иль-де-Франс (вокруг Парижа) — 4,4 млрд евро. Однако это крайне мало в сравнении с бюджетами ведущих регионов Германии, таких как Северный Рейн-Вестфалия (61,4 млрд евро в 2015 г.), Бавария (49,9 млрд евро) и Баден-Вюртемберг (42,1 млрд евро)²¹.

На регионы во Франции приходится около 13% общего бюджета территориальных сообществ (на коммуны приходится 54%, на департаменты — 33%). При этом суммарный бюджет регионов (около 30 млрд евро в 2016 г.) в 13 раз меньше бюджета государства (390 млрд евро). Аналогичная ситуация наблюдается и в распределении поступлений от местных налогов: регионы получают примерно 6% этих поступлений (4,8 млрд евро), департаменты — 28% (22,5 млрд евро), а коммуны — 66% (52,8 млрд евро)²².

Бюджеты регионов ведущих европейских государств в значительно большей степени опираются на налоговые поступления, чем бюджеты французских регионов. Так, в Германии доля налогов в региональных финансовых ресурсах достигает 70%, в Испании — 52%, в Бельгии — 97%, в Италии — 90%²³.

Незавершенность реформы проявляется также в отсутствии утвержденной схемы взаимоотношений между регионами и получившими юридическое признание в Законе *МАРТАМ* в качестве ведущих региональных экономических субъектов метрополиями. Формирование крупных регионов опирается на метрополилизацию, и сотрудничество между регионом и его метрополией является необходимым условием успешного развития территории. При этом следует учитывать, что метрополии могут существенно различаться по экономической динамике и привлекательности для бизнеса, что влияет на их взаимоотношения с региональными властями и определяет их роль в региональном развитии. В регионах, где имеются мощные метрополии, возможна конкуренция между властями метрополии и региона за ведущую роль в инновационном и экономическом развитии.

Прежде всего речь идет о взаимоотношениях метрополии Большой Париж и соответственно столичного региона Иль-де-Франс. Политические факторы, общенациональное и международное значение Парижа обуславливают специфику его взаимоотношений с властями

²⁰ См.: Les finances des collectivités locales en 2016: État des lieux. Rapport de l'Observatoire des finances locales. 2016 / URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/ofl_2016.pdf.

²¹ См.: Les chiffres clés des Régions. P.: L'Association des Régions de France, 2016. P. 12 / URL: <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2016/09/ARF-Chiffres-Cles-160927-BD.pdf>.

²² См.: Ibid. P. 8.

²³ См.: Ibid. P. 13.

региона и значительное влияние центральной государственной администрации, в т.ч. зависимость от государственного бюджета. В бюджете столичного региона Иль-де-Франс лишь 8% расходов финансируются за счет региональных доходов, а остальное поступает от государства. Здесь создается 31% ВВП и проживает 12,1 млн граждан страны²⁴. Распределение компетенций между властями метрополии Большой Париж и региона Иль-де-Франс является предметом серьезного соперничества, и здесь требуется вмешательство государства для урегулирования проблем.

Значительную экономическую роль в своих регионах играют также метрополии Марселя и Лиона, а потому здесь должен быть утвержден также особый режим их взаимоотношений с региональными властями.

Еще один оставшийся без решения вопрос касается судьбы департаментов. Сокращение числа регионов было достаточно простым делом; в отличие от этого первоначальное намерение упразднить департаменты или изменить их статус провести в жизнь не удалось. На эту проблему обратил внимание вновь избранный президент Франции Э. Макрон. В своей предвыборной программе он пообещал сократить, по крайней мере, на четверть количество департаментов за счет включения их в крупные метрополии там, где это возможно²⁵. Таким путем он намерен уменьшить «территориальный мильфей» страны.

* * *

Проведенный анализ свидетельствует об *изменении акцентов в стратегии реформирования системы территориального управления*: задача децентрализации управления фактически ушла на задний план. Реформа 2014—2015 гг. направлена не столько на децентрализацию, сколько на рецентрализацию государственного управления за счет расширения полномочий и укрепления роли регионов и метрополий в развитии территорий. По-видимому, процесс децентрализации во Франции уже достиг определенного уровня зрелости, и в настоящее время акцент перенесен на закрепление полученных результатов, в частности, на совершенствование организационной структуры территориального управления и повышение эффективности работы органов местного самоуправления.

Рассмотренная реформа, конечно, не решила все проблемы, а ее многие начинания требуют принятия дополнительных мер. Так, остались нерешенными вопросы, связанные как с дисбалансом ответственности и ресурсных возможностей территориальных сообществ, недостаточно четкой формулировкой их статусов и полномочий, так и со сложным административным делением, что порождает *неэкономное расходование бюджетных средств и снижает эффективность местного самоуправления*.

Многие проблемы, поставленные в рамках рассмотренной реформы во Франции, актуальны и для современной России, которая сравнитель-

²⁴ См.: Ibid. P. 5, 9.

²⁵ См.: Programme d'Emmanuel Macron, 2 mars 2017 / URL: <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme>.

но недавно (по историческим меркам) вступила на путь демократизации общества и развития местного самоуправления. Однако в России эти проблемы имеют свою специфику²⁶.

Как показано выше, во Франции сейчас поставлена задача расширения полномочий регионов (верхнего уровня административно-территориального устройства) с целью укрепления их роли в социально-экономическом развитии, при том что решение основной массы повседневных проблем населения (и соответственно наибольшая часть суммарных расходов местных бюджетов) приходится на коммуны (нижний уровень). В России концентрация власти и управления в руках субъектов Федерации настолько велика, что речь должна идти о *перераспределении сфер ответственности* (и соответственно ресурсов) в пользу муниципальных образований, которые остаются сравнительно слабым структурным элементом вертикали власти.

В отличие от этого проблема территориальной раздробленности и особенно развития межмуниципального сотрудничества имеет большое значение для России. Как известно, в результате муниципальной реформы 2003 г. количество муниципальных образований выросло практически в 2 раза (с 11,7 тыс. в начале 2003 г. до 24,1 тыс. в 2008 г.). Хотя в дальнейшем предпринимались шаги к сокращению их числа, цифры остались высокими (на 1 января 2016 г. — 24,4 тыс.)²⁷. Учитывая слабое ресурсное обеспечение большинства муниципальных образований и высокий уровень их дотационности, постановка вопроса о развитии различных форм межмуниципального сотрудничества представляется крайне своевременной.

Следует отметить и еще одно направление реформы во Франции, которое заслуживает внимания с точки зрения проблем, существующих сегодня в России. Речь идет о повышении роли городов в местном развитии за счет создания межмуниципальных объединений, включающих города и прилегающие к ним территории. Во Франции взят курс на формирование сети таких объединений (метрополий), которые должны стать полюсами роста, поднять уровень развития и конкурентоспособности экономики отсталых коммун. К сожалению, в России городская проблематика не играла особой роли в ходе муниципальной реформы, которая сосредоточилась на организации самоуправления в сельской местности. Между тем именно города в современных условиях являются центрами экономического роста, их успешное развитие считается важной предпосылкой обеспечения конкурентоспособности любой страны. По этой причине крайне важно, опираясь на мировой опыт, выработать стратегию управления развитием городов и городских агломераций, расширить сферу компетенции крупных городов и утвердить порядок и формы их сотрудничества с близлежащими муниципальными образованиями.

Другой общей для двух стран проблемой является поиск разумного баланса между централизацией и децентрализацией управления. В последние годы огосударствление института местного самоуправления

²⁶ См.: Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. 2013. № 4. С. 121—134; Бухвальд Е.М. Европейская хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2014. № 2. С. 97—109.

²⁷ См.: Россия в цифрах. 2016: Краткий стат. сб. М.: Росстат, 2016. С. 49.

в России и его встраивание в вертикаль власти способствовало укреплению тенденции к централизации, что осложнило процесс становления института самоуправления в РФ.

Очевидно, что формирование эффективно действующей децентрализованной системы управления в РФ, стране с многовековыми традициями абсолютной централизации власти, будет достаточно длительным процессом. Движение в этом направлении требует не только создания релевантной нормативно-правовой базы (что, конечно, важно), но и определенных знаний относительно проведения соответствующей политики в зарубежных странах, а также накопления практических навыков в области местного самоуправления, утраченных в советское время. С этой точки зрения представляется обоснованным и полезным изучение опыта Франции, которая имеет крепкие демократические традиции и прошла долгий путь становления местного самоуправления. Одновременно для Франции традиционно характерен сравнительно высокий уровень централизации власти и управления, что сближает ее с Россией.

Светлана КОЗЛОВА

СОВРЕМЕННАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Сегодня, когда активно обсуждаются стратегические направления развития экономики России, особую актуальность приобретает вопрос превращения земли в мощный фактор воздействия на экономический рост и социальные преобразования в стране. Оценка сложившейся ситуации и анализ теоретических подходов российских ученых позволяют сделать вывод, что нынешняя земельная политика вредит государственной собственности и слабо защищает права частных собственников. Обзор наиболее обсуждаемых проблем в сфере земельных отношений за последние годы, анализ основных позиций концептуальных программных документов, в т.ч. «Стратегии роста» и доклада по земле в рамках материалов Центра стратегических разработок позволяет выделить основные направления, на реализацию которых должна быть направлена новая земельная политика. Она может быть успешно реализована только в случае, если будет изменена система управления земельными ресурсами страны и улучшены инструменты ее реализации. Главными из них, требующими преобразований, являются: учетно-регистрационная система (кадастр и регистрация прав); разграничение государственной собственности на землю; схемы и проекты территориального планирования, землеустройство; земельно-информационные системы. Как показывает мировая практика, система управления земельными ресурсами в современных условиях становится многоцелевым инструментом, обеспечивающим защиту прав на землю правообладателей, поддержание актуальной базы обо всех объектах налогообложения и их собственниках.

Ключевые слова: государственная собственность на землю, земельная политика, земельные отношения, земли сельскохозяйственного назначения, управление земельными ресурсами

Как вовлечь земельные участки в экономические процессы, чтобы они не препятствовали предпринимательской деятельности, а приносили выгоду ее участникам и экономике России в целом? Может ли земля стать драйвером развития промышленности России и при этом оставаться базовым условием комфортного и здорового проживания населения страны? Сумеем ли мы сохранить и качественно возродить земли сельскохозяйственного назначения в условиях внешних вызо-

вов продовольственной безопасности страны? Отношения по поводу использования земли на современном этапе стали играть настолько важную роль, что они могут стать как существенным тормозом экономического развития, так и мощным ускорителем экономического роста. Не случайно, что земельные вопросы затрагиваются практически во всех разрабатываемых сегодня долгосрочных стратегиях развития страны.

С 1990-х гг. в России начался переход к качественно новой стадии развития земельных отношений. Принятие многочисленных нормативно-правовых актов, работа по созданию соответствующих институциональных структур, разработка земельного кадастра — все это было направлено в первую очередь на повышение эффективности использования земельных ресурсов страны. Результатом стало формирование земельного рынка, рост поступлений в бюджеты различных уровней от использования земли (выкуп, аренда, земельный налог), повышение значимости земельного фактора в развитии экономики. Однако по прошествии более чем 25-летнего периода проведения земельной реформы стало очевидным, что в стратегическом аспекте многие проблемы в управлении земельными ресурсами страны остались нерешенными или решенными неэффективно.

Радикальные изменения в земельных отношениях, произошедшие в начале 1990-х гг., принципиально изменили систему правоотношений, но они не могли привести к моментальному изменению социальных традиций и автоматическому возникновению новой системы управления. Земля не стала в полной мере экономическим активом для предпринимателей — предприятия ее либо не выкупают (даже по сниженным ценам), либо используют не по назначению. Существуют ограничения в получении кредита под залог участка.

Земля не стала полноценным активом и для граждан, т.к. границы абсолютного большинства земельных участков все еще не зарегистрированы в соответствии с требованиями государства. А значит, с ними невозможно совершать сделки, что не способствует активизации рыночных отношений в этой сфере.

Земля не стала экономическим активом и для государства, которое имеет в собственности земли, но не имеет сформированных под разные нужды участков. Повышение кадастровой стоимости земли в последние годы хотя и повысило уровень поступлений в бюджет земельного налога, но создало повсеместно социальную напряженность. Более того, существующая земельная политика на местах пока все еще в небольших объемах генерирует поступления в местные бюджеты от продажи или аренды государственной и муниципальной земли.

Что делать и с чего начинать новый виток земельных реформ?

Специалисты сходятся во мнении, что на первое место сегодня выдвигается проблема *совершенствования системы управления земельными ресурсами*, а новые управленческие подходы должны быть системно отражены в земельной политике страны.

Земельные ресурсы — явление многогранное, и его необходимо рассматривать с разных позиций. Наиболее важным вопросом стано-

вится формирование методологии и методических основ управления ими, с учетом как современных подходов к самим моделям управления земельными ресурсами, так и международного опыта в данном вопросе. О важности и сложности управления земельными ресурсами и неоднозначности результатов осуществляемых земельных реформ ведущие специалисты в данной области говорили и говорят на многих форумах и общественно-политических площадках.

Вопрос о новой земельной политике

Коллектив академиков РАН (С. Волков, Н. Комов, В. Хлыстун) в 2015 г., при подготовке к Петербургскому международному экономическому форуму (ПЭФ), опубликовали свои концептуальные подходы к дальнейшему развитию управления земельными ресурсами страны¹. Академики подчеркивали, что основой существующего положения является недооценка и резкое снижение роли управления земельными ресурсами в осуществлении проводимой земельной политики, потеря органами государственной власти функций планирования и организации рационального использования земель и их охраны, особенно в сельской местности, уход государства из сферы землеустройства. Отрицательным фактором является также игнорирование властными структурами и бизнесом землеустройства как комплексной системы мер по организации рационального использования земель и их охране, ускорение оборота земель, снижение времени на выделение земельных участков. Академики отмечали, что земельные вопросы в государственной политике следует рассматривать с точки зрения интересов в целом государства, отдельных отраслей (в первую очередь сельского и лесного хозяйства), а также граждан и будущего поколения россиян. Для этого предлагалось незамедлительно решить следующие вопросы:

- сформулировать и осуществить четкую земельную и переселенческую политику;
- построить и наладить систему государственного управления земельными ресурсами;
- восстановить земельную службу страны и систему проектно-сметного дела в землеустройстве;
- сделать земельно-ресурсный потенциал основным звеном подъема экономики России.

Как видим, был поднят вопрос о *разработке новой земельной политике*, об ответственности государства в построении современной системы управления земельными ресурсами и о повышении роли землеустройства.

В середине июня 2016 г. в Совете Федерации прошло заседание Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования, на котором совершенствование законодательного регулирования

¹ См.: Волков С., Комов Н., Хлыстун В. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России? // Международный сельскохозяйственный журнал. 2015. № 3. С. 3—7.

оборота земель сельскохозяйственного назначения стало основным обсуждаемым вопросом.

Тема выстраивания эффективной системы управления земельными ресурсами проходит красной нитью во всех выступлениях ведущих специалистов в данной области². Снова звучит мысль о назревшей необходимости выработать со стороны государства земельную политику, в которой были бы четко установлены цели, приоритетные задачи и инструменты регулирования земельных отношений, реализация которых позволит коренным образом изменить вектор их развития с ориентацией на сохранение и приумножение земельного потенциала страны как на среднесрочную, так и на более отдаленную перспективу. Обсуждались вопросы полноценной защиты законных прав всех участников земельных отношений (граждан, юридических лиц, государства и муниципальных образований) на приобретение и организацию рационального использования земельных участков, что возможно только при завершении формирования системы землевладения и землепользования. Для активизации же земельного рынка необходимо развитие его инфраструктуры³.

К сожалению, на сегодня у нас так и не выработана государственная земельная политика, которая могла бы решить указанные выше проблемы. Имеется лишь документ «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2017 гг.», утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р⁴. В документе отмечается, что государственная политика в области земельных отношений должна быть направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений. Она осуществляется исходя из представления о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом.

Но насколько эти Основы будут работать в современных условиях? Анализ показывает, что дальнейшая конкретизация этих норм в отраслевом законодательстве крайне не согласована. А иногда и просто противоречива. Это, несомненно, создает проблемы в определении правового режима всех объектов. Так, например, требования к использованию организацией сельхозугодий различны в зависимости от того, оказывается ли участок в границах особо охраняемой природной территории или за ее пределами, накладывается ли на земли охранный зона иного объекта или нет. Детализация норм, определяющих правовой

² В это время продолжает активно обсуждаться законопроект о переходе от деления земель на категории к территориальному зонированию.

³ См.: Хлыстун В.Н. О необходимых мерах по созданию эффективной системы регулирования земельных отношений и организации рационального использования и охраны земель в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2015. № 24 (623). С. 33—38.

⁴ Распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2014 г. № 1652-р внесены изменения в Основы земельной политики. В том числе изменение в части периода действия: период их действия пролонгирован до 2020 г.

режим земель или земельных участков, представляет собой при этом устойчивую тенденцию⁵.

Полагаем, что решение проблем требует разработки более развернутого документа, нежели Основы государственной земельной политики. Это должна быть государственная земельная политика, которая «...состоит из сочетания социально-экономических и правовых предписаний, которые определяют, как должна использоваться земля и как должны распределяться доходы от земли. Она должна обеспечить единую базу для городского и сельского населения, ориентированную на потребности в земле и других связанных с землей ресурсах, таких как вода, леса и почвы. Она должна найти баланс между эксплуатацией, использованием и охраной земельных ресурсов таким образом, чтобы удовлетворить нужды настоящего времени, не ставя под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять их потребности. Ее первостепенной целью является устойчивое развитие... Правительства играют значительную роль в формировании земельной политики, определяя правовые рамки, в которых функционируют системы управления земельными ресурсами. Они влияют на земельный рынок непосредственно через законы и налогообложение и косвенно через свои действия в качестве одного из крупнейших в стране собственников земли»⁶.

Вопрос об упразднении категорий земель

В течение последних пяти лет одним из ключевых вопросов управления земельными ресурсами стал вопрос об отмене института категорий земель и переход к территориальному зонированию, в т.ч. в отношении земель сельскохозяйственного назначения (проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию»). Авторы проекта стремятся приравнять землю, как объект правового регулирования, к другим объектам недвижимого имущества и унифицировать соответствующие правовые нормы. Несмотря на принципиальные споры по данному вопросу, в Основы земельной политики уже внесены изменения. В раздел «Основные направления

⁵ Только за последние несколько лет принят ряд специальных законов (федеральные законы от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума „Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество“ в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре „Сколково“»; «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; от 3 декабря 2011 г. «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; др.).

⁶ Доклад Европейской экономической комиссии ООН «Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы» / Нью-Йорк — Женева. 2005. С. 85—86.

государственной политики по управлению земельным фондом» было добавлено, что «Основными направлениями государственной политики по управлению земельным фондом являются: совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории...»⁷.

Однако на сегодняшний день абсолютно не проработаны вопросы создания эффективных механизмов защиты земель сельскохозяйственного назначения, в т.ч. от недобросовестных приобретателей. Именно поэтому экспертное и научное сообщества весьма негативно относятся к данной инициативе. Непроработанность этих вопросов несет в себе риск того, что большие массивы земель, приобретенные либо в спекулятивных целях, либо специально для перевода под жилищное или промышленное строительство, либо включенные в границы населенных пунктов, могут быть в одночасье потеряны для сельского хозяйства.

Безусловно, необходимо вовлекать в оборот земли. Однако упразднение института категорий в отношении тех земель, которые используются, могут или должны быть использованы в сельском хозяйстве (чтобы не нанести ущерба развитию АПК России), требует формирования соответствующих предпосылок. Например, необходимо определить и документально зафиксировать границы особо ценных сельскохозяйственных земель. А это требует инвентаризации земель, поскольку ранее определенные границы пашен, сенокосов, пастбищ уже не актуальны. Следует разработать сельскохозяйственные регламенты, устанавливающие ограничения и обязанности землевладельца по использованию и охране земель в зависимости от их текущего состояния. Это далеко не полный перечень вопросов, но и его достаточно, чтобы понять, насколько недешевыми будут такие работы.

Согласно официальной статистике, на 1 января 2016 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации составила 383,7 млн га (в Республике Крым — 1450,3 тыс. га). В сравнении с предшествующим годом площадь категории земель в составе земельного фонда Российской Федерации уменьшилась на 1,8 млн га⁸.

По причинам банкротства *повсеместно отмечается добровольный отказ* сельскохозяйственных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и других производителей сельскохозяйственной продукции от предоставленных им ранее земель. При этом часто нерешенным остается вопрос дальнейшей судьбы земельных участков. Вследствие этого в кадастровых документах сведения о таких земельных участках продолжают учитываться как земли сельскохозяйственного назначения. По данным статистических наблюдений, общая площадь земельных участков, ликвидированных в результате банкротства сельскохозяйственных органи-

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2014 г. № 1652-р / Утвердить предлагаемые изменения, которые вносятся в Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р (см.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 12. Ст. 1425).

⁸ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 г. М.: Росреестр, 2016. С. 9.

заций, но числящихся за предприятиями в государственном кадастре недвижимости, по состоянию на 1 января 2016 г. составила 16,3 млн га⁹.

Не отрегулирован механизм использования земель и в рамках так называемого фонда перераспределения земель¹⁰, в который зачислены значительные площади земель в результате ликвидации сельскохозяйственных организаций¹¹.

По мнению части специалистов¹², сельскохозяйственные земли потеряны государством как объект управления; соответствующие управленческие практики и институты разрушены. Утверждение точки зрения на землю как объект рыночного оборота, а также ресурс расширения жилищного и промышленного строительства *позволило государству отказаться от содержательной земельной политики в аграрной сфере и в области развития сельских территорий*.

Несмотря на различия во взглядах специалистов относительно конкретных форм и механизмов вовлечения земли в рыночный оборот, все едины в признании необходимости формирования новых подходов к управлению земельными ресурсами. Рассмотрим некоторые из существующих подходов.

Февраль 2017 года. Среднесрочная программа социально-экономического развития России до 2025 г. «Стратегия роста»

В начале текущего года Институтом экономического роста им. П.А. Столыпина опубликована среднесрочная программа социально-экономического развития России до 2025 г. «Стратегия роста»¹³. Названная Программа нацелена на то, чтобы «Активировать, ввести в коммерческий оборот „спящие“ имущественные и земельные активы государства». В качестве мер предлагается:

- продать по минимальной стоимости, но с инвестиционными обязательствами все неиспользуемые для собственных нужд муниципальных и региональных имущественные и производственные активы, осуществляющие производство, работы, услуги, непрофильные для местных и региональных властей;

⁹ Там же. С. 11.

¹⁰ Согласно Федеральному закону от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее — Закон № 101-ФЗ) земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной или безвозмездной основе. При этом следует отметить, что по состоянию на отчетную дату правовой режим земель фонда перераспределения не урегулирован специальными нормативными актами, определяющими в т.ч. порядок зачисления, предоставления и исключения земельных участков (земель) из фонда перераспределения. В связи с чем площадь земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных в срочное пользование из фонда, не входит в статистический показатель, отражающий наличие земель в фонде перераспределения.

¹¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель... С. 9—10.

¹² См.: Звягинцев В.Н. Переход от категорий земель к территориальному зонированию как управленческая проблема // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2015. № 24 (623). С. 75.

¹³ Программа разработана в рамках поручения Президента Российской Федерации от 14 июля 2016 г. № Пр-1347.

- обеспечить подготовку участков и объектов недвижимости к приватизации за счет средств бюджетов;
- усовершенствовать порядок определения кадастровой стоимости недвижимости, упростить процедуру оспаривания, установить четкие требования к оценке и учету кадастровой стоимости, повысить ответственность оценщиков;
- ввести новый вид разрешенного использования земельных участков «единый имущественный производственный комплекс», установив единый порядок постановки на кадастровый учет.

В долгосрочном аспекте авторами Программы справедливо задан вектор встраивания земельных отношений в стратегию роста экономики России через формирование земельных активов государства и вовлечение их в предпринимательский оборот. Развивая тезисы предложенного плана действий, эксперты предлагают меры, с которыми сложно не согласиться¹⁴. Перечислим основные:

- провести инвентаризацию федерального, регионального и муниципального имущества, не используемого для выполнения государственных функций и задач местного самоуправления;
- провести за счет бюджета межевание земельных участков, документальное оформление земли и объектов недвижимости, начиная с территорий с максимальной активностью на рынке земли и недвижимости и стоимостью активов;
- создать цифровую модель объектов недвижимости и земельных участков РФ;
- создать систему федеральных и региональных земельных банков и банков государственных активов, которые смогут задействовать эти активы для продажи, аренды, залогов и пр. операций, а также кредитования бизнеса под залог аналогичных активов;
- раскрыть информацию о результатах кадастровой, рыночной оценки и сделках с недвижимостью на открытом портале в сети интернет;
- не допускать взрывного роста кадастровой стоимости земли и недвижимости путем введения лимита 30% на ее рост в течение 3 лет или заморозить рост кадастровой стоимости на ближайшие 5 лет;
- упростить процедуры изменения вида разрешенного использования земель;
- отказаться от принудительного изъятия неиспользуемых земель. Установить и на практике повышать «коэффициент использования земли» по налогу на землю (применять повышающий коэффициент, если земля в течение длительного времени не используется по назначению).

В то же время, на наш взгляд, не стоит повторять ошибок приватизации 1990-х гг. в части предложений по «выполнению массовой программы малой приватизации на уровне муниципалитетов...»¹⁵. Снижение в течение 3 лет доли государственной и муниципальной собственности более чем на 20% также на сегодня представляется нереальной. Кроме того, «...коррупционность и неэффективность правительства неиз-

¹⁴ URL: <http://stolypinsky.club/economica-rosta>. (дата обращения 01.08.2017 г.).

¹⁵ Там же.

бежно влияют на процесс приватизации, который представляет особые возможности для присвоения ренты»¹⁶.

Последствия, обусловленные российской приватизацией, на наш взгляд, нацеливают нас на долгий путь поиска компромисса между всеми участниками земельных отношений, без излишнего выпячивания преимуществ той или иной формы собственности на землю.

***Июль 2017 года. Доклад Центра стратегических разработок
«Земля для людей»***

Как показывает и мировой, и российский опыт, современная земельная политика требует *изменения системы управления земельным фондом страны и формирования системы инструментов ее реализации*. Важнейшими среди этих инструментов являются: учетно-регистрационная система (кадастр и регистрация прав); разграничение государственной собственности на землю; схемы и проекты территориального планирования, землеустройство; земельно-информационные системы; мониторинг использования состояния земель, начиная с муниципального уровня.

Именно этот аспект земельной реформы находится в центре внимания авторов доклада, размещенного на сайте Центра стратегических разработок (ЦСР) «Земля для людей»¹⁷.

В качестве важнейшего фактора, сдерживающего проведение земельной реформы, названо *отсутствие достоверной информации об имеющихся земельных участках*. А значит, начинать надо с совершенствования учетно-регистрационной системы. Эта система должна обеспечивать защиту прав на землю правообладателей, поддержание актуальной базы обо всех участках-объектах налогообложения и их собственниках, а также эффективное управление земельными ресурсами. Ключевым моментом предложенной программы является предоставление гарантий права частной собственности на землю для ее владельца. Очевидно, что человек сможет эффективно тратить ресурсы своего земельного участка только в том случае, если будет уверен, что этот участок у него никто не отберет.

По мнению авторов доклада, наведение порядка в земельных отношениях будет способствовать улучшению делового климата, повышению уровня доверия и стабильности в отношениях граждан, бизнеса и государства, развитию территорий, а также повышению качества жизни.

В докладе ЦСР предложены следующие направления совершенствования земельной политики:

- обеспечение доступа к земельным участкам граждан и бизнеса, в т.ч. субъектов малого предпринимательства;
- обеспечение гарантий прав добросовестных приобретателей земельных участков;

¹⁶ Полтерович В.М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 5. С. 34–56.

¹⁷ См.: Шагайда Н.И., Алакоз В.В. Земля для людей / Центр стратегических разработок. Экономическое развитие. Июль 2017 г.

- сохранение наиболее продуктивных угодий для обеспечения продовольственной безопасности страны и сбережения природного ресурса;
- развитие инфраструктуры земельного рынка;
- повышение ответственности муниципалитетов за развитие территории и обеспечение качества жизни населения за счет передачи им неразграниченных земель в собственность для формирования собственной финансовой базы.

Эти направления совершенствования земельной политики должны быть реализованы с учетом региональных и локальных особенностей территории: социально-экономических, природно-климатических, национальных и демографических.

Общемировые проблемы и принципы формирования земельной политики государств

Анализ мирового опыта, работ зарубежных исследователей, документов ООН показывает, что многие проблемы, с которыми сегодня сталкивается Россия в сфере земельных отношений и в более общем плане — взаимодействия природы и общества, не являются специфичными для нее. Они осознаются, исследуются и решаются во многих странах. И несмотря на то что нет какого-то единого решения по управлению земельными ресурсами, которое пригодно для всех стран, тем не менее, важно понимать международные тенденции.

Согласно Руководству ООН по земельным вопросам 1996 г., управление земельными ресурсами представляет собой «процесс определения, учета и распространения информации о собственности, стоимости и использовании земли в ходе реализации политики управления земельными ресурсами». Подобное понимание обеспечивает, среди прочего, безопасность землевладения, рынок недвижимого имущества, планирование и контроль землепользования, налогообложение земли и управление природными ресурсами. Поскольку главной задачей систем управления земельными ресурсами является обеспечение безопасной собственности на землю, можно предположить, что экономический эффект от собственности на землю является синонимом экономического эффекта от хорошего управления земельными ресурсами. Управление земельными ресурсами при этом рассматривается как часть земельной политики государств. Под земельной политикой понимается целый комплекс законодательных и социально-экономических мер, определяющих наилучшие пути использования земель¹⁸.

Несмотря на разнообразие конкретных механизмов земельной политики, в большинстве стран она направлена на достижение равного

¹⁸ В докладе ЕЭК ООН 2005 г. «Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы» в разделе «Земельная политика» указано, что «...Земельная политика касается распределения ресурсов, особенно прав на использование земли, с тем, чтобы добиться максимальной эффективности с учетом природной среды и благополучия общества за короткий срок и на дальнейшую перспективу...» / URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf>. С. 21.

доступа граждан к земельным ресурсам, эффективное землепользование, ответственное государственное управление, соблюдение экологических требований, экономическое развитие, снижение уровня бедности. Чтобы создать основу для устойчивого развития, земельная политика должна опираться на достоверную информацию о правах на недвижимое имущество, ее стоимости и хозяйственном использовании.

Очевидно, что управление земельными ресурсами само по себе не является конечной целью, а создает условия для реализации политики землепользования на различных уровнях территориального управления.

Важность земельной политики государства, по мнению иностранных ученых и специалистов¹⁹, обусловлена следующими моментами:

- земля — ключевой финансовый актив для сельского и городского населения, особенно не имеющего свободных средств;
- земля создает основу для повышения деловой активности и функционирования рыночных и нерыночных структур, включая хозяйства населения и правительство;
- рациональное использование и доходы от земли влияют на экономический рост и преодоление бедности;
- земельный контроль является главным фактором политической стабильности и повышения занятости населения;

Формирование современных систем управления земельными ресурсами стоит денег. Их внедрение требует начальных инвестиций, а содержание на уровне современных стандартов — инвестиций структурных. Вопрос о том, «кто же фактически является таким инвестором», остается сам по себе риторическим вопросом.

Земельная политика — это управление земельными отношениями со стороны государства, целенаправленное воздействие на участников земельных отношений, в т.ч. через регулируемый земельный рынок. С позиции теории управления система управления включает в себя механизмы регулирования взаимных отношений между субъектами собственности. Механизм управления в рассматриваемой сфере — это совокупность элементов, средств, методов и инструментов взаимодействия субъектов управления (уполномоченных государственных органов и наделенных ими соответствующими правами владения и пользования юридических лиц) между собой и с другими хозяйствующими субъектами при продаже, сдаче в аренду, концессии имущественных объектов (с учетом влияния политических, социальных, макроэкономических, институциональных факторов внешней среды)²⁰.

Необходимость государственного регулирования земельных отношений в рыночной экономике обусловлена рядом причин. Важнейшей среди них является стратегическая значимость земельных ресурсов для страны. Именно она превращает земельную политику в одно из важ-

¹⁹ Об этом в той или иной степени говорится в Докладе ЕЭК ООН 2005 года «Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы»; Рабочем документе по учету землевладения «Управление режимом владения землей в странах Восточной Европы и Содружества Независимых Государств (СНГ)» / Д-р Бабетта Верманн. Июль 2010 г.

²⁰ См.: Кошкин Л.И. Основные принципы, структура и механизмы системы государственного управления земельно-имущественными отношениями // Менеджмент в России и за рубежом. 2007. № 3. С. 57—66.

нейших направлений экономической политики государства. Следует выделить и социально-экономическую значимость земельного фактора в реализации национальных и общественно значимых проектов (строительство жилья, развитие сельского хозяйства и т.д.).

Все это обуславливает важность правильного выбора как методологических основ, основных целей, задач и принципов управления земельными отношениями, так и конкретных инструментов и методов регулирования.

В самом общем виде современная система государственного управления земельными отношениями должна, с одной стороны, не вступать в противоречие с логикой развития рынка, с другой — обеспечивать эффективное использование ресурсов в целях комплексного развития территорий, с четкой программой защиты населения и использования ренты в интересах общества. При этом должны быть обеспечены как текущие, так и долгосрочные интересы субъектов рыночных отношений. Непротиворечивость реализации выделенных задач достигается в процессе постепенного согласования интересов заинтересованными сторонами (представительные, законодательные власти, общественные организации, органы местного самоуправления и т.д.).

Подобное понимание позволило выработать основные принципы управления земельными отношениями в рамках ООН²¹. Они включают в себя:

- использование земельных ресурсов в целях не только удовлетворения основных потребностей человека, но и защиты интересов населения страны в целом. Иначе говоря, развитие земельного рынка и его регулирование должны быть увязаны с социальной, экономической, градостроительной политикой;
- защита всех форм собственности в целях эффективного использования земельных ресурсов, что особенно актуально для регионов России;
- обеспечение прав собственности на землю и недвижимость и гарантия страхования рисков при одновременном обеспечении со стороны государства благоприятных условий для привлечения инвестиций;
- создание предпосылок для устойчивого развития путем обеспечения полной ответственности за управление информацией о собственности на землю (во всех ее формах), ее стоимости и использовании.

В существующих условиях, на наш взгляд, важнейшими критериями регулирования земельных отношений становятся, во-первых, поиск рационального соотношения экономических методов регулирования и административных, исходя из оптимизации соотношения текущего и долговременного эффекта; во-вторых, обеспечение безопасности населения в целом, т.к. при переходе к рыночным отношениям население, в основной своей массе, оказывается проигрывающей стороной в сфере земельных отношений. Это проявляется в том, что из-за невысоких доходов оно не способно конкурировать на рынке недвижимости, но

²¹ Руководящие принципы управления земельными ресурсами. ООН. 1996 г.

обязано платить достаточно большие налоги — на имущество и на землю (из-за кадастровой стоимости, приближенной к рыночной).

Ориентация местных властей только на аукционы недвижимости и богатых покупателей, из которых можно извлечь наибольшие выгоды, не приемлема в современных условиях. Во-первых, существует большой риск нанесения урона всему народному хозяйству; во-вторых, власти в первую очередь должны защищать интересы населения в целом.

С вышеизложенным тесно связан третий критерий регулирования — поиск механизмов минимизации ущерба населению в связи с переходом к рыночным отношениям в сфере земельных отношений, определение направлений и источников как компенсации негативных последствий, так и их предупреждения. Выбор конкретных форм минимизации ущерба зависит в значительной степени от силы действия дестабилизирующих факторов в рассматриваемой области. В частности, это неадаптированная и не всегда работающая на местах законодательная база в области земельных отношений, не позволяющая эффективно регулировать земельные отношения и открывающая простор для различного рода злоупотреблений, организационная неподготовленность к расширению рынка недвижимости, относительно низкие доходы населения для инвестиционных вложений в недвижимость или в земельные активы.

Анализ опыта развитых стран и результатов исследований западных экономистов позволяет выделить основные элементы системы управления земельными ресурсами²².

Первое. Законодательство, устанавливающее права относительно земельных участков, включая право собственности и порядок передачи прав, обеспечение гарантий собственности, порядок решения земельных споров. Эти вопросы решаются в Конституции страны, Гражданском кодексе, Законе о регистрации, Земельном кодексе, Законе о собственности и т.п. Для российских условий особое внимание следует уделить механизмам, привлекающим инвестиции в особые режимы использования земель с целью поиска драйверов российской экономики.

Второе. Регистрация земельных участков, прав собственности и других интересов.

Третье. Организационные структуры (учреждения по управлению ресурсами, оценке ресурсов, картографированию недвижимости, инстанции по решению земельных споров и т.п.).

Учитывая то, что земля выступает объектом инвестиционной деятельности, важность выработки механизмов привлечения инвестиций в использование земли несомненна с точки зрения как интересов государства, так и частных инвесторов. Для государства и регионов это является важным фактором повышения эффективности использования земельных ресурсов, для интересов частных инвесторов — определенной гарантией получения доходов от использования земли. При формировании системы управления необходимо учитывать многоцелевой вектор интересов субъектов земельных отношений.

²² Там же.

Привлекательность земель может быть огромна для инвесторов: как известно, ограниченность лучших по качеству и местоположению земель создает возможности в получении дополнительного дохода (ренды), не зависящего от эффективности хозяйственной деятельности. Однако общество заинтересовано в контроле за эффективным использованием земельных ресурсов в силу их ограниченности и стратегической значимости. Именно поэтому государство должно корректировать экономические интересы хозяйствующих субъектов рынка в отношении использования земель с целью улучшения (неухудшения) качества жизни людей и обеспечения безопасности (продовольственной, экологической и пр.) страны. Именно с этих позиций государство оценивает потенциальных инвесторов при предоставлении земли в их пользование. С целью привлечения инвесторов для получения долгосрочных эффектов и платежей государство вкладывает капитальные вложения в благоустройство земли (как правило, осуществляются инвестиции в оросительные и дренажные системы, производится расчистка от деревьев, кустарников и т.п.).

Собственность на землю

О том, что правовая необеспеченность частной собственности и предпринимательства является важнейшей причиной пробуксовки многих социально-экономических реформ сегодня, вслед за Де Сото, пишут многие. Неоформленные права собственности не могут выступить на рынке в форме, принятой для массового обмена, такой как чеки, сертификаты акций, простые векселя, облигации, контракты, складские свидетельства, документы на движимое и недвижимое имущество.

Однако, на наш взгляд, такой подход недостаточен. Особенно это касается земельных отношений. Он не дает ответа на вопрос о повышении эффективности использования земли как объекта инвестиций. Простая передача земли в частную собственность не дала ожидаемых результатов в процессе проводимых в России земельных реформ перестроенного периода. Земля не превратилась в полноценный актив, помогающий хозяйственным субъектам в рыночной экономике, более того, она превратилась в объект рейдерского захвата.

Академик А.А. Никонов отмечал: «Смена собственника, если она проведена правильно, это только один шаг в реформе. Одновременно необходимо решение других взаимосвязанных вопросов: справедливое налогообложение, стимулирующее производство, ценовой паритет со смежными отраслями, доступ к кредиту и льготный процент, организация сбыта, переработки и реализации продукции, сервис и снабжение необходимыми ресурсами. Таким образом, необходимо системное решение всех вопросов реформы с созданием конкурентной среды и инфраструктуры рынка. При этом нельзя забывать простого правила: не надо ломать того, что себя оправдывает, и не следует оставлять того, что себя изжило»²³.

На наш взгляд, исследуя возможности институтов собственности, необходимо отталкиваться от взглядов тех экономистов, которые счита-

²³ Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII—XX вв.). М. 1995. С. 443.

ют, что общественный порядок требует не только институционализированных прав собственности, но и устойчивости институтов: экономические агенты должны иметь возможность их понять, осознать и выстроить свои действия в соответствии с ними. В противном случае непрерывная смена правил игры приведет к хаосу и разрушению социальной основы существования социума. «Эффективные институты управления земельными ресурсами в краткосрочном периоде должны обладать свойством стабильности (жесткости), а в долгосрочном периоде — свойством адаптивности (гибкости). Они должны постоянно эволюционировать под воздействием глобальных тенденций, а также с учетом национальных особенностей. При этом система институциональных ограничений ответственна за достижение краткосрочных целей, а система мотивации — долгосрочных»²⁴. Приведенное положение важно для экономических систем в целом. Значимо оно и для земельных отношений. Создание такой институциональной среды, сочетающей стабильность в краткосрочном аспекте и адаптивность в аспекте долгосрочном, является основой формирования механизмов повышения инвестиционной привлекательности земельных ресурсов.

Собственники земли далеко не всегда являются производителями; они могут передавать землю другим лицам. Так возникают отношения хозяйственного использования (например, арендные отношения). Отношения собственности и хозяйственного использования формируют противоречивые экономические интересы, приводящие к конфликтам между групповыми и общественными целями.

В настоящее время в России наблюдается многообразие прав собственности на землю. Государственная собственность разделена на федеральную собственность и собственность субъектов Федерации. Земельным кодексом Российской Федерации закреплена также муниципальная собственность на землю, т.е. собственность муниципальных образований, от имени которых права собственника осуществляют местные органы власти. Продолжает существовать пожизненное наследуемое владение. Законодательное оформление получило и право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, которое относится в основном к государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, а также органам государственной власти и местного самоуправления. Все большее количество земельных участков переходит в собственность физических и юридических лиц. По данным государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами, на 1 января 2016 г. в частной собственности находилось 133,4 млн га земель, что составило 7,8% земельного фонда страны. Из них площадь земель, находящихся в собственности граждан и их объединений, составила 115,3 млн га, или 6,7%, в собственности юридических лиц находилось 18,1 млн га, или 1,1% земельного фонда России. Площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составила 1579,1 млн га, или 92,2% от площади земельного фонда страны²⁵. Для сравнения, на 1 января 2010 г. распределение выглядело следующим об-

²⁴ Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. С. 75.

²⁵ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель... С. 42.

разом: в государственной и муниципальной собственности находилось 92,2% площади (1 576 346,6 тыс. га); в собственности граждан — 7,2% (123 190,7 тыс. га), юридических лиц — 0,6% (10 286,9 тыс. га).

Таким образом, монополии государственной собственности на землю больше нет, но упорядоченной системы землепользования тоже пока не создано, как и не создано эффективной системы управления земельными ресурсами. Разнообразие форм собственности на землю требует глубокого научного осмысления необходимых изменений в конкретных процессах и направлениях развития землепользования. Не осмыслив такие изменения в теоретическом плане, нельзя найти и верные практические решения реализации собственности на землю.

* * *

Проведенное исследование содержания земельных отношений и инструментов их регулирования позволяет сделать ряд выводов.

Первое. Система регулирования земельных отношений, лежащая в основе земельной политики государства, должна *сочетать в себе как элементы рыночного саморегулирования, так и целенаправленное государственное управление* с помощью адекватных механизмов. В этой связи на первый план выходит поиск рационального соотношения экономических и административных методов регулирования с учетом согласования текущего и долговременного эффекта.

Второе. Решение проблемы собственности на землю в конечном итоге сводится не столько к тому, какая из форм собственности должна получить преимущество, сколько к установлению их рационального соотношения. Политика формирования эффективной системы управления землепользованием должна быть направлена на *расширение многообразия форм собственности*. Границы частной собственности на землю должны определяться, с одной стороны, возможностями собственника реализовывать свое право на землю более эффективно, чем при других формах, с другой — жесткими правовыми рамками, ограничивающими нанесение социального ущерба населению.

Главная цель регулирования земельных отношений — рост эффективности использования ресурсов, извлечение максимальных доходов. Решение этой задачи требует:

- реформирования систем управления, обслуживания и финансирования в этой сфере;
- развития инфраструктуры рынка;
- совершенствования законодательной базы;
- развития системы долгосрочного земельного ипотечного кредитования.

Создание регулируемого государством земельного рынка различных форм собственности (государственной, муниципальной, частной), сочетающего интересы всех субъектов земельных отношений, должно служить в первую очередь общественным интересам. В этом случае потенциал земельных ресурсов будет задействован в полной мере.

Илья СОЛНЦЕВ

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПОРТИВНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Вместе с развитием индустрии спорта и ее коммерциализацией все большую актуальность приобретает повышение эффективности деятельности ее субъектов. Однако помимо экономической эффективности индустрии спорта следует иметь в виду социальные и спортивные результаты деятельности. Автором статьи эффективность данной сферы рассматривается с позиции не только характеристики объема доходов, затрат и прибыли, но и с позиции оценки показателей, отражающих спортивные достижения, а также эффектов, оказываемых на уровень жизни населения, здравоохранение, производительность труда, преступность и т.д. Отдельный акцент сделан на оценку эффективности развития спорта на региональном уровне.

Ключевые слова: критерии эффективности в спорте, оценка эффективности в спорте, факторы эффективности в спорте, эффективность спортивных клубов, эффективность спортивных организаций, эффективность спортивных федераций

Индустрия спорта представляет собой сложный комплекс взаимосвязанных отраслей. В соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности в ее рамках оказывается целый ряд услуг:

- услуги спортивных объектов;
- услуги по организации и проведению спортивных мероприятий;
- услуги, оказываемые спортивными клубами;
- услуги фитнес-центров;
- услуги по содействию в подготовке спортивных и развлекательных мероприятий, а также услуги спортсменов и атлетов.

Помимо перечисленных услуг, непосредственно связанных со спортом, к рассматриваемой сфере относится и производство спортивных товаров, экипировки и инвентаря¹.

Дополнительно Приказом Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации от 25 октября 2010 г. № 1127 утвержден базовый перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в сфере

¹ ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности, утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст.

физической культуры и спорта. Наконец, Постановлением Правительства РФ от 27 октября 2016 г. № 1096 — зафиксирован перечень общественно полезных услуг в сфере физической культуры и спорта.

***Специфика и эффективность услуг,
оказываемых в индустрии спорта***

Анализ услуг, оказываемых в индустрии спорта, позволяет выделить ряд особенностей.

Первая. Удовлетворение специфических потребностей потребителя (потребность в физических нагрузках, общении и проведении свободного времени; в развлечениях и отдыхе; в самоутверждении и др.).

Вторая. Необходимость в специфической материально-технической базе (спортивные сооружения, инвентарь, экипировка).

Третья. Высокая степень разнообразия, обусловленная многообразием видов спорта.

Четвертая. Высокая чувствительность потребителя к степени популярности того или иного вида спорта.

Пятая. Двойственность эффекта, оказываемого на уровень здоровья: от позитивного для массового спорта до разрушающего в спорте профессиональном.

Шестая. Высокая взаимосвязь с социально-экономической сферой².

Седьмая. Значимая роль государства в регулировании и планировании.

Как оценить, с учетом выделенных особенностей, эффективность индустрии спорта? Попытаемся ответить на этот вопрос, остановившись сперва на общем содержании понятия «эффективность».

Эволюция содержания термина «эффективность» берет начало с оценки результата человеческой деятельности. Далее достигнутые результаты стали сопоставлять с понесенными затратами. Именно такой подход встречается наиболее часто. Однако его нельзя признать достаточно полным. Помимо «затратной» составляющей эффективность должна отражать отношение различных аспектов деятельности: результата и целей; результата и потребностей; результата и ценностей. В оценке эффективности также важно учитывать использование потенциала, возможную упущенную выгоду, принимать во внимание альтернативные издержки.

Эффективность во многом определяется удовлетворением интересовстейкхолдеров. А это требует разработки перечня критериев (факторов) эффективности. При этом основной проблемой становится консолидация всей совокупности факторов в единую модель, отвечающую требованиям объективности. В оценке эффективности все большую важность приобретает соответствие достигнутых результатов априорным

² Выполняя функцию реабилитации и восстановления потенциала рабочей силы, физическая культура и спорт высвобождают государственные финансовые и материальные ресурсы, способствуют развитию физических, эстетических и нравственных качеств человека, организации досуга, профилактике заболеваний, воспитанию здорового морально и физически подрастающего поколения, повышению уровня здоровья населения, общей работоспособности, продлению жизни человека. Прямые доходы, получаемые от спортивных зрелищ, эксплуатации спортивных сооружений, продажи спортивного оборудования и инвентаря, рекламы, вносят вклад в ВВП страны.



Рис. 1. Содержание понятия «эффективность»

или заданным ожиданиям, степень удовлетворенности потребителей, измеряемая посредством специальных опросов. Также оценка эффективности во многом зависит от объекта оценки, а также от уровня измерения (макро-мезо-микро).

Таким образом, понятие эффективности является многогранным и может быть рассмотрено с нескольких ракурсов. Наиболее существенные из них представлены на *рисунке 1*.

Традиционная модель оценки эффективности строится на выявлении ряда критериев и их сопоставлении с затраченными ресурсами. Однако применительно к предоставлению спортивных услуг данная схема работает только в частном секторе. В общественном же секторе абсолютизация такого подхода неприемлема, т.к. в данном случае необходимо учитывать социальные последствия. Во многих случаях результат предоставления спортивных услуг не только не выражается прибылью, но и не проявляется немедленно.

Эффективность для спортивных организаций *не сводится к чисто экономическим результатам*. Ее оценка должна проводиться на базе совокупности показателей, каждый из которых характеризует определенную сторону деятельности:

- социальную;
- спортивную;
- экономическую.

Несмотря на процесс коммерциализации спортивной индустрии, экономическая сторона в оценке ее эффективности не должна превалировать — социальный и спортивный эффекты часто могут выступать в главенствующей роли. Экономическая эффективность в спорте не может являться определяющей при выборе тех или иных средств подготовки спортсменов. Однако критерии экономической эффективности наряду с социальной и спортивной могут помочь в установлении очередности проведения тех или иных мероприятий в условиях ограниченных финансовых ресурсов. При этом особенностью индустрии спорта является тот факт, что спортивные успехи часто трансформируются и в улучшение экономических показателей, что говорит

о тесной взаимосвязи всех направлений деятельности и сложной структуре организаций, представляющих сферу физической культуры и спорта.

Еще одним специфическим фактором, присущим индустрии спорта, является *сложность в прогнозировании экономического результата*. Например, затраты, связанные с подготовкой спортсменов, могут как превысить, так и не оправдать ожидания. В спорте часто нет четкой взаимосвязи между количеством затраченного труда и конечным результатом.

Наконец, понятие эффективности и подходы к ее оценке во многом определяются рассматриваемым объектом и целями его деятельности. Очевидно, что для спортивной федерации и частного клуба должны быть разработаны *специфические оценочные показатели*. Также в рамках оценки эффективности должна учитываться региональная составляющая, обусловленная климатическими факторами, уровнем развития экономики и исторически сложившимися особенностями в плане популярности того или иного вида спорта.

Таким образом, оценка эффективности в спорте осложнена необходимостью учитывать влияние сразу нескольких эффектов, которые могут иметь разнонаправленное действие и затрагивать ряд областей. Основная задача — добиться комплексного эффекта, обеспечивающего как решение чисто спортивных задач, так и должный социальный результат на условиях самоокупаемости с минимизацией привлечения бюджетных средств.

Известно, что основой любой модели оценки эффективности является система взаимоувязанных критериев. Индустрия спорта не является исключением и нуждается в формировании *индивидуального перечня индикаторов*, характеризующих эффективность ее развития.

Вопросы эффективности индустрии спорта в работах зарубежных исследователей

Уже начиная с 80-х гг. XX в. зарубежные ученые начали исследовать вопросы эффективности деятельности спортивных организаций с применением классических моделей.

Наибольшее распространение получили ресурсные и целевые модели (Frisby³; Vail⁴, Koski⁵, Papadimitriou⁶).

Ресурсный подход связывает эффективность с рациональным потреблением ресурсов. В части сопоставления затраченных ресурсов и полученного результата следует отметить применение модели *Data Envelopment Analysis (DEA)*. Так, Haas выделяет три различных подхода к измерению эффективности в спорте. Эти подходы включают в себя измерение эффективности на уровне отдельных игр, измерение управленческой

³ См.: Frisby W. The organizational structure and effectiveness of voluntary organization: the case of Canadian sport governing bodies. Journal of Park and Recreation Administration 3, 1986, pp. 61—74.

⁴ См.: Vail S.E. Organizational effectiveness and national sport governing bodies: a constituency approach [dissertation]. Université d'Ottawa, 1986.

⁵ См.: Koski P. Organizational effectiveness of finish sports clubs. Journal of Sport Management N 9, 1995, pp. 48—59.

⁶ См.: Papadimitriou D. How well Greek national sport organizations do? Perceptions of organizational effectiveness based on the multiple constituency approach. Proceedings of the Second European Congress on Sport Management, Florence, September-October 1994, pp. 505—518.

или тренерской эффективности и анализ эффективности команды за весь сезон. При этом эффективность команды может рассматриваться с двух сторон: достижение спортивных результатов и достижение экономических результатов. Это также влияет на выбор входов и выходов. Предложенная *Haas* модель получила широкую поддержку со стороны других исследователей (*Barros & Leach; Barros & Douvis; Kern* и др.).

Целевой подход исходит из эффективности достижения заданной цели. Отдельной разновидностью данного подхода может быть признан метод оценки, ориентированный на выполнение стратегии развития.

Концепция конкурирующих ценностей (*Competing Values Framework*) возникла из ряда эмпирических исследований, посвященных понятию организационной эффективности.

Джон Кэмпбелл и его коллеги⁷ предложили список из тридцати девяти индикаторов, определяющих, по их мнению, исчерпывающий набор критериев организационной эффективности. В дальнейшем этот список был проанализирован в работе *Quinn & Rohrbaugh*⁸. Каждый из тридцати девяти индикаторов эффективности был подвергнут статистическому анализу, что позволило выделить вертикальную и горизонтальную оси, по которым каждый из рассматриваемых индикаторов оказался в одной из четырех групп.

Сравнительный анализ различных подходов к оценке эффективности некоммерческих организаций, осуществленный *Rojas*⁹ показал, что подход конкурирующих ценностей является наиболее подходящим. К аналогичным выводам пришли *Shilbury & Moore*¹⁰.

При этом для построения полноценной модели оценки эффективности простого перечня критериев недостаточно, важна их *взаимозавязанность*. Также возникает необходимость мониторинга долгосрочного развития, соответствия достигнутых показателей стратегическим целям. Все эти тенденции нашли отражение в работе Каплана и Нортон «Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию»¹¹, которая увязывает в единую систему группу разрозненных показателей эффективности деятельности компании, а также ставит на первый план не значения отдельных критериев, а их взаимодействие и сбалансированность.

Оценка эффективности деятельности профессиональных спортивных клубов

Специфика деятельности профессиональных спортивных клубов (для командных видов спорта) в качестве предпринимательских структур связана в первую очередь со структурой их доходов и расходов, которая также может рассматриваться в качестве одного из критериев эффективности деятельности.

⁷ См.: *Campbell J., Brownas E., Peterson N., Dunnette M.* The Measurement of Organizational Effectiveness: A Review of Relevant Research and Opinion. Minneapolis: Navy Personnel Research and Development Center, Personnel Decisions, 1974.

⁸ См.: *Quinn R.E. & Rohrbaugh J.* (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29, pp. 363—377.

⁹ См.: *Rojas R.* A review of models for measuring organizational effectiveness among for-profit and nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership*, 11(1), 2000, pp. 97—104.

¹⁰ См.: *Shilbury D., Moore K.A.* A study of organizational effectiveness for National Olympic Sporting Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(1), 2006, pp. 5—38.

¹¹ См.: *Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П.* Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. ЗАО «Олимп-Бизнес». Москва. 2003.

Т а б л и ц а 1

Структура доходов и расходов спортивного клуба

№ п/п	Доходы	Расходы
1	Выручка в день проведения матчей (Matchday revenue) — доходы от продажи билетов (включая абонементы), еды, напитков и атрибутики, парковка	Покупка игроков (с учетом всех сопутствующих расходов, включая вознаграждение агентов)
2	Продажа прав телетрансляций матчей команды, как в местном чемпионате, так и в зарубежных турнирах	Зарплаты тренеров (в т.ч. отчисления за иностранных специалистов), игроков, административного персонала и неденежные компенсации (например, медицинское обслуживание, жилье, автомобили и предоставляемые бесплатно по льготным ценам товары и услуги)
3	Продажа фирменной продукции клуба	Операционные расходы, которые формирует аренда офиса, зарплата административного персонала, оплата консалтинговых услуг (как спортивных, так и финансовых, включая страхование)
4	Поступления от спонсоров	Обслуживание долгов
5	Реклама (например, на стадионе)	Налоги
6	Продажа и аренда игроков	Аренда стадиона, тренировочных баз
7	Участие в международных турнирах	Расходы на перелеты и проживание
8	Доходы, которые приносит собственный стадион: проведение выставок, концертов; сдача в аренду коммерческой недвижимости: офисы, торговые центры и гостиницы; продажа права наименования	Содержание детской академии
9	Медиасайт, собственный телеканал, радиостанция, полиграфия (программки)	Содержание второй команды и фарм-клубов
10	Доходы от побочного бизнеса, построенного на бренде клуба	Коммерческие, маркетинговые, рекламные расходы
11	Инвестиционный доход (процентный доход, доходы от аренды, роялти)	Расходы на спортивную форму и спортивные принадлежности, питание, страхование и медицинское обслуживание игроков
12	Прочие (например, продажа основных средств, выплаты со стороны международных федераций, вызов игроков в национальные сборные)	Себестоимость реализованной сувенирной продукции и прочих товаров

При этом нужно понимать, что выручка клуба очень сильно зависит от спортивных успехов: в одном сезоне команда может выиграть домашнее первенство и добиться успеха на международных турнирах, а в другом — показать куда более слабые результаты. А ведь достижения клуба влияют на все источники дохода: победы стимулируют продажу клубной атрибутики, привлекают новых болельщиков на стадионы и к экранам телевизоров, заставляют спонсоров быть более щедрыми, другими словами, возникает некая цепная реакция, позволяющая клубу в одном случае увеличить выручку, в другом — получить более скромные результаты или вообще оказаться в убытке¹². Сводная структура доходов и расходов спортивного клуба представлена в *таблице 1*.

¹² См.: Солнцев И.В. Финансы в футболе. М.: Издательство «Проспект», 2017.

Оценка эффективности деятельности профессионального спортивного клуба включает две составляющие: коммерческую и социальную. С учетом этого интерес представляют следующие показатели: спортивные результаты в разрезе международных и российских соревнований и их динамика; наличие детской академии, процент собственных воспитанников в составе основной команды и число воспитанников в национальных сборных командах разных возрастов; эффективность трансферной политики (попадание в основной состав, спортивные показатели); число игроков, выбывших по травме на срок более 3 месяцев за сезон, в динамике; число болельщиков по результатам нескольких независимых социологических исследований, а также по данным посещаемости интернет-сайтов и численности групп в социальных сетях в динамике; посещаемость матчей и заполняемость стадиона в динамике; соотношение привлеченного и собственного капитала; структура доходов клуба (максимальная диверсификация); темпы роста выручки и затрат; отношение зарплат игроков к общей выручке; отношение чистого долга к капиталу; отношение чистого долга к выручке; маржа операционной прибыли (Операционная прибыль/Выручка); отсутствие просроченной задолженности; бюджет клуба: стоимость одного турнирного очка, одной победы и др.

При этом при оценке эффективности деятельности профессионального спортивного клуба важно найти *баланс между коммерческими и социальными критериями*. Первые оценить довольно просто — главное, собрать и правильно интерпретировать финансовую информацию. Вторые в силу своей нематериальной природы идентифицировать куда сложнее.

Проблему также будет представлять присвоение весов, характеризующих важность того или иного показателя в итоговой модели. Например, как оценить молодого игрока, воспитанного в детской академии клуба, ставшего игроком национальной сборной и забившего решающий гол в финале чемпионата мира? А ведь победа в таком турнире окажет серьезный эффект и на социально-политическую обстановку в стране, станет стимулом для национальной гордости. В конечном итоге это может найти отражение и в экономических показателях.

Оценка эффективности деятельности региональных спортивных федераций

В работах зарубежных ученых понятие эффективности часто рассматривается в двух контекстах: *Effectiveness* и *Efficiency*. Это отличие наглядно проиллюстрировано в работе *Emmanuel Bayle & Alberto Madella*¹³. Эффективность традиционно определяется как способность достижения целей. Результативность же сравнивает затраченные средства и полученный результат, не принимая во внимание степень удовлетворения пользователя услуг. Для коммерческих компаний финансовая стоимость и активы представляют собой основной синтетический показатель эффективности. Очевидно, что для организаций, представляющих сферу услуг, подход, основанный на результативности, не применим. Однако

¹³ См.: *Bayle E. & Madella A.* Development of a taxonomy of performance for national sport organizations, *European Journal of Sport Science*, 2:2, 2002, pp. 1–21.

в то же время многие из таких организаций являются коммерческими, что делает необходимым учет не только степени удовлетворенности клиентов, но и затраченных ресурсов. Например, как справедливо отмечает *Andreff*¹⁴, международные спортивные федерации сегодня представляют из себя гибридные организации: в основном это некоммерческие объединения, но в то же время они ведут себя как крупные корпорации, что объясняется их растущей коммерциализацией. В отношении оценки эффективности деятельности последних *Bayle & Madella* было предложено 55 субъективных и 10 объективных критериев, которые были распределены на 6 групп.

Первая. Достижение лучших спортивных результатов и увеличение числа членов.

Вторая. Социальная политика.

Третья. Достижение институциональных целей.

Четвертая. Обеспечение необходимыми ресурсами и управление финансами.

Пятая. Улучшение медиапокрытия.

Шестая. Управление головным офисом и соответствие миссии.

Отдельный блок работ связан с предсказанием результатов выступлений на крупных спортивных соревнованиях, где, среди прочего, рассматриваются и факторы, определяющие подобные результаты¹⁵.

Еще одно направление исследований — это факторы, определяющие вовлеченность населения в занятия спортом (*Hovermann, Wicker*¹⁶). Авторы отмечают, что исследования, проведенные в таких странах, как Великобритания, Австралия и Китай, свидетельствуют о *наличии прямой зависимости между числом спортивных сооружений, их площадью и количеством занимающихся спортом*. При этом важно не просто наличие спортивных объектов, но и их транспортная доступность для населения.

Все чаще рассматриваются коррупционные риски, связанные с отсутствием подотчетности и прозрачности. С особым акцентом на управление футболом *Heywood, Unger & Wheatland*¹⁷ исследовали уровень прозрачности футбольных федераций во всем мире. В своем докладе на Transparency International они показывают, что 81% футбольных ассоциаций не имеют никаких финансовых отчетов в открытом доступе. Кроме того, только 15% федераций публикуют отчеты о своей деятельности.

Еще один элемент, характеризующий эффективность работы федераций, связан с корпоративной социальной ответственностью — *Corporate social responsibility* (далее — *CSR*), которая наиболее часто ассоциируется с

¹⁴ См.: *Andreff W.* Sport and financing. In W. Andreff & S. Szymanski (Eds.), *Handbook on the Economics of Sport* (pp. 271–298). Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

¹⁵ См., напр.: *Andreff W. & Andreff M.* Economic prediction of sport performances from the Beijing Olympics to the 2010 FIFA World Cup in South Africa: the notion of surprising sporting outcomes. В книге *The Economics of Competitive Sports*, Edward Elgar Publishing.

¹⁶ См., напр.: *Hovermann G., Wicker P.* Determinants of sport participation in the European Union // *European Journal for Sport and Society*. Т. 6, N 1, 2009, pp. 51–59; *Wicker P., Hallmann K., Breuer C.* Analyzing the impact of sport infrastructure on sport participation using geo-coded data: Evidence from multi-level models. *Sport management review*, N 16, 2013, pp. 54–67.

¹⁷ См.: *Heywood M., Unger D. & Wheatland B.* Transparency International: The Transparency International Football Governance League Table. Available at: https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2015_footballgovernanceleaguetable_e=2496456/31444500 (last accessed 08/11/2016).

соблюдением экологических правил (имеет непосредственное отношение к строительству стадионов), охраной труда работников, своевременностью всех платежей, помощи ветеранам (спорта), сиротам, лицам с ограниченными возможностями. Вопросам корпоративной социальной ответственности в футболе посвящены работы *Bayle*¹⁸, *Hamil & Morrow*¹⁹, *Kolyperas, Morrow & Sparks*²⁰, *Morrow*²¹. Отдельно необходимо отметить, что подобные показатели весьма трудно поддаются измерению.

Наконец, в части развития необходимо учитывать проведение федерацией образовательных программ для менеджеров, тренеров, судей, медицинских работников. Таким образом, количество курсов и студентов могло бы быть интересным показателем эффективности.

В качестве объекта оценки может выступать «уровень развития» отдельного вида спорта, в т.ч. и на региональном уровне. Как отмечают *Hylton & Bramham*²², данную категорию следует рассматривать как комплекс процессов, в которых принимает участие широкий спектр лиц, определяющих политику учреждений, организаций и специалистов. При этом сам термин «развитие спорта» объединяет сразу несколько направлений деятельности:

- массовость;
- социальная интеграция;
- поиск и развитие талантов;
- профессиональный спорт;
- вклад в систему образования, здравоохранения, социально-экономический блок.

Как отмечает *Collins*²³, развитие спорта представляет собой процесс, объединяющий в себе возможности, системы и структуры, и направленный на стимулирование населения к занятиям спортом либо к улучшению уровня спортивных достижений.

Таким образом, политика развития спорта представляет собой комплексное явление, которое не имеет единой трактовки. Один из самых распространенных подходов заключается в увеличении числа людей, занимающихся спортом, т.е., по сути, ограничивается массовостью. Однако это далеко не так, задача заключается в организации комплексной системы физической культуры и спорта, обеспечивающей возможности для развития как массового, так и профессионального спорта, и при этом стимулирующая смежные социальные сферы. Все эти направления должны найти отражение в системе показателей, свидетельствующих о комплексной эффективности развития конкретного вида спорта.

¹⁸ См.: *Bayle E.* Olympic social responsibility: A challenge for the future. *Sport in Society: Cultures, Commerce, Media, Politics*, N 19 (6), 2016, pp. 752–766.

¹⁹ См.: *Hamil S. & Morrow S.* Corporate social responsibility in the Scottish Premier League: Context and motivation. *European Sport Management Quarterly*, N 11 (2), 2011, pp. 143–170.

²⁰ См.: *Kolyperas D., Morrow S. & Sparks L.* Developing CSR in professional football clubs: Drivers and phases. *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*, N 15 (2), 2015, pp. 177–195.

²¹ См.: *Morrow S.* Corporate social responsibility in sport. In L. Robinson, P. Chelladurai, G. Bodet and P. Downward (Eds.), *Routledge handbook of sport management*. Abingdon, UK: Routledge, 2012, pp. 101–115.

²² См.: *Hylton K., Bramham P.* Sports development. Policy, process and practice. Second edition. Taylor & Francis e-Library, 2007.

²³ См.: *Collins M.* Sport development locally and regionally, Reading: Institute of Leisure and Amenity Management, 1995.

Отдельные критерии эффективности развития спорта можно встретить и в работах отечественных авторов.

В.В. Кузин²⁴ анализирует такие показатели, как численность коллективов физкультуры, спортивных клубов; численность занимающихся в секциях и группах по видам спорта. Ю.Н. Шедько²⁵ рассматривает количество спортивных сооружений, находящихся в федеральной/региональной/муниципальной/частной собственности; численность занимающихся спортом (численность регулярно занимающихся спортом /чел./, процент занимающихся от общей численности населения, количество организаций, предоставляющих физкультурно-оздоровительные услуги /ед./). П.К. Кузнецов²⁶ выделяет количественные и качественные показатели, характеризующие развитие массового спорта и спорта высших достижений. В исследовании под количественными показателями подразумеваются такие, как число коллективов физической культуры, численность физкультурников, число участников спортивных секций и соревнований, степень вовлеченности населения в спортивно-оздоровительное движение, широта спектра культивируемых видов спорта, число наград на международных спортивных соревнованиях, количество мастеров спорта различного класса, а также количество спортивных залов, стадионов и т.д.

Качественными показателями являются популярность и авторитет спорта внутри страны, место и роль физкультурно-оздоровительной деятельности в системе культурных и нравственных ценностей, международный статус института спорта страны, спортивных команд и отдельных спортсменов и т.д.

Е.А. Савенкова и Г.И. Попов²⁷ к факторам развития физической культуры и спорта (далее — ФКиС) относят численность населения, систематически занимающегося ФКиС; численность тренерско-преподавательского состава по видам спорта; численность женщин, систематически занимающихся ФКиС; численность детей 6—15 лет, занимающихся в специальных спортивных детских учреждениях; численность детей, занимающихся в специальных спортивных детских учреждениях на этапах подготовки (учебно-тренировочный и спортивного совершенствования); количество бассейнов; численность населения, занимающегося адаптивной физической культурой; результаты на международных соревнованиях (чемпионаты мира и Европы); результаты на всероссийских соревнованиях (чемпионаты России); привлечение внебюджетных средств; количество штатных специалистов (имеющих среднее специальное и высшее образование); количество членов сборных команд; количество спортивных залов; численность тренерско-преподавательского состава

²⁴ См.: Кузин В.В. Экономика массового спорта. М.: Издательство «Физическая культура», 2005.

²⁵ См.: Шедько Ю.Н. Устойчивое развитие социо-эколого-экономической системы «Регион» (подсистема: физическая культура и массовый спорт) // Вуз XXI век. 2015. № 1 (47). С. 188—201.

²⁶ См.: Кузнецов П.К. Массовый спорт в современной России: социальные факторы воспроизводства и развития: автореф. дис. канд. соц. наук: 22.00.04. СПб. 2013.

²⁷ См.: Савенкова Е.А. Аналитические соотношения для факторов, определяющих развитие физической культуры и спорта в регионах Российской Федерации / Е.А. Савенкова, Г.И. Попов // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. 2012. № 4 (86). С. 119—125.

в адаптивной физической культуре; количество организаций адаптивной физической культуры; бюджетное финансирование (руб./чел.); количество подготовленных мастеров спорта; количество плоскостных спортивных сооружений; фактическая единая пропускная способность спортивных сооружений; результаты на международных и всероссийских соревнованиях.

Существенный блок критериев оценки эффективности деятельности спортивных организаций содержится в нормативных документах, действующих на территории РФ²⁸.

Следует отметить, что большое число спортивных организаций, решающих разнообразные задачи на разных уровнях государственной власти, на практике *не всегда выступают частью одной системы*. Рассмотренные ранее показатели часто контролируются разными структурами, что осложняет их мониторинг и достижение нормативных значений. Кроме того, не формируется единой картины развития отдельных видов спорта, как в целом по стране, так и по отдельным регионам России. Однако нужно заметить, что ключевая роль и, что самое главное — инициатива в реализации программ развития принадлежит

²⁸ Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» (Письмо Министерства спорта РФ от 20 февраля 2015 г. № ЮН-04-07/1140) предусмотрено проведение независимой оценки качества оказания услуг; критерии оценки качества оказания общественно полезных услуг утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2016 г. № 1096. Федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016—2020 годы» (утв. Постановлением Правительства РФ от 21.01.2015 г. № 30) среди прочего содержит показатели ее социально-экономической эффективности; Постановлением Правительства РФ от 03.11.2012 г. № 1142 утвержден перечень соответствующих критериев, где наряду с такими разделами, как доходы населения, труд и занятость, демография и здравоохранение, образование и т.д., присутствует направление физической культуры и спорта, подразумевающее анализ доли населения (студентов и лиц с ограниченными возможностями), систематическое занимающегося физической культурой и спортом, в общей численности населения (процентов), единовременная пропускная способность объектов спорта, численность спортсменов субъекта РФ, включенных в список кандидатов в спортивные сборные команды, количество спортивных сооружений на 100 тыс. чел. населения. Постановлением Правительства РФ от 30.05.2013 г. № 456 установлены требования для получения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание адресной финансовой поддержки спортивным организациям, осуществляющим подготовку спортивного резерва для сборных команд РФ. См. также Приказ Минспорта России от 25.06.2013 г. № 452 «Об утверждении Порядка представления отчета о деятельности соответствующей общероссийской спортивной федерации»; Приказ Минспорттуризма РФ от 25.10.2010 г. № 1128 «О порядке составления и утверждения отчета о результатах деятельности федерального государственного учреждения, подведомственного Министерству спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации и об использовании закрепленного за ним федерального имущества». Отдельные требования к оценке качества услуг, оказываемых в области физической культуры и спорта, сформулированы в Методических рекомендациях по организации независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги в сфере физической культуры и спорта, утвержденных Приказом Минспорта России от 19 марта 2013 г. № 121. Приказом Росстата от 26.12.2013 г. № 500 утверждена годовая форма федерального статистического наблюдения № 5-ФК «Сведения по организациям, осуществляющим спортивную подготовку». Критерии отнесения видов спорта к базовым (которые также можно расценивать как критерии эффективности) содержатся в Приказе Министерства спорта Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № 244. Приказ Минспорта России № 427 от 02.06.2014 г. «О Всероссийском смотре-конкурсе на лучшую организацию физкультурно-спортивной работы в субъектах Российской Федерации» предусматривает оценку *работы субъектов РФ* по шести основным направлениям деятельности с присвоением баллов за каждое достижение.

спортивным федерациям, которые при этом не обладают всей полнотой полномочий для решения стоящих перед ними задач.

Рассмотренные выше нормативные документы устанавливают набор критериев, характеризующих эффективность деятельности спортивных организаций, контролируемых государственными структурами на разных уровнях управления. Все они в той или иной степени носят социальный характер и не имеют прямой цели получения прибыли.

При этом эффективность развития спорта должна рассматриваться на всех уровнях власти: на федеральном, региональном и местном.

Если говорить об индустрии спорта в целом, то в последние годы очевиден тренд роста затрат на ее финансирование: несмотря на снижение в 2015 и 2016 гг., вызванное общим ухудшением экономического положения, в целом очевиден положительный тренд (см. рис. 2).

Отчасти такая политика дает свои результаты: растет число занимающихся (практически по всем видам спорта — см. рис. 3) и объектов инфраструктуры. Однако количественный рост не всегда приводит к качественным изменениям. На региональном уровне финансирование отдельных видов спорта часто определяется персональными пристрастиями руководства субъекта Федерации, а не эффективностью работы региональной федерации. При этом внедряются и прогрессивные рейтинговые методики, ставящие объем средств, выделяемых на тот или иной вид спорта, в зависимость от результата деятельности по итогам года.

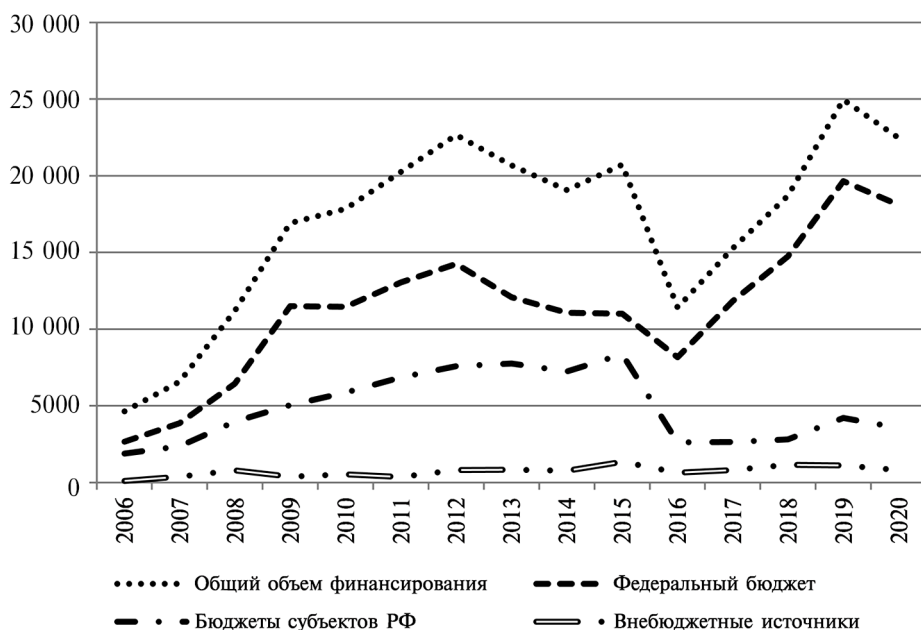


Рис. 2. Финансирование физической культуры и спорта в РФ в 2006–2020 гг., млн руб.

Источник: Постановление Правительства РФ от 11 января 2006 г. № 7 «О федеральной целевой программе „Развитие физической культуры и спорта в РФ на 2006–2015 годы”»; Постановление Правительства РФ от 21.01.2015 г. № 30 «О федеральной целевой программе „Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы”».

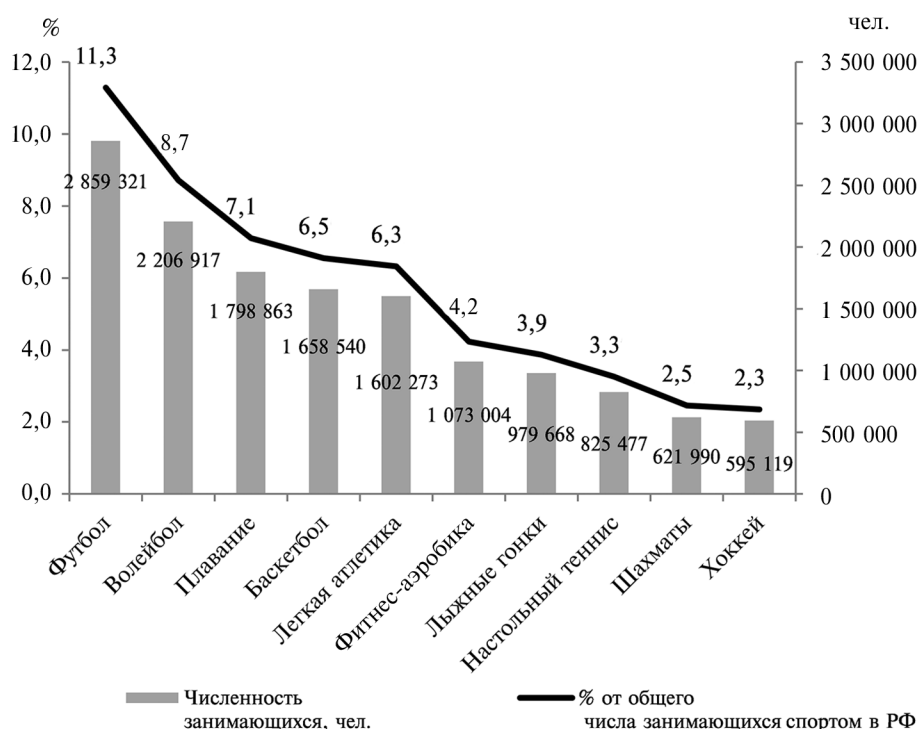


Рис. 3. Виды спорта, характеризующиеся наибольшей численностью занимающихся в РФ

Источник: Сводный отчет по форме федерального статистического наблюдения № 1-ФК «Сведения о физической культуре и спорте» за 2016 г.

Для комплексной оценки эффективности развития индустрии спорта в целом, отдельных видов спорта или деятельности спортивных организаций необходимо разработать *многокритериальную систему, объединяющую в себе целый ряд показателей* и дающую возможность сформировать *интегрированный показатель эффективности*. Подобные системы уже установлены рядом нормативных документов как для Российской Федерации в целом, так и для отдельных видов спорта и регионов²⁹.

На уровне конкретного региона помимо общих показателей, рассмотренных выше, необходимо принимать во внимание ряд специфических показателей, а именно:

- климатические условия;
- численность населения;
- валовый региональный продукт.

Данные показатели могут учитываться в рейтинговых моделях как корректоры, отражающие возможности отдельного региона, оказывающие непосредственное влияние на конечный результат и его эффективность.

²⁹ См.: Солнцев И.В. Построение системы управления региональными спортивными федерациями на базе рейтингов (на примере футбола) // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 5 (428). С. 177—187.

При этом нужно учитывать, что все субъекты индустрии спорта оказывают влияние как на экономику, так и на социальную сферу.

В сфере экономики речь идет о распределении расходов населения, формировании доходов спортивных организаций, снижении расходов на здравоохранение, повышении производительности труда, формировании новых рабочих мест, снижении безработицы, экономическом эффекте от проведения крупных спортивных соревнований. В социальной сфере на первый план выдвигаются такие моменты, как удовлетворение потребностей населения в области отдыха и развлечений, укрепление здоровья, рост продолжительности жизни, улучшение спортивных результатов на международной арене и, как следствие, позитивные имиджевые эффекты, снижение преступности и социальной напряженности, изменения неблагоприятных демографических тенденций, снижение числа обращений населения в медицинские организации.

* * *

Таким образом, взаимосвязь экономической и социальной природы спортивных услуг позволяет рассматривать *спорт как социально-экономическую категорию*. Само понятие эффективности в спортивной индустрии носит двойственный характер и определяется целями отдельно взятой организации. В большинстве случаев эффективность деятельности не может оцениваться по объему доходов, затрат и прибыли. На первый план должны выходить другие показатели, характеризующие спортивные достижения, эффекты, оказываемые на уровень жизни населения, здравоохранение, производительность труда, преступность и т.д. Для коммерческих организаций, работающих в индустрии спорта, подобные «социальные» показатели должны рассматриваться в совокупности с критериями экономической эффективности, нацеленными на увеличение их стоимости для всех заинтересованных сторон.

В целом взаимосвязь экономических и социальных свойств, характерных для спортивных услуг, требует создания модели оценки эффективности, учитывающей оба эти направления. Обоснованию показателей, формирующих подобную модель, их весов в итоговой интегрированной оценке и интерпретации результатов будет посвящено дальнейшее исследование.

Рашад КУРБАНОВ, Асия БЕЛЯЛОВА

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА

Союзное государство Беларуси и России — старейшее из ныне действующих интеграционных объединений на евразийском пространстве. Названное государство, несомненно, является одной из «фундаментальных опор» формирующейся архитектуры евразийской интеграции. За 20 лет своего существования Союзным государством проделана огромная работа на пути единения народов Беларуси и России, и еще больше предстоит сделать. В статье особое внимание уделено правовой сфере сотрудничества двух стран — членов Союзного государства. Проведенный анализ позволил выявить как положительные результаты сотрудничества, так и проблемные вопросы. В статье предлагаются возможные пути преодоления существующих проблем.

Ключевые слова: Беларусь, гармонизация, евразийское право, евразийское пространство, законодательство, интеграция, правовое сотрудничество, Россия, Союзное государство, союзное строительство, унификация

В условиях обострившейся в XXI в. мировой конкуренции Беларусь и Россия, имея за плечами «комплекс» схожих проблем (экономических, демографических, миграционных, проблем рождаемости, смертности трудоспособного населения и т.д.), столкнулись с одинаковыми вызовами. В сложившихся обстоятельствах, как никогда, важным становится поиск направлений сотрудничества в решении стоящих проблем. Успешной реализации взаимовыгодного сотрудничества во многом способствуют такие факторы, как общее историческое прошлое, до недавнего времени существующие единые кооперативные связи, культурная и языковая близость и желание двух народов вместе противостоять современным вызовам и угрозам.

Одним из крупных политических событий стал визит в октябре 2008 г. в Минск предстоятеля Русской православной церкви Патриарха Алексия II для участия в торжествах, посвященных 1020-летию Крещения Руси. Шестой на тот момент его визит в Беларусь и встреча с белорусским Президентом, безусловно, подтверждают духовное единство наших стран и необходимость сохранения общих традиций¹.

¹ Алексей II: «Беларусь и Россия должны сохранить единство православия» / URL: www.postkomsg.com/news/monitoring_smi/176361/.

На заседании Высшего Государственного Совета Союзного государства 25 февраля 2016 г. Президент РФ В. Путин отметил: «Совместные проекты подтверждают, что 20 лет назад был выбран правильный вектор развития»².

Результаты сотрудничества

Так каких же результатов удалось достичь Беларуси и России на пути единения двух братских народов и в чем заключается успех Союзного государства?

Основная цель создания Союзного государства заключается в повышении уровня жизни в двух странах, укреплении сотрудничества в политической, экономической и социальной сферах, обеспечении социально-экономического развития Беларуси и России. По истечении 20 лет существования Союза во многих сферах общественной жизни *сотрудничество наших стран следует признать успешным.*

Экономическая сфера сотрудничества Беларуси и России представляет собой одно из приоритетных направлений взаимодействия двух стран. И огромная заслуга Союзного государства в этом вопросе заключается в том, что именно на его основе был образован Таможенный союз, а в дальнейшем и Евразийский экономический союз. В рамках Союзного государства развивается торгово-экономическое и таможенное сотрудничество, взаимодействие в сфере макроэкономики, промышленности, рыбного хозяйства, малого и среднего предпринимательства, статистики, сельского хозяйства, энергетики и связи. Функционируют Таможенный комитет Союзного государства, Комиссия по тарифному и нетарифному регулированию, совместные коллегии Министерства промышленности РБ и Министерства промышленности и торговли РФ, Министерства сельского хозяйства РФ и Министерства сельского хозяйства и продовольствия РБ, Совет гражданской авиации Союзного государства, Координационная комиссия по формированию и обеспечению функционирования объединенной транспортной системы Союзного государства и т.д. Важное значение имеет межрегиональное сотрудничество, в т.ч. деятельность Советов делового сотрудничества Беларуси и России³ и ежегодное проведение под эгидой Совета Федерации ФС РФ и Совета Республики Национального Собрания РБ Форума регионов Беларуси и России.

Финансово-бюджетная сфера также является сферой сотрудничества сторон. Функционирует Межбанковский валютный союз, совместные коллегии Министерства по налогам и сборам РБ и Федеральной налоговой службы РФ.

² См.: Кручинин А. В. Путин и А. Лукашенко обсудили вопросы развития Союзного государства России и Белоруссии / URL: www.itv.ru.

³ Республикой Беларусь были установлены прямые торговые связи практически со всеми субъектами РФ, причем около 70 из них связаны соглашениями о сотрудничестве (см. подробнее: Союзное государство Беларуси и России. От Сообщества к Союзному государству: монография / под ред. Г.А. Рапоты, Р.А. Курбанова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 228).

Договор о создании Союзного государства содержит целую главу, посвященную вопросам формирования и исполнения союзного бюджета (гл. IV). На совместных коллегиях Комитета государственного контроля РБ и Счетной палаты РФ рассматриваются отчеты Совета Министров Союзного государства об исполнении бюджета СГ, результаты контроля за расходованием средств союзного бюджета на реализацию союзных программ и т.д.

Союзные проекты приносят огромный экономический и социальный эффект. За все время их реализации на территории Беларуси и России были созданы десятки тысяч рабочих мест, внедрены уникальные по мировым стандартам разработки, накоплен ценнейший интеграционный опыт. Идет работа «...над почти двумя десятками программ и концепций программ в области безопасности, высоких технологий, космоса, медицины, здравоохранения и т.д.»⁴.

Особое внимание на пути единения обе страны уделяют одному из ключевых вопросов сотрудничества — обеспечению социального равенства граждан и созданию единого рынка труда. И в данной сфере Беларуси и России удалось достигнуть показательных успехов.

Как отмечает Государственный секретарь Союзного государства Г.А. Рапота: «...по ряду позиций Союзное государство находится на передовом рубеже. Достаточно напомнить, что между Беларусью и Россией нет границы, нет ни таможенного, ни пограничного контроля. Думаю, это самое важное достижение, хотя можно привести много других примеров...»⁵.

В рамках Союзного государства функционирует Межведомственная группа по рассмотрению вопросов обеспечения равных прав граждан Беларуси и России, сторонами была проведена колоссальная работа по принятию нормативных актов в целях обеспечения равных прав граждан Союзного государства. По итогам работы можно констатировать о формировании в рамках Союзного государства единого социального пространства.

Благодаря проделанной работе белорусы и россияне имеют равные права в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях труда; обеспечивается взаимное признание трудового стажа, создано единое миграционное пространство и общее образовательное пространство, отменен разрешительный порядок найма на работу. Народы двух государств имеют равные права на получение образования на территории Союзного государства (действует межправительственное соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях). В российских вузах в настоящее время учатся около 20 тыс. белорусов, в Беларуси — около 2 тыс. россиян⁶. Функционируют совместные коллегии Министерства образования и науки РФ, Министерства образования РБ и Государственного комитета по технологиям и науке РБ. Подписано соглашение, регулирующее порядок оказания медицинской помощи, закрепляющее равные

⁴ Союзное государство Беларуси и России. От Сообщества к Союзному государству: монография / под ред. Г.А. Рапоты, Р.А. Курбанова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 15.

⁵ Там же. С. 12.

⁶ Там же. С. 14.

права граждан на получение медицинской помощи, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения для отдельных категорий граждан обоих государств.

Как отметил Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко 17 октября 2014 г. на пресс-конференции с журналистами российских региональных средств массовой информации, «...Союзное государство — это поистине уникальное интеграционное образование на постсоветском пространстве. Оно позволяет нам обеспечить на деле равенство социальных прав граждан наших стран»⁷.

Стороны сотрудничают в сфере молодежной политики, физической культуры, спорта и туризма, формирования единого культурного пространства и общего информационного пространства Союзного государства. В союзном информационном поле работает ряд средств массовой информации, в т.ч. Телерадиовещательная организация Союзного государства, выходят периодическое издание Парламентского Собрания Беларуси и России — газета «Союзное вече», периодическое издание Совета министров СГ — газета «Союз. Беларусь — Россия», журнал «Союзное государство».

В сфере культуры политика Союзного государства направлена на сохранение общих исторических ценностей, развитие творческой активности и культурного сотрудничества народов Беларуси и России. Регулярно проводятся совместные фестивали, в т.ч. Международный фестиваль искусств «Славянский базар в Витебске», а также гастрольные выступления известных артистов эстрады, кино и театра. Была учреждена премия в области литературы и искусства, которая вручается ежегодно на протяжении уже 14 лет. Особое место занимает взаимодействие в рамках коллегий Министерства культуры РБ и Министерства культуры РФ.

Особо необходимо отметить сотрудничество сторон в области формирования единого научно-технологического пространства, являющегося одной из приоритетных сфер белорусско-российской интеграции. Стороны взаимодействуют в рамках совместных заседаний коллегий Государственного комитета по науке и технологиям РБ и Министерства образования и науки РФ, совместной Российско-Белорусской комиссии по научно-техническому сотрудничеству, совместных заседаний президиумов Российской академии наук и Национальной академии наук Беларуси, Межакадемического совета по проблемам развития Союзного государства.

Следует также отметить уникальный, не имеющий в мировой практике аналога интеграционный опыт Беларуси и России по преодолению последствий аварии на Чернобыльской АЭС и в реализации союзных программ.

Весьма значимые результаты достигнуты в сфере внешней политики, чему свидетельствует осуществление согласованной позиции по всем вопросам на международной арене. Страны стали верными союзниками на всех уровнях, от региональных контактов до крупнейших международных организаций. Беларусь и Россия по принципу взаимности отстаивают

⁷ Пресс-конференция Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко журналистам российских региональных средств массовой информации / URL: rg.ru/2014/10/23/lukashenko.html.

ключевые внешнеполитические интересы друг друга. С 1999 г. проводятся ежегодные совместные заседания коллегий МИД РФ и МИД РБ.

Одной из сфер, в которых также удалось достигнуть высоких реальных достижений, является сфера военного сотрудничества, в рамках которого Россия и Беларусь взаимодействуют в сфере обороны, безопасности и защиты в сфере информационных ресурсов. Отметим, что аналога белорусско-российского военного сотрудничества нет на всем постсоветском пространстве. В рамках Союзного государства проводятся заседания совместных коллегий министерств обороны РФ и РБ, Объединенного совета транспортных войск РБ и Железнодорожных войск Вооруженных сил РФ, принята Военная доктрина Союзного государства, разработана Концепция совместной оборонной политики, создана и успешно функционирует региональная группировка войск, действует единая региональная система противовоздушной обороны (далее — ЕРС ПВО). Ежегодно проводятся российско-белорусские военные учения, функционирует Белорусско-Российская комиссия по военно-техническому сотрудничеству.

В рамках Союзного государства сформирован Пограничный комитет Союзного государства, разработан механизм осуществления взаимодействия между Пограничной службой ФСБ России и Государственным пограничным комитетом Республики Беларусь, проводятся различные совместные мероприятия, активно развиваются прямые межведомственные связи между органами юстиции и правоохранительными органами Союзного государства и т.д.

Правовая интеграция

В соответствии с Договором о создании Союзного государства Беларусь и Россия идут *по пути гармонизации и унификации национального законодательства*.

При этом к совместному ведению Союзного государства и государств-участников относится гармонизация и унификация законодательства государств-участников, а к исключительному ведению Союзного государства — единое законодательство об иностранных инвестициях. Ст. 20 Договора о его создании также предусматривает, что в Союзном государстве действует унифицированное, а затем и единое законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, в т.ч. гражданское и налоговое законодательство.

В сфере правовой интеграции наибольших успехов удалось достичь в области унификации и гармонизации таможенного законодательства и банковской деятельности. Сближение правовой базы произошло и в социальной сфере. Предусмотрена унификация миграционного и налогового законодательства.

Важной сферой взаимодействия двух стран является межведомственное сотрудничество. В настоящее время действуют более 40 межведомственных комиссий, советов, рабочих групп. Их деятельность в той или иной мере затрагивает вопросы правовой гармонизации и унификации.

Так, на первом заседании совместной коллегии Министерства промышленности Республики Беларусь и Министерства промышленности и торговли Российской Федерации 1 декабря 2015 г. в формате видеоконференции были рассмотрены вопросы синхронизации промышленного законодательства Беларуси и России.

Вопросы гармонизации и унификации законодательства предусмотрены в рамках деятельности Объединенной коллегии министерств юстиции государств — участников Союзного государства⁸, Объединенной коллегии министерств внутренних дел Союзного государства⁹, рабочей группы по подготовке Проекта программы по взаимодействию уголовно-исполнительных систем Беларуси и России, Объединенной коллегии Генеральной прокуратуры Республики Беларусь и Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹⁰, совместных заседаний коллегий Следственного комитета Российской Федерации и Следственного комитета Республики Беларусь¹¹.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией было подписано 25 декабря 2013 г. в Москве¹². Ст. 9 названного Соглашения предусматривает взаимодействие в целях унификации законодательства, регулирующего вопросы противодействия коррупции, а также введения антикоррупционных стандартов. Иначе говоря, речь идет об установлении для соответствующей сферы правового регулирования единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

Это особенно важно в целях формирования единого подхода законодателя. В тот период, когда в России в 2008 г. был принят первый закон «О противодействии коррупции», в Республике Беларусь аналогичный закон принимался уже в третьей редакции¹³. Очевидно, что борьба с коррупцией должна, с одной стороны, предусматривать общие правовые нормы, с другой — основываться на схожем уровне сознания граждан Союзного государства. В условиях существования возможности

⁸ Соглашение о сотрудничестве между Министерством юстиции Республики Беларусь и Министерством юстиции Российской Федерации 2003 г. Министерства юстиции Беларуси и России являются ответственными за унификацию и гармонизацию законодательства Беларуси и России (см.: Положение об Объединенной коллегии министерств юстиции государств — участников Союзного государства от 21 мая 2002 г.) / URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/mdogov/megd1059.htm>.

⁹ См.: Положение об Объединенной коллегии министерств внутренних дел Союзного государства от 12 марта 1998 г. / URL: https://xn--blaew.xn--plai/upload/site1/folder_page/001/822/808/Polozhenie_Obed_kolleg_Soyuzn_gos.pdf.

¹⁰ Соглашение о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой Республики Беларусь и Генеральной прокуратурой Российской Федерации (24 апреля 2009 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 26 мая 2009 г. № 122, 3/2262.

¹¹ Официальный сайт Следственного комитета РФ. Новости от 23.05.2016 г. / URL: <http://sledcom.ru/>.

¹² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией от 25 декабря 2013 г. // Бюллетень международных договоров. 2014. № 11. С. 74—79.

¹³ Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» № 165-З от 20.07.2006 г.

избирательного и неодинакового применения правовых норм построить единое пространство будет весьма сложно.

Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о повышении эффективности взаимодействия в борьбе с преступностью, подписанное 15 сентября 2014 г.¹⁴, предусматривает не унификацию, а гармонизацию национального законодательства в области борьбы с преступностью.

Интеграция правового пространства Беларуси и России осуществляется не только на уровне органов государственной власти. Сотрудничество общественных организаций обоих государств обеспечивает своего рода «диффузию» правовых систем Беларуси и России.

Так, в феврале 2009 г. в целях содействия укреплению профессиональных связей между юристами двух стран, осуществления обмена информацией и научными публикациями, организации совместных исследовательских проектов и т.д. было подписано Соглашение о взаимодействии между общественным объединением «Белорусский республиканский союз юристов» и Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России». В рамках указанного Соглашения в 2009 г. была учреждена Комиссия по правовым аспектам Союзного государства¹⁵. Целями ее создания стало сближение законодательства этих государств, унификация и гармонизация его применения¹⁶.

Особого внимания заслуживает деятельность Комиссии Парламентского собрания Союза Беларуси и России по законодательству и Регламенту об активном привлечении к сближению национального законодательства двух стран правовых научных учреждений Беларуси и России¹⁷. Так, например, Комиссия посчитала целесообразным внести в проект бюджета Союзного государства на 2017 г. поправки, предусматривающие финансирование разработки ведущими правовыми научными учреждениями Беларуси и России соответствующих предложений.

Несмотря на достигнутые результаты, в процессе союзной интеграции *сохраняется множество проблем, требующих дальнейшего согласования*. При этом необходимо принимать во внимание наличие и формирование в настоящее время очень объемного и громоздкого по своей конфигурации евразийского регионального права на территории Беларуси и России. Оно включает в себя как право Союзного государства, так и системы права СНГ, ЕАЭС, ОДКБ и других евразийских организаций, созданных с участием Беларуси или России, а также собственные национальные правовые системы этих стран.

¹⁴ Документ был опубликован на сайте правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.06.2015, № 0001201506040002.

¹⁵ Решение Президиума АЮР от 8 апреля 2008 г. В дальнейшем была переименована в Комиссию по правовым аспектам Союзного государства и ЕАЭС.

¹⁶ См.: *Хорошилова Т.* Как граждане одной страны / Российская газета. Союз. Беларусь — Россия. № 394 (0).

¹⁷ Решение Комиссии Парламентского собрания по законодательству и Регламенту от 24.05.2016 г. № 3 (84)-5 «О разработке ведущими правовыми научными учреждениями Беларуси и России предложений по сближению законодательства и проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации».

Также следует учитывать противоречия в понимании правовой природы Союзного государства, отсутствие Конституционного акта, принятие которого было запланировано еще давно, вопросы введения единой валюты и определение правового статуса гражданина Союзного государства и т.д.

Представляется, что все перечисленное, представляя собой факторы, тормозящие интеграционные процессы в рамках Союзного государства, имеет *производный характер*. Главным является то, что органы Союзного государства, по сути, *не обладают свойством органов государственной власти*.

Так, важнейшим признаком государства является публичная власть. И хотя в соответствии с принятым учредительным актом Союзное государство располагает необходимым аппаратом, эти органы лишены суверенного и принудительного характера власти. «Союзное государство в самой безусловной и необходимой форме определяется как государство, объединяющее государства, сохраняющие свой национальный суверенитет»¹⁸.

Наряду с нормами Договора, которые характеризуют Союзное государство как межгосударственное объединение, ему, несомненно, свойственны признаки федеративного образования. По мнению ряда ученых, Союзное государство представляет собой конфедеративную интеграционную модель. Иная позиция может заключаться в сочетании в Союзном государстве черт не только конфедерации, но и федерации.

Многие создаваемые в настоящее время межгосударственные объединения имеют двойственную правовую природу, именно это позволяет определить их как межгосударственные объединения особого рода (*sui generis*), обладающие международной правосубъектностью в пределах, установленных учредительными документами¹⁹.

Союзное государство, по нашему мнению, не подпадает под «классические» интеграционные формы. Безусловно, ему присущи черты конфедерации. Вместе с тем у Союзного государства есть черты, характерные и для федерации. В их числе единое гражданство, единое экономическое пространство, наличие движимого и недвижимого имущества у самого Союзного государства, бюджет, государственная атрибутика и т.д. Принципам федерализма соответствует и приоритет союзных норм перед национальными правовыми нормами стран — его участниц. Поэтому следует согласиться с мнением о создании международного объединения *sui generis, совмещающего черты конфедерации и федерации*. Именно так и позиционируется Союзное государство в согласованном проекте Конституционного акта.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о правовом статусе Союзного государства. В частности, п. 2 ст. 6 Договора о создании Союзного государства государства-участники сохраняют свое членство

¹⁸ Головкин А.А., Судас А.П. Конституционный акт Союзного государства // Юридический журнал. 2006. № 3. С. 8.

¹⁹ См., напр.: Малинин С.А. Правосубъектность международных организаций / С.А. Малинин, Т.М. Ковалева // Правоведение. 1992. № 5. С. 61—62; Лоханская О.С. Объединения государств: общетеоретические и международный вопросы / URL: <http://www.allpravo>.

в ООН и других международных организациях. Вместе с тем предусмотрена возможность единого членства в международных организациях, других международных объединениях, которая определяется государствами-участниками по взаимной договоренности.

Заслуживает внимания и то, что ст. 17 в рамках определения исключительной компетенции Союзного государства предусматривает его право на международную деятельность и международные договоры по вопросам, отнесенным к его исключительному ведению. Договор о создании Союзного государства не предусматривает образования специального ведомства иностранных дел. При этом компетенция его органов не позволяет однозначно определить подведомственность решения подобной категории вопросов. Так, в числе функций председателя Высшего Государственного Совета значится ведение по поручению Совета международных переговоров и подписание от имени Союзного государства международных договоров, представление Союзного государства в отношениях с иностранными государствами и международными организациями. В то же время эти вопросы Договором не отнесены к компетенции Высшего Государственного Совета (один из вариантов: предполагается, что они входят в число «важнейших вопросов развития Союзного государства» (п. 1 ст. 35 Договора).

Следует принимать во внимание, что в Уставе Организации Объединенных Наций²⁰ довольно четко закреплён институт регистрации международных договоров и соглашений, заключаемых любыми членами ООН. В соответствии со ст. 102 «Всякий договор и всякое международное соглашение, заключенные любым членом Организации после вступления в силу настоящего Устава, должны быть при первой возможности зарегистрированы в Секретариате и им опубликованы». Таким образом, все международные договоры и соглашения, вступившие в силу между двумя или более сторонами, подлежат регистрации. П. 2 ст. 102 предусматривает последствия несоблюдения требования о регистрации, указывая на невозможность ссылаться на незарегистрированный договор в органах ООН. Отметим, что и Россия, и Беларусь являются членами ООН и обязаны соблюдать данные требования.

В этой связи в российской доктрине отмечалось, что в сравнении с регламентацией данного вопроса в Уставе Союза Беларуси и России, в Договоре о создании Союзного государства этого не было предусмотрено²¹.

Так, ст. 4 Устава Союза Беларуси и России прямо закрепляла, что в рамках полномочий, предоставленных Уставом, Союз обладает международной правосубъектностью. Организация Объединенных Наций признала международную правосубъектность Союза, зарегистрировав в сентябре 1997 г. Договор о Союзе Беларуси и России и Устав Союза. При этом можно, конечно, рассуждать о правосубъектности Союзного

²⁰ Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М. 1956. С. 14—47.

²¹ См.: Михайлова С.Ю. Некоторые аспекты международной правосубъектности конфедерации // Правовая система и вызовы современности: Сборник материалов международной научной конференции. Уфа: РИО БашГУ, 2006. С. 96—100.

государства исходя из правопреемства Союза Беларуси и России, но с позиции права следует руководствоваться положениями учредительного акта Союзного государства.

Анализ показывает, что институциональная системы Союзного государства и полномочия союзных органов до сих пор отличаются недостаточной проработанностью. Очевидно, что требуется *реформирование системы союзных органов с уточнением и дополнением их полномочий. Прежде всего, на наш взгляд, требуется доработка учредительного документа Союзного государства* — Договора о его создании. Это касается прежде всего вопросов полномочий союзных органов и порядка их формирования. А один из главных и весьма успешных инструментов российско-белорусской интеграции — союзные программы — требуют существенного совершенствования в части механизма их разработки и принятия.

Отдельно следует выделить проблемы институциональной организации Союзного государства. Ряд союзных органов, которые было запланировано создать, так и не были созданы. В первую очередь речь идет о Парламенте Союзного государства, о судебном органе (союзном суде), Счетной палате, а также о Комиссии по правам человека. Создание этих структур — путь к распространению евразийских ценностей, повышению роли евразийского полюса на мировой арене.

Большое значение для успешного выполнения целей, поставленных в Договоре о создании Союзного государства, является формирование эффективной, отвечающей общим интересам *системы исполнительной власти*. И в данном случае особое внимание следует уделить именно полномочиям и составу Совета министров Союзного государства, а также Постоянному комитету. Роль последнего, учитывая, что именно этот орган обеспечивает практическое воссоединение двух стран, нами предлагается усилить, наделив его более обширными полномочиями.

Одновременно следует усилить контроль за исполнением его полномочий со стороны Высшего Государственного Совета. Кроме того, следует четко уточнить круг «важнейших вопросов развития Союзного государства», по которым принимаются решения исключительно Высшим Государственным Советом.

Еще одна проблема, на которую следует обратить внимание, заключается в том, что *нет правовой определенности в разграничении компетенции основных отраслевых и функциональных органов Союзного государства и рабочих органов*, создаваемых институциональными органами Союзного государства.

Проблему можно проиллюстрировать на примере Совета министров и созданной им Группы высокого уровня. В частности, напомним, что в соответствии со ст. 46 Договора о создании Союзного государства Совет министров уполномочен вносить в Высший Государственный Совет предложения по формированию отраслевых и функциональных органов государства, а Высший Государственный Совет, в свою очередь, принимает непосредственное решение об образовании таких органов. Как мы уже отмечали, Совет министров своим Постановлением от 18 июля 2012 г. № 26 принял решение об образовании Группы высокого уровня, которая является постоянно действующим рабочим органом Совета

министров. Однако ни учредительный договор Союзного государства, ни Положение о Совете министров Союзного государства²² не закрепляют полномочий Совета министров по самостоятельному созданию каких-либо органов.

Наиболее серьезной проблемой на пути достижения поставленных целей может стать *отсутствие механизма реализации решений*, принимаемых органами Союзного государства, и как следствие — ограничение возможности воздействовать на национальные органы исполнительной власти двух стран. Решения Высшего Госсовета, Совета министров, Группы высокого уровня не являются решениями прямого действия для большинства исполнительных органов. А вот для Постоянного Комитета Союзного государства решения в валютно-финансовой, бюджетной сферах являются решениями прямого действия. Остальные вопросы требуют подтверждения на национальных уровнях, но де-факто эти решения являются обязательными для исполнения сторонами.

Касательно взаимодействия на ведомственном уровне, несмотря на наличие большого количества совместных коллегий и рабочих групп, следует отметить, что в деятельности некоторых из них *полностью отсутствуют указания на взаимодействие в рамках Союзного государства*.

Эффективность взаимодействия государств в рамках региональных объединений во многом обусловлена также наличием механизма принуждения и в первую очередь посредством применения мер централизованного воздействия, т.е. санкций. При этом одним из наиболее действенных механизмов воздействия на правонарушителя является лишение его возможности пользоваться теми привилегиями, которые ему были предоставлены уставными документами регионального объединения и нормами его вторичного права. Также распространенными мерами ответственности за неисполнение обязательных предписаний права регионального образования являются штрафные санкции и временное приостановление членства в организации.

Например, Европейская Комиссия в качестве дополнительной меры воздействия на «провинившееся» государство за неисполнение директив ЕС может инициировать наложение на него штрафа (контроль за их реализацией также осуществляет Суд Европейского союза, который может отменить соответствующее решение или снизить размер штрафных санкций).

Весьма разнообразные меры ответственности государств действовали также в рамках ЕврАзЭС. В отношении страны — члена ЕврАзЭС компетентным органом могло быть принято решение о публичном выражении осуждения его поведения, наложении штрафа, а также о временном приостановлении членства в организации.

Следует отметить, что полномочием налагать штрафные санкции на государства-нарушители наделены судебные органы интеграционных организаций и иных регионов.

Приоритет ряда норм союзного законодательства над национальным правом Беларуси и России прямо предусмотрен в Договоре

²² Положение о Совете министров Союзного государства, утв. Постановлением Высшего Государственного Совета Союзного государства от 27.06.2000 г. № 12.

о создании Союзного государства. В соответствии с п. 2 ст. 60 акта в случае коллизии нормы закона или декрета Союзного государства и нормы внутреннего закона государства-участника первые имеют преимущественную силу. Однако данное положение не применяется к коллизии норм закона или декрета Союзного государства и норм, содержащихся в конституциях и конституционных актах государств-участников. Вместе с тем, учитывая, что положения законов и иных национальных актов не должны противоречить конституциям, данное положение теряет свое правовое значение.

В соответствии с Конституцией РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации прямо включены в ее правовую систему. Если правила международных договоров Российской Федерации в какой-либо части противоречат действующим российским законам, то применению подлежат правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). В российской доктрине нет единства в толковании ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Одни авторы говорят о приоритете норм международного права над правом национальным, включая и нормы Конституции²³. Другие — утверждают о верховенстве конституционных положений в системе российского права, отрицая приоритет норм международных актов над основным законом²⁴.

Относительно Основного закона Республики Беларусь следует отметить отсутствие какого-либо указания на соотношение норм международного права и национального законодательства. Все ее органы и должностные лица должны действовать в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (ст. 7 Конституции Беларуси). Правовые акты или их отдельные положения, признанные в установленном законом порядке противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы.

В соответствии со ст. 8 Основного закона Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства; в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них. При этом белорусская Конституция прямо запрещает заключение международных договоров, которые противоречат ее положениям.

Таким образом, отсутствие единых подходов к конституционному закреплению вопросов соотношения норм международного права и ре-

²³ См., напр.: *Муромцев Г.И.* Соотношение международного и внутригосударственного права в свете Конституции Российской Федерации // *Право и политика современной России*. М. 1996. С. 135—137; *Тиунов О.И.* Практика Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам применения международно-правовых норм о защите прав человека в свете участия России в Совете Европы // *Российская Федерация в Совете Европы: проблемы применения норм о защите прав человека*. Екатеринбург. 1997. С. 8—9; *Черниченко С.В.* Международные договоры и практика Конституционного Суда Российской Федерации // *Вестник Конституционного Суда*. 1997. № 2. С. 72 и др.

²⁴ См., напр.: *Лукашук И.И.* Нормы международного права в правовой системе России. М. 1997. С. 36—37; *Усенко Е.Т.* Соотношение и взаимодействие международного и национального права и российская Конституция // *Московский журнал международного права*. 1995. № 2. С. 23.

гионального права с национальным правом на практике может привести к неисполнению норм международного или регионального права, что, в свою очередь, *затрудняет и тормозит интеграционные процессы*.

Многие государства — члены ЕС — реформировали свои основные законы, большинство европейских конституций содержат если не отдельные главы, посвященные европейской интеграции и, в частности, Европейскому союзу, то отдельные статьи. Подобные конституционные изменения были внесены в Основные законы Германии, Австрии, Бельгии, Хорватии, Португалии, Италии, Болгарии, Франции и т.д.

Учитывая, что Союзное государство «выросло» из Сообщества, а затем Союза Беларуси и России, в процессе реформирования созданных на том этапе органов следует исходить из принципа преемственности. В связи с этим видится правильным преобразовать Парламентское собрание Союза Беларуси и России в Парламент Союзного государства, для чего необходимо принятие специального акта.

Следует также наделить Парламент Союзного государства дополнительными полномочиями по вынесению доверия или вотума недоверия Совету министров. Кроме того, Палате Союза наряду с правом одобрения принятых Палатой представителей законопроектов следует предоставить право по отклонению проектов законов. Следует также предусмотреть механизм осуществления парламентского контроля. В данном случае можно использовать опыт Европейского союза, где функционирует комитет по расследованию.

При формировании органов Союзного государства необходимо учитывать *принцип паритетности*, согласно которому каждый участник взаимодействия сохраняет свою самостоятельность, а при решении всех вопросов совместной деятельности имеет равные права с иными участниками. Данный принцип служит одной из гарантий суверенитета интегрирующихся государств. В определенной мере он уже реализуется в рамках Союзного государства: голосование в работе Высшего Государственного Совета осуществляется по принципу «одно государство — один голос». Иным образом принимаются, например, решения Парламентского собрания: для их принятия необходимо большинство голосов от общего числа депутатов, при этом заседания считаются правомочными, если на них присутствовало не менее двух третей от общего числа представителей парламента каждого государства-участника.

В связи с этим представляется целесообразным, во-первых, изменить порядок определения правомочности проведения заседаний Парламентского собрания, а во-вторых, внести в Регламент Парламентского собрания Союза Беларуси и России положение, в соответствии с которым решение не может считаться принятым, если за него проголосовали представители только одной страны.

Нарушением принципа паритетности является и неравное количество депутатов, избираемых от каждой страны в Палату представителей Парламента: в соответствии с п. 3 ст. 39 Договора о создании Союзного государства она состоит из 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Беларусь. Такой перевес опять же гипоте-

тически позволяет влиять на принятие или блокировку принятия того или иного нормативного акта.

Все еще не определен *механизм взаимодействия союзного Парламента и парламентов двух стран*, однако решение этого вопроса напрямую зависит от определения правовой природы Союзного государства и принятия Конституционного акта.

Учредительный акт Союзного государства не позволяет однозначно определить *иерархию норм*, а также их предметное соотношение, за исключением актов Совета министров к принимаемым документам Высшего Государственного Совета, что прямо установлено в ст. 46. Более того, последний наделен правом приостановки или отмены актов Совета министров. Можно только предположить, что законы, принимаемые Парламентом, будут приниматься по вопросам исключительного ведения Союзного государства и иметь прямое действие на территории двух стран.

Парламентское Собрание Союза Беларуси и России имеет право принимать нормативные правовые акты, имеющие статус законодательной рекомендации Союза, подлежащие первоочередному рассмотрению и принятию в установленном порядке парламентами государств-участников в целях унификации их законодательства. Так, Парламентским Собранием было рассмотрено и принято порядка 11 нормативных правовых актов по различным сферам деятельности²⁵.

В октябре 2008 г. статус постоянных наблюдателей при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России получили Парламенты Южной Осетии и Абхазии. Вместе с тем следует отметить, что в учредительном договоре Союзного государства отсутствует определение правового статуса стран-наблюдателей. В Регламенте Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, принятом 13 июня 1997 г. (в редакции от 9 декабря 2010 г.), установлено право представителей парламентов и правительств государств-участников и других государств, межгосударственных и межпарламентских исполнительных и координационных органов, а также представителей средств массовой информации присутствовать на заседаниях комиссий Парламентского Собрания в качестве наблюдателей (п. 6 ст. 17). Очевидно, что правовой статус наблюдателя регламентирован недостаточно. Нет ответа на вопросы о финансировании делегаций наблюдателей, о наделении (или не наделении) их правом подписания принимаемых на заседаниях документов и т.д. Эти и иные вопросы, безусловно, должны получить соответствующую регламентацию в актах Союзного государства. Более того, видится целесообразным на уровне уч-

²⁵ См., к примеру, проекты актов как принятых Парламентским Собранием в первом чтении, так и рекомендованных к принятию: законы Союза Беларуси и России «О статусе депутата Парламентского Собрания Союза Беларуси и России», «О финансово-промышленных группах», «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», «О единых подходах в пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей — граждан государств — участников Союза Беларуси и России», «О порядке разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета Союза», «О порядке рассмотрения, принятия и вступления в силу законов Союза Беларуси и России», «О гражданстве Союза», нормативно-правовые акты «О гидрометеорологической деятельности», «О союзной собственности», «Об инвестиционной деятельности».

редительного акта предусмотреть возможность присоединения государств к Союзному государству не только в качестве полноправного участника, но и в качестве его постоянного наблюдателя. Это даст возможность странам (в первую очередь евразийского региона), которые в настоящее время еще не готовы к вхождению в число участников Союзного государства, проявить интерес к обсуждаемым вопросам. Помимо повышения статуса Союзного государства на международной арене это потенциально будет способствовать расширению числа его участников.

Серьезную проблему в деятельности союзного государства представляет собой определенный информационный вакуум. Основная часть белорусских и российских граждан не знают своих союзных прав и возможностей, а белорусские и российские чиновники в своей деятельности часто не учитывают достигнутых союзных договоренностей. Информационная составляющая белорусско-российской интеграции имеет огромное значение в процессе строительства Союзного государства, особенно учитывая активную «антисоюзную» деятельность ряда зарубежных стран, пытающихся в т.ч. посредством средств массовой информации дискредитировать саму идею союзной интеграции.

Необходима активизация работы по дальнейшему сближению законодательства в важнейших сферах правового регулирования, таких как:

- гражданское и налоговое законодательство;
- регулирование рынка ценных бумаг; сферы транспорта, связи, стандартизации, метрологии;
- социально-трудовая сфера;
- оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- разработка соответствующей единой нормативной базы;
- формирование единого правового пространства.

Необходимо сосредоточиться на совершенствовании законодательной и правоприменительной деятельности в рамках Союзного государства, разработке основных направлений совершенствования правовой системы Союзного государства, подготовке рекомендаций по унификации и гармонизации законодательств России и Беларуси. Необходимо дальнейшее отлаживание механизмов реализации международных договоров Российской Федерации и Республики Беларусь и порядка выполнения внутригосударственных процедур, обеспечении единых стандартов юридической защищенности граждан на его территории, а также на комплексном развитии союзной системы правового образования и просвещения.

* * *

Отношение к созданию Союзного государства может быть неоднозначным. Но союзные проекты приносят огромный экономический и социальный эффект. За все время их реализации на территории Беларуси и России были созданы десятки тысяч рабочих мест, внедрены уникальные по мировым стандартам разработки, накоплен ценнейший интеграционный опыт.

Союзное государство выступает в роли пилотного евразийского интеграционного проекта как в экономической, так и в социальной и военно-политической сферах.

Ко дню единения народов в апреле 2016 г. в Москве открылась выставка «Вместе на века». Название символичное, однако, как отметил Государственный секретарь Союзного государства Г. Рапота, это «... хороший лозунг. Но он осуществим только при одном условии: если мы все на это будем работать. Если мы будем прикладывать огромные усилия. Мы все должны над этим трудиться и вносить свой вклад. Я считаю, это один из шагов на пути сближения, на пути взаимного понимания. На пути того, чтобы мы с оптимизмом смотрели в будущее»²⁶.

Все это позволяет говорить о том, что Союзное государство было, есть и останется на всем постсоветском пространстве наиболее перспективным и значимым евразийским региональным объединением, интеграционный опыт которого позволил перейти нашим странам к иным форматам взаимодействия с участием иных стран евразийского пространства.

Более того, дальнейшее развитие взаимодействия Беларуси и России и союзное строительство будет выступать «как мощная платформа для развития всего спектра взаимного сотрудничества, а также оказать действенную поддержку становлению Евразийского экономического союза»²⁷ и иных евразийских организаций.

²⁶ *Рапота Г.А.* Союзное государство остается в авангарде интеграционных процессов / URL: <http://www.postkomsg.com>.

²⁷ Заявление Президента Беларуси А. Лукашенко на заседании Высшего Государственного Совета 25 февраля 2016 г. / URL: president.gov.by/ru/news_ru/view/vgs-minsk-13169/.

Елена АНДРЕЕВА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ МАНДАТОВ МЕТОДОМ ОТЧИСЛЕНИЙ

Финансовое обеспечение взаимного делегирования государственных (муниципальных) полномочий субъектов публичной власти представляет собой важнейший правовой институт бюджетного федерализма. Одним из методов, который используется для финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении ими переданных государственных полномочий Российской Федерации, является метод отчислений. Однако в настоящее время этот метод является скорее исключением из правила. На примере использования данного метода в сфере образования автор пришел к выводу о возможности расширения областей его применения. В статье содержатся предложения по изменению законодательства, направленные на детальную правовую регламентацию метода отчислений.

Ключевые слова: бюджетный кодекс РФ, бюджетный федерализм, делегированные полномочия, межбюджетные трансферты, образование, образовательная деятельность, субвенция, финансовое обеспечение

В настоящее время в финансовом обеспечении расходных обязательств публично-правовых образований, возникающих у них при исполнении переданных полномочий, используются два основных метода:

- метод прямого финансирования;
- метод отчислений.

Метод прямого финансирования на сегодняшний день является основным. С его помощью компенсируется 95% всех расходов на исполнение делегированных мандатов. Данный метод основан на выделении финансовых средств (в форме субвенций) из бюджета публично-правового образования, передающего полномочия, и перечислении их в бюджет субъекта публичной власти, осуществляющего эти полномочия, для покрытия расходных обязательств последнего. Второй метод, которому, собственно, и посвящена настоящая публикация, на сегодняшний день является узкоспецифическим, поскольку он применяется только для финансового обеспечения исполнения делегированных полномочий РФ в сфере образования. Однако обойти его стороной нельзя, т.к. он, на наш взгляд, имеет перспективы, практически не изучен в юридической литературе и не регламентирован в законодательстве. Этот метод

предполагает зачисление доходов (как правило, в форме сбора, платы) от выполнения переданных полномочий в бюджет публично-правового образования, которое их осуществляет. Соответственно, за счет этих поступлений и покрываются расходы публично-правового образования на осуществление делегированных мандатов¹.

Особенности применения метода отчислений в сфере делегирования

Выделим основные особенности рассматриваемого метода.

Первая. Он может быть использован *только при делегировании государственных полномочий от Российской Федерации к субъекту РФ*, без последующей передачи муниципальным образованиям. Этот вывод следует из пункта 5 ст. 19 Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², устанавливающего императивную норму о том, что финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Вторая. Таким способом погашаются расходные обязательства субъектов Российской Федерации, возникающие при осуществлении ими полномочий РФ:

- по государственному контролю (надзору) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта РФ, а также органов местного самоуправления; лицензированию и государственной аккредитации указанных организаций; подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации (ст. 7 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»)³. Справедливости ради отметим, что одновременно указанные полномочия обеспечиваются и посредством перечисления субвенций;
- по подтверждению выданных в РФ документов об ученых степенях, ученых званиях (ст. 6.3 Федерального закона от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»)⁴.

Третья. Покрытие расходов региональных бюджетов на осуществление указанных полномочий осуществляется за счет государственной пошлины, уплачиваемой за совершение обозначенных действий органов исполнительной власти субъектов РФ. Статья 333.33 Налогового кодекса РФ уточняет, что имеется в виду пошлина за совершение следующих юридически значимых действий: предоставление, переоформление, выдачу дубликата, продление срока действия лицензии на образовательную деятельность; выдачу и переоформление свидетельства о государствен-

¹ История вопроса см.: Андреева Е.М. К вопросу о методах и формах финансового обеспечения делегированных полномочий // Ученые записки юридического факультета. 2015. № 38 (48). С. 92—100.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

ной аккредитации образовательной деятельности; за проставление апостиля. Данные сборы, согласно ст. 56 БК РФ, поступают в размере 100% в доход бюджета соответствующего субъекта РФ.

Четвертая. Указанные средства носят целевой характер и не могут быть использованы на иные цели. Примечательно, что данная фраза присутствует только в Федеральном законе «Об образовании». Трудно сказать, распространяется ли она на поступления от исполнения полномочий, переданных на основании Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике». Полагаем, что да, поскольку в ст. 6.3 Закона сказано, что финансовое обеспечение осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете соответствующего субъекта РФ на указанные цели не менее чем в размере планируемых поступлений в бюджет этого субъекта РФ.

Пятая. В обоих отраслевых законах сказано, что «контроль за расходованием средств на осуществление переданных полномочий осуществляется в пределах установленной компетенции федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, Счетной палатой РФ». Примечательно, что корреспондирующей нормы, закрепляющей указанные функции за органами финансового контроля, в федеральных законах о контрольно-счетных органах, подзаконных актах об органах внутреннего финансового контроля, не имеется. В названных документах только говорится о контроле над соблюдением условий, порядка и целей предоставления межбюджетных трансфертов, к которым комментируемые средства не относятся.

Шестая. Отсутствует какое-либо универсальное нормативное регулирование данного метода. О нем не упоминается ни в Бюджетном кодексе РФ, ни в законах о статусе публично-правовых образований. Соответственно, документами, которые его детализируют в настоящее время, являются указанные выше федеральные законы «Об образовании» и «О науке и государственной научно-технической политике». Такое *локусное и пробельное регулирование не дает возможности полноценно использовать метод отчислений*, хотя он в некоторых случаях может быть более эффективным, чем прямое финансирование.

Седьмая. Как следствие, в отношении данных средств финансового обеспечения нет специальных норм, регламентирующих порядки расчета объема потребности, расходования, отчетности, контроля над их использованием. Имеется только Приказ Рособрнадзора от 6.07.2016 г. № 1141 «Об утверждении формы отчета об осуществлении органом государственной власти субъекта РФ полномочий РФ в сфере образования и полномочия по подтверждению документов об ученых степенях, ученых званиях, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, и порядка представления отчета», которым, в составе прочей отчетности, утверждена форма отчета «о финансовом обеспечении органа, осуществляющего переданные полномочия»⁵.

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 16.07.2017 г.).

Достоинства и недостатки метода отчислений

Представляется, что основным достоинством комментируемого метода финансового обеспечения делегированных полномочий является *прямое поступление денежных средств в бюджет публично-правового образования*, исполняющего полномочия. В результате сокращаются временные, трудовые и финансовые затраты, связанные с администрированием указанных поступлений, в частности, по отражению, учету их по доходам и расходам в бюджете субъекта, передающего полномочия, зачислению в бюджет «исполнителя» и т.д. В качестве положительной стороны можно выделить и упрощенные по сравнению со средствами субвенций учет и процедура отражения данных доходов в бюджете (поскольку не установлена обязанность расшифровки их размера в бюджете отдельной строкой). Например, в бюджете Санкт-Петербурга на 2017 г. (в разделе доходы) рассматриваемые нами поступления обезличены и отражены общей суммой вместе с другими пошлинами в строке «Государственная пошлина за государственную регистрацию, а также за совершение прочих юридически значимых действий»⁶. Аналогично в бюджетах Магаданской⁷, Иркутской⁸, Пензенской⁹ областей на 2017 г. Однако имеются и противоположные примеры. Так, в бюджетах Воронежской¹⁰, Костромской¹¹, Ростовской¹² областей на 2017 г., наоборот, в планируемых доходах указаны размеры доходов по каждому виду государственных пошлин, в т.ч. прогноз поступлений от пошлин «за действия органов исполнительной власти субъектов РФ по проставлению апостиля на документах государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях в пределах переданных полномочий

⁶ См.: Приложение № 1 к Закону Санкт-Петербурга от 13.12.2016 г. № 699-113 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга / URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения 15.07.2017 г.).

⁷ См.: Приложение № 1 к Закону Магаданской области от 29.12.2016 г. № 2135-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации / URL: <http://docs.cntd.ru/document/444961333> (дата обращения 20.07.2017 г.).

⁸ См.: Приложение № 3 к Закону Иркутской области от 21.12.2016 г. № 121-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Открытый бюджет Иркутской области / URL: <http://openbudget.gfu.ru/budget/law/> (дата обращения 20.07.2017 г.).

⁹ См.: Приложение № 4 к Закону Пензенской области от 22.12.2016 г. № 2991-ЗПО «О бюджете Пензенской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Открытый бюджет Пензенской области / URL: <http://openbudget.gfu.ru/budget/law/> (дата обращения 20.07.2017 г.).

¹⁰ См.: Приложение № 2 к Закону Воронежской области от 23.12.2016 г. № 182-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Официальный сайт Департамента финансов Воронежской области / URL: <http://www.gfu.vrn.ru/regulatory/normativnye-pravovye-akty/zakony-voronezhskoy-oblasti-/prilozhenie-zakon-182oz-voronezhskoy-oblasti-2017-god.php?month=02&year=2017> (дата обращения 20.07.2017 г.).

¹¹ См.: Приложение № 7 к Закону Костромской области от 20.12.2016 г. № 176-6-ЗКО «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Официальный сайт Департамента финансов Костромской области / URL: <http://depfin.adm44.ru/Budget/Zakon/zakon2017/index.aspx> (дата обращения 20.07.2017 г.).

¹² См.: Приложение № 3 к Закону Ростовской области от 25.12.2014 г. № 283-ЗС «Об областном бюджете на 2017 и плановый период 2018 и 2019 годов». Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации / URL: <http://docs.cntd.ru/document/423905806> (дата обращения 20.07.2017 г.).

РФ в области образования», а также «за действия органов исполнительной власти субъектов РФ, связанные с государственной аккредитацией образовательных учреждений, осуществляемой в пределах переданных полномочий РФ в области образования». Правда, о пошлинах за выдачу «образовательных» лицензий не говорится. Второй способ отражения рассматриваемых сумм кажется более правильным, т.к. таким образом обеспечивается принцип прозрачности бюджета. Кроме того, указанный метод доказал свою жизнеспособность временем. Он использовался на первом этапе возникновения финансовых правоотношений по делегированию полномочий и без значимых изменений продолжает работать и сегодня.

К слабым сторонам метода отчислений в преломлении к теме нашего исследования можно отнести *отсутствие прямой зависимости размера государственной пошлины от затрат на оказание соответствующей публичной услуги*. И, пожалуй, данную связь невозможно законодательно закрепить. С одной стороны, действительно, цели, преследуемые при установлении фискальных сборов, состоят в установлении их размера на основе эквивалентности тем расходам, которые несет фиск при:

- осуществлении соответствующих действий, имеющих юридическое значение¹³;
- финансировании расходов публичной власти, а также затрат субъектов, выполняющих действия публично-правового характера от имени государства¹⁴.

С другой стороны, трудно не согласиться с мнением Судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Коновалова, который считает «...недопустимым ни с правовой, ни с моральной точки зрения преследовать цели ведомственной самоокупаемости государственно-публичных функций путем взимания соответствующей платы за их исполнение с заинтересованных лиц. Нет никаких оснований говорить и об эквивалентности фактической стоимости публичных услуг размеру пошлин, поскольку установление такого соответствия не только чрезвычайно затруднительно, — совершенно очевидно, что дифференциация размеров пошлин и сборов строится по иным критериям»¹⁵. Соответственно, пошлина может как полностью покрывать расходы на выполнение переданных полномочий, так и нет. Недостатком рассматриваемого метода также является *вероятность, но не обязательность поступлений*. Последствием видится возможность недофинансирования выполняемых полномочий. Кроме того, отсутствие установленного соответствия потребностей на осуществление переданных полномочий

¹³ См.: Винницкий Д.В. Налоги и сборы: понятие, юридические признаки, генезис. М.: Норма, 2002. С. 77.

¹⁴ См.: Васянина Е.Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: дис. д.ю.н. М.: ИГПАН, 2016. С. 174.

¹⁵ См.: Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Коновалова к определению Конституционного Суда РФ от 08 апреля 2004 г. № 133-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ст. 33 Патентного закона РФ и абзацев 3 и 4 подпункта «Л» п. 1 Положения о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров в связи с жалобой гражданина Котова В.М.». Цит. по СПС «КонсультантПлюс» / URL: www.Consultant.ru (дата обращения 19.07.2017 г.).

доходам от их осуществления может привести к перефинансированию. В этом случае возникают выпадающие доходы у публично-правового образования, делегировавшего полномочия. Хотя такой поворот событий маловероятен.

В некотором смысле можно утверждать, что отдельные нормы законов в сфере образования в части регламентации обеспечения делегированных мандатов сегодня вступают в противоречие с нормами бюджетного законодательства, а также законодательства о статусе публично-правовых образований. Так, например, в ст. 35 БК РФ установлен принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, что означает невозможность увязки расходов бюджета с определенными доходами бюджета. Однако в законах «Об образовании» и «О науке и государственной научно-технической политике» как раз предусмотрен целевой характер исследуемых нами доходов. Более того, по-другому и быть не может, поскольку *эти средства по своей природе должны быть целевыми*, что соответствует принципу бюджетного федерализма. Правда, в комментируемой статье кодекса имеется перечень исключений из указанного принципа, где, в частности, поименованы субвенции и субсидии, полученные из других бюджетов бюджетной системы РФ. В п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» сказано, что финансовое обеспечение осуществления отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. А как мы видим, в отраслевых законах об образовании предусмотрено, что переданные согласно этим законам полномочия обеспечиваются посредством сохранения в бюджете «исполнителя» пошлины от оказания соответствующих услуг.

Однако все указанные недостатки являются преодолимыми. Главная проблема заключается в отсутствии грамотного правового регулирования указанных отношений. Полагаем, в законодательстве должно присутствовать *многообразие методов финансового обеспечения делегированных полномочий*, что должно способствовать наиболее эффективному при данных обстоятельствах обеспечению расходных обязательств. В частности, на наш взгляд, рассматриваемый способ финансирования делегированных полномочий приемлем в случаях, когда действительно имеются доходы от выполнения соответствующей публичной функции, например, при осуществлении полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния (переданы субъектам РФ согласно Федеральному закону от 15.11.1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»), по выдаче лицензий на розничную продажу алкогольной продукции (могут быть переданы субъектам РФ по Федеральному закону от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»), по лицензированию медицинской, фармацевтической деятельности и деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений (переданы субъектам РФ согласно

Федеральному закону от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

Применение рассматриваемого метода не освобождает от обязанностей по расчету и оценки объемов потребности, контролю за целевым и эффективным расходованием данных средств, возврату неиспользованных остатков, а также компенсации исполнителю «непокрытых» затрат (проведению взаиморасчетов).

К сожалению, в настоящее время все перечисленные выше вопросы остаются вне правового поля.

Предложения по совершенствованию законодательства

Наши предложения по совершенствованию законодательства в этом направлении следующие.

Во-первых, предлагаем предусмотреть и детализировать указанный метод финансового обеспечения делегированных мандатов в Бюджетном кодексе РФ. Поскольку он не имеет отношения к межбюджетным трансфертам, мы не можем его регламентировать в главе 16 кодекса «Межбюджетные трансферты». Поэтому возможно его отражение в разделе III Бюджетного кодекса РФ «Расходы бюджетов», дополнив раздел положениями следующего содержания: «Финансовое обеспечение расходных обязательств публично-правовых образований, возникающих при выполнении переданных полномочий, может осуществляться посредством отчисления в их бюджеты доходов от выполнения указанных полномочий в форме сборов, иных платежей»¹⁶. Аналогичным образом следует откорректировать п. 7 гл. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, а также ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Автор исходит из той позиции, что порядок финансового обеспечения делегированных мандатов не должен отличаться от уровня передачи полномочий, соответственно, должен распространяться и на местный уровень.

Во-вторых, абз. 2 ст. 35 БК РФ «Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов» считаем правильным изложить в следующей редакции: «Субсидий и субвенций, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иных средств финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении переданных полномочий». Обоснование этому дано в настоящей статье.

В-третьих, следует распространить нормы Бюджетного кодекса о формировании объема субвенций и их расходовании на иные средства, которые могут быть использованы для финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении переданных полномочий. Дело в том, что затраты на выполнение любой работы требуют оценки, каким бы способом эти расходы ни компенсировались. Если говорить о бюджетной процедуре расходования, то в части субвенций создана мощнейшая нормативная регламентация этого процесса и нет никаких препятствий ее распространения на иные средства финансового обеспечения.

¹⁶ Также не самое идеальное решение, т.к., по мнению автора, самым верным путем является обособление норм о финансовом обеспечении делегированных полномочий в отдельной главе БК РФ.

В-четвертых, считаем целесообразным дополнить нормы о финансовом контроле за межбюджетными трансфертами, контролем за расходованием рассматриваемых целевых средств. Для этого кажется возможным дополнить пункт 2 ст. 266.1 БК РФ после слов «Органы государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль за использованием средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, а также межбюджетных трансфертов» словами «иных средств финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении переданных полномочий».

Кроме того, необходимо признать бюджетными нарушениями нецелевое использование и нарушение условий расходования рассматриваемых средств и применять к нарушителям бюджетные меры принуждения, предусмотренные статьями 306.4 и 306.8 БК РФ. Также предлагаем привлекать субъектов, допустивших правонарушения в области использования указанных средств, к юридической ответственности, предусмотренной Кодексом РФ об административных правонарушениях и Уголовным кодексом РФ, для межбюджетных трансфертов. В связи с чем следует внести соответствующие дополнения в указанные нормативные акты.

* * *

Анализ финансовых правоотношений, возникающих при компенсации расходов субъектов РФ по выполнению ими делегированных полномочий Российской Федерации методом отчислений в сфере образования, позволяет сделать вывод о возможности расширения областей применения этого метода. Предложенные изменения законодательства направлены на детальную правовую регламентацию метода отчислений. Это, по мнению автора, является серьезной предпосылкой совершенствования бюджетного федерализма в Российской Федерации и федеративных отношений в целом.

Анатолий ГРЕТЧЕНКО

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ*

Нормативно-правовая база российского местного самоуправления основана на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм. В статье рассматривается исторический аспект формирования системы местного самоуправления, ее правовых гарантий на законодательном уровне. Несмотря на развитие федерального законодательства, в вопросах местного самоуправления остается множество нерешенных проблем финансово-экономического, кадрового и нормативно-правового характера. На основе проведенного анализа ключевых проблем в деятельности органов местного самоуправления сформулированы основные направления расширения участия населения в решении вопросов местного значения.

Ключевые слова: вертикаль власти, гражданское общество, демократические ценности, межбюджетные трансферты, местное самоуправление, муниципальное образование, муниципальный служащий

Деятельность местного самоуправления регламентируется не только Основным законом государства, но и Европейской хартией по основам организации данных органов власти, а также федеральным законом, в соответствии с которым осуществляется деятельность власти на местах.

Муниципальное образование — населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление, т.е. решаются преимущественно вопросы местного значения. Распределение муниципальных образований по видам: городские округа (2,5%); городские округа с внутригородским делением (0,01%); внутригородские районы (0,08%); муниципальные районы (8,0%); городские поселения (7,1%); сельские поселения (81,1%); внутригородские муниципальные образования (1,2%)¹.

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-02-00221.

¹ Информация о результатах проведенного мониторинга использования местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 г. / URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# (дата обращения 12.08.2017 г.).

При написании данной статьи использованы материалы, подготовленные Отделом муниципальных образований Департамента межбюджетных отношений Минфина Российской Федерации «Информация о результатах проведенного мониторинга использования местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год», а также результаты исследований, выполненных в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-02-00221 «Методология проектирования стратегий, разработки прогнозов и программ социально-экономического развития муниципальных образований России».

Система местного самоуправления в Российской Федерации развивается и совершенствуется по следующим направлениям:

- укрепление органов местной власти, действующей в строгом соответствии с законом и в рамках нормативно-правовых актов федеральной власти по отношению к муниципальным образованиям;
- расширение самостоятельности местного населения в распоряжении материальными и экономическими ресурсами, находящимися на территории муниципального образования;
- демократизация в выборности местной власти и ответственность их руководителей перед своими избирателями;
- организация деятельности местных органов управления с учетом исторических и культурных традиций, которые существуют в данной территории.

Из истории местного самоуправления

В дореволюционной России вплоть до совершения Октябрьской революции (1917 г.) функционировало земство. Государственная власть ограничивалась волостью, а ниже начиналась сфера самоуправления. В период социалистического строительства в бывшем Советском Союзе в условиях централизованной вертикали власти к низшим уровням управления относились Советы городских, районных и сельских народных депутатов. С распадом СССР и строительством новой России процесс муниципализация ликвидировал ранее существовавший низовой уровень централизованной государственной власти. Поселения и территории районов стали функционировать как объекты местного самоуправления в России в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления, к которой Россия присоединилась в 1998 г.

Новейшая история местного самоуправления берет свое начало с момента образования России, т.е. 90-х гг. XX в. В принятой в 1993 г. новой Конституции РФ впервые были заложены нормы, отражающие демократические ценности, направленные на формирование нового гражданского общества. Признана объективная необходимость формирования системы местного самоуправления, ее правовых гарантий на законодательном уровне.

Первый закон о местном самоуправлении был принят в 1995 г.; согласно ему местные органы самоуправления должны были стать независимым уровнем власти в общей системе органов государственной власти. Государство признало местные органы самоуправления на конституционном уровне в соответствии с международными право-

выми нормами. Законом были определены концептуальные основы местного самоуправления, выделена муниципальная собственность как экономическая основа самостоятельности. Вместе с тем в процессе его реализации выявился ряд существенных проблем, решение которых потребовало разработки и принятия нового Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.)² «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. В соответствии с данным Законом местное самоуправление осуществлялось на уровнях районов, городских и сельских поселений, а также других территориальных образований. Основными его целями стали:

- повсеместное создание на территории РФ муниципального образования низового уровня: городских и сельских поселений;
- разграничение полномочий между уровнями публичной власти в управлении органами местного самоуправления: муниципальными районами, городскими и сельскими поселениями;
- в соответствии с закрепленными доходными источниками предусматривается разграничение между уровнями публичной власти по расходным обязательствам.

Таким образом, местная власть по Закону была перенесена на самый близкий уровень к населению — уровень поселений. При этом жители и сотрудники местных органов власти должны были рассматриваться как движущая сила развития; чем активнее они участвуют в делах муниципального образования, тем лучше. Поэтому их необходимо готовить: приучать к самостоятельности в принятии решений, к участию в реальном управлении. Но не все работники местных органов были готовы к такому роду деятельности. В этом и есть коренное отличие муниципальной власти в форме местного самоуправления от управления государственного, которое регулируется из Центра.

Осуществление народом своей власти в части решения вопросов местного значения — одно из проявлений демократических основ органов местного самоуправления. При этом самоуправление реализуется населением самостоятельно, под свою ответственность, в интересах всего населения и с учетом сложившихся исторически местных традиций.

Динамика и структура муниципальных образований

По данным Департамента межбюджетных отношений Минфина Российской Федерации, на 1 января 2017 г. насчитывается 22 392 муниципальных образования. Из их общего количества 560 составляют городские округа; 1789 — муниципальные районы, 1590 и 18 164 — городские и сельские поселения.

² Первоначально срок вступления был перенесен на год (с 1 января 2005 г. на 2006 г.). Вместе с тем возникшие проблемы были настолько велики, что Президент РФ подписал поправку, имеющую статус Закона № 129-ФЗ в редакции 2005 г. Его вступление было отложено на 3 года — до 1 января 2009 г. За указанный переходный период субъектам РФ необходимо было разработать законы, определяющие объем полномочий, передаваемых муниципальному образованию. Такой подход обеспечивал плавный переход на новую модель, с учетом особенностей каждого муниципалитета и региона.

³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 28.07.2017 г.).

За период 2016 г. количество муниципальных образований уменьшилось на 364 единицы в результате преобразования (объединения) и упразднения муниципальных образований. В основном указанные процессы коснулись сельских поселений. 1521 поселение являлись административными центрами муниципальных районов. По состоянию на 01.01.2017 г. 279 администраций муниципальных районов исполняли полномочия местных администраций поселений — административных центров районов, что в результате способствовало экономии бюджетных средств в сумме 856,5 млн руб. (в 2015 г. 199 муниципальных районов с экономией бюджетных средств 800,5 млн руб.)⁴. Свыше 324,4 тыс. чел. было занято в муниципальной службе. Число занятых в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях составило около 500,0 тыс. чел. С 2009 г. муниципальные образования стали иметь самостоятельные бюджеты вместо ранее существовавшей системы сметного финансирования. В результате, по данным Минфина РФ, совокупный размер доходов, направленный в местные бюджеты в 2016 г., составил 3645,1 млрд руб., что выше уровня 2015 г. на 4,2%, или 148 млрд руб. Это свидетельствует о том, что муниципальный уровень стал неотъемлемой частью национальной экономики.

С точки зрения менеджмента объектом муниципального управления является население. При самоуправлении оно же является и субъектом (т.е. управляющим) на территории муниципального образования. Данные о его структуре и динамике содержатся во Всероссийской переписи населения (последняя проводилась еще в 2010 г.). Так как ни число, ни структура жителей по видам муниципальных образований фактически существенно не изменились, данный источник можно считать актуальным и в настоящий момент.

Перепись населения содержит данные как по административно-территориальному устройству, так и по муниципальным образованиям. Заметим, однако, что административно-территориальное деление не полностью соответствует делению с целью местного самоуправления. Так, в состав муниципальных образований, имеющих статус городского поселения и являющихся согласно административно-территориальному устройству городом, могут входить близлежащие деревни. Тогда численность населения данного городского поселения будет больше численности собственно города, название которого он носит. Объединение нескольких населенных пунктов внутри муниципального образования производится с целью облегчения управления с учетом затрат на содержание административного аппарата и выборных органов власти.

На основе данных Росстата и авторского анализа, за последние два десятилетия после распада СССР численность населения страны сперва сокращалась (с 148,6 млн чел. в 1991 г. до 141,9 млн чел. в 2009 г.), затем наметилась тенденция к росту (до 146,5 млн чел. на 1 января 2016 г.). По сравнению с переписью населения 2002 г., численность его уменьшилась на 2,3 млн чел. и составила 142,9 млн чел., в т.ч. в городских населенных пунктах — на 1,1 млн чел., в сельской местности — на 1,2 млн чел. Следует отметить, что пропорции относительно соотношения жителей

⁴ URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# (дата обращения 12.08.2017 г.).

города и села составили в 2010 г. 74% и 26% соответственно, в 2002 г. — 73% и 27%. Отметим, что в середине прошлого века (1959 г.) доля сельского населения составляла почти половину (47,8%), а к 1970 г. сократилась до 37,9%. В 2016 г. численность и структура населения сохранились, при наметившейся тенденции к росту его численности⁵.

Несмотря на развитие федерального законодательства, в вопросах местного самоуправления остается множество нерешенных проблем. На наш взгляд, в последнее время актуальные проблемы местного самоуправления можно свести к трем:

- финансово-экономические;
- кадровые;
- нормативно-правовые.

Финансово-экономические проблемы муниципальных образований

Финансово-экономическая основа муниципальных образований слабо развита. Общеизвестным является факт, что у них недостаточно средств для эффективной деятельности и исполнения своих функциональных обязанностей. Поэтому значительное число муниципальных образований стали дотационными. По данным мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 г., в составе межбюджетных трансфертов в 2016 г. (без учета субвенций) доля дотаций местным бюджетам составила 31,9% (в 2015 г. — 31,0%). По сравнению с 2015 г., объем дотаций увеличился на 7,0% и составил 324,2 млрд руб., в т.ч. 165 млрд руб. (рост на 4,5%) поступило в бюджеты муниципальных районов, 89,3 млрд руб. (рост на 16,1%) — в бюджеты городских округов, 66,8 млрд руб. (снижение на 1%) — в бюджеты поселений, в т.ч. 12,4 млрд руб. в бюджеты городских поселений и 54,4 млрд руб. в бюджеты сельских поселений⁶.

Вместе с тем в финансовой помощи местным бюджетам большую долю занимают не дотации (которые можно тратить по направлениям, определяемым самим муниципалитетом), а субсидии, что предопределяет долевое участие регионального и федерального уровней в тех расходах, которые субъект Федерации считает необходимым. В 2016 г. наименее дотационными являлись городские округа, в бюджетах которых удельный вес дотаций в собственных доходах составил 7,7%, в бюджетах муниципальных районов и поселений указанный показатель составил соответственно 20,3% и 19,3%. Данное соотношение связано с более высокой бюджетной обеспеченностью бюджетов городских округов по сравнению с бюджетами других видов муниципальных образований, что обусловлено преимущественной концентрацией налоговой базы по основным федеральным и местным налогам в указанном виде муниципальных образований.

Поступления из федерального и регионального бюджетов, перечисленные в бюджеты органов местного самоуправления на исполне-

⁵ См.: Лукьянова М.Н., Гретченко А.И. Проектирование стратегий развития местного самоуправления: монография. М.: РУСАЙНС, 2016. С. 110.

⁶ URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# (дата обращения 12.08.2017 г.).

ние собственных полномочий, составляют не более 1 трлн руб., или 41,6%, от их собственных доходов. Собственные доходы бюджетов, которые являются средствами муниципальных образований для решения вопросов местного значения, увеличились в 2016 г. по сравнению с предыдущим годом на 93,6 млрд руб., или на 4,1%, и составили 2352,0 млрд руб. Рост собственных доходов местных бюджетов в целом произошел за счет увеличения собственных доходов городских округов и муниципальных районов на 6,5% и 3,1% соответственно (или на 71,1 млрд руб. и 24,5 млрд руб.). На рост собственных доходов городских округов значительное влияние оказало увеличение поступлений по налоговым доходам на 6,0% (или на 33,3 млрд руб.), объемов дотаций на 19,1% (или на 14,7 млрд руб.), субсидий на 4,3% (или на 10,9 млрд руб.), а также неналоговых доходов на 0,4% (или на 0,7 млрд руб.). В общем объеме поступивших в 2016 г. собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составляют 56,6% (1331,1 млрд руб.), межбюджетные трансферты (без учета субвенций) и другие безвозмездные поступления — 43,4% (1020,9 млрд руб.).⁷

Наряду с налоговыми и неналоговыми доходами значительную часть доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. В общем объеме доходов местных бюджетов в 2016 г. доля межбюджетных трансфертов без учета возврата остатков (включая субвенции) составляет 63,4%, или 2309,3 млрд руб.⁸

Вместе с тем, заметим, что в России уровень финансовой самостоятельности органов местного самоуправления до настоящего времени остается низким. Межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением реализации собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (без учета субвенций и других безвозмездных поступлений), в 2016 г. составили 1016,3 млрд руб. Долю межбюджетных трансфертов в собственных доходах свыше 70% имеют более трети муниципальных образований (37%), а значительную (10% и более) фактически все муниципалитеты (90%). Каждый десятый муниципалитет имеет низкую долю дотаций на выполнение собственных полномочий (в пределах 10%). Только в таком субъекте с высоким уровнем развития экономики, как Московская область, уровень самообеспеченности составляет порядка 40—60% (в Дмитровском муниципальном районе — 48%)⁹.

По-прежнему одной из самых серьезных проблем местного самоуправления в Российской Федерации остается *дисбаланс между ресурсами и обязательствами органов местного самоуправления*. Причем в сельских поселениях эта проблема после внесения изменений в законодательство даже усугубилась; в частности, из-за произошедшего

⁷ URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# (дата обращения 12.08.2017 г.).

⁸ URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# (дата обращения 12.08.2017 г.).

⁹ См.: Гретченко А.И., Гретченко А.А. Анализ уровня социально-экономического развития Московской области // Экономика фирмы. Т. 6. 2017. № 1. С. 50—57.

в 2014 г. уменьшения нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты сельских поселений с 11% до 2%. К тому же эти изменения были внесены в Бюджетный кодекс Российской Федерации в конце года, когда все бюджеты были уже сверстаны и процедуры их принятия шли к завершению.

Остается актуальным вопрос о дополнительных *источниках налоговых доходов местных бюджетов, стимулирующих органы местного самоуправления* работать над повышением налогооблагаемой базы и закрепленных за муниципалитетами на долгосрочной основе. Закрепление единых и дополнительных нормативов отчислений является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы.

Недостаток финансов, на наш взгляд, стал результатом государственной политики, направленной на укрепление вертикали власти. Были значительно сокращены доли отчислений от налогов в местные бюджеты. На практике это привело к тому, что такой важный рычаг власти, как ресурсы, оказался сосредоточен в руках региональных властей и зависимых от них руководителей муниципальных образований (районов). Городские же власти оказались лишены стимулов и возможностей эффективного управления. А это, в свою очередь, лишило население мотивации активно участвовать в самоуправлении. У большинства населения отсутствует понимание сути местного самоуправления и потребности участия в его осуществлении.

Участие населения в решении вопросов местного значения

Не всегда правильно воспринимается как жителями, так и надзорными органами обязанность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения в соответствии со ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ. А это порождает потребительское отношение к работе органов местного самоуправления, попытки переложить всю ответственность за ситуацию в муниципалитете исключительно на местную администрацию, исключив из процесса самоуправления местных жителей и предпринимателей.

Отсутствие доверия в обществе со стороны населения порождается недоступностью власти для него; отсюда и низкий уровень социальной сплоченности граждан. По-видимому, это и стало во многом причиной низкой собираемости налогов на территории муниципальных образований. Таким образом, осталась формально советская модель, где муниципальный уровень был подчинен региональному и входил в систему органов государственной власти, т.е. не был самостоятельным.

Сегодня главная цель местных властей — удовлетворение потребностей жителей в пределах своих компетенций. Для достижения этой цели необходимо организовать внутренние процессы (оказание услуг, выполнение властями своих функций). Для их реального обеспечения (например, в области строительства дорог) нужны финансовые ресурсы, которые аккумулируются в местном бюджете. Его пополнение, в свою очередь, зависит от того, как работает бизнес и население, платежеспособно.

собное и достаточно образованное для того, чтобы трудиться и иметь постоянный доход.

Процесс целеполагания может выглядеть следующим образом. Местные власти выясняют у предпринимателей круг существующих проблем и обсуждают способы их решения. Выясняются потребности жителей, их приоритетность и представление об идеальной картине будущего. Развитие предпринимательства принесет больше налогов. Из открытой финансовой отчетности будет понятно, куда были направлены израсходованные бюджетные средства. Физические лица также возьмут на себя бремя налогообложения. Муниципальные служащие получают мотивацию к работе, например, через систему премирования.

Работа с кадрами в системе местного самоуправления

Причины слабости местного самоуправления, на наш взгляд, лежат не только в несовершенстве финансово-экономической системы муниципальных образований, но и в нематериальной сфере, в частности, в недостаточном внимании к работе с кадрами.

Нехватка квалифицированных муниципальных служащих, топ-менеджеров, сити-менеджеров, а также депутатов, способных разбираться в вопросах гражданского, бюджетного и налогового законодательства, делает *муниципальное управление слабым звеном публичной власти* России. Это (в числе других факторов) тормозит и переход страны на инновационный путь развития.

Что касается обучения и развития, как исключительно важной составляющей среди задач органов местного самоуправления, то соответствующая система должна способствовать применению творческих подходов, внедрению «духа инноваций» среди муниципальных служащих. Важно приветствовать новшества и рацпредложения, вводить систему материального поощрения и стимулирования за их внедрение. К сожалению, именно обучению, несмотря на его важность, на практике не уделяют должного внимания. Как показывает опыт, организации ограничиваются лишь ознакомительными занятиями по основам местного самоуправления.

В ходе проведенного опроса сотрудниками НИИ «Новая экономика и бизнес» Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова работников ряда муниципальных образований выявлено, что большинство муниципальных служащих до сих пор себя мыслят как подчиненные государству, а не местному населению. Вследствие этого при решении конфликтов часто преобладают силовые (а не нормативно-правовые) методы, которые восстанавливают формально отсутствующую вертикаль. Не хватает также знаний, а теория, к сожалению, не дает ответа на вопрос, как развивать и стратегически управлять территорией. Формально независимость местного самоуправления признается, а на деле его рассматривают как третий уровень власти, наряду с федеральной и региональной. Многие губернаторы могут сказать и говорят, что они снимут такого-то главу поселения или такого-то главу его администрации, хотя по закону делать этого нельзя.

Несовершенство нормативно-правового законодательства

Создает проблемы и несовершенство правового регулирования в сфере предоставления муниципальных услуг.

Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2014 г. № 1221 «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов» установлен исчерпывающий перечень оснований отказа в предоставлении соответствующей муниципальной услуги¹⁰. Вместе с тем такое основание отказа, как обращение с заявлением о предоставлении муниципальной услуги в неуполномоченный орган, законодательством не предусмотрено. Данное обстоятельство создает трудности, которые местные органы самоуправления не в состоянии решить при рассмотрении таких заявлений. Таким образом, полностью самостоятельные муниципальные образования практически отсутствуют, что в реальной жизни приводит к снижению качества предоставляемых муниципальных услуг по благоустройству территории, ремонту дорог и жилой инфраструктуры (включая тепло и водоснабжение), организации спортивного и культурного досуга населения и др.

Актуален для муниципалитетов вопрос признания и оформления права муниципальной собственности, проведения аварийно-восстановительного ремонта и передачи на обслуживание специализированным организациям бесхозных объектов инженерной инфраструктуры.

Законодательство предусматривает несколько способов пополнения муниципальной казны, одним из которых является приобретение права собственности. Многие муниципальные образования имеют на своей территории брошенные и бесхозные объекты недвижимости, и это не только здания и сооружения, но и значимые для обеспечения жизнедеятельности муниципалитета инфраструктурные объекты — например, сети тепло- и электроснабжения. Эффективное управление имуществом, располагающимся на территории муниципалитетов, предполагает выявление таких объектов с последующим их оформлением в муниципальную собственность. В отношении объектов коммунальной инфраструктуры это должно рассматриваться не просто как возможность, а как необходимость, в силу того, что отсутствие лица, ответственного за эксплуатацию таких объектов, и оснований для расходования средств на их поддержание в надлежащем состоянии может создавать угрозу безопасности жителей муниципального образования.

Однако поскольку, в соответствии с законодательством, оформление бесхозных объектов — это право, а не обязанность муниципальных образований, сложившаяся позиция отдельных надзорных органов об обязательности такого оформления для муниципалитетов представляется спорной, если не сказать — ошибочной. В случае, когда такие объекты все же приняты в муниципальную собственность и фактически используются электро- или газоснабжающей организацией для извлече-

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2014 г. № 1221 «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов» (с изменениями и дополнениями) / URL: <http://base.garant.ru/70803770/> (дата обращения 28.07.2017 г.).

ния дохода (оказания соответствующих услуг потребителям), возникает вопрос об оплате из средств местного бюджета за обслуживание данных сетей (при этом вопрос об оплате за использование этого объекта для извлечения дохода, как правило, не возникает).

* * *

Решение рассмотренных проблем требует комплексного подхода. Условием совершенствования системы федеративных отношений является налаживание эффективной системы сотрудничества всех уровней власти — федеральной, региональной, местной.

Самостоятельное решение населением вопросов местного значения требует обеспечения подлинных гарантий прав и возможностей граждан в самоуправлении. А для этого необходимо преодоление апатии и политической неграмотности граждан.

Важное значение в активизации населения в процессе самоуправления имеет формирование новых реальных отношений между демократическим государством и гражданским обществом. Для этого необходима политическая и социальная устойчивость в стране. Таким образом, в новой России становление системы местного самоуправления является довольно сложным эволюционным процессом. Что в свою очередь требует системного анализа множества социальных, политических, экономических условий, которые формируют менталитет населения России.

Деятельность местной администрации и ее эффективность во многом зависят от работы организационной структуры ее подразделений. Представляется важным и создание структур, позволяющих населению более активно принимать участие в управлении местными делами.

Необходимо создать условия, не допускающие перекладывать на органы местного самоуправления задачи государственного характера без передачи соответствующих финансовых средств. На наш взгляд, становление современной модели организации местного самоуправления в России должно представлять собой систему сотрудничества между властными государственными органами и властными структурами местного самоуправления, а также — между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Владимир МИРОШНИК

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ БАЗЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В 90-е гг. конфликт между законодательной и исполнительной ветвями власти в Кузбассе стал тормозом в развитии местного самоуправления. С его преодолением в начале 2000-х гг. была создана полноценная законодательная база и сформирована сама система местного самоуправления. Слаженные действия всех уровней власти позволили Кузбассу выйти из затяжного и глубокого кризиса. Не выходя за рамки федерального законодательства, власти Кемеровской области спроектировали особую модель местного самоуправления. Эта модель обеспечивала последовательное реформирование местного самоуправления. При этом, с одной стороны, органам местного самоуправления законодательно была предоставлена самостоятельность, с другой — полностью сохранился контроль региональной исполнительной власти над всеми процессами в регионе, в т.ч. и по предметам ведения местного самоуправления.

Ключевые слова: законодательная практика, местное самоуправление, областной закон, правовая база, правовое регулирование, региональный закон

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это предполагает, что установление его общих принципов осуществляется федеральными законами. Региональная же правовая база, формирующаяся законами субъектов РФ, принимаемыми в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, призвана конкретизировать положения федеральных законов применительно к местным условиям, учитывать их исторические, национально-культурные, географические и иные особенности. В целом предполагается, что гармоничное и эффективное взаимодействие федеральных и региональных законодателей призвано стать основой для сильного местного самоуправления. Насколько гармонично и эффективно названное взаимодействие на практике?

Региональная правовая база до 1995 г.

Начало процессу регионального нормотворчества в сфере местного самоуправления положили Конституция РФ и указы Президента о реформе местных органов власти 1993 г.¹

Многие регионы, используя свое конституционное право до принятия федерального закона осуществлять собственное опережающее правовое регулирование по вопросам совместного ведения, приняли законы о принципах организации местного самоуправления. Всего до вступления в силу Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее № 154-ФЗ) собственные законы или временные положения были приняты в 21 субъекте РФ². Однако большинство других регионов с целью минимизации неизбежных предстоящих исправлений принятие собственных законов сознательно откладывали до выхода федерального закона.

Ряд регионов, к числу которых относилась и Кемеровская область, сознательно отгораживался от любой работы, связанной с созданием правовой основы местного самоуправления. Причиной был существовавший конфликт между законодательной и исполнительной властями региона. В этих условиях местное самоуправление рассматривалось как конкурент и нежелательный элемент в системе региональной власти и управления.

Летом 1994 г. в регионы были направлены проекты федерального закона о местном самоуправлении. Один из них был подготовлен в Государственной Думе (проект заместителя председателя комитета по вопросам местного самоуправления И. Муравьева), другой — Министерством по делам национальностей и региональной политике Правительства РФ. Субъекты Федерации в своих региональных законах в зависимости от предпочтений своих элит отразили основные положения этих проектов. В целом предпочтения региональных элит сводились в одних случаях к общественной модели самоуправления (соответственно, в основу регионального законодательства был положен проект И. Муравьева); в других — к государственной (в этом случае региональные законы были сориентированы на проект Правительства РФ).

Однако, несмотря на различия в исходных установках, региональные законы объединяла их единая структура. Она включала в себя территорию местного самоуправления, перечень вопросов местного значения, организационные, финансовые и экономические основы местного самоуправления.

Важной общей закономерностью всех региональных законов стало и признание принципа самостоятельности муниципального уровня

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления» // Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924; Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 2265.

² См.: Рыженков С. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в реформе местного самоуправления (1994—1997) / URL: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/jun1997/gov.html> (дата обращения 25.04.2014 г.).

власти, разграничение сфер ответственности и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вместе с тем широко была представлена и специфика регионов. Особенно это касалось такого важного вопроса, как *определение территории местного самоуправления*. Так, закон Воронежской области от 28.12.1994 г. № 8-3 «О местном самоуправлении в Воронежской области» право на осуществление местного самоуправления предоставил городам, поселкам, сельским населенным пунктам, а также сельским районам и группам поселений. А вот закон Республики Татарстан от 30.11.1994 г. № 2250-ХП «О местном самоуправлении» такое право предоставил только городам и сельским поселениям районного подчинения, а также жилым комплексам в городах республиканского подчинения. На уровне районов и республиканских городов власть продолжали осуществлять органы государственной власти республики.

Отличалась разнообразием и организационная структура местного самоуправления. Так, в Новосибирской области в соответствии с «Временным положением организации местного самоуправления в Новосибирской области», принятом Новосибирским областным Советом депутатов 15.09.1994 г. № 6-ОСД, депутаты представительных органов и главы местного самоуправления избирались населением непосредственно. В Воронежской области депутаты также избирались населением, а вот глава мог избираться как населением, так и представительным органом из своего состава, а также наниматься по контракту.

К этому же времени относятся и первые попытки разграничить вопросы местного значения между уровнями поселений. Такие нормы содержало, например, «Временное положение организации местного самоуправления в Новосибирской области».

Учитывая то, что Конституция РФ дала определение только самых общих принципов местного самоуправления, а также благодаря влиянию модного в то время тренда с легкой руки Президента Б. Ельцина «берите суверенитета столько, сколько сумеете проглотить», многие нормы региональных законов оказались чересчур «самостоятельными». Так, большинство законов субъектов Федерации, устанавливая финансовые основы местного самоуправления, предусмотрели не только бюджетные, но и внебюджетные, резервные и даже валютные фонды, что противоречило принципам бюджетного федерализма. Дело дошло даже до такой «экзотики», как выпуск местных займов и перечисление во внебюджетные фонды средств предприятий, учреждений и организаций.

После октябрьских событий 1993 г. в Москве и роспуска Советов народных депутатов всех уровней в числе последних среди российских регионов новая представительная власть была сформирована в Кемеровской области. Выборы сознательно тормозил назначенный Президентом глава администрации региона М. Кислюк, который открыто изложил свое кредо: «Мы — не исполнительный орган Совета, мы, просто говоря, люди Президента, поставленные на то, чтобы выполнять его волю. Если кто-то с этим не согласен, кивает на „народноизбранность“ депутатов — ради Бога, отойди в сторону и со стороны критикуй. Только не мешай работать»³. В итоге с октября 1993 г. по март 1994 г. регио-

³ См.: Кузбасс выбирает свободу / Российская газета, 6 янв. 1992 г. С. 1.

нальная представительная власть в Кемеровской области отсутствовала. На местном уровне ее не было вплоть до 1997 г.

27 марта 1994 г. состоялись выборы в Законодательное Собрание Кемеровской области. Победу на них одержали кандидаты избирательного блока «Народовластие», за которым укрепилось имя его лидера А. Тулеева. «Блок Тулеева» находился в оппозиции главе администрации Кемеровской области⁴.

С первых дней своей работы Законодательное собрание в число приоритетных вопросов поставило *разработку нормативных правовых актов, обеспечивающих формирование органов местного самоуправления*. Однако противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти региона не позволило этим актам обрести силу закона. Заседания оппозиционного Законодательного Собрания срывались путем запрета депутатам, подконтрольным администрации области, покидать рабочие места для участия в сессиях. Если же заседания проходили и на них принимались законы, то глава администрации области их не подписывал⁵. Всего за два года работы депутатскому корпусу удалось принять 46 законов Кемеровской области. Из них глава администрации подписал только 22 закона. Еще 5 законов вступили в силу после вмешательства Верховного Суда России. Среди неподписанных были законы о Законодательном Собрании, об отзыве депутата, о выборах в органы местного самоуправления⁶. Выборы в органы местного самоуправления были нежелательны для главы региона М. Кислюка в преддверии собственных выборов. Избранные населением главы местных администраций, в отличие от назначенных им, могли продемонстрировать нелояльность и поддержать другого кандидата. Этим кандидатом был А. Тулеев, который в то время являлся бесспорным лидером общественно-политической жизни Кузбасса.

Таким образом, *первый опыт регионального законотворчества отличался смелостью и разнообразием*. В целом он был в русле общероссийского курса на развитие местного самоуправления. На этом фоне Кемеровская область выделялась отсутствием как законодательной базы о местном самоуправлении, так и самих органов местного самоуправления.

Региональное законодательство в 1995—2003 гг.

Вступивший в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — № 154-ФЗ) заложил правовые основы местного самоуправления в России на принципах и нормах Конституции Российской Федерации, а также международного права о местном самоуправлении.

Концепция № 154-ФЗ была построена из буквального толкования нормы ст. 72 Конституции РФ, согласно которой установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

⁴ См.: Тулеев А.Г. Оставаться самим собой. Кемерово. 1999. С. 152.

⁵ Там же. С. 156—157.

⁶ См.: Законодательная власть Кузбасса. 15 лет. 1994—2009 гг. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2009. С. 37.

Соответственно, № 154-ФЗ установил лишь рамки этих принципов, а более детальное регулирование системы местного самоуправления должен был установить субъект Российской Федерации своими законами. Это было, пожалуй, самым главным достоинством базового закона о местном самоуправлении. Он стал *образцом рамочного правового регулирования в современной России*. Такой подход позволил создать правовые предпосылки для максимального учета местных, национальных, географических, демографических и иных особенностей субъектов РФ при формировании их собственной правовой базы. Он позволял рационально использовать в условиях кардинальных экономических и общественно-политических реформ ограниченные материальные, финансовые и кадровые ресурсы при строительстве системы местного самоуправления. Он также раскрепостил местную инициативу и огромный творческий потенциал, которые дали богатую пищу для дальнейшего осмысления реформ.

Вместе с тем рамочное правовое регулирование таило в себе и ряд *противоречий*, выразившихся прежде всего в так называемом «*правовом сепаратизме*», когда нормы законов субъектов РФ принимались вразрез с нормами не только № 154-ФЗ, но и подчас Конституции РФ. Объяснение этому, на наш взгляд, следует искать в *отсутствии опыта у региональных законодателей*, в неоднозначности понимания многих норм муниципального права, в неумении, а подчас и нежелании региональных элит формировать полноценное местное самоуправление. В итоге население многих территорий оказалось *лишенным возможности реализовать свое право на местное самоуправление*.

Регионы, у которых реформа местного самоуправления по № 154-ФЗ отнимала значительную часть властных полномочий, используя вариативность общих принципов, в своих законах старались ограничить местное самоуправление как властный институт. Особенно в этом преуспели республики. Так, в апреле 1997 г. Государственный Совет Удмуртской Республики принял закон «О государственной власти в Удмуртской Республике», по которому городские поселения республики исключались из системы местного самоуправления. Действовавшие в них органы местного самоуправления были преобразованы в органы государственной власти.

В Республике Башкортостан органов местного самоуправления не имели не только города республиканского подчинения, но и сельские районы. Вопросами местного значения здесь ведали органы государственной власти.

В Республике Коми, где в городах и районах вопросами местного значения также занимались органы власти, входящие в систему исполнительной власти республики, главы администраций назначались вышестоящими должностными лицами.

Ущемление права населения на местное самоуправление стало предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Его решения по законодательству республик Удмуртия и Коми поставили заслон на пути открытого ограничения местного самоуправления. Речь шла о недопустимости исключения городов и районов из системы местного самоуправления, исполнения органами государственной власти вопросов местного значения, назначения глав местного самоуправления органами

государственной власти. Конституционный Суд подтвердил, что *органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и самостоятельны в решении вопросов местного значения*⁷.

В соблюдении норм № 154-ФЗ в вопросе формирования системы местного самоуправления более последовательными оказались субъекты РФ, представленные краями и областями. Хотя и в них в той или иной мере присутствовало стремление к максимальному удержанию властных полномочий в руках региональной исполнительной власти.

Наиболее высокой активностью законотворчества регионов по вопросам местного самоуправления отличался период со второй половины 1995 г. по первую половину 1996 г. Например, в регионах Сибири и Дальнего Востока за это время было принято от 3 (в Иркутской области) до 9 (в Алтайском и Приморском краях) законов. Это были законы о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления, о местном референдуме, о порядке регистрации уставов муниципальных образований, об обращениях граждан, о сходах и собраниях граждан и другие⁸. В целом эти законы соответствовали № 154-ФЗ. Многие его нормы были просто скопированы. Вместе с тем при установлении порядка формирования местных бюджетов, определении полномочий и компетенции органов местного самоуправления и других принципов местного самоуправления региональные законодатели ограничили права местного самоуправления на самостоятельность.

В Кемеровской области, как уже отмечалось, после роспуска Советов всех уровней на более длительный срок, чем в других субъектах РФ, возник вакуум в функционировании представительной власти. Законодательное Собрание Кемеровской области, втянутое в политическую борьбу, так и не смогло осуществить полноценную законотворческую деятельность. И это происходило тогда, когда по всей стране уже полным ходом шла реформа местного самоуправления.

Кемеровская область оставалась также одним из немногих регионов, где его глава был назначенным, а не избранным населением. Б.Н. Ельцин в июле 1997 г. своим указом освободил М. Кислюка от обязанностей главы администрации и назначил на эту должность А.Г. Тулеева, который на состоявшихся в октябре 1997 г. выборах губернатора Кемеровской области одержал победу.

В числе приоритетных задач своей деятельности новый губернатор объявил необходимость конструктивного взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти региона. Этим решением было покончено с противостоянием между администрацией и Законодательным собранием области. И хотя отдельные депутаты еще срывались на митинговые формы работы, в целом Законодательное Собрание сосредото-

⁷ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» / Российская газета, 6 февр. 1977 г.; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ст.ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. Вып. № 4. Ст. 532.

⁸ См.: Шугрина Е.С., Сивохина Ю.Л. Модели местного самоуправления в Сибирском и Дальневосточном регионах. Аналитический обзор законов о местном самоуправлении. Новосибирск. С. 43—44.

точилося на законодворческой деятельности, в т.ч. и в области местного самоуправления.

Для этого в структуре Законодательного Собрания был сформирован комитет по вопросам государственного устройства и местного самоуправления. К разработке законопроектов были привлечены ученые: юристы, политологи, историки, а также практики муниципального строительства. В числе ученых был и автор данной статьи, впоследствии избранный депутатом и возглавивший названный комитет.

Органы юстиции и прокуратуры, идя навстречу региональному законодателю, свою надзорную функцию начинали осуществлять уже на этапе разработки законопроектов, принимая участие в рабочих группах и согласительных комиссиях. Такая практика, которая впоследствии стала традицией в Кемеровской области, существенно *снижала риск противоречия областных законопроектов федеральному законодательству*.

В результате запаздывание Кузбасса в сравнении с другими регионами в формировании законодательной базы местного самоуправления из недостатка превратилось в преимущество. Кузбасские законодатели имели возможность анализировать промахи в законодворчестве других регионов. К тому же отпала необходимость «изобретать велосипед».

Устранение барьеров на пути законодворческого процесса, обоюдное желание обеих ветвей власти как можно быстрее преодолеть законодательный вакуум имели своим результатом прорыв в нормативной базе Кемеровской области. Законодательное Собрание второго созыва за два года своей работы приняло 82 закона Кемеровской области, что почти в два раза больше, чем в предыдущем созыве. В июне 1997 г. был принят Устав Кемеровской области, который в соответствии с Конституцией РФ признал и утвердил в Кемеровской области местное самоуправление, которому в Уставе было посвящено 8 статей⁹. Дальнейшему правовому регулированию вопросов местного самоуправления было посвящено 9 законов¹⁰.

Несомненно, главным результатом деятельности Законодательного Собрания второго созыва в формировании нормативно-правовой базы местного самоуправления стал Закон Кемеровской области «О местном самоуправлении в Кемеровской области», вступивший в силу 6 октября 1997 г.

В целях удобства для правоприменителя областной законодатель продублировал основные положения федерального законодательства и закрепил нормы, отражающие региональную специфику.

Прежде всего пришлось учесть, что закон вступил в силу уже после того, как большинство территорий Кемеровской области провели выборы в органы местного самоуправления. Поэтому закон признал муниципальными образованиями только те поселения и территории, которые на дату вступления его в силу провели выборы и в установленном порядке зарегистрировали свои уставы.

С целью упорядочения и ускорения этой работы одновременно с законом о местном самоуправлении был принят Закон «О государствен-

⁹ См.: Кузбасс (ежедневная массовая газета Кемеровской области), 11 июня 1997 г., № 102.

¹⁰ Законодательная власть Кузбасса. 1993—2008 гг. / под ред. Г.Т. Дюдяева, Ф.В. Константиновой, В.А. Мирошника и др. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2008. С. 93.

ной регистрации уставов муниципальных образований в Кемеровской области».

Создание новых муниципальных образований Законом «О местном самоуправлении в Кемеровской области» ограничивалось вплоть до принятия закона, который был призван установить основания и порядок их создания.

Принятие такого закона затянулось более чем на год. Несмотря на то что официальных источников, подтверждающих умышленное затягивание процесса дальнейшей «муниципализации» поселений и территорий Кемеровской области нет, очевидно, что так оно и было на самом деле.

Социально-экономическая обстановка в Кузбассе в это время оставалась сложной. Пути выхода из кризиса еще только намечались. В этих условиях объективно была необходима концентрация сил, ресурсов, консолидация бюджетов всех уровней.

В этих условиях губернатор А. Тулеев не был склонен к увеличению численности муниципальных образований. С самого начала он стал выстраивать в Кузбассе управленческую вертикаль. Большое количество муниципальных «начальников» могло затруднить метод ручного управления, который предпочитал губернатор.

Между тем на рубеже 1997—1998 гг. в ряде поселков городского типа и сел активизировались попытки выйти из состава своих муниципальных образований (городов и районов) и назначить выборы собственных органов местного самоуправления. Анализ, проведенный Законодательным Собранием и администрацией области, показал, что население данных поселений особого интереса к этой инициативе не проявляло. Она исходила от бывших представителей местных управленческих элит, которые в результате реформ оказались не у дел.

Возникла опасность обвальной муниципализации. Формально для этого не было препятствий, ибо, как известно, *федеральное законодательство в основу местного самоуправления положило поселенческий принцип*. Но на практике реализация этого принципа создавала серьезную проблему. Такой подход позволял не только и не столько населению брать под свою ответственность решение местных проблем, сколько «местным элитам», подчас сомнительного, а в ряде случаев и криминального характера, манипулируя общественным мнением, в своих корыстных целях выводить из-под контроля государства отдельные территории.

Кроме того, все муниципальные образования в таком случае должны быть обеспечены такими атрибутами местного самоуправления, как муниципальная собственность, налоговая база, местный бюджет. Можно представить, какие бы проблемы породили вызванные этим разграничение предметов ведения, границ, собственности, источников доходов. Да и проведение самих выборов потребовало бы значительных расходов бюджетных средств. Такого риска органы государственной власти региона себе позволить не могли, поэтому и *сдерживали процесс дальнейшей муниципализации*.

Подтверждением этому является закрепление в двух статьях Закона «О местном самоуправлении в Кемеровской области» нормы, устанавливающей, что статус муниципального образования в Кемеровской области поселения могут иметь только при наличии соответствующих

финансово-экономических, инфраструктурных и кадровых предпосылок (п. 1 ст. 1 и п.п. 2, 4 ст. 17)¹¹. Закон также признал муниципальными образованиями только те поселения и территории, которые на момент принятия Закона приняли и зарегистрировали свои уставы. Одновременно в средствах массовой информации региональные власти Кузбасса разъясняли населению, что «лишние выборы» в тяжелой социально-экономической обстановке стали бы непозволительной роскошью.

В январе 1999 г. Законодательное Собрание приняло Закон «О муниципальных образованиях в Кемеровской области и порядке их реорганизации», в котором в качестве территориальной основы местного самоуправления был закреплён уровень административных городов и районов — всего 36¹². К моменту принятия Закона в них уже существовали выборные органы местного самоуправления, муниципальная собственность и местные бюджеты. Все остальные поселения Кемеровской области Приложением к Закону были включены в состав городских и районных муниципальных образований.

Для поселений (включенных в это Приложение), претендующих на создание муниципальных образований, был определен порядок их организации и реорганизации. При этом решающим условием стало наличие не только выборных органов, но и необходимых для осуществления местного самоуправления материальных и финансовых ресурсов. Неконкретность в перечне этих ресурсов и сложная система согласований, завершающаяся референдумом, *делала создание новых муниципальных образований практически невозможной*.

Таким образом, в законодательстве Кемеровской области была закреплена так называемая *территориальная или районная модель территориальной организации местного самоуправления*, в которой муниципальные образования существовали только на уровне городов и районов. Такая модель была принята еще в 43 субъектах Российской Федерации¹³.

Еще одной важной особенностью Закона «О местном самоуправлении в Кемеровской области» стало установление модели организации муниципальной власти. При этом законодателю снова пришлось исходить из того, что на момент принятия Закона в 36 муниципальных образованиях местные органы власти были уже сформированы. Поэтому в Законе все они нашли свое отражение. Например, п. 2 ст. 37 Закон установил два способа избрания главы муниципального образования: непосредственно населением и представительным органом из своего состава¹⁴. Фактически главы были избраны населением в 35 муниципальных образованиях. Лишь в одном (Топкинский район) глава был избран представительным органом. Впоследствии этот способ был исключен из областного законодательства.

Прямые выборы населением глав муниципальных образований также вписывались в губернаторскую модель управления регионом.

¹¹ См.: Вестник Законодательного Собрания Кемеровской области. Кемерово. 1998. С. 50, 65.

¹² Там же. С. 42, 57—65.

¹³ См.: Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2005. С. 49.

¹⁴ Вестник Законодательного Собрания Кемеровской области. Кемерово. 1998. С. 84—85.

Результаты их выборов зависели от публичной поддержки А. Тулеева, авторитет которого среди населения Кемеровской области был бесспорен. Соответственно, избранные по рекомендации и при поддержке А. Тулеева главы всю свою деятельность сверяли с курсом губернатора.

Эти же принципы были заложены в модель организации местной власти по схеме «сильный мэр — слабый совет». Для такой модели характерно то, что и глава, и представительный орган избираются населением независимо друг от друга, глава возглавляет администрацию, не входит в состав представительного органа, но председательствует на его заседаниях. Реализация этой модели на практике приводила к *доминированию исполнительной власти и сужению компетенции представительного органа*.

Таким образом, в Кемеровской области, не выходя за рамки федерального законодательства о местном самоуправлении, была спроектирована вертикаль власти. В ней и реформа местного самоуправления последовательно осуществлялась, и контроль региональной исполнительной власти над всеми процессами в регионе сохранился.

Закон предусмотрел необходимость разработки программы становления местного самоуправления в Кемеровской области, которая предполагала дальнейшее развитие законодательной базы, передачу муниципалитетам из госсобственности имущества, необходимого для исполнения вопросов местного значения, а также мер бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

И хотя такая программа исполнительной властью принята не была, ее законодательный раздел был выполнен полностью. Законодательная инициатива преимущественно исходила от депутатов комитета по вопросам государственного устройства и местного самоуправления Законодательного Собрания, а затем и Совета народных депутатов первого созыва (с апреля 1999 г.).

Наиболее важными из принятых в этот период законов стали законы, урегулировавшие непосредственное участие граждан в местном самоуправлении: о выборах в органы местного самоуправления, о местном референдуме и о собраниях (сходах) граждан. Они обеспечили активное участие граждан и учет их мнения в формировании органов местного самоуправления, в преобразовании муниципальных образований, в изменении их границ, в обсуждении планов социально-экономического развития территорий и других ключевых вопросов местной жизни.

Становление экономических основ местного самоуправления обеспечило принятие законов о бюджетном процессе и о порядке передачи объектов государственной собственности области в муниципальную собственность¹⁵. Муниципальным образованиям были установлены закрепленные и регулирующие доходы, дотации и субвенции, которые вместе с местными налогами и сборами, объектами муниципальной собственности создали гарантии и условия решения органами местного самоуправления вопросов местного значения в интересах населения. Вместе с тем финансовые органы муниципальных образований самостоятельности не получили. Они являлись подразделениями главного

¹⁵ См.: Вестник Законодательного Собрания Кемеровской области. Кемерово. 1998. С. 114—123; Кузбасс, 4 окт. 2003 г. № 39.

финансового управления администрации Кемеровской области и были ему подотчетны.

Воспользовавшись правом опережающего законодательного регулирования по вопросам совместного ведения, областной законодатель в целях упорядочения и стабилизации органов местного самоуправления принял законы о муниципальной службе, о статусе выборного лица местного самоуправления и о денежном содержании муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности¹⁶. Эти законы заложили основу целенаправленной и планомерной кадровой политики, способствовали привлечению на муниципальную службу квалифицированных работников, повысили их ответственность, социальные права и статус.

Таким образом, к началу 2000-х гг. основополагающие принципы местного самоуправления в Кемеровской области нормативно были закреплены. Это способствовало преодолению стихийности в организации местного самоуправления. Означало это и признание автономности муниципальной власти. Она обладала достаточными доходами и собственностью для решения ключевых вопросов местного значения.

Слаженное и эффективное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления стало решающим условием стабилизации социально-экономической и политической обстановки в регионе. В Кузбассе за 3,5 года удалось не только остановить спад производства, но и начать его подъем. Рост составил более 20%. Прекратилось закрытие шахт, вовремя стала выплачиваться заработная плата, пенсии, сократилась задолженность по детским пособиям. Кемеровская область вошла в десятку самых динамично развивающихся регионов России.

Опыт Кемеровской области является одним из наиболее ярких примеров того, как свобода толкования многих положений № 154-ФЗ, обусловленная его рамочной концепцией, привела к множеству недостатков и противоречий в сфере организации местного самоуправления на местах. Это и установление подчиненности органов местного самоуправления органам государственной власти, и исполнение полномочий местного самоуправления должностными лицами, назначаемыми органами государственной власти, и передача государственных полномочий органам местного самоуправления без выделения для их исполнения материальных и финансовых средств, и упразднение муниципальных образований без учета мнения населения и другие. В ряде субъектов Российской Федерации население вообще ограничивалось в праве на осуществление местного самоуправления.

Неконкретность принципов территориальной организации местного самоуправления, при которых поселение, город, район могли быть, а могли и не быть муниципальными образованиями, привели к тому, что в регионах были созданы различные модели организации местной власти. Открытый перечень вопросов местного значения, причем универсальных для разных уровней муниципальных образований, подталкивал федеральный Центр и регионы к его постоянному расширению, зачастую без достаточного обеспечения доходными источниками.

¹⁶ См.: Кузбасс, 24 окт. 1998 г. № 200; Кузбасс, 15 авг. 2000 г.; Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. Кемерово. 1.01.2001 г., 9.02.2002 г.

В итоге, с одной стороны, регионы получили возможность гибко регулировать систему местного самоуправления, адаптировать ее к жизненным реалиям, региональным, культурно-национальным особенностям, финансово-материальным возможностям. При этом многие правовые новации вполне укладывались в конституционные нормы и принципы.

С другой стороны, тенденция к ограничению автономии местного самоуправления стала преобладающей. Региональные политические элиты, в большинстве своем являющиеся выходцами из советской политической системы, под предлогом опасности утраты управляемости, все больше и больше подчиняли местное самоуправление органам региональных администраций.

Это противоречие обусловило повсеместный кризис местного самоуправления, который, как утверждали эксперты, начался в конце 1990-х гг.¹⁷ На фоне начавшей восстанавливаться экономики доходные источники муниципальных образований перестали обеспечивать умножающиеся делегированные расходные полномочия. Местная власть не могла обеспечивать задачи не только развития, но и решения повседневных проблем, что было чревато утратой доверия к ней со стороны населения.

Неопределенность политической системы, наличие в ней существенных противоречий, слабость местного самоуправления потребовали от федерального Центра новых реформ.

Их старт пришелся на 2001—2003 гг., когда по инициативе Президента России В.В. Путина началось приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Полномасштабно эта работа была развернута и в Кемеровской области. Всего за это время Совет народных депутатов принял по вопросам местного самоуправления 37 законов, 25 из которых носили поправочный характер.

Приведение регионального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации, прежде всего как стремление к укреплению вертикали власти и устранение опасности правового расползания государственности, навело относительный порядок в местном самоуправлении. Во всяком случае, там, где явно нарушалось право населения на его осуществление.

Однако по существу эта кампания не устранила причин кризисных явлений в системе местного самоуправления. Требовались более масштабные поправки, затрагивающие его основы.

Эту задачу был призван решить принятый 6 октября 2003 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации № 131-ФЗ» (далее № 131-ФЗ).

В Кемеровской области реформирование местного самоуправления по № 131-ФЗ началось в марте 2004 г. с создания межведомственной комиссии, которую возглавил А. Тулеев¹⁸. В ее состав вошли заместители

¹⁷ См.: Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003—2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития / под ред. И.Ю. Юргенса, И.М. Бунина и др. М. 2009.

¹⁸ См.: Информационный бюллетень Администрации Кемеровской области, январь — март 2004 г. № 1.

губернатора, депутаты Совета народных депутатов, специалисты Совета и администрации области, руководители ряда федеральных территориальных органов государственной власти.

Перед комиссией была поставлена задача организации системного подхода к реализации основных положений федерального Закона. В первую очередь комиссия изучила социально-экономический потенциал городов и районов области и представила Совету народных депутатов проект двухуровневой территориальной организации местного самоуправления. После всестороннего обсуждения проекта Совет народных депутатов в декабре 2004 г. принял Закон Кемеровской области «О статусе и границах муниципальных образований»¹⁹. В соответствии с ним статус городских округов получили 15 из 20 городов областного и районного подчинения, а также один поселок городского типа — Краснобродский. Статус муниципального района получили все 18 районов.

В соответствии с № 131-ФЗ в областном Законе было закреплено описание границ вновь образованных муниципальных образований. При этом, по образному выражению А. Тулеева, границы проводились там, где их народ издавна протоптал. А главным критерием обретения статуса муниципального образования для городских, и особенно сельских, поселений стала их *экономическая самостоятельность*. В результате статус муниципальных образований получили 22 городских и 167 сельских поселений, тогда как до реформы в Кемеровской области было 47 рабочих поселков и 235 сельсоветов, которые могли на него претендовать²⁰. Для сравнения, в Красноярском, Алтайском краях и Новосибирской области, которые сопоставимы с Кемеровской областью по численности населения, было сформировано соответственно 484, 718 и 429 сельских поселений²¹.

Сокращение количества муниципальных образований по причине недостатка экономической базы мелких поселений соответствовало общей тенденции, наблюдаемой в России. Еще до кризиса, в начале 2010-х гг., значительное количество муниципальных образований поселенческого уровня было не в состоянии эффективно решать вопросы местного значения и качественно оказывать услуги населению. Налоговые поступления городских и сельских поселений России составляли только 30,8%. Полный объем вопросов местного значения самостоятельно решали лишь 3532 из 21 484 городских и сельских поселений²².

Реакцией на этот вызов, порожденный практикой исполнения № 131-ФЗ, стал *процесс укрупнения поселений*. По данным Министерства регионального развития, только в период с 2006 по 2009 г. в 44 субъектах РФ было установлено 338 случаев преобразования муниципальных образований. Из них 324 были укрупнены посредством объединения сельских поселений²³. В порядке эксперимента в одном из

¹⁹ Кузбасс, 24 дек. 2004 г. № 242.

²⁰ Кемеровская область. Административно-территориальное деление. Стат. сб. Кемерово. 1994. С. 9.

²¹ Паспорт субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа. Паспорт округа. Официальный сайт Сибирского федерального округа / URL: <http://www.sibfo.ru/passport/region.php?action=nart=9, 10, 13> (дата обращения 07.10.2010 г.).

²² См.: Басаргин В.Ф. Минрегион России выступает за исключение «несвойственных местному самоуправлению полномочий» // Муниципальная власть. 2010. № 4. С. 9.

²³ Объединение сельских поселений как способ оптимизации муниципального устройства // Муниципальная власть. 2010. № 4. С. 26.

районов — Новокузнецком, укрупнение сельских поселений провела и Кемеровская область.

После законодательного оформления двухуровневой территориальной организации местного самоуправления межведомственная комиссия приступила к оформлению системы органов местного самоуправления. Воспользовавшись тем, что право первичного установления системы вновь создаваемых местных органов было предоставлено законам субъектов Российской Федерации, комиссия предложила их унификацию по аналогии с уже существующей системой. Так, формирование представительных органов, в т.ч. в муниципальных районах, предлагалось посредством прямых выборов депутатов по мажоритарной системе. Численность депутатов предполагалась минимальной из «вилки», установленной № 131-ФЗ. Глав муниципальных образований предлагалось также избирать посредством прямых выборов. Были зафиксированы единые наименования представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и исполнительно-распорядительных органов во всех муниципальных образованиях. Кроме обязательных, представительного органа, администрации и главы муниципального образования, *других органов местного самоуправления предлагалось не создавать*.

Предложения межведомственной комиссии были обсуждены с депутатами, должностными лицами местного самоуправления, муниципальной общественностью и после их одобрения были направлены в Совет народных депутатов Кемеровской области. Пакетом законов в 2005 г. до выборов во вновь образованные органы местного самоуправления эти предложения были приняты²⁴.

В связи с тем, что № 131-ФЗ значительно ограничил возможности регулирования вопросов организации местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации, Совету народных депутатов Кемеровской области пришлось провести основательную ревизию этой отрасли законодательства.

Поскольку прямой отсылки от № 131-ФЗ на возможность специального регионального закона об организации местного самоуправления в субъекте Российской Федерации нет, Закон Кемеровской области «О местном самоуправлении в Кемеровской области», который успешно применялся с 1997 г., в январе 2006 г. был признан утратившим силу²⁵. По тем же основаниям перестали действовать законы Кемеровской области «О статусе выборного лица местного самоуправления в Кемеровской области» и «О собраниях (сходах) граждан»²⁶.

²⁴ См.: законы Кемеровской области: «О наименованиях органов местного самоуправления» / Кузбасс, 2 марта 2005 г. № 35; «О численности, порядке формирования и сроках полномочий органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований» / Кузбасс, 25 февр. 2005 г. № 32; «О назначении выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований» / Кузбасс, 27 июля 2005 г. № 134.

²⁵ См.: Закон Кемеровской области «О признании утратившими силу отдельных законов Кемеровской области в сфере местного самоуправления» / Кузбасс, 26 янв. 2006 г. № 13.

²⁶ См.: Закон Кемеровской области «О признании утратившим силу Закона Кемеровской области от 28.07.2000 г. № 42-ОЗ „О статусе выборного лица местного самоуправления в Кемеровской области“» / Кузбасс, 23 июня 2006 г. № 112; Закон Кемеровской области «О признании утратившими силу отдельных законов Кемеровской области в сфере местного самоуправления» / Кузбасс, 26 янв. 2006 г. № 13.

Вопросы организации и прохождения муниципальной службы тоже получили точечные, адресные и конкретные отсылки на возможности регионального законодательного регулирования. Поэтому Закон «О муниципальной службе в Кемеровской области» был признан утратившим силу, а вместо него был принят Закон «О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы». Он установил реестр должностей муниципальной службы, соотношение должностей государственной и муниципальной службы, особенности квалификационных требований для замещения должностей, положение о проведении аттестации и региональные особенности социальных гарантий муниципальных служащих²⁷. На этом возможности регионального законодательного регулирования были исчерпаны, и по остальным вопросам муниципальной службы стали действовать прямые нормы № 131-ФЗ.

В целом главным звеном задуманной реформы местного самоуправления являлось *разграничение полномочий между уровнями власти*. Полноценно и в полном объеме его можно было начать только после выборов во вновь созданные муниципальные образования. Они в соответствии с № 131-ФЗ состоялись осенью 2005 г. В Кемеровской области выборы в 190 вновь созданных муниципальных образованиях прошли 23 октября 2005 г. До вступления закона в полную силу оставалось три месяца.

Поэтому завершить надлежащим образом работу по законодательному сопровождению разграничения полномочий к окончанию переходного периода было невозможно. Во всяком случае, это касалось установления финансирования полномочий, поскольку нормы бюджетного процесса требовали более длительного периода.

Кроме того, успешное разграничение полномочий зависело и от синхронности действий на законодательном уровне федеральных, региональных и муниципальных властей. Однако именно здесь сосредоточились главные противоречия. Нормативные правовые акты разных уровней часто оказывались несогласованными, один акт накладывался на другой, что запутывало их толкование. Не случайно еще на этапе подготовки № 131-ФЗ его создатели отмечали, что принятие закона потребует внесения изменений в более чем 70 федеральных законов. Это обстоятельство стало одной из причин продления переходного периода вступления в полную силу № 131-ФЗ до 1 января 2009 г.

Всего в рамках переходного периода федеральный законодатель принял более 20 законов, касающихся совершенствования разграничения полномочий²⁸. Ими были внесены поправки в более чем 500 федеральных

²⁷ См.: Закон Кемеровской области «О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы» / Кузбасс, 11 июля 2007 г. № 122.

²⁸ См., напр.: Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.08.2004 г., № 35, ст. 3607; Федеральный закон от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.01.2006 г., № 1, ст. 10; Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации, 01.01.2007 г., № 1 (ч. 1), ст. 21 и другие.

законов. Самым известным из них стал печально знаменитый «Закон о монетизации льгот» (№ 122-ФЗ), который потребовал от региональных законодателей не столько кропотливой работы по приведению в соответствие с ним своего законодательства, сколько разъяснительной работы, вызванной неоднозначным отношением к нему граждан, особенно ветеранов.

Проблему разграничения полномочий была призвана разрешить дальнейшая их децентрализация, которая в рамках продолжения административной реформы была заявлена летом 2011 г. Президентом Д.А. Медведевым. Предполагалось, что в течение 2012 г. предложения по разграничению будут облечены в форму закона, который должен был вступить в силу в 2013 г.

Однако из-за кризиса, начавшегося в 2014 г., эта кампания была приостановлена, и регионам не пришлось поучаствовать в законотворческом процессе. В последующем *сфера законодательной функции регионов существенно сузилась*. В настоящее время она практически свелась к так называемому поправочному законодательству.

Подводя итог, следует отметить, что, получив право законодательного регулирования, регионы РФ активно включились в законотворческий процесс. Особенно продуктивной в сфере местного самоуправления эта деятельность была в период с 1995 по 2003 г. № 154-ФЗ предоставил определенную свободу. Максимально приближенные к местным условиям, модели местного самоуправления отличались большим разнообразием. Несмотря на давление со стороны региональных властей, местное самоуправление, тем не менее, состоялось. Законодательные основы были заложены, идея автономности местной власти получила распространение и многочисленных сторонников.

№ 131-ФЗ свободу законотворчества регионов значительно сузил. Как следствие, сократилось количество оригинальных региональных законов. Сегодня региональные парламенты лишь изредка вносят поправки в свои законы о местном самоуправлении, следуя за изменениями в федеральном законодательстве. Главная проблема — разграничение полномочий и собственности — так и не была решена. Существенно сократилась доходная база муниципалитетов. Все они находятся в зависимости от дотаций и субвенций.

Сергей ВАЛЕНТЕЙ, Альберт БАХТИЗИН, Анастасия КОЛЬЧУГИНА

ТРЕНДЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИК СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ СНИЖЕНИЯ ЦЕН НА НЕФТЬ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ

Резкое падение цен на нефть в конце 2014 г., значительная девальвация рубля, ужесточение экономических санкций на практике доказали справедливость позиции экспертов относительно опасности роста зависимости экономики России от экспорта сырья и импорта технологий. Выявившаяся в последние годы глубина данной зависимости оказалась запредельной. Существует реальная опасность приостановки ряда производств, на которых делалась ставка при модернизации региональных экономик. В этих условиях очевидна потребность в новой стратегии социально-экономического развития, прежде всего отечественной промышленности. И одним из ее базовых блоков здесь должны выступить региональные стратегии модернизации. Это потребует оценки ресурсов, которыми обладают для решения данной задачи субъекты РФ, и характеристики трендов развития их экономик. Ответу на последний вопрос посвящена предлагаемая статья.

Ключевые слова: региональные экономики, субъекты Российской Федерации, тренды развития, федеральные округа

В январе 2017 г. состоялось событие, многие годы ожидаемое учеными и практиками, занимающимися вопросами государственного территориального управления, региональной политикой и развитием федеративных отношений: был принят Указ Президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹. Указ вызвал оживленную дискуссию, в т.ч. и на страницах журнала «Федерализм»².

Не останавливаясь на аргументах «за» и «против» отдельных положений Указа (это предмет специальной статьи), зафиксируем, что

¹ Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/.

² См., напр.: Бухвальд Е. Эволюция основ региональной политики в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 1. С 7—21; Глигич-Золотарева М. Новые основы политики регионального развития Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 1. С. 21—39.

при его обсуждении большинство авторов сосредоточило свое внимание на рассмотрении нормативно-правовой составляющей данного документа. При этом практически не анализировался центральный вопрос — *различная готовность субъектов Федерации и региональных экономик к практической реализации его положений*. Вместе с тем, хотя Указ и не является законом прямого действия, он четко определяет векторы пространственного развития государства, которое может пойти по нежелательному направлению, если не будет приниматься во внимание, тот факт, что Россия (как уже отмечалось) характеризуется существенной социально-экономической дифференциацией входящих в нее регионов.

Попытка представить эти различия, а также то, что субъекты Федерации формируют группы, характеризующиеся достаточно устойчивыми трендами социально-экономического развития, предпринята в настоящей статье. Статья является продолжением серии ежегодных публикаций, посвященных интегральной оценке их инвестиционного и социального потенциала³.

Авторы публикаций не ставили перед собой задачу выработать конкретные рекомендации по региональному развитию. Мы преследовали иную цель: показать *сложноустроенность структуры* социально-экономического пространства нашей страны и, как результат, предостеречь от упрощенного подхода к выбору механизмов реализации региональной политики.

Интегральные индексы развития субъектов РФ

По итогам интегральной оценки инвестиционного и социального потенциала регионов России⁴ осуществлено рейтингование субъектов Федерации (см. табл. 1)⁵ по тенденциям развития их экономик в 2015 г. (на начало 2016 г.)⁶.

В 2015 г. повысилось значение интегрального индекса региона-лидера — 297,22 балла, против значения 218,70 в 2014 г. Это самое высокое значение за все время построения данного рейтинга регионов (предыдущий максимум в 2012 г. — 255,41 балла).

³ См., напр.: Валентей С., Бахтизин А., Валентик О., Кольчугина А., Лыкова Л. Тренды развития экономик субъектов РФ // Федерализм. 2013. № 3. С. 167—189; Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Тренды развития российских регионов // Экономика региона. 2014. № 3. С. 9—22; Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Группировка регионов федеральных округов Российской Федерации по трендам развития // Федерализм. 2015. № 4. С. 131—139; Валентей С., Бахтизин А., Кольчугина А. Тренды развития региональных экономик до и после кризиса // Федерализм. 2016. № 2. С. 153—177.

⁴ Подробно авторскую методику рейтингования субъектов Федерации см.: Валентей С., Бахтизин А., Кольчугина А. Региональные ограничители модернизации российской экономики // Федерализм. № 4. 2012. С. 165—179.

⁵ Не рейтинговались Ненецкий АО, г. Севастополь и Республика Крым по причине отсутствия ряда необходимых для анализа показателей за 2000—2002 гг.; г. Москва и г. Санкт-Петербург не рассматривались вследствие их очевидного исключительного положения.

⁶ Расчет рейтинга осуществляется за предыдущий год в связи с тем, что ряд важных показателей, на основе которых рассчитывается значение интегрального показателя, соотносится с валовым региональным продуктом (далее — ВРП), данные по которому официально публикуются через годовой период.

Т а б л и ц а 1

Оценки обобщенного рейтинга субъектов РФ в 2015 г.

пп.	Субъект РФ	Интегральный индекс	пп.	Субъект РФ	Интегральный индекс
1	Ямало-Ненецкий автономный округ	297,22	35	Смоленская область	71,50
2	Сахалинская область	227,17	36	Ростовская область	70,11
3	Тюменская область	158,78	37	Тверская область	69,01
4	Магаданская область	129,61	38	Республика Марий Эл	67,42
5	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	128,98	39	Чувашская Республика	66,84
6	Тамбовская область	105,33	40	Республика Ингушетия	66,67
7	Липецкая область	100,20	41	Орловская область	66,43
8	Московская область	99,33	42	Калининградская область	65,79
9	Калужская область	98,67	43	Ставропольский край	64,54
10	Новгородская область	98,29	44	Курская область	64,23
11	Республика Дагестан	98,07	45	Ярославская область	64,08
12	Чеченская Республика	95,22	46	Ленинградская область	63,65
13	Амурская область	94,01	47	Республика Калмыкия	62,90
14	Республика Татарстан	93,94	48	Красноярский край	60,54
15	Республика Саха (Якутия)	92,93	49	Саратовская область	60,30
16	Костромская область	89,45	50	Самарская область	59,85
17	Краснодарский край	88,70	51	Кабардино-Балкарская Республика	59,65
18	Воронежская область	86,36	52	Новосибирская область	58,47
19	Республика Коми	85,54	53	Вологодская область	58,11
20	Астраханская область	84,10	54	Удмуртская Республика	57,04
21	Ульяновская область	84,01	55	Брянская область	56,49
22	Еврейская автономная область	81,81	56	Владимирская область	56,25
23	Пензенская область	78,83	57	Свердловская область	55,93
24	Волгоградская область	78,46	58	Оренбургская область	55,72
25	Мурманская область	78,46	59	Рязанская область	54,11
26	Республика Мордовия	77,25	60	Кировская область	54,04
27	Республика Алтай	76,66	61	Республика Адыгея	53,86
28	Белгородская область	76,30	62	Приморский край	51,65
29	Архангельская область	75,07	63	Иркутская область	51,59
30	Республика Башкортостан	73,40	64	Республика Карелия	51,33
31	Челябинская область	73,30	65	Республика Северная Осетия — Алания	51,29
32	Нижегородская область	73,26	66	Псковская область	49,90
33	Томская область	72,96	67	Карачаево-Черкесская Республика	72,28
34	Тульская область	72,28	68	Республика Тыва	71,50

О к о н ч а н и е т а б л . 1

69	Пермский край	70,11	75	Камчатский край	45,99
70	Забайкальский край	69,01	76	Ивановская область	42,65
71	Республика Бурятия	67,42	77	Алтайский край	42,55
72	Кемеровская область	66,84	78	Курганская область	41,43
73	Хабаровский край	66,67	79	Чукотский автономный округ	40,33
74	Омская область	47,29	80	Республика Хакасия	38,02

Обращает на себя внимание то, что отмечавшийся ранее устойчивый тренд на повышение значений интегрального индекса региона-аутсайдера рейтинга (в 2011 г. — 28,68 балла, далее по годам — 35,29; 37,24; 43,40) в 2015 г. *оказался нарушенным*. Минимальное значение интегрального индекса в 2015 г. снизилось до уровня 2013 г. и составило — 38,02 балла. Соответственно, разрыв по интегральному индексу между регионами в 2015 г. существенно увеличился.

Так, максимальное значение интегрального показателя рейтинга у Ямало-Ненецкого автономного округа превышает индекс Республики Хакасия, занявшей в 2015 г. последнее место в рейтинге, почти в 8 раз: в 2014 г. был лишь 5-кратный разрыв. Причем в предыдущих рейтингах самым высоким значением был только 7-кратный разрыв в 2010—2012 гг.

Рейтинги субъектов РФ по группам и подгруппам

Для последующего анализа все регионы в соответствии с данным рейтингом сгруппированы по четырем крупным категориям.

Группа I — регионы с низким рейтингом (значение интегрального индекса менее 50).

Группа II — регионы с рейтингом ниже среднего (значение индекса менее 75).

Группа III — регионы с рейтингом выше среднего (значение индекса менее 100).

Группа IV — регионы с высоким рейтингом (значение индекса свыше 100).

Изменения в количестве регионов, относящихся к выделенным группам, представлены в *таблице 2*.

Как и в рейтингах за предыдущие годы (2010—2014 гг.), в настоящем рейтинге (*см. рис. 1*) наибольшее число субъектов Федерации (36 регионов, или 45%, т.е. почти половина регионов) относится ко II группе (регионы с рейтингом ниже среднего). В совокупности в группу регионов с невысоким рейтингом (низкий и ниже среднего) в 2015 г. вошел 51 регион (в 2014 г. 48 регионов), или 64% (в 2014 г. — 60%).

Особо следует отметить факт увеличения в 2015 г., по сравнению с 2014 г., числа регионов, входящих в группу с низким рейтингом (регионов-аутсайдеров) до 15 регионов, или 19%. В 2014 г. впервые отмечалось значительное снижение числа таковых регионов до 9, или 11%, хотя ранее их доля была также высока: в 2013 г. — 17%, в 2012 г. — 20%.

Т а б л и ц а 2

Количество субъектов РФ по группам в 2010—2015 гг.

Группа	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Изменение количества субъектов РФ в 2011 г. по сравнению с 2010 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2012 г. по сравнению с 2011 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2013 г. по сравнению с 2012 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2014 г. по сравнению с 2013 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2015 г. по сравнению с 2014 г.
Группа I	18	14	16	14	9	15	-4	2	-2	-5	6
Группа II	34	36	36	36	39	36	2	0	0	3	-3
Группа III	13	19	16	18	23	22	6	-3	2	5	-1
Группа IV	15	11	12	12	9	7	-4	1	0	-3	-2

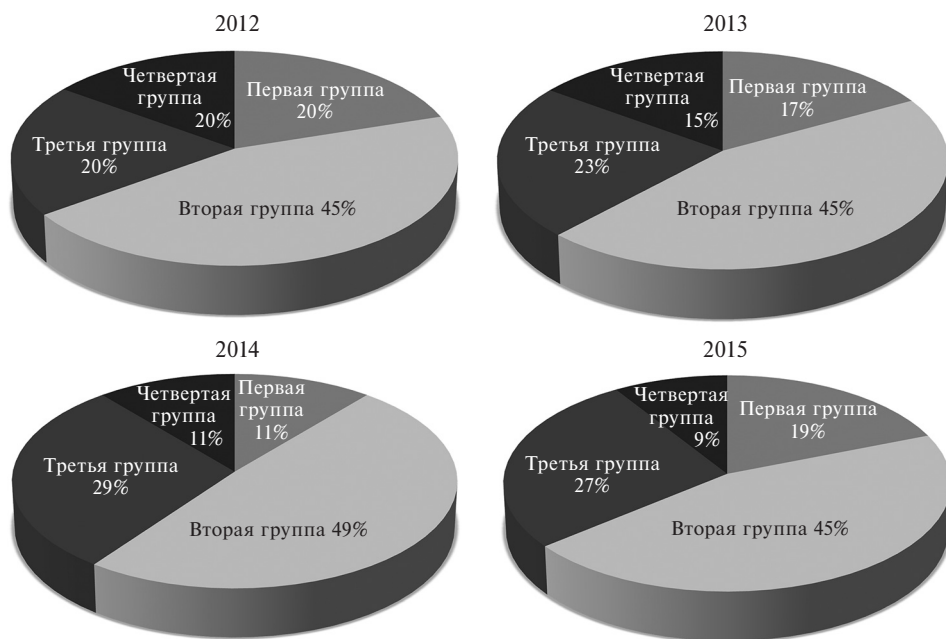


Рис. 1. Доли региональных групп в 2012–2015 гг.

Доля регионов с интегральным показателем рейтинга выше среднего (группа III) демонстрирует достаточную устойчивость — 22 региона (27%) в 2015 г. против 23 регионов (29%) в 2014 г.

Вместе с тем продолжает снижаться доля регионов с высоким рейтингом (IV группа). В 2015 г. в эту группу входило только 7 регионов (всего 9% от их общего числа). Это минимальное количество с 2010 г.: 2014 г. — 9 регионов (11%), 2012 г. и 2013 г. — 12 регионов (15%), а в 2010 г. — 15 регионов (19%).

В целом в 2015 г. отмечается *самая низкая доля совокупности регионов с интегрированным значением рейтинга выше среднего уровня* (III и IV группы) — 29 регионов, или 36% (против 40% в 2014 г.).

Выделенные группы рейтинга, как показывают наши расчеты, помимо различий по количественному значению интегрального индекса в рассматриваемом году имеют и важные отличия по его динамике за предшествующие годы, что потребовало более детальной разбивки регионов по группам, учитывающей статистически значимые тренды развития.

Подгруппа I.I — регионы с низким рейтингом и статистически значимым нисходящим трендом.

Подгруппа I.II — регионы с низким рейтингом и без определенного тренда.

Подгруппа I.III — регионы с низким рейтингом и статистически значимым восходящим трендом.

Подгруппа II.I — регионы с рейтингом ниже среднего и статистически значимым нисходящим трендом.

Подгруппа II.II — регионы с рейтингом ниже среднего и без определенного тренда.

Подгруппа II.III — регионы с рейтингом ниже среднего и статистически значимым восходящим трендом.

Подгруппа III.I — регионы с рейтингом выше среднего и статистически значимым нисходящим трендом.

Подгруппа III.II — регионы с рейтингом выше среднего и без определенного тренда.

Подгруппа III.III — регионы с рейтингом выше среднего и статистически значимым восходящим трендом.

Подгруппа IV.I — регионы с высоким рейтингом и статистически значимым нисходящим трендом.

Подгруппа IV.II — регионы с высоким рейтингом и без определенного тренда.

Подгруппа IV.III — регионы с высоким рейтингом и статистически значимым восходящим трендом.

Анализ результатов показывает, что выделенные тренды долгосрочного развития позволяют говорить о существовании устойчивых 4 групп и 11 подгрупп субъектов Федерации (в группе III отсутствует подгруппа со статистически значимым нисходящим трендом, как и в предыдущие годы (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Подгруппы субъектов РФ
(регионы упорядочены по значениям интегрального индекса в 2015 г.,
выделены регионы, поменявшие подгруппу)

пп.	Субъект РФ	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Ямало-Ненецкий автономный округ	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I	IV.II
2	Сахалинская область	IV.II	IV.II	IV.II	IV.II	IV.II	IV.II
3	Тюменская область	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I	IV.II
4	Магаданская область	II.I	III.II	III.II	III.II	IV.II	IV.III
5	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I	IV.I
6	Тамбовская область	III.III	II.III	III.III	III.III	III.III	IV.III
7	Липецкая область	IV.III	III.III	IV.III	IV.III	III.III	IV.III
8	Московская область	IV.III	IV.II	III.II	IV.II	IV.II	III.II
9	Калужская область	IV.III	III.III	IV.III	IV.III	IV.III	III.III
10	Новгородская область	III.II	III.II	III.II	III.II	III.II	III.II
11	Республика Дагестан	III.III	III.III	III.III	III.III	III.III	III.III
12	Чеченская Республика	II.III	II.III	II.III	I.III	III.III	III.III
13	Амурская область	III.III	III.III	III.III	III.III	II.II	III.III
14	Республика Татарстан	IV.II	III.II	III.II	III.II	III.II	III.II
15	Республика Саха (Якутия)	IV.II	III.II	III.II	III.II	III.II	III.II
16	Костромская область	I.II	I.II	I.II	I.II	II.II	III.II
17	Краснодарский край	IV.II	IV.II	IV.II	IV.II	IV.II	III.II
18	Воронежская область	III.III	III.III	II.III	III.III	III.III	III.III
19	Республика Коми	III.II	III.II	IV.III	III.II	III.II	III.II

Продолжение табл. 3

20	Астраханская область	II.I	II.I	II.I	III.I	III.I	III.I
21	Ульяновская область	II.III	II.III	II.III	II.III	III.III	III.III
22	Еврейская автономная область	IV.III	IV.III	IV.III	II.III	III.III	III.III
23	Пензенская область	II.III	II.III	II.III	II.III	II.III	III.III
24	Волгоградская область	I.I	II.I	II.I	II.I	II.II	III.II
25	Мурманская область	I.I	I.I	I.I	I.I	II.II	III.II
26	Республика Мордовия	II.III	III.III	II.III	II.III	II.II	III.III
27	Республика Алтай	II.III	II.III	II.II	II.II	II.III	III.III
28	Белгородская область	II.II	IV.II	II.II	IV.II	II.II	III.II
29	Архангельская область	II.II	II.II	III.II	III.II	III.II	III.II
30	Республика Башкортостан	II.I	II.I	II.I	II.I	II.II	II.II
31	Челябинская область	IV.II	IV.II	III.II	III.II	II.II	II.II
32	Нижегородская область	II.III	III.III	III.III	III.III	III.III	II.III
33	Томская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
34	Тульская область	II.II	II.II	II.II	III.II	III.II	II.II
35	Смоленская область	III.II	III.II	II.II	II.II	II.II	II.II
36	Ростовская область	III.III	III.III	III.III	III.III	II.III	II.III
37	Тверская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
38	Республика Марий Эл	II.III	II.III	II.III	II.III	II.III	II.III
39	Чувашская Республика	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
40	Республика Ингушетия	II.II	I.II	I.II	II.II	II.II	II.II
41	Орловская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
42	Калининградская область	II.III	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
43	Ставропольский край	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
44	Курская область	I.II	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
45	Ярославская область	II.II	II.II	II.II	II.II	III.II	II.II
46	Ленинградская область	IV.II	IV.II	IV.II	IV.II	III.II	II.II
47	Республика Калмыкия	I.I	I.I	II.I	II.I	III.II	II.II
48	Красноярский край	II.II	II.II	II.II	III.II	III.II	II.II
49	Саратовская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
50	Самарская область	II.II	III.II	III.II	IV.II	III.II	II.II
51	Кабардино-Балкарская Республика	I.II	I.II	I.II	I.II	I.II	II.II
52	Новосибирская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II
53	Вологодская область	IV.II	III.II	IV.II	IV.III	II.II	II.II
54	Удмуртская Республика	I.II	I.II	I.I	I.I	II.II	II.II
55	Брянская область	II.II	II.II	I.II	II.III	II.III	II.III
56	Владимирская область	III.III	II.III	III.III	II.III	II.II	II.II
57	Свердловская область	III.II	II.II	III.II	II.II	III.II	II.II
58	Оренбургская область	II.II	II.II	II.II	II.II	III.II	II.II
59	Рязанская область	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II	II.II

О к о н ч а н и е т а б л. 3

60	Кировская область	I.III	I.III	I.III	I.III	II.III	II.III
61	Республика Адыгея	III.II	II.III	II.II	II.II	II.II	II.II
62	Приморский край	III.II	III.II	II.II	III.III	II.II	II.II
63	Иркутская область	I.II	I.II	I.II	I.II	II.II	II.II
64	Республика Карелия	I.II	III.II	II.II	II.II	I.II	II.II
65	Республика Северная Осетия — Алания	I.II	I.II	I.II	I.II	II.II	II.II
66	Псковская область	I.II	II.II	II.II	I.III	II.III	I.III
67	Карачаево-Черкесская Республика	I.II	I.II	I.II	I.II	I.II	I.II
68	Республика Тыва	I.III	II.III	IV.III	II.III	IV.III	I.III
69	Пермский край	II.II	II.II	II.II	III.II	II.II	I.II
70	Забайкальский край	I.II	I.II	I.II	I.II	I.II	I.II
71	Республика Бурятия	I.II	I.II	I.II	II.II	II.II	I.II
72	Кемеровская область	II.III	II.III	II.III	II.III	II.III	I.II
73	Хабаровский край	III.III	III.III	II.III	II.III	II.III	I.II
74	Омская область	II.I	II.I	II.I	II.I	I.I	I.I
75	Камчатский край	II.II	II.II	II.II	II.I	I.I	I.I
76	Ивановская область	II.III	II.III	I.III	I.III	I.II	I.II
77	Алтайский край	I.II	I.II	I.II	I.II	I.II	I.II
78	Курганская область	I.III	I.III	I.III	I.III	I.III	I.III
79	Чукотский автономный округ	II.II	IV.II	III.II	II.II	III.II	I.II
80	Республика Хакасия	IV.III	II.III	I.II	II.II	II.II	I.II

Характеристика трендов развития субъектов РФ

Как следует из данных *таблицы 3*, в 2015 г., как и в 2014 г., сохранился высокий уровень динамики изменения положения регионов в рейтинге — почти половина субъектов Федерации — 35 (45%) (в 2013 г. — лишь 22 региона, в 2012 г. — 28) поменяли группу или подгруппу. Подавляющее большинство регионов (32) изменили свой статус в рейтинге, перейдя в другие его группы. При этом статистически значимые тренды дальнейшего развития в основном сохранили свою устойчивость.

Однако в 2015 г. выражены изменения наблюдаемых ранее тенденций в векторах динамики. Если ранее больше половины изменивших свой статус в рейтинге изменила его в сторону повышения (в 2014 г. — 17 из 36, в 2013 г. — 12 регионов из 22), то в 2015 г. отмечается обратная тенденция — таких регионов оказалось лишь 30% (10 регионов), а большая часть — 70% (22 региона) — наоборот, снизили свой статус в рейтинге.

Интенсивность смены регионами ступеней рейтинга в 2015 г. существенно возросла в направлении снижения рейтинга, и прежде всего в группе с рейтингом ниже среднего (группа II). В 2014 г. также более интенсивно происходили перемещения в регионах, входящих в группы

рейтинга со значениями ниже среднего уровня, но в сторону повышения (в 2013 г. более интенсивно изменения происходили в группах с рейтингом выше среднего уровня — III и IV).

Если рассматривать динамику изменения количества групп за период с 2010 по 2014 г. (см. табл. 2, 3), то, как уже указывалось, в 2015 г. наблюдается «слом» положительного тренда по уменьшению числа регионов в группе с низким рейтингом (I группа — регионы-аутсайдеры).

Так, число таких регионов с 2010 по 2014 г. уменьшилось вдвое (с 18 до 9 регионов). Но в 2015 г. их число вернулось на уровень предыдущих лет.

В число субъектов Федерации, существенно понизивших свой рейтинг, входят: Республика Тыва, Чукотский автономный округ (у обоих регионов с 2010 г. наблюдались крайне неравномерные результаты в рейтинге); Хабаровский и Пермский края постепенно с 2012 г. снижали свои результаты, но в группе с низким рейтингом оказались впервые. Ряд регионов несколько ухудшили свои результаты, переместившись из группы II в группу с низким рейтингом. Таковыми являются республики Бурятия и Хакасия, Пермский край, Кемеровская область.

Также наблюдается изменение в негативную сторону тренда по увеличению числа регионов с рейтингом выше среднего уровня (группы III и IV). С 2010 г. отмечался рост (с 28 регионов в 2010 г. до 32 в 2014 г.). В 2015 г. число таковых приблизилось к значениям 2013 г. (29 регионов). Но следует отметить, что данное изменение произошло за счет продолжившегося негативного тренда по снижению числа регионов-лидеров (регионов с высоким рейтингом — группа IV), а именно: уменьшение числа регионов-лидеров (группа IV) с 15 регионов в 2010 г. до 7 регионов в 2015 г.

В числе регионов-лидеров прошлогоднего рейтинга сместились на более низкий уровень (III группа) в 2015 г. Московская и Калужская области, Краснодарский край. Республика Тыва (которая на протяжении всего рассматриваемого периода демонстрировала высокую степень волатильности) более резко снизила свой статус в рейтинге. При этом повысили свой статус, переместившись в группу регионов-лидеров, Тамбовская и Липецкая области.

Наиболее устойчивой по численности и составу остается группа III (рейтинг выше среднего) — их число осталось практически на уровне 2014 г. (22 региона в 2015 г. и 23 региона в 2014 г.). Правда, ранее в этой группе отмечался наиболее динамичный прирост числа субъектов Федерации: с 13 регионов в 2010 г. до 23 регионов в 2014 г.

Если рассматривать характеристику самих групп, то следует в первую очередь отметить, что в каждой группе большая часть регионов входит в подгруппы с неопределенным трендом развития (см. табл. 4). Как положительный момент выступает то, что во всех группах рейтинга самое малое количество регионов имеет тренд на понижение.

В рейтинге 2014 г. отмечалась такая негативная тенденция, как превышение тренда на понижение в группе регионов-лидеров, что позволило предположить еще большее сжатие данной группы в дальнейшем. Как видим, наш прогноз сбился в 2015 г. В настоящем рейтинге однако такого тренда не наблюдается, поэтому можно дать с высокой вероятностью прогноз о том, что такое сжатие в дальнейшем может приостановиться.

Т а б л и ц а 4

Количество субъектов РФ по подгруппам в 2010—2015 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Изменение количества субъектов РФ в 2010 г. по сравнению с 2010 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2011 г. по сравнению с 2011 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2012 г. по сравнению с 2012 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2013 г. по сравнению с 2013 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2014 г. по сравнению с 2014 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2015 г. по сравнению с 2015 г.
Подгруппа I.I	3	2	2	2	2	2	-1	0	0	0	0	0
Подгруппа I.II	12	10	11	7	6	10	-2	1	-4	-1	4	
Подгруппа I.III	3	2	3	5	1	3	-1	1	2	-4	2	
Подгруппа II.I	4	4	5	5	0	0	0	1	0	-5	0	
Подгруппа II.II	20	20	23	21	30	31	0	3	-2	9	1	
Подгруппа II.III	10	12	8	10	9	5	2	-4	2	-1	-4	
Подгруппа III.I	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	
Подгруппа III.II	6	10	10	10	14	11	4	0	0	4	-3	
Подгруппа III.III	7	9	6	7	8	10	2	-3	1	1	2	
Подгруппа IV.I	3	3	3	3	3	1	0	0	0	0	-2	
Подгруппа IV.II	7	7	4	6	4	3	0	-3	2	-2	-1	
Подгруппа IV.III	5	1	5	3	2	3	-4	4	-2	-1	1	

Т а б л и ц а 5
Количество субъектов РФ по группам в 2010—2015 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Изменение количества субъектов РФ в 2011 г. по сравнению с 2010 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2012 г. по сравнению с 2011 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2013 г. по сравнению с 2012 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2014 г. по сравнению с 2013 г.	Изменение количества субъектов РФ в 2015 г. по сравнению с 2014 г.
Регионы со статистически значимым нисходящим трендом	10	9	10	11	6	4	-1	1	1	-5	-2
Регионы без определенного тренда	45	47	48	44	54	55	2	1	-4	10	1
Регионы со статистически значимым восходящим трендом	25	24	22	25	20	21	-1	-2	3	-5	1

Если рассматривать отдельно характеристику групп рейтинга по долгосрочным трендам их развития, то особо следует выделить следующее (см. табл. 5). В целом почти $\frac{2}{3}$ регионов (55 регионов) имеют неопределенный тренд дальнейшего развития. Это практически соответствует рейтингу 2014 г. (54 региона), но существенно больше, чем в 2013 г., когда таких регионов было 44, или чуть больше половины. Не изменилось количество регионов со статистически значимым восходящим трендом (25%), в то время как в 2013 г. они составляли почти треть всех субъектов Федерации. Это можно обозначить как положительную тенденцию. А число регионов со статистически значимым трендом на снижение интегрального показателя даже уменьшилось, они составляет самую малую часть регионов — лишь 5% (в 2013 г. — 13%, в 2014 г. — 8%).

Одним из важных трендов является динамика усредненного значения интегральных показателей каждой из четырех групп за более длительный период — с 2000 по 2015 г. (см. рис. 2).

Одновременно в группах рейтинга ниже среднего уровня отмечается снижение усредненного значения интегрального показателя до значений, зафиксированных в кризисный период 2008—2009 гг., а в группе с низким рейтингом — вообще самые низкие за период с 2000 по 2015 г.

В целом, как отмечалось ранее, в 2014 г. лишь только стало намечаться возрастающее расхождение между группами с высоким положением в рейтинге и группами с низким показателями рейтинга. В 2015 г. это расхождение стало самым выраженным за рассматриваемый период, что может свидетельствовать об усиливающейся дифференциации между более и менее успешными регионами.

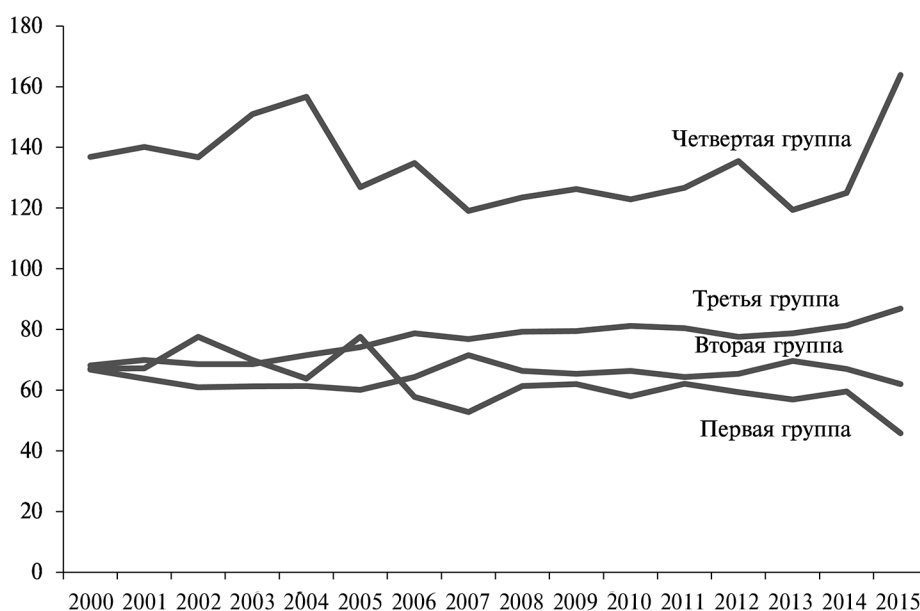


Рис. 2. Динамика интегральных показателей
для четырех групп субъектов РФ

Настораживающие выводы

В целом проведенное рейтингование субъектов Федерации указывает на то, что в 2015 г. *происходит «слом»* наблюдаемых в 2014 г. *положительных тенденций* и усиливаются наблюдаемые ранее негативные тенденции.

Первое. В 2015 г. вновь увеличилось число регионов с низким рейтингом. Одновременно до уровня 2013 г. снизилось минимальное значение интегрального индекса.

Второе. В 2015 г. продолжилось уменьшение численности регионов, входящих в группу с высоким рейтингом.

Третье. Возросла межрегиональная дифференциация. Разрыв между субъектами Федерации, имеющими наилучшие и наихудшие показатели, является самым высоким с 2000 г.

Четвертое. Снизилась доля совокупности регионов с интегрированным значением рейтинга выше среднего уровня (III и IV группы) — 36% против 40% в 2014 г.

Пятое. Динамика изменения соответствует прошлогодним рейтингам, но при этом в негативную сторону изменился сам характер изменений: большая часть регионов (70%, в то время как ранее меньше половины), переместившихся из одной группы в другую, совершили это с понижением своего статуса. Прежде всего данная тенденция отмечалась в группе с рейтингом ниже среднего (группа II).

Шестое. В группах рейтинга ниже среднего уровня отмечается снижение усредненного значения интегрального показателя до значений в кризисный период 2008—2009 гг., а в группе с низким рейтингом вообще самые низкие за период с 2000 по 2015 г.

К числу *стабилизирующих ситуацию факторов* можно, во-первых, отнести то, что наиболее устойчивые результаты показывают регионы, входящие в группу с интегральным индексом выше среднего (группа III).

Во-вторых, то, что во всех группах минимальное количество регионов отмечается в подгруппах с устойчивым трендом на дальнейшее понижение.

В-третьих, то, что в 2015 г. проявилось выраженное повышение усредненного значения интегрального показателя группы с высоким рейтингом (самое высокое значение с 2000 г.). Повышение и самое высокое значение за данный период также отмечается в группе регионов с рейтингом выше среднего (III группа). В обеих группах широко представлены крупные нефте- и газодобывающие регионы, ряд промышленных регионов и регионы с развитым агропромышленным сектором.

И все же в 2015 г. *в целом наблюдается значительное ухудшение положения в социально-экономическом положении регионов*. Причем в наибольшей степени кризисные явления проявляются в наименее экономически развитых субъектах Федерации (см. рис. 3—13).

Одна из причин этого — ужесточение санкций, не только персональных, но и секторальных (нефтедобыча, оборонная промышленность, в сфере рынка капиталов).

Но это не единственная причина, поскольку санкции были введены еще в марте 2014 г., а рейтинг 2014 г. демонстрировал много положительных тенденций. Полагаем, что главная причина возникновения и углубления кризисных явлений заключается в понижении цен на нефть, которые в два раза снизились в IV квартале 2014 г., а затем колебались в течение 2015 г. от 40 до 60 долл. Снижение долларовых поступлений от продажи нефти, значительные валютные кредитные обязательства российских предприятий, последующее сильное ослабление рубля, повышение Центробанком ставки рефинансирования, рост инфляции — стали более значимыми факторами кризисных явлений и понижения инвестиционной активности, нежели санкции. А это не могло не сказаться отрицательно на регионах со слабыми экономическими возможностями.

Кризис 2014—2015 гг. убедительно доказывает опасность роста зависимости от экспорта технологий. На региональном уровне это проявилось в реальном риске остановки ряда современных производств, на которые делалась ставка при модернизации региональных экономик.

Таким образом, необходима новая стратегия социально-экономического развития, прежде всего промышленности. Одним из ее базовых блоков здесь должны выступить региональные стратегии модернизации, актуализация стратегии импортозамещения и технологического развития. Но с обязательным учетом *реального потенциала*, которым обладают конкретные субъекты Федерации и их группы для решения этих задач.

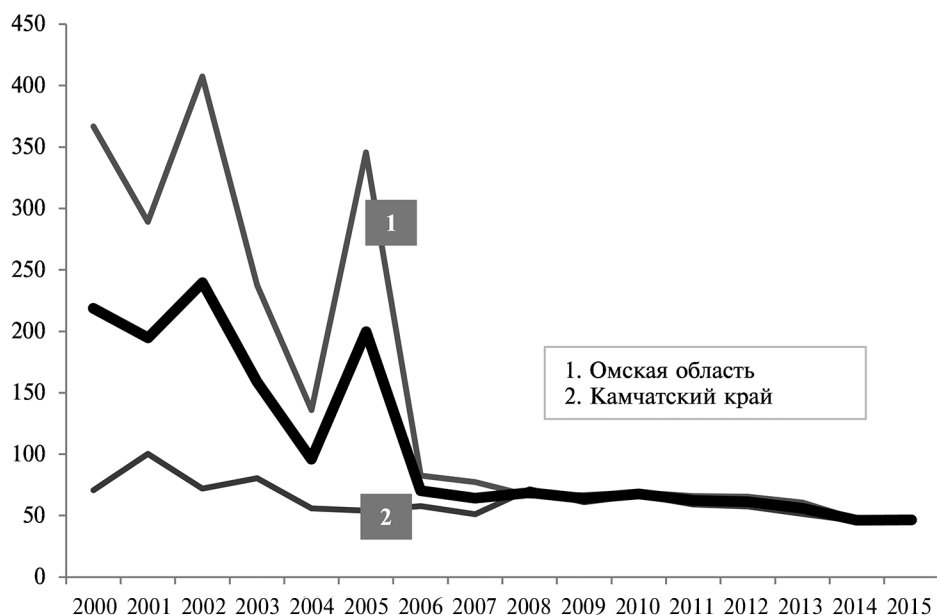


Рис. 3. Регионы с низким рейтингом и статистически значимым нисходящим трендом

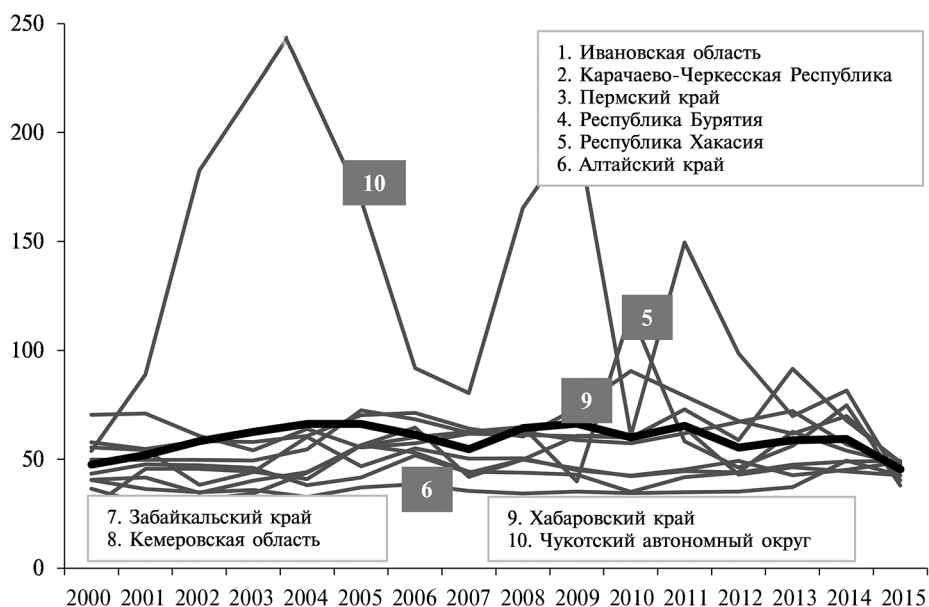


Рис. 4. Регионы с низким рейтингом и без определенного тренда

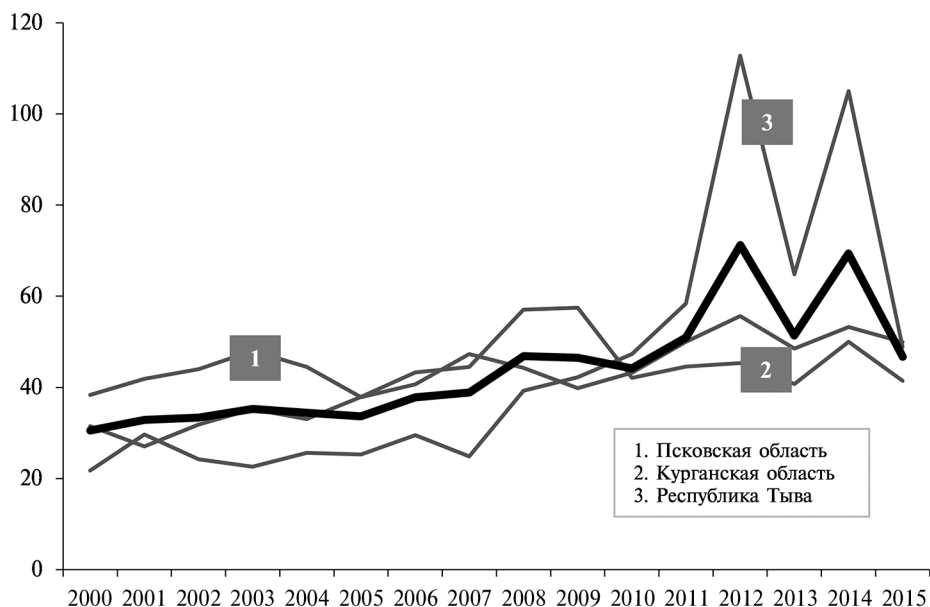


Рис. 5. Регионы с низким рейтингом и статистически значимым восходящим трендом

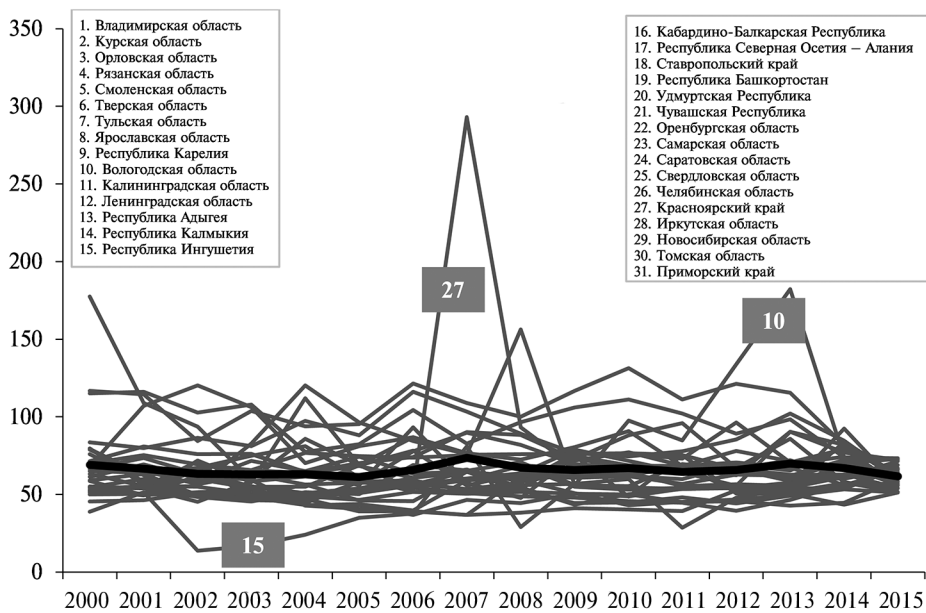


Рис. 6. Регионы с рейтингом ниже среднего и без определенного тренда

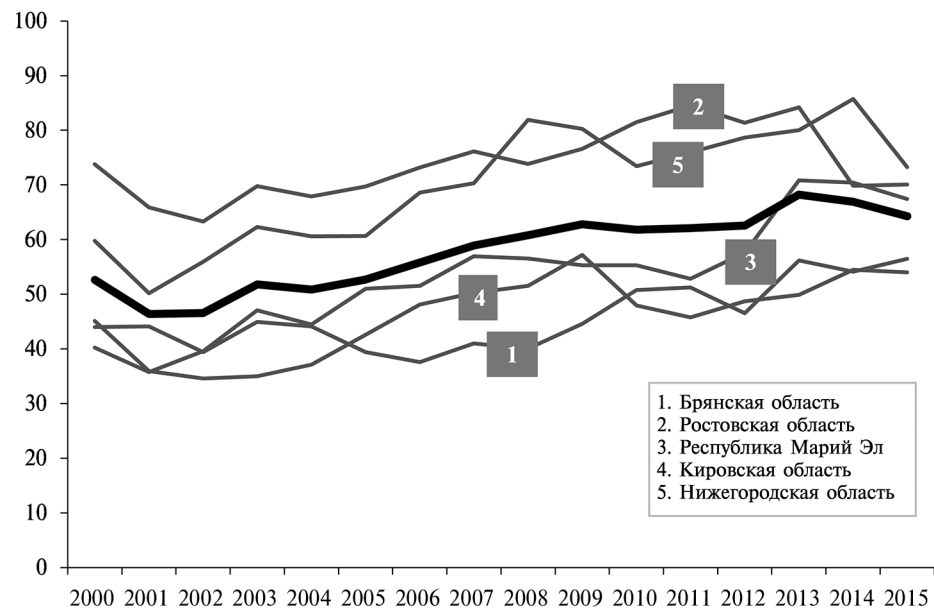


Рис. 7. Регионы с рейтингом ниже среднего и статистически значимым восходящим трендом

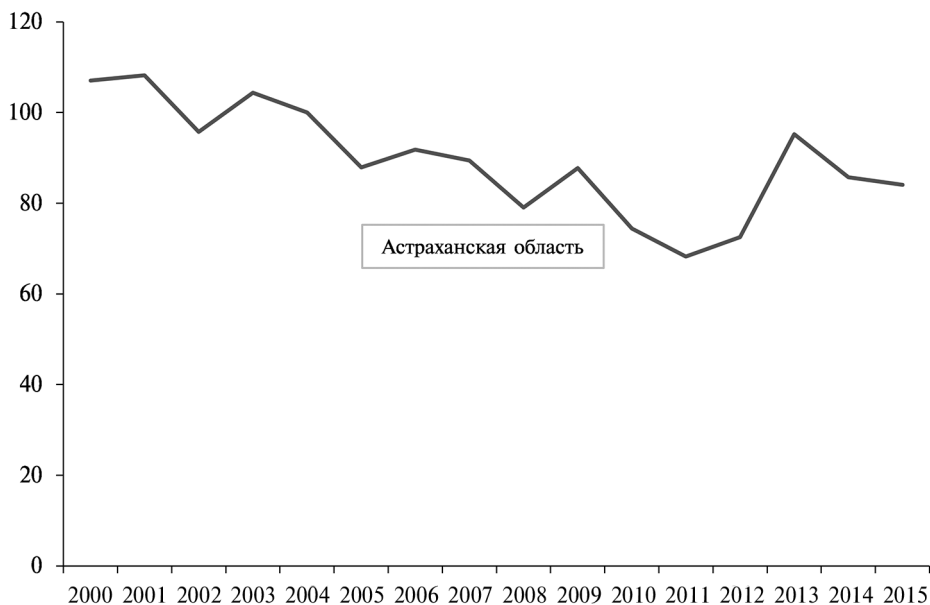


Рис. 8. Регионы с рейтингом выше среднего и статистически значимым нисходящим трендом

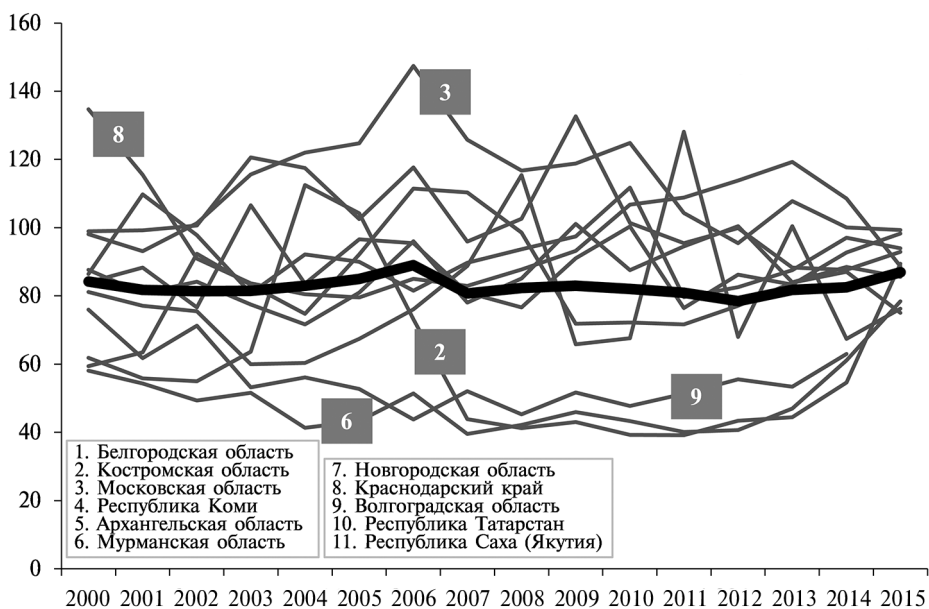


Рис. 9. Регионы с рейтингом выше среднего и без определенного тренда

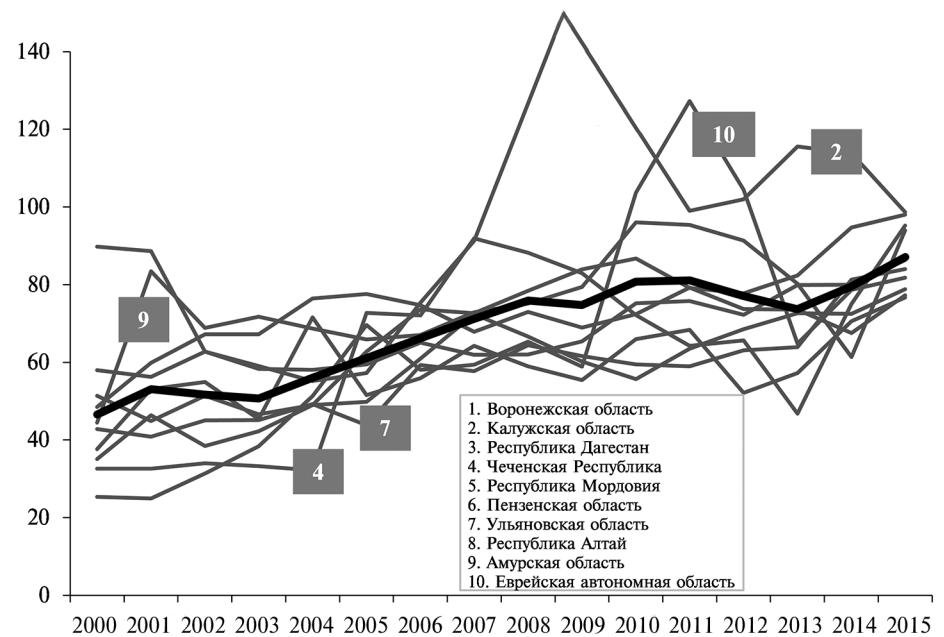


Рис. 10. Регионы с рейтингом выше среднего и статистически значимым восходящим трендом

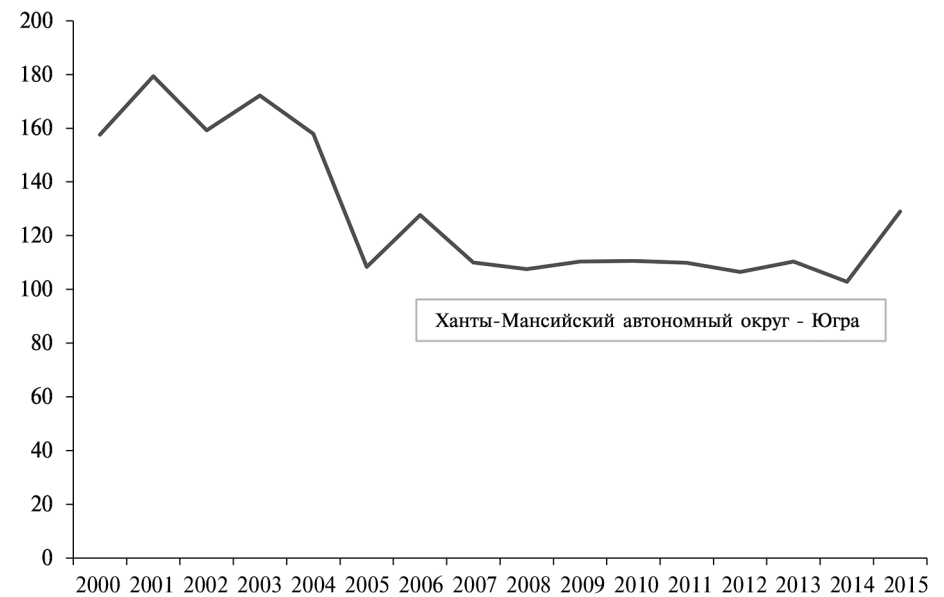


Рис. 11. Регионы с высоким рейтингом и статистически значимым нисходящим трендом

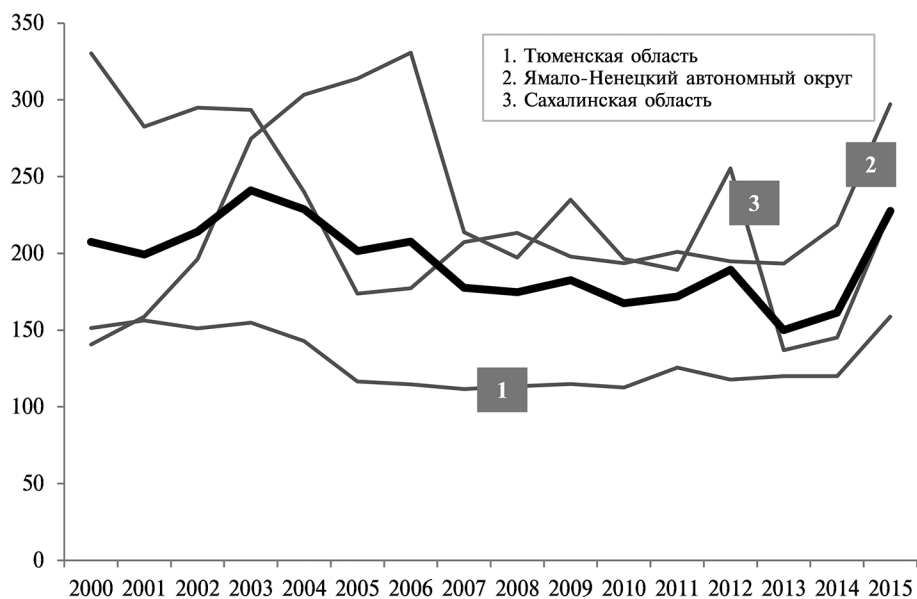


Рис. 12. Регионы с высоким рейтингом и без определенного тренда

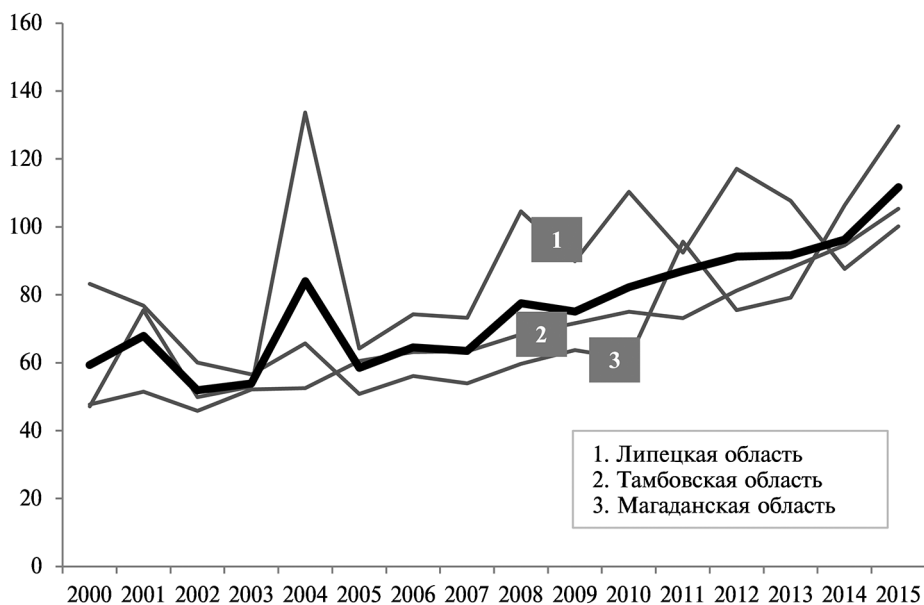


Рис. 13. Регионы с высоким рейтингом и статистически значимым восходящим трендом

Ирина БУКИНА, Людмила ЛЫКОВА

РОССИЙСКАЯ БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА В ПЕРВОМ КВАРТАЛЕ 2017 г.*

В I квартале 2017 г. в отечественной экономике наблюдалось восстановление деловой активности на фоне позитивной динамики мировых цен на нефть. Наметившийся рост промышленного производства и внешнеторгового оборота при сохраняющихся невысоких показателях инфляции привели к росту доходов российской бюджетной системы. Наиболее существенно возросли поступления нефтегазовых доходов (вслед за повышением цен на нефть), но ненефтегазовые доходы также возросли. В условиях роста доходов консолидированного бюджета наблюдался и рост расходов, в первую очередь за счет увеличения финансирования расходов на социальную политику и пенсионное обеспечение населения. Несмотря на существенный рост доходов федеральный бюджет по-прежнему сводится с дефицитом, хотя его размеры значительно сократились по сравнению с I кварталом 2016 г. Сохраняется и дефицит системы государственных внебюджетных фондов, в значительной мере определяемый дефицитом Пенсионного фонда России. Консолидированные бюджеты субъектов РФ в I квартале были исполнены с профицитом по общей сумме, однако в различных регионах ситуация существенно различалась.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджеты системы государственных внебюджетных фондов, консолидированные бюджеты субъектов РФ, консолидированный бюджет, федеральный бюджет

Начало 2017 г. характеризовалось прекращением экономического спада и постепенным восстановлением деловой активности. По сравнению с I кварталом предыдущего года ВВП вырос на 0,5%, а уровень потребительских цен — на 4,1%. Незначительный рост показало промышленное производство (2,3%); начали расти инвестиции в основной капитал (на 2,3%). Наибольший рост наблюдался во внешнеторговом обороте — почти на 30% по сравнению с I кварталом 2016 г. Это неудивительно, учитывая, что среднеквартальные цены на нефть сорта

* Статья написана на основе бюллетеня «Анализ трендов в бюджетно-налоговой системе России». 2016. № 6. Российский экономический университет им. НИУ ВШЭ, янв.-апр. 2017 г. Статья подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс».

«Юралс» выросли с 31,7 долл./барр. в I квартале 2016 г. до 52,0 долл./барр. в I квартале 2017 г., или более чем на 60%. Рост нефтяных цен незамедлительно сказался на бюджетных доходах, а вслед за ними — и на бюджетных расходах. Тем не менее целый ряд проблем, накопившихся в бюджетной системе за прошедший год, все еще нуждаются в решении.

Консолидированный бюджет РФ

По итогам I квартала 2017 г. консолидированный бюджет России исполнен с общим профицитом в размере 144,1 млрд руб. За март профицит бюджетной системы увеличился на 121,2 млрд руб. (в феврале наблюдалось сокращение общей суммы профицита). По сравнению с I кварталом 2016 г. ситуация с бюджетным сальдо выглядит в целом более благополучной — дефицит консолидированного бюджета по итогам первых трех месяцев прошлого года в размере 463,0 млрд руб. сменился профицитом.

По итогам марта 2017 г. с дефицитом исполнены обе федеральные составляющие бюджетной системы — федеральный бюджет (-192,2 млрд руб.) и система государственных внебюджетных фондов (-74,5 млрд руб.). Региональные составляющие бюджетной системы (в общей сумме) были исполнены с профицитом: в размере 348,9 млрд руб. — консолидированные бюджеты субъектов РФ и 62,0 млрд руб. — бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов.

В I квартале 2017 г. доходы консолидированного бюджета РФ (расширенного) составили более 7036,6 млрд руб., что почти на 20% выше аналогичного показателя соответствующего периода 2016 г. С поправкой на инфляцию прирост доходов бюджета составил 15% (см. табл. 1).

Таблица 1

Структура и динамика доходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ

	I кв. 2016 г.		I кв. 2017 г.		Темп прироста (с поправкой на инфля- цию), в %
	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу	
Доходы бюджета	5876,1	100,0	7036,6	100,0	15,0
в т.ч.:					
налоговые доходы	3649,8	62,1	4600,2	65,4	21,1
страховые взносы на обязательное социальное страхование	1252,5	21,3	1363,4	19,4	4,6
неналоговые и прочие доходы	973,8	16,6	1072,9	15,2	5,8

Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

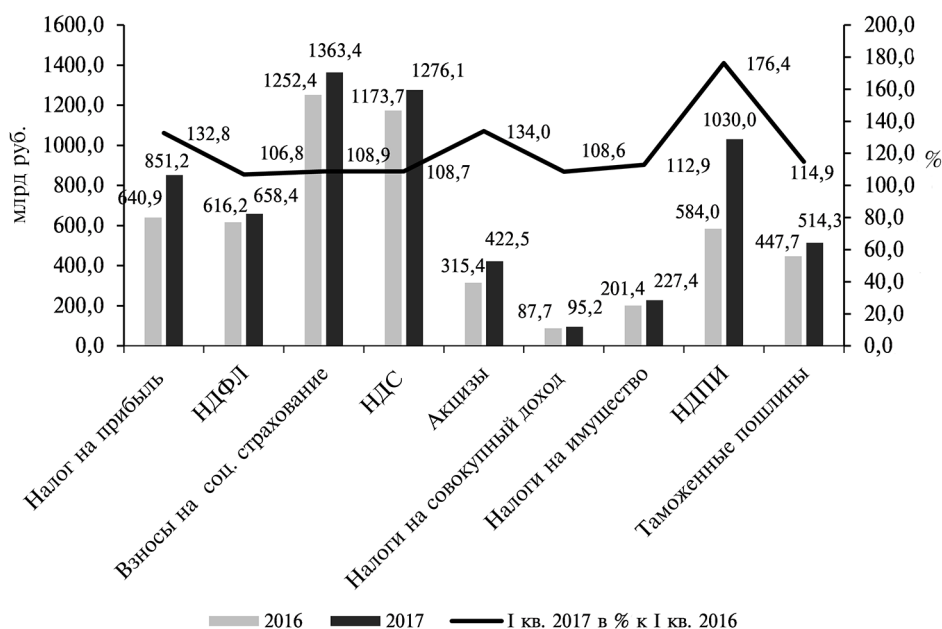


Рис. 1. Поступление доходов в консолидированный (расширенный) бюджет РФ, I квартал 2017 и 2016 гг., млрд руб.

Наибольший прирост в структуре доходов продемонстрировали налоговые доходы — более 21% в реальном выражении. Также выросли поступления от страховых взносов на обязательное социальное страхование и от прочих доходов (соответственно на 4,6% и 5,8% в реальном выражении).

Рост доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов не обеспечивался исключительно ростом нефтегазовых доходов федерального бюджета (НДПИ и таможенные пошлины увеличились на 76,4% и 14,9% соответственно). Как показано на *рис. 1*, выросли поступления налога на прибыль (на 32,8%), взносов на социальное страхование (на 8,9%), акцизов (на 34,0%). В результате доля федерального бюджета в совокупных доходах увеличилась с 50% в I квартале 2016 г. до 52% в I квартале 2017 г.

Расходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в I квартале 2017 г. увеличились относительно соответствующего периода предыдущего года на 4,4% (с поправкой на инфляцию), составив 6892,4 млрд руб. Итогом исполнения консолидированного бюджета РФ (расширенного) в I квартале 2017 г. стали резкий рост доходов и профицит в размере 144,1 млрд руб. (1% ВВП). В I квартале 2016 г., как следует из *таблицы 2*, дефицит бюджета расширенного правительства составлял 2% ВВП (более 460,0 млрд руб.).

Т а б л и ц а 2

**Структура и динамика доходов консолидированного бюджета и бюджетов
государственных внебюджетных фондов РФ**

	І кв. 2016 г., млрд руб.	І кв. 2017 г., млрд руб.	Темп прироста (с поправкой на инфляцию), в %
Расходы, всего	6339,1	6892,4	4,4
Общегосударственные вопросы	325,6	338,5	-0,1
Национальная оборона	886,1	729,3	-20,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	401,4	392,1	-6,2
Национальная экономика	461,6	575,9	19,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	142,3	181,1	22,3
Охрана окружающей среды	22,0	40,2	75,6
Образование	655,8	689,2	1,0
Культура, кинематография	74,8	86,0	10,6
Здравоохранение	580,4	543,0	-10,1
Социальная политика	2493,1	3016,9	16,2
Физическая культура и спорт	38,9	50,9	25,6
Средства массовой информации	22,6	20,6	-13,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	234,4	228,8	-6,2
Справочно:			
результат исполнения бюджета (дефицит/ профицит)	-463,0	144,1	—
дефицит/ профицит бюджета к ВВП, в %	-2,0	1,0	—

Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

В I квартале 2017 г. в номинальном выражении снизились расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, здравоохранение, средства массовой информации, обслуживание государственного и муниципального долга. Объемы финансирования общегосударственных вопросов и образования при этом не изменились.

По остальным направлениям расходы значительно выросли. Почти 44% их общей величины в I квартале 2017 г. пришлось на финансирование социальной политики по сравнению с 40% за аналогичный период предыдущего года, а их прирост в реальном выражении составил 16%. В основном это увеличение связано с ростом финансирования пенсионного обеспечения (в январе 2017 г. была произведена единовременная выплата всем пенсионерам в счет компенсации частичной отмены индексации пенсий в 2016 г.).

Более чем на 20% (с поправкой на инфляцию) выросли расходы на жилищно-коммунальное хозяйство; почти на 20% — расходы на национальную экономику. Значительное увеличение расходов отмечается по таким разделам, как охрана окружающей среды, физическая культура и спорт, культура и кинематография.

Федеральный бюджет

Доходы федерального бюджета в I квартале 2017 г. благодаря повышению цен на нефть значительно выросли по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года — с 2910,7 млрд руб. до 3633,3 млрд руб. С поправкой на инфляцию прирост составил почти 20%. Нефтегазовые доходы выросли в 1,5 раза, составив 1517,9 млрд руб. (см. рис. 2). Их доля в общей сумме доходов увеличилась с 34% до 40%. Ненефтегазовые доходы выросли на 10% (6% в реальном выражении).

Основной вклад в увеличение налоговых доходов федерального бюджета приходится на налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами (см. рис. 3) — более чем на 72%. В I квартале 2017 г. произошло двукратное увеличение доходов от НДС по углеводородному сырью.

Увеличение поступлений от НДС по углеводородному сырью в сравнении с I кварталом 2016 г. обусловлено как ростом цен на нефть в I квартале 2017 г., так и повышением ставки НДС по сырой нефти (с 857 руб./т до 919 руб./т). В среднем налоговая ставка в I квартале 2017 г. составила 7662 руб./т, что почти в два раза больше, чем в I квартале 2016 г. (4076 руб./т).

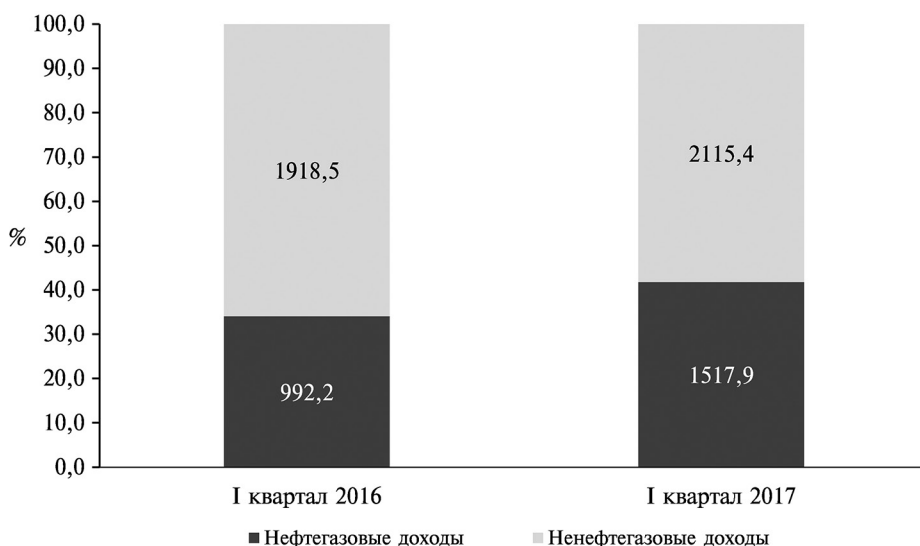
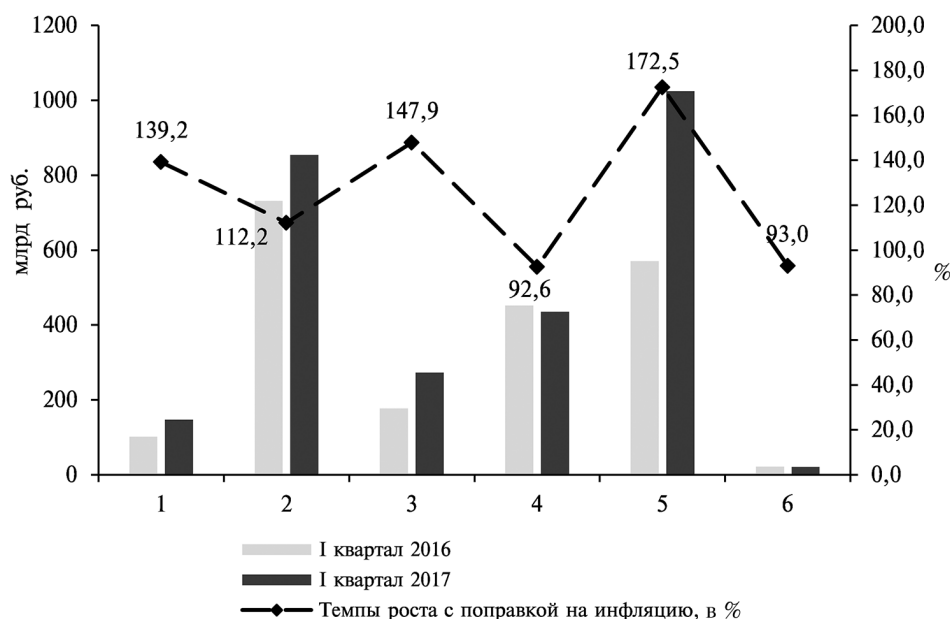


Рис. 2. Структура доходов федерального бюджета РФ в I кв. 2016 и I кв. 2017 гг., млрд руб.



1 — налоги на прибыль, доходы; 2 — НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ; 3 — акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ; 4 — налоги на товары (работы, услуги), ввозимые на территорию РФ; 5 — налоги, сборы и рег. платежи за пользование природными ресурсами; 6 — государственная пошлина.

Рис. 3. Структура и динамика налоговых доходов федерального бюджета в I кв. 2016 и I кв. 2017 гг.

Несмотря на существенный рост импорта, поступления от налогов на товары (работы, услуги), ввозимые на территорию РФ, несколько сократились. В I квартале 2017 г. доходы от этих поступлений составили в реальном выражении лишь 92,6% соответствующего значения за I квартал 2016 г.

Поступления НДС на товары (работы, услуги), а также акцизов по товарам, реализуемым на территории РФ, напротив, заметно выросли (соответственно на 12% и 48% в реальном выражении).

Также почти на 40% в реальном выражении выросли поступления от налога на прибыль. Это было связано не только с оживлением деловой активности и ростом прибыли, но и с изменением порядка распределения налоговых доходов. С 1 января 2017 г. в силу вступила норма, согласно которой в 2017—2020 гг. в федеральный бюджет зачисляется сумма налога на прибыль, исчисленная по ставке 3%, в бюджеты субъектов РФ — по ставке 17%, вместо 2% и 18% соответственно (абз. 2, 3 п. 1 ст. 284 НК РФ).

Жесткая экономия бюджетных средств, начавшаяся в 2016 г., в I квартале 2017 г. несколько смягчена. По сравнению с I кварталом 2016 г. расходы бюджета выросли почти на 280 млрд руб. (на 3,5% в реальном выражении). Основной вклад в увеличение расходов традиционно внес рост затрат на социальную политику: их доля в общей сумме расходов выросла с 33% до почти 40% (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Расходы федерального бюджета, млрд руб.

	I кв. 2016 г.		I кв. 2017 г.		Темп прироста (с поправкой на инфляцию), в %
	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу	
Расходы	3549,3	100,0	3825,5	100,0	3,5
Общегосударственные вопросы	191,5	5,4	195,1	5,1	-2,2
Национальная оборона	886,6	25,0	729,2	19,1	-21,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	383,2	10,8	372,8	9,7	-6,6
Национальная экономика	252,0	7,1	341,6	8,9	30,2
ЖКХ	3,8	0,1	16,8	0,4	330,3
Охрана окружающей среды	17,4	0,5	34,8	0,9	92,3
Образование	123,7	3,5	135,5	3,5	5,2
Культура, кинематография	12,2	0,3	15,4	0,4	21,2
Здравоохранение	98,1	2,8	61,1	1,6	-40,2
Социальная политика	1183,7	33,3	1520,7	39,8	23,4
Физическая культура и спорт	6,1	0,2	6,6	0,2	4,5
СМИ	12,9	0,4	11,4	0,3	-15,5
Обслуживание государственного и муниципального долга	195,1	5,5	192,6	5,0	-5,2
Межбюджетные трансферты	183,1	5,2	192,1	5,0	0,8
Результат исполнения бюджета (дефицит/ профицит)	-638,7	—	-192,2	—	-71,1

Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Существенно выросли расходы на национальную экономику — с 252 млрд руб. до 342 млрд руб. — и составили почти 9% общей суммы расходов федерального бюджета. Также значительно увеличились расходы по статьям, незначительно влияющим на совокупный объем средств федерального бюджета, а именно расходы на ЖКХ и охрану окружающей среды.

Рост расходов в I квартале 2017 г. ограничивался существенным сокращением расходов на национальную оборону и национальную безопасность и правоохранительную деятельность.

Снижение дефицита федерального бюджета с 638,7 млрд руб. до 192,2 млрд руб. также сопровождалось снижением расходов на обслуживание государственного долга.

Объем средств Резервного фонда по состоянию на 1 апреля составил 913,0 млрд руб. и сократился за квартал на 59,1 млрд руб., или 6,1%. Размер Фонда национального благосостояния на 1 апреля составил 4359,2 млрд руб. — сократился с начала года на 225,2 млрд руб., или 5,2%.

Консолидированные бюджеты субъектов РФ

По итогам I квартала 2017 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ сложились в сумме 2325,6 млрд руб. По сравнению с I кварталом прошлого года доходы субфедеральных бюджетов увеличились на 16,8%, что даже с поправкой на темпы инфляции означает наличие выраженного роста реальных доходов на 12,0%. Обращает на себя внимание, что столь ощутимый рост поступлений по сравнению с предшествующим годом не является следствием эффекта «низкой базы» — реальный рост поступлений наблюдается не только по отношению к прошлогодним показателям, но и по отношению к показателям аналогичного периода 2015 г. (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

*Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015—2017 гг.
(первый квартал), млрд руб.*

	2015	2016	2017	2017 г. в % к 2016 г.	2017 г. в % к 2015 г.	2017 г. в % к итогу
Доходы бюджета — всего	2005,83	1991,54	2325,63	116,78	115,94	100,00
В т.ч.:						
Налог на прибыль организаций	540,63	538,95	703,46	130,52	130,12	30,25
Налог на доходы физических лиц	570,22	616,29	658,38	106,83	115,46	28,31
Акцизы	120,63	128,12	135,72	105,93	112,52	5,84
Налоги на совокупный доход	77,12	87,64	95,17	108,59	123,40	4,09
Налоги на имущество	192,61	201,35	227,35	112,91	118,04	9,78
Налог на добычу полезных ископаемых	12,25	12,95	13,61	105,06	111,11	0,59
Доходы от использования госимущества	62,85	61,18	67,76	110,75	107,81	2,91
Трансферты из федерального бюджета — всего	369,12	313,11	324,92	103,77	88,02	13,97
В т.ч.:						
дотации	178,82	182,81	191,39	104,69	107,03	8,23
субсидии	32,06	29,25	31,67	108,28	98,78	1,36
субвенции	120,83	84,96	82,24	96,80	68,07	3,54
иные трансферты	37,42	16,09	19,61	121,93	52,42	0,84
Прочие доходы	60,40	31,95	99,25	310,69	164,34	4,27

Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Основными источниками доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ остаются налог на прибыль организаций (30,2%), налог на доходы физических лиц (28,31%) и трансферты из федерального бюджета (13,97%). В общей сложности на эти три источника приходится 72,48% поступлений. По сравнению с I кварталом 2016 г. поступления налога на прибыль увеличились на 30,5%, что существенно выше темпов инфляции. Рост налога на доходы физических лиц по итогам I квартала был не столь значительным — превышение прошлогодних значений составило 6,83%. В реальном исчислении поступления НДФЛ превысили показатели прошлого года на 2,4%, что в значительной мере отражает рост номинальных доходов населения.

Аналогичная картина имеет место и по налогам на совокупный доход. Поступления из данного источника превысили прошлогодние показатели на 8,6% (на 4,1% в реальном исчислении). В 2016 г. (I квартал) также наблюдался рост поступлений налогов на совокупный доход, который был незначительно выше инфляции.

Иная картина наблюдается по группе налогов на имущество. По итогам I квартала рост поступлений составил 112,9% и был выше инфляции на 8,5 процентного пункта. Основу роста поступлений налогов данной группы формирует налог на имущество организаций (70% всех поступлений поимущественных налогов). Поступления налога на имущество организаций увеличились на 15,6% по сравнению с прошлогодними показателями. Произошел существенный рост (более чем в два раза) поступлений по налогу на имущество физических лиц — начинает сказываться переход к уплате налога исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимости. Доля этого налога в общей сумме поимущественных налогов невелика (1,5%), соответственно невелик и «вклад» роста данного налога в итоговый показатель.

Незначительно увеличились поступления акцизов в консолидированные бюджеты субъектов РФ — на 5,9% (на 1,7% в реальном исчислении). Это связано с относительно незначительным повышением ставок акцизов в 2017 г. (по большинству позиций — на темпы инфляции). Доля акцизов в общей сумме доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составила 5,8%.

Обращает на себя внимание сокращение поступлений из федерального бюджета общей суммы трансфертов по сравнению с 2015 г., в то же время по сравнению с 2016 г. наблюдается некоторый рост поступлений из данного источника — на 3,8%, или 11,8 млрд руб. (сокращение же по сравнению с 2015 г. составило 44,2 млрд руб., или 12%). Как уже отмечалось выше, трансферты представляют собой третий по значимости источник поступлений в доход субфедеральных бюджетов.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам января — марта 2017 г. составили 1976,7 млрд руб. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года расходы субфедеральных бюджетов увеличились на 7,2% (или на 131,8 млрд руб.), что с поправкой на индекс инфляции означает рост на 3,0%.

Основную роль в расходах бюджетов субъектов РФ играют расходы на образование, на долю которых по итогам рассматриваемого периода приходится 28,0% всех расходов (см. рис. 4). По сравнению с I кварталом 2016 г. эти расходы увеличились на 4,1%, что только компенсирует инфляцию. В составе расходов на образование доминируют расходы на общее образование, на долю которых приходится 49,0% расходов на образование, или 13,7% всех расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Второй по значимости раздел расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ — социальная политика (26,0% всех расходов). По сравнению с I кварталом 2016 г. эти расходы увеличились на 47,3% (на 41,5% в реальном исчислении), или на 165,2 млрд руб. Столь существенный рост расходов по данному разделу был обеспечен за счет увеличения финансирования вопросов социального обеспечения населения — на 75,1%, или на 158,8 млрд руб.

Третьим по значимости направлением бюджетного финансирования является национальная экономика (14,0% всех расходов). По сравнению с I кварталом 2016 г. эти расходы увеличились на 12,7% (на 8,3% в реальном исчислении). Основными направлениями расходования средств в рамках данного раздела являются расходы на дорожное хозяйство (дорожные фонды), транспорт, а также на сельское хозяйство и рыболовство (38,8%, 22,5% и 15,5% от расходов по разделу соответственно). Обращает на себя внимание сокращение расходов на сельское хозяйство и рыболовство по сравнению с показателями 2016 г. на 9,4%, или 4,5 млрд руб. Финансирование дорожного хозяйства в начале 2017 г. увеличилось на 2,8 млрд руб., а финансирование транспорта — на 9,9 млрд руб.

По итогам I квартала 2017 г. расходы на обслуживание государственного и муниципального долга по всем субъектам РФ составляют всего 1,8%. По сравнению с предшествующим годом они сократились на 3,2 млрд руб., или на 8,2%.

Сальдо консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам I квартала остается в области положительных значений и составляет 348,9 млрд руб. Этот показатель выше прошлогоднего значения на 202,3 млрд руб. Однако ситуация по субъектам РФ крайне неоднородна: бюджеты 30 субъектов РФ по итогам I квартала исполнены с дефицитом в сумме 18,1 млрд руб. Наиболее значительные по абсолютным размерам бюджетные дефициты имеют место в Республике Саха (Якутия) — 2,5 млрд руб., а также в Республике Мордовия (1,8 млрд руб.) и Томской области (1,3 млрд руб.). С положительным сальдо по итогам I квартала исполнены бюджеты 56 субъектов РФ, в т.ч. г. Москвы (131,9 млрд руб.), Московской области (27,2 млрд руб.) и г. Санкт-Петербурга (21,0 млрд руб.).

По итогам I квартала сумма государственного и муниципального долга составила 2278,5 млрд руб. и сократилась по сравнению с началом текущего года на 44,7 млрд руб.

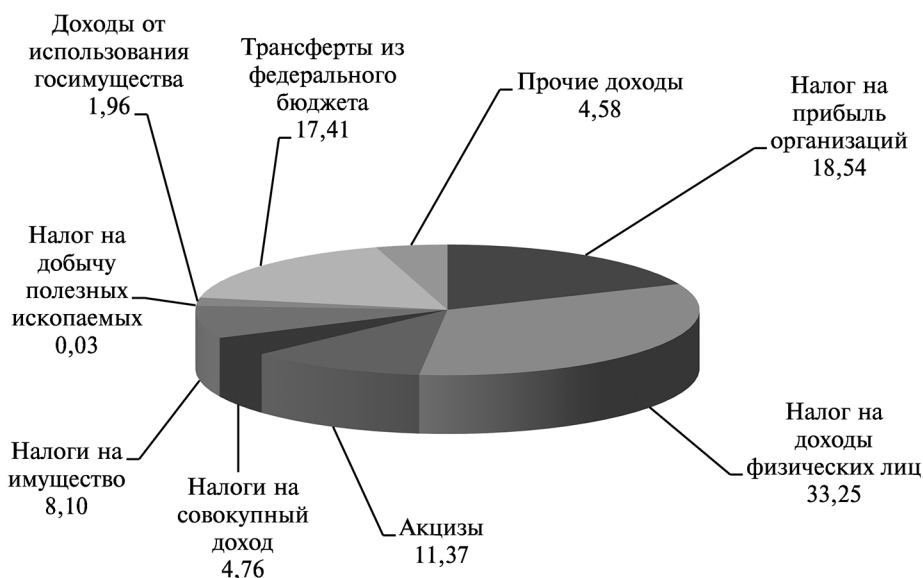


Рис. 4. Структура доходов консолидированного бюджета Томской области, январь — март 2017 г., в %

Рассмотрим состояние консолидированного бюджета одного из субъектов РФ со значительными объемами дефицита по итогам I квартала 2017 г. — Томской области.

Доходы бюджета области по состоянию на 1 апреля текущего года составили 12,2 млрд руб. По сравнению с показателями аналогичного периода 2016 г. доходы сократились на 2,1 млрд руб. и составили 85,6% прошлогодних значений.

Основным источником доходов консолидированного бюджета области является налог на доходы физических лиц, на долю которого по итогам января — марта текущего года приходится более 33% всех поступлений (см. рис. 4). По сравнению с предшествующим годом поступления НДФЛ увеличились на 6,4%, что с поправкой на темпы инфляции означает рост поступлений всего на 2,2%.

Вторым по значимости доходным источником для бюджета области остается налог на прибыль организаций (18,5% поступлений). Падение доходов в I квартале связано именно с сокращением поступлений этого налога (на 2,4 млрд руб.). Таким образом, поступления налога на прибыль по итогам марта составили всего 48,9% прошлогодних значений.

Существенную роль в формировании доходов консолидированного бюджета Томской области играют поступления трансфертов из федерального бюджета (17,4% всех поступлений). По сравнению с I кварталом 2016 г. поступления всех видов трансфертов из федерального бюджета увеличились на 10,7% (0,2 млрд руб.), что не компенсирует падения поступлений налога на прибыль. Основную роль в структуре федеральных

трансфертов занимают дотации, на долю которых приходится 65% общей суммы безвозмездных поступлений. Рост объема дотаций в I квартале текущего года по сравнению с прошлогодними значениями составил 106,5%.

Обращает на себя внимание сокращение (хотя и незначительное) поступления акцизов в консолидированный бюджет Томской области на фоне повышения ставок по целому ряду подакцизных товаров. В I квартале 2017 г. в консолидированный бюджет области поступило акцизов на 12,9 млн руб. меньше, чем в I квартале 2016 г. (99,1% прошлогодних сумм). Более значительным стало сокращение поступлений налогов на имущество — на 155,0 млн руб. (86,5% прошлогодних значений). Это падение было связано с сокращением поступлений налога на имущество организаций на 32,4% (или 178 млн руб.). В этих условиях рост поступлений налога на имущество физических лиц в 3 раза (на 29 млн руб.) и транспортного налога на 23,8% (на 25 млн руб.) никак не компенсируют падения поступлений основного поимущественного налога — налога на имущество организаций. По налогам на совокупный доход наблюдается рост поступлений (105,2%), что лишь незначительно превышает темпы инфляции.

Расходы консолидированного бюджета Томской области по итогам I квартала 2017 г. составили 13,5 млрд руб., превысив показатели аналогичного периода прошлого года на 4,9%, что незначительно превышает темпы инфляции. Таким образом, даже в условиях сокращения доходов область наращивала расходы по сравнению с предшествующим годом. В структуре расходов консолидированного бюджета области доминируют расходы на образование, на долю которых приходится 33,9% расходов (см. табл. 5). Наиболее значительными в данной группе являются расходы на общее образование (16,5%). По сравнению с I кварталом прошлого года расходы на образование увеличились всего на 2,5%, что не компенсирует темпы инфляции. Расходы на общее образование сократились даже по номинальным значениям и составили всего 89,8% прошлогодних сумм.

Вторым по значимости направлением расходования средств бюджета являются расходы на социальную политику (доля — 27,9%). По данной группе расходов наблюдается наиболее существенное превышение прошлогодних значений — на 56,4%, главным образом за счет роста расходов на социальное обеспечение. Расходы на национальную экономику, увеличившись по сравнению с прошлогодними на 35,1%, составили 11,0% общей суммы расходов консолидированного бюджета Томской области. Основным направлением финансирования экономики в области является дорожное хозяйство (6,5% всех расходов консолидированного бюджета).

В I квартале года имеет место существенное сокращение расходов на здравоохранение — объем финансирования составил 37,0% прошлогодних показателей. В основном это падение затронуло (как и в других регионах) межбюджетные отношения — трансферты Федеральному фонду обязательного медицинского страхования и Территориальному фонду обязательного медицинского страхования. В части расходов на стационарную и скорую медицинскую помощь просматривается рост объемов финансирования.

Т а б л и ц а 5

**Расходы консолидированного бюджета Томской области,
январь — март 2016 и 2017 гг.**

Наименование показателя	2016	2017	В % к итогу	2017 г. в % к 2016 г.
	млн руб.	млн руб.		
Расходы бюджета — всего	12 891,83	13 517,90	100,0	104,9
В т.ч.:				
Общегосударственные вопросы	912,51	1024,71	7,6	112,3
Нац. безопасность и правоохранительная деятельность	126,39	113,07	0,8	89,5
Национальная экономика	1096,27	1481,46	11,0	135,1
В т.ч.:				
Сельское хозяйство и рыболовство	157,54	300,12	2,2	190,5
Транспорт	76,91	76,30	0,6	99,2
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	629,88	873,32	6,5	138,6
Связь и информатика	6,12	6,21	0,0	101,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	602,31	715,13	5,3	118,7
Охрана окружающей среды	32,90	25,99	0,2	79,0
Образование	4474,19	4584,50	33,9	102,5
В т.ч.:				
Дошкольное образование	1401,45	1320,43	9,8	94,2
Общее образование	2475,92	2224,56	16,5	89,8
Среднее профессиональное образование	353,58	343,07	2,5	97,0
Культура, кинематография	372,70	350,26	2,6	94,0
Здравоохранение	2206,66	817,05	6,0	37,0
Стационарная медицинская помощь	194,35	208,70	1,5	107,4
Амбулаторная помощь	169,00	161,15	1,2	95,4
Медицинская помощь в дневных стационарах всех типов	14,41	13,94	0,1	96,7
Скорая медицинская помощь	19,53	27,82	0,2	142,4
Другие вопросы в области здравоохранения	1722,49	312,95	2,3	18,2
Социальная политика	2408,37	3766,12	27,9	156,4
Пенсионное обеспечение	82,39	96,00	0,7	116,5
Социальное обслуживание населения	278,47	301,71	2,2	108,3
Социальное обеспечение населения	1466,40	2866,49	21,2	195,5
Охрана семьи и детства	499,62	454,53	3,4	91,0
Физическая культура и спорт	103,15	92,42	0,7	89,6
Средства массовой информации	17,27	12,38	0,1	71,7
Обслуживание государственного и муниципального долга	533,08	528,51	3,9	99,1
Результат исполнения бюджета (дефицит / профицит)	1378,45	-1307,84	-9,7	-94,9

Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Доля расходов на обслуживание государственного и муниципального долга составила по итогам I квартала 3,9%. Общий объем данной категории расходов сократился на 4,6 млн руб. по сравнению с прошлогодними показателями.

Результатом исполнения бюджета на фоне роста расходов при падении доходов консолидированного бюджета области стало формирование дефицита в размере 1,3 млрд руб. Фактически по итогам марта в Томской области наблюдается дефицитное финансирование 9,7% всех расходов. В результате общая сумма государственного долга достигла 26,3 млрд руб. Основным держателем долговых обязательств области является Минфин России — 42,7% общей суммы долга составляют бюджетные кредиты.

Государственные внебюджетные фонды

По итогам I квартала 2017 г. доходы консолидированных бюджетов государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда России, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования) составили 2554,9 млрд руб. По сравнению с итогами I квартала прошлого года доходы системы государственных внебюджетных фондов увеличились на 12,6%. Учитывая инфляцию, в реальном исчислении поступление доходов в систему государственных внебюджетных фондов увеличилось на 8,2%. Столь существенный рост доходов системы государственных внебюджетных фондов фактически обеспечивается за счет опережающего роста трансфертов из других бюджетов бюджетной системы, федерального бюджета в первую очередь. Так, если поступления страховых взносов по обязательным видам социального страхования увеличились по сравнению с 2016 г. на 3,6% (что ниже темпов инфляции), то общая сумма трансфертов из других бюджетов бюджетной системы — на 29,7%. Поступления доходов от использования имущества сократились и составили всего 87,4% прошлогодних сумм, но их доля незначительна. По итогам I квартала за счет поступления страховых платежей сформировано 53,4% общей суммы средств, а трансферты составили 44,8%.

Расходы системы государственных внебюджетных фондов по итогам I квартала 2017 г. составили 2629,4 млрд руб. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года расходы системы государственных внебюджетных фондов увеличились на 324,6 млрд руб., или на 14,1% (на 9,4% в реальном исчислении). Бюджеты системы государственных внебюджетных фондов в I квартале были сведены с дефицитом в 74,8 млрд руб., который почти вдвое превысил показатель дефицита I квартала 2016 г.

В I квартале 2017 г. имело место превышение расходов над доходами по двум из трех бюджетов — бюджету Пенсионного фонда России и бюджету Федерального фонда обязательного медицинского страхования (см. рис. 5). Только бюджет Фонда обязательного социального страхования исполнен с профицитом.

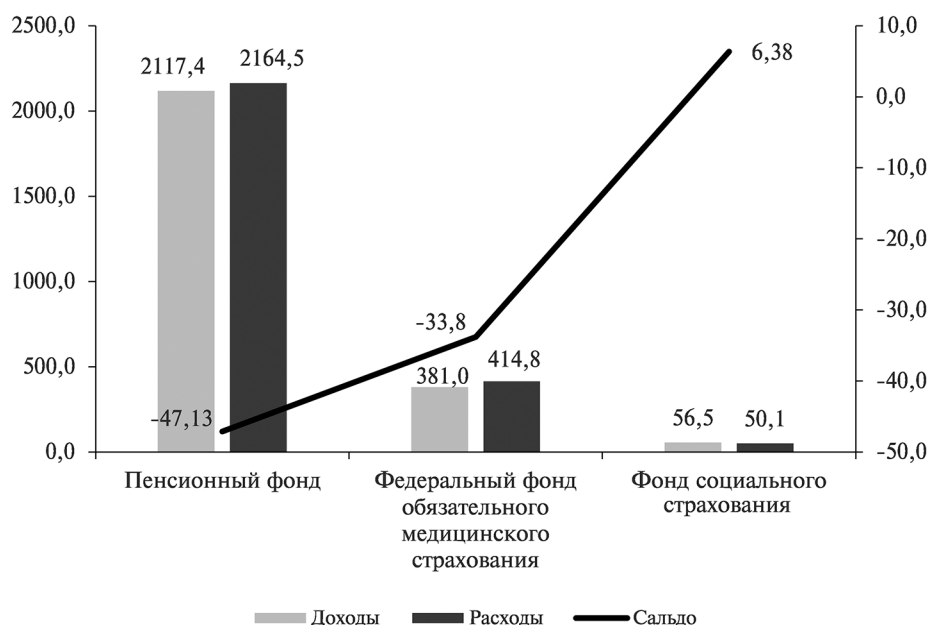


Рис. 5. Доходы, расходы и сальдо бюджетов государственных внебюджетных фондов, январь — март 2017 г., млрд руб.

Наиболее проблемной является ситуация в Пенсионном фонде, отрицательное бюджетное сальдо которого составило 47,1 млрд руб. (или 2,2% расходов). При том что рост доходов Фонда незначительно опережает рост его расходов, по итогам рассматриваемого периода имеет место дефицит его бюджета. Так, по итогам I квартала поступления страховых взносов, на долю которых приходится 43,5% всех поступлений, увеличились по сравнению с прошлогодними показателями на 3,57% (что не компенсирует темпы инфляции), а поступления трансферта из федерального бюджета — на 32,7% (на долю этих поступлений приходится 53,2% всех доходов). В целом же доходы Пенсионного фонда увеличились на 16,2%, в то время как расходы увеличились на 16,0%. Таким образом, и доходы Фонда, и его расходы в I квартале росли более высокими, чем инфляция, темпами, главным образом за счет опережающего роста трансфертов из федерального бюджета. В то же время дефицит бюджета Фонда по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. увеличился на 3,3 млрд руб.

Существенным по итогам марта был и дефицит бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, который составил 33,8 млрд руб., или 8,1% расходов. По сравнению с I кварталом 2016 г. доходы Фонда сократились на 4,9%, а расходы увеличились на 5,6%. В структуре доходов Федерального фонда обязательного медицинского страхования 97,4% всех поступлений составляют страховые взносы, в т.ч. взносы за работающее население (55,9%) и неработающее население (40,9%). По сравнению с I кварталом 2016 г. страховые взносы

за работающее население увеличились на 2,2%, а за неработающее — на 1,6%. Абсолютное сокращение доходов Фонда по сравнению с прошлогодними показателями имеет место за счет сокращения трансфертов из федерального бюджета на 18,6 млрд руб., в результате чего объем поступлений из данного источника составил всего 26,9% прошлогодних сумм.

В то же время расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования в I квартале года превысили прошлогодние значения на 21,9 млрд руб. В структуре расходов Фонда 92,4% составляют мероприятия по финансовому обеспечению территориальных программ обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования (или трансферты территориальным фондам обязательного медицинского страхования).

Сальдо бюджета Фонда обязательного социального страхования по итогам I квартала года положительно и составляет 6,4 млрд руб. (11,3% полученных доходов). По сравнению с I кварталом 2016 г. доходы Фонда увеличились на 25,8%, в то время как расходы возросли только на 11,0%, что обеспечило положительное сальдо.

Павел СМЕЛОВ, Елена ЕГОРОВА, Виктория ИЗВАРИНА

ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Миграция населения представляет собой один из важнейших демографических процессов. Она оказывает существенное влияние на изменение структуры населения, а в результате — и на общеэкономические показатели развития страны. Одним из движущих факторов миграции является поиск более привлекательной работы. Именно он, в последние годы, в условиях трансформации российской экономики стал определяющим в миграционных процессах. Вместе с тем экономические сложности переезда на постоянное место жительства в другой регион обуславливают то, что в России определяющее значение имеет маятниковая, или сезонная, трудовая миграция. Многие люди, проживая постоянно в одном регионе, работают в другом, при этом они не меняют регион постоянного места проживания. Данное явление весьма трудно измерить и оценить статистически. В данной работе представлен подход к статистической оценке трудовой миграции в России. Источником информации для исследования стали микроданные. В рамках данного обследования опрашивается один миллион человек, что обеспечивает репрезентативность итоговых данных. В статье представлен статистический анализ трудовой миграции в России, выделены точки притяжения трудовых мигрантов, а также наиболее депрессивные регионы.

Ключевые слова: демографическая экспансия, демография, миграционный прирост, миграция населения

Трансформационные процессы в экономике России обуславливают качественные изменения на рынке труда. Эти изменения влияют как на спрос, так и на предложение рабочей силы.

Бизнес-среда к настоящему моменту в целом адаптировалась к новому облику экономики, что было сопряжено с отсутствием значимых сокращений персонала в 2016 г. Компании снизили затраты на HR-инструменты, выбрав тактику увеличения показателей вовлеченности и производительности труда сотрудников. Вместе с тем проявляется и тенденция перестроения кадровых процессов в связи с внедрением в производство новых технологий, что приводит к сокращению персо-

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, проекты № 15-02-00203а и № 16-02-00331а.

нала. Повышение эффективности затрат на найм новых сотрудников и стимулирование производительности их труда — одни из основных трендов качественного преобразования российского рынка труда. Ведь в современных условиях компании, с одной стороны, стремятся повысить соответствие соискателей вакантным должностям, с другой — стремятся минимизировать затраты на персонал. Результатом является то, что работодатели все чаще нанимают жителей других регионов. А они, со своей стороны, по причине отсутствия подходящей работы или низкой оплаты труда у себя дома, готовы работать в других субъектах. Выделенные моменты и становятся важнейшими факторами усиления трудовых миграционных процессов.

В широком смысле миграция населения — это перемещение людей (мигрантов) через границы тех или иных территорий с переменной места жительства навсегда или на более или менее длительное время¹. И в этом смысле миграция населения имеет длительную историю. Внимание к ней было приковано уже давно, она стала предметом изучения как демографов, так и экономистов. Как результат — миграционный учет населения в нашей стране налажен достаточно хорошо, и государство постоянно отслеживает данное явление. Однако в данной статье внимание будет сконцентрировано на изучении лишь одной из составляющих миграции, а именно — временной трудовой миграции.

Временная трудовая миграция включает в себя несколько форм миграционного движения: маятниковая, сезонная, вахтовая (т.е. все формы миграционного движения, которые не приводят к смене постоянного места жительства). Наиболее массовая из этих форм — маятниковая миграция, представляющая собой регулярные поездки определенной части населения из одного пункта назначения в другой и обратно². При этом стоит отметить, что по мере развития транспортной инфраструктуры и самих средств передвижения данная форма миграции неуклонно увеличивается.

Маятниковые мигранты — обычное явление в условиях, когда столица из «точечного» города превращается в агломерацию: расширяет территории и включает в орбиту своего влияния другие города. Челночные перемещения трудовых мигрантов при этом играют некую структурообразующую роль — укрепляют связи между центром и периферией. Основная проблема изучения данного вида мобильности трудовых ресурсов заключается в том, что учесть маятниковых мигрантов очень сложно³. Так, например, ежедневно около 1 млн жителей Подмосковья направляются на работу в Москву.

Для исследования и анализа временной трудовой миграции были использованы микроданные (неагрегированные первичные данные обследования по каждому гражданину) выборочного обследования рабочей силы, проводимого Федеральной службой государственной статистики.

¹ Демографический энциклопедический словарь / Редкол.: Д.И. Валентей (гл. ред.) и др. М.: Советская энциклопедия, 1985. С. 251.

² Маятниковая миграция / URL: <http://ru.wikipedia.org/> (дата обращения 10.08.2017 г.).

³ См.: Шитова Ю., Шитов Ю. Маятниковая трудовая миграция в Московском регионе // Сетевой журнал НИУ ВШЭ «Демоскоп Weekly» / URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0569/demoscope569.pdf> (дата обращения 10.08.2017 г.).

Источник информации о состоянии рынка труда

Выборочное обследование рабочей силы проводится с 1992 г. (до 2009 г. оно проводилось один раз в год, далее стало ежемесячным). На текущий момент за год опрашивается порядка 1 млн чел. Основная цель проведения обследования — получение статистической информации о численности и составе рабочей силы (занятых и безработных), уровне участия в рабочей силе, уровне занятости и безработицы, их динамике по России и субъектам Федерации.

В обследовании принимает участие население в возрасте от 15 лет и старше. До 2016 г. был определен верхний возрастной предел — 71 год. Однако в 2017 г. Росстат принял решение отказаться от верхней возрастной границы, чтобы получать более точные сведения о занятых в старших возрастных группах.

Обследование проводится путем опроса населения по стандартизованному бланку анкеты с готовым текстом вопросов и вариантами ответов, расположенными в логической последовательности.

Анкета содержит следующие основные учетные признаки, по которым собирается информация:

- сведения о респондентах;
- сведения о домохозяйствах;
- наличие оплачиваемой работы или доходного занятия;
- признаки, характеризующие основную работу респондента;
- сведения о второй работе;
- поиск работы;
- прошлая деятельность лиц, не занятых в обследуемую неделю;
- сведения о лицах, не входящих в состав рабочей силы;
- производство товаров в домашнем хозяйстве и оказание частных услуг;
- волонтерская деятельность.

На основании сведений, содержащихся в анкете, каждый опрашиваемый классифицируется как занятый, безработный или лицо, не входящее в состав рабочей силы⁴.

Для исследования были использованы неагрегированные микроданные⁵ обследования. Их обработка производилась с помощью системы анализа статистической информации Ситуационного центра РЭУ им. Г.В. Плеханова.

Общая характеристика рынка труда

В целом в XXI в. численность занятых в России увеличилась на 7,3 млн чел. (+11,3%), что происходило на фоне роста численности населения. В I квартале 2017 г. в российской экономике было занято 71,5 млн чел., а в среднем за 2016 г. данный показатель составил 72,4 млн чел. (см. рис. 1).

⁴ Итоги выборочного обследования рабочей силы. I квартал 2017 г. / URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/bul_dr/trud/ors-2017-1kv.rar (дата обращения 10.08.2017 г.).

⁵ Микроданные выборочного обследования рабочей силы / URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/bd_ors/bd_ors.sav (дата обращения 10.08.2017 г.).

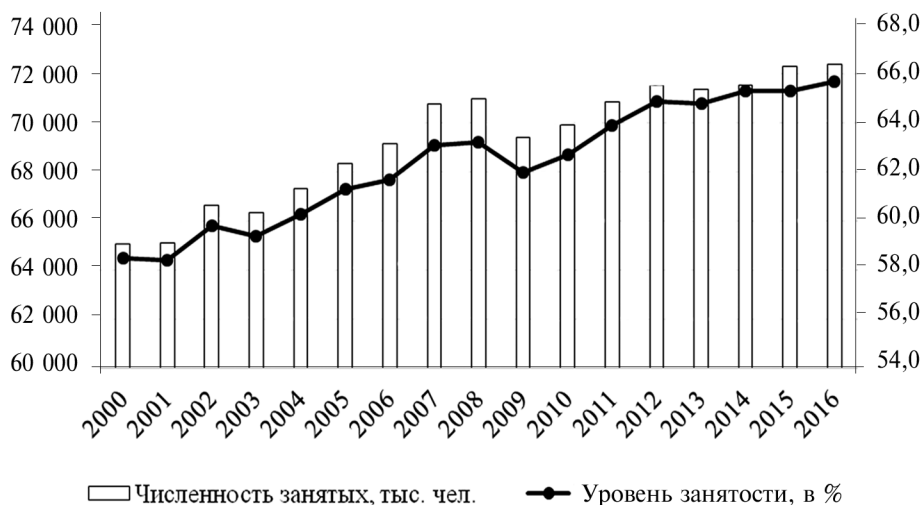


Рис. 1. Динамика показателей занятости населения России в 2000–2016 гг.

При исследовании структуры занятого населения в 2016 г. по отдельным секторам экономики было выявлено, что 18,5% занятого населения России осуществляют свою деятельность в сфере торговли, ремонта и гостиничного и ресторанного бизнеса; 14,4% — в сфере обрабатывающих производств; 9,5% относится к сфере транспорта и связи; 9,4% — к сфере образования; 2,2% занятого населения России трудятся в организациях добычи полезных ископаемых; 3,2% — в сфере производства и распределения электроэнергии, газа и воды; 6,7% — в сфере сельского и лесного хозяйства.

Анализ трудовой миграции занятого населения

В проведенном исследовании были рассмотрены только те занятые, которые постоянно проживают в одном субъекте Российской Федерации, а работают в другом российском регионе или на территории другого государства. Для анализа данных о миграционных потоках была сформирована *матрица сопряженности субъектов Федерации* на основе информации о месте проживания занятого населения и месте его трудоустройства.

Расчеты показали, что в среднем по России почти 97% занятого населения трудоустроены в регионе своего постоянного проживания. Однако начиная с 2012 г. наметилась отрицательная тенденция роста занятого населения, работающего за пределами своего субъекта. А в 2015 и 2016 гг. эта тенденция еще более усилилась, в результате чего рост численности трудовых мигрантов составил 100 и 200 тыс. соответственно. В 2016 г. численность трудовых мигрантов возросла на 11,8%. Изменившиеся масштабы внутренней миграции существенным образом связаны с экономическим спадом северных и восточных регионов, что привело к устойчивому оттоку населения в западную часть России (см. рис. 2).



Рис. 2. Структура занятого населения по месту нахождения работы в 2011–2016 гг.

В результате такого передвижения *регионы теряют ощутимую часть своего экономического потенциала*, увеличивается дифференциация регионов по уровню человеческого капитала.

На наш взгляд, немаловажным является анализ не только количественных, но и качественных характеристик рассматриваемой категории занятого населения. Для этого сравним структуру занятого населения, работающего за пределами своего субъекта, и населения, работающего на территории места проживания, по данным. Анализ проводится по данным 2016 г.⁶

Наиболее важными демографическими характеристиками населения являются возраст и пол. Половая структура занятого населения, работающего по месту постоянного проживания, весьма сбалансирована (примерно 50% приходится на мужчин, 50% — на женщин). А вот занятые, уезжающие из региона на работу, в основной своей массе мужчины — 75,6%, соответственно женщины составляют всего 24,4% (см. рис. 3). Для понимания такой диспропорции необходимо проанализировать возрастные характеристики занятого населения.

Анализ возрастной структуры показал, что в числе занятого населения, работающего за пределами своего субъекта, выше доля лиц в возрасте 15–44 года и ниже доля лиц в возрасте 45 лет и старше (см. рис. 4). Этот факт легко объясняется психологическими аспектами, т.к. молодежь всегда более мобильна и готова временно проживать во время работы в другом субъекте вне зависимости от условий проживания. Такой дисбаланс в сторону молодых объясняет и тот факт, что в значительной части занятые, работающие за пределами своего субъекта, являются мужчины. Молодые женщины «привязаны» к детям и не могут себе позволить уезжать на длительное время на работу в другой регион, даже в соседний. Исключением может являться ежедневная маятниковая миграция.

⁶ В работе не представлены характеристики за более ранние годы, т.к. их структура не претерпевала изменений.

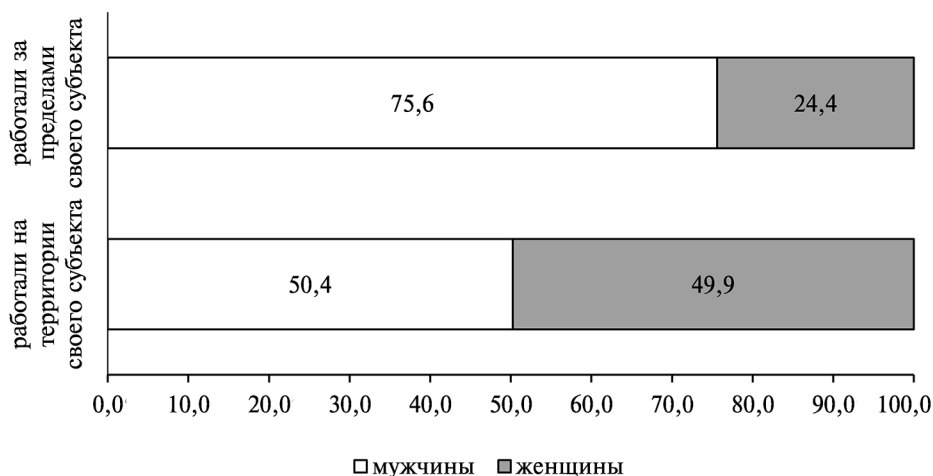


Рис. 3. Половая структура занятого населения в зависимости от нахождения места работы, в %

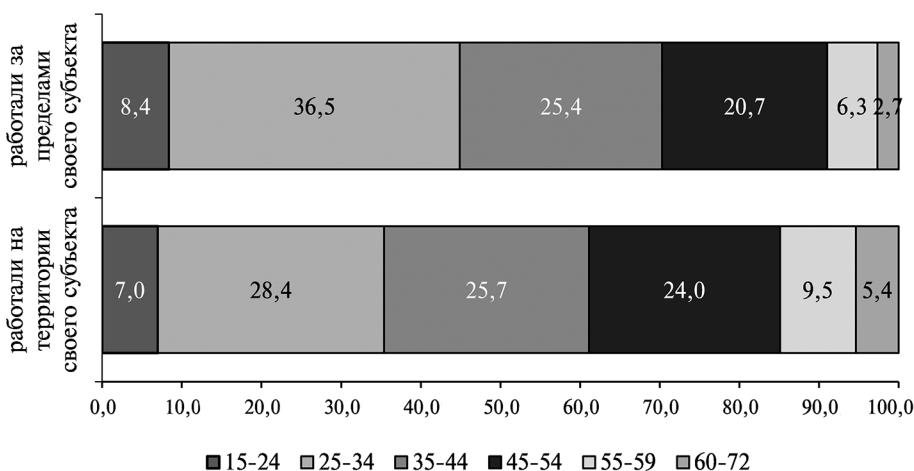


Рис. 4. Возрастная структура занятого населения в зависимости от нахождения места работы, в %

Немаловажной характеристикой трудовых мигрантов является *вид экономической деятельности, в которой они заняты*. Анализ структуры мигрантов по виду экономической деятельности позволяет понять, в каких отраслях наиболее востребованы специалисты в субъектах, предоставляющих работы, и наоборот — не востребованы в регионах постоянного места жительства.

Из числа занятого населения, работающего за пределами своего региона, практически 60% заняты в 4 видах экономической деятельности (см. рис. 5):

- 594 тыс. чел., или 21,8%, заняты в строительстве;
- 352 тыс. чел., или 12,9%, — в торговле;

- 351 тыс. чел., или 12,9%, — на транспорте и в связи;
- 329 тыс. чел., или 12,1%, заняты деятельностью, связанной с операциями с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг.

Самыми массовыми отраслями экономики с точки зрения количества занятого населения в Российской Федерации является строительство и торговля. Во многом поэтому они занимают лидирующие места и среди временных трудовых мигрантов. Однако здесь есть и другая причина: именно в этих отраслях работодатели, как правило, не предъявляют высоких требований к образованию, опыту, стажу работы и т.д. работников.

Анализ интенсивности поездок домой занятого населения, работающего на территории другого субъекта, позволяет определить *тип миграционных передвижений*, а также степень удаленности работы от дома (см. табл. 1).

		Раздел D, 246,1	Раздел C, 236,3	
Раздел F, 394,5	Раздел I, 351,0			
		Раздел L, 135,0	Раздел H, 73,0	Раздел O, 71,3
			Раздел M, 65,3	Раздел E, 46,7
Раздел G, 352,2	Раздел K, 329,4	Раздел N, 103,4	Раздел J, 58,8	Раздел A, 42,2

Раздел А — Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	Раздел L — Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение
Раздел Е — Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	Раздел С — Добыча полезных ископаемых
Раздел J — Финансовая деятельность	Раздел D — Обрабатывающие производства
Раздел М — Образование	Раздел К — Операции с недвижимым имуществом
Раздел О — Прочие коммунальные, социальные и персональные услуги	Раздел I — Транспорт и связь
Раздел Н — Гостиницы и рестораны	Раздел G — Оптовая и розничная торговля
Раздел N — Здравоохранение, социальные услуги	Раздел F — Строительство

Рис. 5. Структура занятого населения, работающего за пределами своего субъекта, по видам экономической деятельности, тыс. чел.

Т а б л и ц а 1

Периодичность возвращения домой занятого населения, работающего на территории других субъектов Российской Федерации, в %

Год / Пол	Ежедневно	1 раз в неделю	1—2 раза в месяц	Реже 1 раза в месяц
Всего				
2013 г.	29,6	13,7	27,8	28,8
2014 г.	27,6	13,8	30,2	28,4
2015 г.	27,6	13,8	30,0	28,6
2016 г.	34,9	12,0	26,5	26,6
Мужчины				
2013 г.	23,4	13,4	31,6	31,5
2014 г.	22,1	13,1	33,8	31,0
2015 г.	21,8	13,4	33,5	31,3
2016 г.	28,2	11,7	30,3	29,9
Женщины				
2013 г.	49,6	14,7	15,6	20,2
2014 г.	46,6	16,2	17,9	19,2
2015 г.	47,9	15,0	17,7	19,4
2016 г.	56,0	12,9	14,8	16,3

Практически 35% занятых совершают ежедневные поездки домой, при этом среди женщин данный показатель еще выше и достигает 56%. Это свидетельствует о том, что работа у этой категории занятых находится в транспортной доступности от дома. В большинстве случаев это население пригородов гг. Москвы и Санкт-Петербурга, а также жителей приграничных районов субъектов. Около 53% занятого населения, работающего на территории других регионов Российской Федерации, совершают поездки домой от 1 раза в месяц и менее. Это говорит о том, что их работа носит сезонный или вахтовый характер, даже если она находится в небольшой удаленности от дома. Доля мужчин среди таких занятых составляет практически 60%.

Подводя итоги анализа характеристик занятых, работающих на территории других субъектов, можно сформировать *портрет типичного работника* — мужчина в возрасте от 25 до 34 лет, занятый в сфере строительства или торговли, работающий вахтовым методом. Иначе говоря, это — самая активная и продуктивная часть населения трудоспособного возраста.

Анализ региональных различий в трудовой миграции занятого населения

Исследования показывают, что процесс привлечения квалифицированной рабочей силы в России характеризуется высокой степенью региональной дифференциации. Лидерство здесь принадлежит

Центральному и Северо-Западному округам. Сложная демографическая ситуация, нерациональный обмен квалифицированными кадрами могут стать *лимитирующим фактором в реализации намеченных стратегий* социально-экономического развития территорий.

В Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. миграция рассматривается как фактор социально-экономического и демографического развития страны. В частности, ставится задача разработки социально-экономических мер по повышению миграционной привлекательности территорий, из которых происходит отток населения и имеющих приоритетное значение для национальных интересов. Поставлен вопрос о повышении территориальной мобильности рабочей силы как важного фактора развития отдельных регионов страны. Но этого недостаточно. Хотя на процесс размещения населения влияют многие факторы (климатические и природные условия, состояние безопасности проживания, степень развития инфраструктуры, культурная составляющая региона и др.), здесь по-прежнему превалирует фактор экономический, а потому *величина заработной платы остается основой миграционной привлекательности*, особенно в восточных и северных районах страны⁷.

Результаты социологического опроса по проблемам мотивации миграционного поведения, проведенного ИЭИ ДВО РАН в Хабаровском крае, показали, что большинство мигрантов уезжает из-за неудовлетворенности качеством жизни в регионе.

Так, 30,0% респондентов в ДФО среди причин, из-за которых они готовы покинуть свой город, назвали неудовлетворенность работой (уровнем заработной платы); 36,1% отметили высокую стоимость жизни и неразвитость потребительского рынка; 33,5% — низкий уровень социальных услуг (медицина, образование, ЖКХ); 32,6% — оторванность от центра России, высокие транспортные тарифы. Для 37% респондентов таким мотивом является невозможность покупки собственного жилья на доступных для них условиях⁸.

Однако на практике мы видим, что программы по развитию дальневосточных и сибирских субъектов Российской Федерации и привлечения в них квалифицированных специалистов оказываются неэффективными. Доказательством этому является продолжающийся отток населения из данных регионов, в т.ч. и в форме временной трудовой миграции.

Основные регионы, куда устремлены миграционные потоки, — это наиболее социально-экономически развитые субъекты, такие как города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, прилегающие к ним области, Московская и Ленинградская; Республика Татарстан. При этом в столице России сконцентрировано более 1 млн трудовых мигрантов — 52% от их общей численности (см. табл. 2). В основной массе это, как и по всей стране, работники торговой сферы и занятые в строительстве. Московский регион является в современной России лидером как по объемам строительства, так и по объемам розничной торговли. Высокие показатели трудовой миграции связаны и с более раз-

⁷ См.: Бараненкова Т.А. Миграция населения и освоение регионов Сибири и Дальнего Востока // Федерализм. 2013. № 4. С. 99—108.

⁸ См.: Мотрич Е.Л. Роль миграции в воспроизводстве населения на российском Дальнем Востоке // Уровень жизни населения регионов России. 2013. № 1. С. 31.

витой транспортной инфраструктурой гг. Москвы и Санкт-Петербурга с их областями, что позволяет жителям областей указанных городов ежедневно совершать поездки на работу в города.

Т а б л и ц а 2

**Наиболее привлекательные регионы
с точки зрения трудовой миграции в 2016 г.**

Регион	Численность трудовых мигрантов, чел.	В % от итога
г. Москва	1 390 763	52,1
Московская область	213 429	8,0
г. Санкт-Петербург	190 793	7,1
Ханты-Мансийский автономный округ	143 151	5,3
Тюменская область (без автономных округов)	100 397	3,8
Ямало-Ненецкий автономный округ	84 823	3,2
Краснодарский край	64 578	2,4
Республика Татарстан	32 541	1,9
Ленинградская область	26 736	1,2
Республика Саха (Якутия)	25 352	1,0

Кроме того, центром притяжения трудовых мигрантов остается на протяжении многих лет Тюменская область (включая Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Это обусловлено промышленной специализацией субъектов: на эти регионы приходится примерно две трети текущих разведанных запасов нефти промышленных категорий и около 90% общероссийских запасов природного газа. На территории Ханты-Мансийского автономного округа находится ряд крупнейших в стране месторождений нефти. Богатые ресурсы природного газа сосредоточены на территории Ямало-Ненецкого автономного округа. Кроме ресурсов нефти и газа на территории Тюменской области имеются значительные и разнообразные ресурсы других полезных ископаемых. Таким образом, развитое промышленное производство, строительство и транспорт требуют привлечения большого объема рабочей силы, в т.ч. из других регионов. Прирост трудовой силы Тюменской области (включая Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) обеспечивают более 70% регионов России.

В составе въезжающих на работу в г. Москву из других субъектов Федерации 50% составляют жители Московской области, 26,5% — Центрального федерального округа (без Московской области), 15,0% — Приволжского федерального округа, 5,3% — Южного федерального округа. В составе въезжающих на работу в Московскую область в основном жители Центрального и Приволжского федеральных округов — 13,3% г. Москвы, 10,1% — Тульской области, 9,3% — Тверской области, 7,1% — Чувашской Республики, 6,9% — Пензенской области, 6,7% — Владимирской области, 4,9% — Саратовской области. Среди приезжающих на работу в г. Санкт-Петербург более 71% приходит-

ся на жителей Ленинградской области. Около 31% приезжающих на работу в Тюменскую область (с автономными округами) — это жители Республики Башкортостан, 13,0% — Омской области, 6,0% — Свердловской области, 5,0% — Курганской области, 3,2% — Челябинской области, 2,9% — Самарской области, 2,9% — Оренбургской области, 2,6% — Республики Татарстан. На работу в Краснодарский край приезжают жители Республики Адыгея (46,9%), Ростовской области (12,3%), Ставропольского края (7,8%), Волгоградской области (4,2%) и Кабардино-Балкарской Республики (3,9%)⁹.

Наименьшее число трудовых мигрантов зафиксировано в депрессивных с экономической точки зрения регионах. Основная часть наименее привлекательных территорий для трудовых мигрантов — это республики Северного Кавказа: Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Наименее привлекательные регионы
с точки зрения трудовой миграции, 2016 г.**

Регион	Численность трудовых мигрантов, чел.
Карачаево-Черкесская Республика	185
Республика Адыгея (Адыгея)	254
Еврейская автономная область	280
Курганская область	498
Смоленская область	585
Кабардино-Балкарская Республика	593
Республика Ингушетия	809
Республика Калмыкия	923
Республика Дагестан	1014
Брянская область	1058

Анализ численности трудовых мигрантов, убывающих с данных территорий, позволяет говорить об *отрицательном трудовом балансе* — численность прибывшего в данные регионы населения меньше численности убывшего занятого населения. В Республике Дагестан разница составляет 133,2 тыс. чел., в Республике Адыгея и Курганской области — 35,3 тыс. чел., в Карачаево-Черкесской Республике — 27,2 тыс. чел.

В течение всего периода современной России республики Северного Кавказа были зоной устойчивого оттока населения. Массовый выезд из данных регионов в отдельные периоды был связан с вооруженным противостоянием (1-я и 2-я Чеченские кампании). Именно поэтому в ряде регионов резко сократилась численность русского и т.н. «русскоязычного» населения; долгое время острой была проблема вынужденных переселенцев и временно перемещенных лиц (число последних достигало

⁹ Итоги выборочного обследования рабочей силы...

нескольких сотен тысяч человек). С другой стороны, нехватка рабочих мест и низкий уровень заработной платы служит причиной *оттока населения «титульных» национальностей*: в значительной мере он происходит в соседние края и области, а также в города центральной России. Эта миграция идет как в форме переселения на постоянное жительство, так и в форме выезда на временную работу.

* * *

Проведенные расчеты численности временных трудовых мигрантов и анализ точек их притяжения позволяют сделать вывод, что главными экономическими факторами межрегиональной миграции являются *устойчивые межрегиональные различия в развитии экономики*. Это видно прежде всего на примере показателей уровня безработицы. Наличие безработицы в потенциальном месте прибытия увеличивает степень неопределенности величины дохода в перспективе, что снижает вероятность миграции индивида в соответствующий субъект. Например, в Республике Ингушетия в 2016 г. зафиксирован уровень безработицы 30,2%, Карачаево-Черкесской Республике — 12,8%, в Республике Калмыкия — 11,6%. В то время как в г. Санкт-Петербурге уровень безработицы составляет 1,6%, г. Москве — 1,7%, Ямало-Ненецком автономном округе — 1,8%.

Таким образом, для предотвращения оттока населения из наименее развитых регионов необходимо при разработке государственных программ учитывать высокую социально-экономическую дифференциацию регионов. Применяемые в России механизмы финансового выравнивания оказываются неэффективны, т.к. высокая дифференциация доходов населения и цен на одни и те же продукты в различных регионах не приводят к реальному выравниванию их финансовых возможностей по обеспечению населению определенного стандартного набора государственных услуг. Другими словами, речь идет о необходимости разработки и реализации комплексной программы развития депрессивных регионов, включающей механизмы структурных преобразований и наращивания их экономического потенциала.

Джамиль АЛИЕВ

ПРАКТИКА ГЧП В ЭКОНОМИЧЕСКИХ СТРАТЕГИЯХ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Принятие Федерального закона № 172-ФЗ о стратегическом планировании дало мощный стимул дальнейшей активизации работы по формированию стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации. Особенностью этих стратегий ныне выступает особое внимание к институциональным условиям развития экономики регионов, к обоснованию тех институтов и инструментов, которые на деле позволяют реализовать приоритеты региональных стратегий. Особое значение уделяется интеграции в региональные стратегии механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) для достижения приоритетных целей хозяйственного и социального развития территорий. Однако говорить сегодня о полноценной практике стратегирования ГЧП на региональном уровне было бы преждевременно. Реально наличествует целый ряд ограничений, не позволяющих субъектам РФ закрепить в своих стратегиях долговременное предвидение масштабов и конкретных направлений использования ГЧП в хозяйственном и социальном развитии территорий.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестиционные стратегии регионов, стратегическое планирование, субъекты Российской Федерации

Одной из важных позитивных сторон окончательной версии Федерального закона № 172-ФЗ о стратегическом планировании (далее — № 172-ФЗ)¹ стало правовое закрепление практики такого планирования, как вертикали планово-управленческих действий и соответствующих им плановых документов. Хотя Закон исходит из необходимости согласования документов стратегического планирования всех уровней, однако не диктует строго логической последовательности подобного согласования: «сверху вниз» или «снизу вверх». Скорее всего, такая правовая ситуация во многом имеет и положительный смысл. В противном случае ввиду официально утвержденной отсрочки с подготовкой ряда базовых документов стратегического планирования федерального уровня, прежде всего

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» / СПС «КонсультантПлюс».

сводной Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегии пространственного развития², весь процесс подготовки плановых документов всех уровней оказался бы фактически замороженным. На деле анализ показывает, что упомянутая отсрочка практически не сказалась на ходе формирования документов субфедерального звена стратегического планирования. Сегодня здесь активно ведется работа по разработке новых и обновлению ранее принятых стратегий субъектов Федерации³ и муниципальных образований.

Однако речь идет не просто о механической пролонгации ранее принятых документов стратегического планирования на новые временные горизонты. В новых региональных стратегиях заметны, как минимум, три существенных «фактора влияния», способствующих качественному продвижению практики стратегирования на уровне субъектов Федерации, а именно:

- учет опыта реализации ранее принимавшихся федеральных и региональных стратегий со всеми их успехами и неудачами;
- стремление максимально приблизиться к тем новым требованиям, которые № 172-ФЗ предъявляет к системе стратегического планирования на уровне субъектов Федерации;
- во вновь разрабатываемых стратегиях субъектов Федерации заметно воздействие сложной экономической ситуации ряда последних лет, что дополнительно акцентирует внимание на вопросах повышения конкурентоспособности экономики регионов, на стратегическом решении задач импортозамещения и обеспечения экономической безопасности России и ее регионов.

Анализ существующих документов дает основание говорить о *качественно новом этапе практики субфедерального стратегического планирования* и, соответственно, о возможности усиления ее воздействия на функционирование всей системы управления социально-экономическими процессами на территориальном уровне. Другими словами, и региональные, и муниципальные стратегии последовательно продвигаются от их прежних, преимущественно презентационных, функций к *конструктивной постановке конкретных целей развития территорий* на плановую перспективу. Одновременно в этих документах в большей мере акцентируется внимание на правовом, экономическом, институциональном и ином обеспечении постав-

² Так, например, в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р «План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» проект (!) Стратегии пространственного развития Российской Федерации должен быть разработан к марту 2018 г. / СПС «КонсультантПлюс».

³ Как следует из информации на сайте Минэкономразвития РФ / URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/StrategTerPlanning/komplstplanning/stsubject/>, значительное число региональных стратегий находится в настоящее время в стадии «доработанного» варианта и их окончательное одобрение, по-видимому, ждет согласования с отсутствующими пока федеральными документами стратегического планирования.

ленных стратегических задач. Важной частью такого обеспечения выступает отражение в субфедеральных стратегиях долгосрочного видения той системы институтов и инструментов, которые должны обеспечить реализацию установок, зафиксированных в документах стратегического планирования.

Правовое обеспечение достигается принятием или существенным обновлением законов субъектов Федерации о стратегическом планировании (которых к моменту выхода № 172-ФЗ насчитывалось уже порядка 70, хотя многие из них никогда реально «не работали»).

Институциональное обеспечение регионального стратегического планирования предполагается формировать за счет повышения эффективности всей системы государственного и муниципального управления, совершенствования всей системы институтов и инструментов экономической политики субъектов Федерации, а также путем активизации различных форм диалога и взаимодействия власти и предпринимательских структур, власти и институтов гражданского общества⁴.

Наконец, основные задачи экономического обеспечения региональных стратегий преимущественно концентрируются на существенном укреплении финансово-бюджетного положения субъектов Федерации, на снятии бремени субфедерального государственного и муниципального долга и, главное, на привлечении достаточного объема отечественных и зарубежных инвестиций.

Очевидно, что всякая попытка действенного стратегирования предполагает особые требования к долгосрочным факторам социально-экономической динамики, каковыми сегодня, безусловно, выступают инвестиции в региональное звено российской экономики. Стратегировать «развитие» без последовательного формирования условий и источников растущей инвестиционной активности в регионах по определению малопродуктивно. Между тем ситуация в этом плане выглядит не вполне соответствующей уровню и масштабам проработки региональных стратегий.

В последние три года динамика реального объема инвестиций в основной капитал в российской экономике оставалась отрицательной. В течение этого периода, при некоторых колебаниях, показатель износа основных фондов в российской экономике вплотную приблизился к 50%, а в некоторых видах экономической деятельности (строительство, транспорт и связь) даже превзошел этот рубеж. На фоне общей инвестиционной стагнации в российской экономике этот тренд заметен и в большинстве регионов страны. Так, по данным за 2016 г., из 85 субъектов Федерации рост инвестиций наблюдался только в 39 регионах, а более чем 5%-ный рост (т.е. увеличение реального объема инвестиций с учетом инфляции) — только в 17 регионах. В основном это регионы, где реализуются крупные федеральные

⁴ См.: Бугаева К.В. Разработка стратегий социально-экономического развития: компаративный анализ институциональной деятельности регионов России в 2015–2016 годах // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1 (15). С. 57–60.

инвестиционные проекты и/или формируются новые федеральные институты развития («ТОСЭР» и пр.). Чрезвычайно высокой остается *дифференциация регионов по уровню инвестиционной активности*. Так, по субъектам РФ разрыв между максимальным и минимальным уровнем инвестиций в основной капитал (на душу населения) достигает почти 80 раз (ЯНАО и Республика Тыва). Выбраться из инвестиционной «ямы» своими собственными силами удастся пока очень немногим регионам. В этой связи закономерно более активное и более конкретное, адресное обращение региональных стратегий к институтам и инструментам экономической политики, способным в наибольшей мере сыграть роль стимулятора инвестиционного процесса, в первую очередь к развитию практики государственно-частного партнерства (ГЧП).

В последние годы основные надежды на усиление роли ГЧП в ускорении хозяйственного и социального развития России и ее регионов были связаны с принятием Федерального закона о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве (далее — № 224-ФЗ)⁵. Формально позитивный эффект данного законодательного акта очевиден: число реализуемых в стране проектов ГЧП резко пошло вверх; субъекты Федерации получили достаточно прочную основу для обновления своей правовой и методической базы для практического использования на местах этой системы экономических отношений. По имеющимся данным, с 2014 по 2016 г. количество реализуемых в стране проектов ГЧП и МЧП возросло с 385 до 2183. 84% этих проектов приходится на сферу ЖКХ и энергоснабжение; 11% — на объекты социальной сферы; 3% — на ГЧП-проекты в сфере транспорта и 2% — на проекты в прочих видах экономической деятельности.

Наиболее успешно эта работа ведется в регионах — лидерах по использованию практики ГЧП. Так, по состоянию на начало 2017 г. в Московской области на разных стадиях осуществляется 66 инфраструктурных проектов, предполагающих использование механизмов ГЧП, из них 18 проектов уже реализуются, а еще 48 проектов находятся на стадии подготовки или проведения конкурсных процедур. В рамках подготавливаемых и реализуемых проектов ГЧП в области планируется привлечь 68,1 млрд руб. частных инвестиций. При этом величина уже «законтрактованных» инвестиционных обязательств по состоянию на начало 2017 г. составляет — 26,6 млрд руб., из которых 26,2 млрд руб. составляют частные инвестиции⁶.

Однако говорить о том, что практика ГЧП на деле стала мощным рычагом подъема экономики регионов и органично интегрировалась в формирующуюся систему стратегического планирования в субъектах Федерации, было бы явно преждевременно.

⁵ Федеральный закон от 3 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...» / СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Частные инвестиции в инфраструктуру Московской области — партнерство в действии. М.: Правительство Московской области — Центр ГЧП, 2017. С. 3.

Продвижение ГЧП-проектов в практику хозяйствования остается узколокализованным несколькими видами экономической деятельности (ЖКХ, социальная сфера и пр.). При всей их значимости наиболее ожидаемым является вклад ГЧП (через его инвестиционный механизм) в решение задач инновационной модернизации экономики регионов, повышение ее глобальной конкурентоспособности. Не случайно новая Стратегия экономической безопасности Российской Федерации специально отмечает необходимость расширения «государственной поддержки научно-технической и инновационной деятельности, а также формирование благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в эту сферу, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерства»⁷.

Во многом эта неадекватность в трендах развития практики ГЧП связана с так и не устранившим до настоящего времени отсутствием прямой увязки положений № 172 и № 224 федеральных законов⁸. Так, в действующей версии № 172-ФЗ нет положений, утверждающих использование практики ГЧП и МЧП как наиболее действенного в условиях рыночного хозяйства механизма реализации всех планов стратегического характера. Более того, в Законе вообще нет и самого термина «государственно-частное партнерство», хотя уже изначально, в косвенном виде указание на необходимость различных форм взаимодействия власти и бизнеса в Законе присутствует. Примечательно, что прямых указаний на важность использования практики ГЧП нет и в Федеральном законе о промышленной политике. Напротив, в Федеральном законе о науке и научно-технической политике⁹ в ст. 16.1. «Основные цели и принципы государственной поддержки инновационной деятельности» специально отмечается «приоритетное использование рыночных инструментов и инструментов государственно-частного партнерства для стимулирования инновационной деятельности». Однако на практике это «приоритетное использование» пока не получило масштабного распространения.

В качестве иных, не отрегулированных пока в законодательном порядке препятствий к развитию практики ГЧП экспертами указывается на такие причины, как отсутствие должной ответственности государственных структур за реализацию проекта; длительный процесс согласования проектов в недрах государственного аппарата; отсутствие координации действий различных ведомств в сфере ГЧП; противоположные в отдельных позициях интересы федеральных, региональных и муниципальных властей; риск сокращения или пре-

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» / СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Подробнее см.: Алиев Дж. Государственно-частное партнерство на этапе экономического стратегирования // Федерализм. 2016. № 2 (82). С. 189–195.

⁹ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» / СПС «КонсультантПлюс».

кращения финансирования проекта в случае изменения приоритетов бюджетных расходов; недостаточность опыта и отсутствие квалифицированных специалистов у бизнеса и государственных органов по разработке, реализации и управлению проектами ГЧП и пр.¹⁰.

ГЧП и стратегирование инвестиционной активности в экономике российских регионов

В сложившихся условиях наиболее эффективным средством поддержания инвестиционной активности в регионах России выступает использование практики ГЧП. Уровень использования ГЧП в настоящее время отнесен к числу ключевых показателей, оценивающих качество работы органов государственной власти субъектов Федерации¹¹.

Однако полномасштабная реализация этой возможности осуществления лишь на основе включения долговременных перспектив использования этой практики в инвестиционные стратегии и сводные стратегии социально-экономического развития субъектов Федерации в качестве взаимоувязанного компонента инвестиционного стратегирования. В настоящее время уже есть примеры, когда практика ГЧП становится одним из краеугольных камней социально-экономического стратегирования на уровне субъектов Российской Федерации. Это можно проиллюстрировать на примере имеющихся вариантов социально-экономических стратегий двух «продвинутых» регионов России — Московской области и Самарской области.

В проекте Стратегии социально-экономического развития Московской области до 2030 г.¹² отмечается, что перспективной формой повышения привлекательности бизнес-среды региона, способствующей как привлечению инвестиций в создание нового бизнеса, так и повышению доступности необходимой инфраструктуры, выступает развитие государственно-частных партнерств. По имеющимся оценкам, суммарный объем инвестиций в инфраструктуру с использованием механизмов ГЧП может превысить 1,7 трлн руб. до 2030 г., что составит порядка 10% от общего объема инвестиций в основной капитал экономики субъекта Федерации. При наличии закона Московской области о ГЧП еще предстоит работа по совершенствованию нормативно-правовой и методической базы развития партнерских отношений в направлении *повы-*

¹⁰ См.: *Прядко И.А.* Концепция развития государственно-частных партнерств в регионах России // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 4 (37). С. 180.

¹¹ В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 10 апреля 2014 г. № 570-р уровень развития ГЧП будет учитываться как один из показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности.

¹² URL: http://www.mosoblduma.ru/Press_centr/news/item/53945/.

шения прозрачности процедуры отбора и реализации инвестиционных проектов, а также гарантий защиты прав и интересов инвестора в рамках партнерства.

Кроме того, Стратегия предполагает широкое использование механизмов ГЧП для развития социальной сферы региона (прежде всего здравоохранения), для развития объектов инфраструктуры сферы культуры и искусств (концертные залы и т.п.), а также средств коллективного размещения (гостиницы, кемпинги и т.п.) для расширения туристско-рекреационного потенциала области. Еще одной проблемой региона, комплексное решение которой в современных условиях может быть осуществлено только с использованием подходов, основанных на принципах ГЧП, является формирование безопасной и эффективной системы обращения с отходами производства и потребления. Вместе с тем в данной региональной Стратегии слабо отражен институциональный аспект развития практики ГЧП, в частности, система тех институтов, которые должны будут непосредственно работать с инвесторами, проводить экспертизу и продвигать конкретные ГЧП-проекты.

Напротив, в Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года¹³ акцент прежде всего делается на четкое выстраивание структур взаимодействия органов исполнительной власти Самарской области, органов местного самоуправления, государственных учреждений и потенциальных частных партнеров (инвесторов) при экспертизе и реализации проектов ГЧП. В рамках этой работы по каждому проекту ГЧП разрабатывается эксклюзивная схема его оценки и реализации, предоставляется полный спектр инструментов поддержки на всех стадиях его практического осуществления. Такой подход к частным партнерам обеспечивается постоянно действующей межведомственной рабочей группой из представителей органов региональной и муниципальной власти и иных заинтересованных ведомств. В целях консолидации данных по всем проектам ГЧП, реализуемым и планируемым к реализации на территории области, а также для организации контроля и отчетности проектной работы в этой сфере создана Информационная система сопровождения проектов «Портал ГЧП». В области утвержден перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений и перечень потенциальных объектов, которые могут быть использованы при реализации проектов ГЧП; ведется также работа по развитию и совершенствованию нормативно-правовой и методологической базы в сфере ГЧП.

Наконец, следует обратить внимание на то, что стратегическим ориентиром для регионов России в практике успешного применения механизмов ГЧП является присоединение к так называемому «Стандарту ГЧП», разработанному Центром развития ГЧП при

¹³ URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategterplanning/komplstplanning/stsubject/straterupdate/2016251106>.

поддержке Минэкономразвития России. ГЧП-стандарт представляет собой набор рекомендаций для формирования институциональной среды, позволяющей обеспечить успешную реализацию проектов ГЧП в субъектах Российской Федерации. Присоединение к Стандарту осуществляется путем подписания соответствующих соглашений. Реализация Стандарта предполагает совместную подготовку Центром ГЧП и субъектом Федерации программных документов по развитию практики ГЧП, включая разработку «дорожной карты» по развитию механизмов ГЧП и формированию эффективной модели управления ГЧП-проектами; гармонизацию регионального законодательства по ГЧП с федеральным, а также разработку предложений по мерам стимулирования и поддержке частных инвесторов, планирующих или реализующих ГЧП-проекты в приоритетных для субъекта Федерации отраслях его экономики.

По нашему мнению, основное место в ходе дальнейшей работы по интеграции практики ГЧП в стратегии развития российских регионов должны занять меры по гарантированию экономического, прежде всего бюджетного, потенциала для все более активного участия регионов в проектах ГЧП. Это требует не только более полного согласования методики стратегического и бюджетного планирования, но и ряда специальных мер бюджетной политики, в частности, создания резервных фондов финансирования проектов ГЧП, страхования рисков недофинансирования этих проектов, использования системы имущественных залогов и пр.

Антон ЛАПТЕВ

БОРЬБА С РЕВОЛЮЦИОННОЙ И АНТИВОЕННОЙ ПРОПАГАНДОЙ В 1914–1916 гг. (НА МАТЕРИАЛАХ СМОЛЕНСКОЙ ГУБЕРНИИ)

С началом Первой мировой войны смоленская полиция и жандармерия столкнулись с активизацией революционных и антивоенных элементов в обществе. Военное положение использовали в своих интересах не только революционные организации, но и разведка противника. Массовая агитация и пропаганда в тылу русской армии позволили не только получать разведывательные сведения, но также дестабилизировать состояние русских войск на фронте и в тылу. Активность революционной пропаганды позволила достичь поставленных целей в виде подрыва боеспособности русских войск и массовой сдачи солдат в плен.

Ключевые слова: антивоенная пропаганда, жандармерия, Минский военный округ, Первая мировая война, полиция, революционная пропаганда, Смоленская губерния

С вступлением России в Первую мировую войну произошло видоизменение функций ее государственного аппарата. Новые требования к работе и организации государственных органов были наиболее актуальны для западных регионов страны, для тех губерний, которые в первые дни войны оказались в непосредственной близости от фронта. Новые полномочия, а вместе с этим и обязанности, были переданы представителям центральной власти на местах. Дополнительные функции по охране общественного спокойствия и государственной безопасности были возложены на градоначальников, губернаторов и генерал-губернаторов¹. Вполне резонно, что реализация новых функций в условиях начавшейся войны была возложена прежде всего на силовые структуры, а именно на полицию и на губернские жандармские управления.

16 июля 1914 г. в результате агрессии Австро-Венгрии по отношению к Сербии по указу императора Николая II началась мобилизация армии и флота. Данный документ затрагивал проведение мобилизационных мероприятий по призыву на действительную военную службу нижних чинов из запаса, а также поставку в войска лошадей и повозок от населения, в т.ч. и в Смоленском, Краснинском, Ельнинском, Юхновском, Вяземском, Гжатском и Рославльском уездах Смоленской губернии². А 19 июля 1914 г. манифестом было объявлено о начале военных действий между Россией и Германией.

Смоленская губерния, в части уездов которой уже начали проходить мобилизационные мероприятия, была объявлена на положении «чрезвычайной охраны», а уезды Смоленский, Краснинский и Поречский, ближе всего расположенные к театру боевых действий, — на военном положении³. Данное правовое изменение статуса территории оказало влияние практически на все сферы жизни населения губернии, а также наделило представителя государственной власти в лице губернатора большими полномочиями, вместе с этим расширяя возможности полиции и жандармерии.

В соответствии с правовыми нормами положения «о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. пределы устанавливаемых обязанностей обывателей и прав административных властей соизмерялись со степенью проявившихся в той или иной местности «беспорядков». Когда общественное спокойствие в какой-либо местности было нарушено «преступными посягательствами против существующего государственного строя или безопасности частных лиц и

¹ См.: Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII — начало XX века). Издание 2-е, исправленное и дополненное. М.: Издательство МПГУ, 2001. С. 25.

² См.: Авербах О.И. Законодательные акты, вызванные войной 1914–1915 гг. Т. 1., издание 2-е. Петроград, типография Петр. т-ва печ. и изд. дела «Труд», 1916. С. 2.

³ Государственный архив Смоленской области (ГАСО). Ф. 1289 (Смоленское губернское жандармское управление). Оп. 1. Д. 413. Л. 3.

их имущества» или происходила подготовка таких преступных действий⁴. В то же время, если такие посягательства приводили в «тревожное настроение» население указанной местности, требовалось применение исключительных мер для восстановления нарушенного порядка⁵.

Наиболее эффективным инструментом в руках губернатора по поддержанию порядка и стабильности в Смоленской губернии являлась местная губернская полиция и губернское жандармское управление. Местные власти в начале военных действий столкнулись с различными угрозами. Это и активная деятельность агентов и шпионов противника, и работа разнообразных политических групп и организаций, которые ставили своей задачей ведение пацифистской и антивоенной агитации среди населения губернии и расквартированных армейских подразделений. Нередко данные политические организационные структуры напрямую или косвенно поддерживались из-за рубежа, а именно со стороны Германии и Австро-Венгрии, преследующих свои военные интересы. Эти интересы заключались в подрыве боеспособности русской армии и «разложении тылов» воюющей армии через диверсии и в открытом недовольстве солдат и населения идущей войной. Зачастую агенты противника использовали недовольство рабочих и солдат, которые входили в революционные организации, или вербовали недовольных для дальнейшей антивоенной пропаганды и подрыва обороноспособности России.

Одной из основных обязанностей Смоленского жандармского управления стала борьба с внутренними и революционными организациями и политическими партиями, ведущими антивоенную и революционную пропаганду. В связи с этим основными целями постоянного негласного надзора жандармов являлись школы, публичные лекции и чтения для народа, книжная торговля, кабинеты для чтения, а также иные заведения, дававшие возможность сбыта книг «преступного и вредного содержания». Помимо этого, жандармов интересовали лица, путешествующие на территории губернии и собирающие сведения, имеющие военную значимость.

С началом боевых действий Германия и Австро-Венгрия сделали серьезную ставку в борьбе с Россией не только на активные боевые действия. Противники также хорошо понимали дестабилизирующую силу революционного движения. Польза от использования данного инструмента несколько не преуменьшалась. Враг активно наращивал антивоенную пропаганду через своих агентов. Ставка была сделана на разрушение тыла воюющей армии и смещение центра внимания государственного аппарата с активных действий на фронте к борьбе с усиливающимся революционным движением. Так, в телеграмме

⁴ Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Соб. 3. СПб. 1885. Т. 1. Ст. 350.

⁵ Там же.

Смоленскому губернатору от 9 ноября 1914 г. говорилось, что по имеющимся у Смоленского жандармского управления сведениям «злонамеренные элементы общества» стремились использовать происходившие на фронте события для своих преступных целей. Они посещали (преимущественно дамы и «барышни») раненых и больных солдат, в особенности находившихся в лечебных заведениях Всероссийского Земского союза. Данные лица не оставляли без своего внимания и лечебные заведения общегородского союза, а также медицинские учреждения, открытые частными организациями и лицами. «Барышни» предлагали свои услуги для написания, а также чтения писем и телеграмм. Они вступали в беседы с ранеными и больными, и в этих беседах они незаметно собирали разведывательный материал, искусно выпрашивая о расположении войск и т.д. Другие же старались внушить нижним чинам сознание о превосходстве немцев над русскими, называя при этом сообщения газет о жестокостях немцев вымышленными⁶.

В результате успешной работы Смоленского жандармского управления и выявления фактов антивоенной пропаганды среди больных и раненых солдат и.о. начальника окружного военно-санитарного управления издал обязательное постановление, по которому требовалось принять все возможные меры к предотвращению подобных явлений в лечебных заведениях округа путем фильтрации посетителей больных и усиления надзора за ними. Вместе с этим благодаря работе смоленской жандармерии Смоленским губернатором были приняты охранительные меры, резко ограничивающие возможности общения раненых с посторонними, представителями прессы и др.⁷.

Результаты действий, направленных на разложение воюющей армии, имели свои последствия. Так, в подтверждение указанных явлений в госпиталях канцелярия смоленского губернатора получила сведения, что происходили случаи сдачи нижних чинов в плен, нередко целыми подразделениями. В связи с этим Смоленскому жандармскому управлению вменялось вести тщательный надзор за «слабыми» элементами армии, организовать собеседования с нижними чинами и принять другие меры, которые по условиям обстановки были признаны необходимыми для поднятия патриотического духа нижних чинов. От жандармов требовалось пресекать антивоенную пропаганду в лечебных заведениях и при следовании

⁶ ГАСО. Ф. 1. Оп. 8. Д. 719. 1914. Л. 8.

⁷ Так, раненых и больных позволялось посещать только с разрешения дежурного врача от двух часов до четырех часов дня. Представители печати, имевшие при себе удостоверения, допускались в помещение лазарета только с разрешения дежурного врача в период с трех до четырех часов дня. В дни приема раненых партиями свыше двадцати человек посторонние лица в помещение лазарета не допускались. Вход в церковь при лазарете допускался только по билетам. Билеты можно было получить накануне праздничных дней в лазарете с двенадцати до часу дня. Все пожертвования и приношения для раненых должны были сдаваться в контору лазарета. Непосредственная передача раненым пожертвований и приношений не разрешалась (ГАСО. Ф. 1. Оп. 8. Д. 719. 1914. Л. 11).

партий укомплектования. Смоленской жандармерии следовало обратить особое внимание не только на военные госпитали, но и лечебные учреждения разных обществ и частных организаций, а также на врачей, сестер милосердия и прислугу, работающих в них. Ставилось задачей усилить надзор во всех военных госпиталях, поездах и транспортах, а также обратить внимание на газеты и книги, которыми делились с больными. Жандармы должны были ознакомливаться с содержанием книг, т.к. часто под «непримечательными или безобидными» обложками имелось достаточно «скверное содержание». Виновных следовало немедленно удалять и привлекать к ответственности⁸.

Таким образом, действия вражеских агентов внесли существенный вклад в дестабилизацию фронта уже в первый год войны. При известных фактах сдачи в плен нижних чинов, нередко целыми подразделениями, Германия и Австро-Венгрия достаточно успешно использовали свою агентурную сеть. Выбор лечебных заведений в качестве основной цели для антивоенной пропаганды был весьма удачен. Нижние чины, проходившие лечение и подверженные пропаганде, сами становились невольными исполнителями вражеских замыслов по возвращении на фронт. В то же время местные власти тратили существенные ресурсы для противодействия антивоенной пропаганде с помощью комплекса запретительных мер, что не могло не усиливать революционные настроения в обществе.

Показательным процессом по расследованию революционной пропаганды явилась работа смоленских жандармов по отношению к социал-демократическому кружку, сформировавшемуся в Смоленской губернии. С конца 1914 г. при осуществлении наблюдения за настроением общества и населения Смоленской губернии в связи с происходившими военными действиями к начальнику Смоленского жандармского управления стали поступать агентурные сведения, что в городе Смоленске образовался кружок лиц, состоявший из интеллигенции, рабочих и ремесленников, придерживающихся социал-демократических взглядов. По агентурным сведениям, данный кружок, не осуществляя никакой практической деятельности в целях пропаганды, первоначально занялся теоретическим обсуждением современных партийных вопросов в связи с войной и отношениями по этим вопросам с Петроградом и Москвой. С середины 1915 г. агентурные сведения стали указывать, что участники этого кружка стремились перейти от теоретических обсуждений партийных вопросов к практическому осуществлению задач партии в связи со сложившимся положением вещей и ввиду отсутствовавших до этого времени в городе Смоленске каких-либо организаций. Они планировали заняться пропагандой и организацией социал-демократических кружков из рабочих и ремесленников, а также расположенных в городе Смоленске частей войск, управле-

⁸ ГАСО. Ф. 1. Оп. 8. Д. 719. 1914. Л. 24.

ний и тыловых учреждений и лазаретов. Для такой деятельности наиболее удобным было существовавшее в Смоленске отделение общества народных университетов с его библиотекой, посещаемой рабочими и ремесленниками, и помещение больничной кассы рабочих. Наиболее активные лица кружка вошли в состав выборных членов правления общества народных университетов и распорядителей в библиотеке и в число членов больничной кассы в качестве секретаря и уполномоченных⁹.

Такое положение вещей вызвало со стороны начальника губернского жандармского управления немедленное распоряжение об учреждении негласного наблюдения за указанными лицами.

Наблюдение в связи с агентурной сетью установило, что наиболее деятельными лицами кружка являлись служащий в губернской земской управе Дмитрий Павлович Герн, сотрудник местной газеты Александр Иванович Новиков, мещанин Симха Шмуйлов Шевелев и студент частного Петроградского коммерческого института Самуил Лазарев-Самовер. Герн и Новиков являлись интеллектуальными пособниками Шевелева, служащего связующим звеном между интеллигентами, рабочими и ремесленниками и взявшего на себя роль главного активного работника. Самовер же, исполняя обязанности секретаря кассы, деятельно работал как организатор¹⁰.

Боязнь закрытия Смоленского отделения общества народных университетов побудила правление отказаться от непосредственной революционной работы в стенах университета. В то же время больничная касса стала центром всей революционной работы, но т.к. деятельность кружка постепенно начала расширяться и требовала все более серьезной конспирации, то в ноябре 1915 г. была найдена конспиративная квартира для осуществления собраний социал-демократического кружка.

В ноябре деятельность социал-демократической группы начала проявлять заметную интенсивность. Приехав в Вязьму, один из наиболее активных членов кружка мещанин Симха Шмуйлов Шевелев, ожидая пересадку, был задержан на вокзале железнодорожной полицией. В момент задержания он читал газеты солдатам и после личного обыска был доставлен в Смоленск в сопровождении нижних чинов Смоленского жандармского управления. При получении телеграммы об его аресте в Смоленске была произведена ликвидация всех его связей, что повлекло за собой обыски в тридцати квартирах. Шесть лиц, за которыми было установлено наружное наблюдение, были задержаны. При первоначальном беглом осмотре отобранного материала в переписке Шевелева с другими членами кружка были обнаружены несомненные указания на преступную деятельность данных лиц, вследствие чего последние были арестованы¹¹.

⁹ ГАСО. Ф. 1. Оп. 8. Д. 833. 1915. Л. 11.

¹⁰ ГАСО. Ф. 1. Оп. 8. Д. 833. 1915. Л. 12.

¹¹ ГАСО. Ф. 1. Оп. 8. Д. 833. 1915. Л. 13.

Вместе с этим Смоленскому губернатору поступали сообщения начальника штаба Минского военного округа о революционной деятельности. По агентурным сведениям, революционеры после принятых правительственных мер к пресечению ими возможности вести непосредственную преступную пропаганду в рядах действующей армии, начали прибегать в целях агитации к другим приемам. Наиболее распространенным среди них являлось вхождение в состав разных кружков, которые занимались сбором и отправлением на передовые позиции действующей армии различного рода подарков. При этом основной задачей революционеров стал контроль за отправкой посылок. Первоначально, используя отсылку по назначению, они зашивали в отправляемые вещи (в большинстве своем пояса исподних брюк, жилеты и кисеты с табаком) разнообразные воззвания революционного пацифистского содержания¹². Такая работа позволяла наращивать агитацию в действующей армии без непосредственной угрозы самим революционным элементам. Контроль за отправкой корреспонденции на фронт стал удобным инструментом в массовой пропаганде антивоенных и революционных идей для войск, расположенных на фронте.

Революционная агитационная деятельность велась и в сельской местности. По информации смоленского полицмейстерства в лице и.о. директора Каффарова в телеграмме от 24 декабря 1915 г. указывалось, что в условиях военных действий среди сельского населения стали распространяться «различные вздорные слухи». Они волновали местное население, создавали нежелательную атмосферу возбуждения и вызывали недоверие к «начальствующим лицам». Источником этих слухов являлись не только рассказы прибывающих в сельские поселения нижних чинов и их письма, но и деятельность революционных элементов, стремившихся подорвать престиж правительственной власти и создать благоприятную почву для дальнейшей преступной пропаганды. Каффаров, придавая серьезное значение вышеуказанной вредной агитации, просил губернатора и жандармское губернское управление принять энергичные меры к выяснению лиц, виновных в распространении указанных слухов и произвести расследование в отношении данных лиц¹³.

Вместе с этим в сферу интересов губернского жандармского управления входила и деятельность рабочих групп, в среде которых активно действовал революционный элемент. В секретной телеграмме от 19 июля 1914 г. говорилось, что с самого начала военных действий рабочие, которые были уволены за забастовки в Москве и Санкт-Петербурге, стали прибывать в Смоленскую губернию. Целью прибывших была Ярцевская фабрика. В телеграмме указывалось, что рабочие «бродят по фабрике и Ярцево без определенных занятий и оказывают вредное влияние на местных рабочих и жителей». У жан-

¹² ГАСО. Ф. 7. Оп. 1. Д. 763. 1915. Л. 41.

¹³ ГАСО. Ф. 1. Оп. 8. Д. 788. 1914. Л. 16.

дармов не было сомнений в том, что вместе с рабочими на фабрику прибыли революционные элементы, которые должны были готовить почву для последующих забастовок¹⁴.

Начиная с сентября 1914 г. штаб Минского военного округа был обеспокоен активизацией революционных элементов в поездах и эшелонах с войсками, проходящими через Смоленскую губернию. Так, 11 сентября 1914 г. начальник штаба Минского военного округа сообщал начальнику гарнизона Смоленска, а также жандармскому управлению губернии о многочисленных фактах пропаганды со стороны пацифистских обществ и революционных организаций за счет метода рассылки корреспонденции, а именно газет и журналов среди эшелонов войск и раненых, проходящих через губернию¹⁵. В связи с тем, что действия революционных элементов в действующей армии были затруднены, был выбран метод воздействия на войска, находящиеся в прифронтовых губерниях. С точки зрения распространения антивоенной пропаганды, использование эшелонов с войсками было наиболее разумно и эффективно. Солдаты, которые направлялись на фронт, уже были подвержены пацифистским и антивоенным настроениям, что значительно снижало не только боеспособность войск, но и позволяло использовать эшелоны с войсками как достаточно быстрый и безопасный путь для распространения революционной пропаганды на всю действующую армию.

Анализ революционных элементов и деятельности разнообразных политических объединений на территории Смоленской губернии показывает, что в большей степени они не имели сношений с агентами противника, либо не имели своей целью поддержание Германии и Австро-Венгрии. В данном ключе эти организации и отдельные лица действовали в русле своих собственных идей и политических ориентиров. В то же время враг активно пользовался дестабилизирующей силой революционных движений. Агенты Германии и Австро-Венгрии использовали скрытые и не прямые методы поддержки, а также нередко становились организаторами революционной деятельности. Это говорит о понимании и серьезном внимании со стороны Германии и Австро-Венгрии к возможностям использования силы революционного движения в России как одного из залогов победы в войне.

Революционные элемент прежде всего использовали агитацию и пропаганду для продвижения пацифистских идей, определения «империалистичности» войны и ее ненужности для России, что, естественно, подрывало боевой потенциал действующей армии и являлось одной из значительных угроз для государственного аппарата.

¹⁴ ГАСО. Ф. 1. Оп. 8. Д. 740. 1914. Л. 19.

¹⁵ ГАСО. Ф. 1. Оп. 8. Д. 740. 1914. Л. 37.

Дмитрий ФЕДОТОВ

СОСТАВ МИРОВЫХ СУДЕЙ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА (НА МАТЕРИАЛАХ СМОЛЕНСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Отмена крепостного права привела в т.ч. к необходимости реформирования судебной системы. Именно в этот период формируется институт мировых судей. В статье рассматриваются особенности социального состава мировых судей Смоленской губернии во второй половине XIX в. Успешная деятельность мировых судов обусловлена эффективной кадровой политикой земств и выборным, демократическим началом. Показан имущественный и образовательный уровень участковых и почетных мировых судей. Прослеживается преобладание среднепоместного дворянства в обеспечении кадрами мировой юстиции.

Ключевые слова: имущественный ценз, мировой суд, образовательный ценз, социальный состав, судебная реформа 1864 г.

Судебная система к середине XIX в. требовала радикальных изменений. После отмены крепостного права в 1861 г. остро встал вопрос о формировании справедливой и эффективной системы правосудия, обеспечивающей защиту интересов всех слоев российского общества. Требовались радикальные изменения во всей судебной системе Российской империи. Эту потребность смог реализовать новый демократический и выборный институт мировых судей.

Правовую основу мировой судебной системы сформировали Судебные уставы 1864 г. Мировая юстиция составляла самостоятельную ветвь судебной власти, состоящую из мировых судей (участковых и почетных) и съездов мировых судей. Юрисдикция мировых судей включала в себя малозначительные уголовные и гражданские дела, которые рассматривались в упрощенной процедуре. Должность мировых судей была выборной — земства получили право выбирать судью сроком на три года. Согласно закону от 12 июля 1889 г. функции мировых судей были переданы земским участковым начальникам, волостным судам и городским судам. Среди городов выборность мирового суда сохранилась лишь в Москве, Петербурге и Одессе.

Смоленское губернское земство с 1867 г. активно ходатайствовало о введении на территории губернии новых судебных учреждений. Ходатайство основывалось на первом опыте деятельности мировых судей в соседних губерниях, которые, по мнению земцев, дали благоприятные результаты¹. В подготовке создания мировых судебных учреждений активно участвовало высшее руководство Смоленской

¹ Государственный архив Смоленской области (ГАСО). Ф. 1. Оп. 4. Д. 62. Л. 1.

губернии. В конфиденциальном письме министр юстиции граф К.И. Пален призывал смоленского губернатора Н.П. Бороздну к «особому личному участию» в деле утверждения мировой судебной системы на территории Смоленской губернии². На местах был разработан ряд проектов, который определял число мировых участков и их территориальные границы. Активность губернатора и местных органов власти способствовала решению трудностей, стоящих на пути скорого внедрения мировых судов³.

Мировой суд появился в Смоленской губернии в 1869 г., когда был издан указ «О введении мировых судебных установлений в губерниях: Вятской, Казанской, Костромской, Олонецкой, Пензенской, Самарской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Тамбовской и Черниговской»⁴. Распорядительные съезды мировых судей состоялись в мае 1869 г.

Одной из наиболее серьезных проблем, стоящих на пути распространения института мировых судей стала кадровая проблема. По мнению современников, тем, кто осуществлял непосредственно мировое судопроизводство, следует уделять особое внимание. «Как бы хороши ни были правила деятельности, они могут потерять свою силу и значение в неопытных, грубых или недобросовестных руках», — заявлял знаменитый адвокат пореформенного периода А.Ф. Кони⁵.

Учреждение судебных установлений четко определяло условия, при которых было возможно избрание мировым судьей. Кандидат в мировые судьи должен быть старше 25 лет, обладать высшим или средним образованием, либо прослужить не менее трех лет «в таких должностях, при исправлении которых могли приобрести практические сведения в производстве судебных дел»⁶. Учитывался также земельный ценз — вдвое больший, чем требовался для избрания в гласные земских органов самоуправления. Для избрания мировым судьей в Смоленской губернии требовалось владение не менее 500 дес. земли. Подобный размер ценза был нацелен на привлечение в мировые судьи среднепоместного и крупнопоместного дворянства. Имущественный ценз мог представлять собой и недвижимое имущество, ценой не ниже 15 тыс. руб., или собственность в городах, оцененная для сбора налога: не менее 6 тыс. руб. в столицах, не менее 3 тыс. руб. в других городах⁷.

Правительство стремилось, чтобы мировыми судьями становились представители среднепоместного и крупнопоместного дворянства, обладающие возможностью получить хорошее образование и пользу-

² ГАСО. Ф. 1. Оп. 5. Д. 166. Л. 33–34.

³ Там же. Л. 5, 32.

⁴ Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). II. № 46061. Т. 43. С. 937.

⁵ См.: Кони А.Ф. Нравственные начала в уголовном процессе (общие черты судебной этики) // Собр. соч.: В 8 т. Т. 4. М.: Юрид. лит., 1967. С. 34.

⁶ Учреждение судебных установлений // ПСЗ-II. Т. 39. № 41475. Ст. 19.

⁷ Там же.

ющиеся авторитетом и влиянием в обществе. Экономическая состоятельность судей обеспечивала их независимость⁸. Таких дворян в пореформенной России хватало. В 1877 г. дворян-помещиков, владеющих 500 дес. земли, в 44 губерниях европейской России насчитывалось 22,9 тыс. чел., а в 1895 г. — 19,5 тыс. чел.⁹. Этого количества вполне хватало: в середине 80-х гг. XIX в. потребность в мировых судьях в масштабах России оценивалась в 5,5 тыс. чел.¹⁰. Накануне отмены крепостного права в Смоленской губернии было 5308 дворян-землевладельцев, из которых 16% были среднепоместные и крупнопоместные дворяне¹¹. Для обеспечения работы 12 мировых судебных округов, состоящих из 43 участков, кандидатов хватало. Известно всего лишь несколько случаев, когда мировые судебные участки оставались вакантными. Так, в 1870 г. среди 43 мировых участков губернии свободным был лишь один мировой участок в Сычевском уезде¹².

В пореформенный период дворянство сохраняло важное положение в системе управления. Мировые суды здесь не стали исключением. Смоленские старинные шляхетские фамилии: Лесли, Энгельгардты, Глинки, Вонлярлярские и др. постоянно присутствуют в списках мировых судей губернии. Представители же иных сословий встречались лишь в среде почетных мировых судей. Так, в 1886 г. в Министерство юстиции был подан список лиц, имеющих право быть мировым судьей по Смоленскому мировому округу. Список включал в себя 26 чел., из которых 15 чел. стали участковыми и почетными мировыми судьями. Среди них всего двое не принадлежали к дворянскому сословию¹³.

Земельный ценз учитывал не только имущественное положение мировых судей, но и, в целях обеспечения местного характера мирового суда, их местожительство. Мировыми судьями становились местные жители, хорошо знающие местные обычаи и специфику. При этом обладание цензом на территории своего мирового округа было желательным, но не обязательным требованием — разрешалось иметь землю «хотя бы в разных местах»¹⁴. Например, в 1871 г. в Дорогобужском уезде был избран проживающий в уезде И.А. Цитро, имевший в качестве ценза 500 дес. земли в Московской губернии¹⁵. Смоленский вице-губернатор А.П. Тучков в 1866 г. был избран почетным мировым судьей в Вереysком уезде, в котором он обладал цензом¹⁶.

⁸ См.: Ежов В.А. Мировые суды в Российском государстве второй половины XIX века // Вестник ОГУ. 2009. № 3. С. 59.

⁹ Сборник статистических сведений Министерства юстиции. Вып. 1. СПб. 1887. С. 5.

¹⁰ См.: Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.). Т. 1. СПб.: Изд-во «Дмитрий Буланин», 2000. С. 96.

¹¹ См.: Бугаев Д.И. Смоленская деревня в конце XIX — начале XX вв. Смоленск: Моск. рабочий, 1972. С. 19–20.

¹² Памятная книжка Смоленской губернии на 1870 год / Смоленский губ. стат. комитет. Смоленск: Губернская типография, 1889.

¹³ ГАСО. Ф. 542. Оп. 1. Д. 114. Л. 82.

¹⁴ Учреждение судебных установлений // ПСЗ-II. Т. 39. № 41475. Ст. 19.

¹⁵ См.: Горская Н.И. Земство и мировой суд в России: законодательство и практика 60–80 гг. XIX в. Москва — Смоленск: Универсум, 2009. С. 66.

¹⁶ ГАСО. Ф. 1. Оп. 4. Д. 35.

Большинство мировых судей Смоленской губернии были представителями среднепоместного дворянства, имевшего значительные земельные владения. Так, в 1886 г. председателем съезда мировых судей Смоленского уезда, состоящего из пяти участков, и участковым судьей первого участка был Д.Н. Лесли, отставной поручик, обладавший цензом в Смоленском уезде в 966 дес. Второй участок возглавил действительный статский советник И.Н. Тулубьев, проживавший в Смоленске, но владевший землей в Вяземском уезде — 603 дес. Во главе третьего участка был А.А. Гернгросс, владеющий 2430 дес. земли сразу в двух уездах: в Смоленском — 1650 дес. и в Бельском — 780 дес. Четвертый участок — мировой судья Д.Г. Полуэктов, совместно с братом имел 2633 дес. И, наконец, мировым судьей пятого участка был выбран титулярный советник П.А. Ельчанинов с цензом 526 дес. земли¹⁷.

Схожей была картина и в других уездах: повсеместно мировые участковые и почетные судьи были людьми состоятельными. В 1870 г. в Гжатском уезде почетными судьями были избраны владельцы крупных имений. Князь А.А. Голицын обладал огромным комплексом земельных угодий, которые включали 20 883 дес., штабс-ротмистр Н.П. Ильин — 1208 дес., штабс-ротмистр С.А. Кулиников — 729,5 дес., А.А. Зерщиков — 1103 дес., П.С. Цветков, статский советник — 1332 дес. В Дорогобужском уезде в 1870 г. мы видим среди почетных судей А.И. Барышникова с 8165 дес. угодий и С.А. Барышникова — 11 908 дес., Н.А. Тулубьева — с 757 дес.¹⁸.

Среди мировых судей Смоленской губернии часто встречались представители титулованной знати. Например, в 1873 г. титулом обладало 8 чел.¹⁹. Значительная часть из них являлась почетными судьями. В 1874 г. в Краснинском мировом судебном округе участковыми судьями стали князья Е. Друцкой-Соколинский и Д. Друцкой-Соколинский. Последний занимал место неперменного члена съезда мировых судей Краснинского уезда. В Сычевском уезде в 1875 г. среди 13 избранных почетных мировых судей 5 чел. представляли старинные княжеские семьи: Урусовы, Мещерские, Лобановы-Ростовские. Председателем Съезда мировых судей был почетный судья князь В.Д. Урусов²⁰. В 1887 г. количество мировых судей, имеющих титул, сократилось в Смоленской губернии до 3²¹. В 1887 г. в Смоленском уезде не был избран ни один из них.

Среди мировых судей отмечалась весьма значительная доля военных. В некоторых мировых округах военные составляли более половины действующего состава мировых судей — как участковых, так и почетных. В 1873 г. в Ельнинском уезде Смоленской губернии

¹⁷ ГАСО. Ф. 542. Оп. 1. Д. 114. Л. 82–86.

¹⁸ ГАСО. Ф. 1. Оп. 5. Д. 97. Л. 30.

¹⁹ Справочная книжка Смоленской губернии на 1873 год / Смоленский губ. стат. комитет. Смоленск: Типография губ. правления, 1873. С. 6, 196, 33.

²⁰ Там же. С. 16–17.

²¹ Справочная книжка Смоленской губернии на 1887 год / Смоленский губ. стат. комитет. Смоленск: Губернская типография, 1887. С. 102.

военные чины вдвое превосходили числом гражданских мировых судей, составляя крепкий костяк института почетных мировых судей в этом районе. Часть из них обладали высокими воинскими званиями, например: контр-адмирал М.В. Фрейган, генерал-майор В.В. Пассек²². В 1874 г. по итогам выборов на новое трехлетие военные преобладали и в Духовщинском уезде (7 военных и 5 гражданских чинов). Полностью доминировали представители армии в Поречском уезде — там уездное земское собрание выбрало на должности участковых и почетных мировых судей 12 военных и 3 лиц, имеющих гражданские чины по Табели о рангах²³.

Среди преобладающей дворянской бюрократическо-военной среды редко встречаются не дворяне. Представители купечества и почетных граждан работали в основном в восточных уездах Смоленской губернии, а также в губернском центре — г. Смоленске. В 1873 г. в Смоленском мировом округе действовали 4 почетных мировых судьи: К.С. Рубцов, А.И. Чумаков, Н.В. Каськов, М.К. Брюхов. Один представитель купеческих кругов работал в Бельском уезде, по одному купцу второй гильдии работали в Вяземском, Поречском и Рославльском уездах. В 1874 г. два купца были избраны почетными мировыми судьями в Гжатском уезде²⁴. Существовала незначительная тенденция по увеличению числа не дворян в рядах мировых судей.

Помимо имущественного ценза для кандидатов в мировые судьи существовал и ценз служебно-образовательный, к которому относились очень внимательно. Министр юстиции граф Пален полагал, что можно отступить от условий имущественного ценза, но никак не образовательного²⁵. Претендент на пост мирового судьи мог не обладать юридическим образованием, но был обязан иметь среднее или высшее образование. Считалось, что специальное юридическое образование в данном случае не обязательно, т.к. для мирового судьи было достаточно здравого смысла, жизненного опыта и честности²⁶. Уровень образования мировых судей в Смоленской губернии был довольно высок. Так, в 1873 г. 11 из 17 (т.е. $\frac{2}{3}$) почетных мировых судей Смоленского уезда получили университетское образование в Московском и Санкт-Петербургском университетах. При этом шесть человек окончили юридический факультет Московского университета. Александровский лицей окончил гофмейстер императорского двора, тайный советник А.М. Вонлярлярский. Штабс-ротмистр П.П. Рачинский учился в Николаевском Кавалергардском учили-

²² Справочная книжка Смоленской губернии на 1873 год / Смоленский губ. стат. комитет. Смоленск: Типография губ. правления, 1873. С. 33.

²³ ГАСО. Ф. 1. Оп. 5. Д. 69. Л. 18–20.

²⁴ Справочная книжка Смоленской губернии на 1873 год / Смоленский губ. стат. комитет. Смоленск: Типография губ. правления, 1873. С. 38.

²⁵ См.: Горская Н.И. Указ. соч. С. 70.

²⁶ См.: Мойсинович А.М. Мировой суд в России на страницах периодической печати 1860–1870-х гг. // Альманах современной науки и образования. Тамбов: Грамота, 2007. № 7 (7): в 2-х ч. Ч. I. С. 121–123.

ще. Отставной полковник А.А. Владимиров получил образование в Академии генерального штаба. Пожалуй, исключением были братья Полуэктовы, которые имели неоконченное гимназическое образование. Домашним образованием обладал действительный статский советник А.В. Рачинский²⁷. Домашнее образование часто ничем не уступало официальному очному. Среди мировых судей Смоленской губернии встречались люди с ученой степенью. Кандидат права кн. Н.Н. Друцкой-Соколинский работал участковым судьей второго участка Краснинского уезда. Иногда должности участковых и почетных мировых судей занимали студенты. В 1873 г. в Гжатском уезде неперменным членом при съезде мировых судей был действительный студент Московского университета Ф.Д. Шредерс, кроме того, исполняющий обязанности мирового судьи городского участка²⁸. Студент А.П. Нахимов работал почетным мировым судьей в Дорогобужском уезде. В 1887 г. всего лишь два студента работали в органах мировой юстиции. В четвертом участке Смоленского уезда действовал дворянин студент Д.Г. Полуэктов. Непременным членом съезда мировых судей Вяземского уезда был студент А.С. Воронеж²⁹. Уровень распространения высшего образования среди мировых судей Смоленской губернии был сопоставим с общероссийским показателем в земских губерниях (48% в 1886—1887 гг.), а в Смоленском уезде даже превосходил его³⁰.

Социальный состав участковых и почетных мировых судей Смоленской губернии не являлся уникальным для пореформенной России. Преобладание дворянского, помещичьего элемента, состоятельных купцов было общей тенденцией для целого ряда губерний, в которых действовали мировые судебные учреждения³¹.

Самую важную оценку составу и деятельности мировых судей давали сами современники преобразований. Мировые судьи, работавшие в Смоленской губернии, быстро завоевали привязанность жителей своих участков. «Крестьянство, недовольное продажностью волостного суда, стремится так или иначе судиться у мирового судьи даже по тем делам, которые ему неподсудны, вследствие чего камеры мировых судов завалены прошениями, подлежащими волостному суду. Бедное дворянство и мещанство кончает свои ссоры и счета в камере местного мирового судьи», — сообщает корреспондент Смоленского Вестника из Бельского уезда³². А.Н. Энгельгардт — хмик, писатель и общественный деятель 60—70-х гг. XIX в., широкой публике известный главным образом как автор «Писем из деревни», в одном из писем так оценивал новый мировой суд: «Мировой съезд

²⁷ ГАСО. Ф. 542. Оп. 1. Д. 163. Л. 1—10.

²⁸ Справочная книжка Смоленской губернии на 1873 год / Смоленский губ. стат. комитет. Смоленск: Губернская типография, 1873. С. 97.

²⁹ Справочная книжка Смоленской губернии на 1887 год / Смоленский губ. стат. комитет. Смоленск: Губернская типография, 1887. С. 64.

³⁰ См.: Горская Н.И. Указ. соч. С. 72.

³¹ См.: Ефимушкин В.М. Социальный состав мировых судей Тульской губернии во второй половине XIX века. Тамбов: Грамота, 2013. № 5 (31): в 2-х ч. Ч. 1. С. 76—78.

³² Смоленский Вестник. 1878. № 21.

переносит как бы в иной мир, в иную страну; сидишь, смотришь — и глазам не веришь: слушаешь, неужели же все это — в маленьком уездном городке? Откуда взялись эти честные, энергичные лица? Где научились эти люди так вести прения, так рассуждать»³³.

По нашему мнению, успех мирового судопроизводства обуславливался его местным характером, связью с земским движением, выборным демократическим началом и подлинным интересом к нуждам местных жителей. Мировые судьи, появившиеся благодаря Судебным уставам 1864 г., способствовали установлению справедливости и законности.

³³ *Энгельгардт А.Н.* Из деревни: 12 писем: 1872—1887. СПб.: Наука, 1999. С. 48.

Vladimir KOLMAKOV, Sergei POLYAKOV

INTERNET-FEDERALISM AND ITS MANIFESTATIONS IN THE CONSOLIDATION OF THE RUSSIAN LIBERAL FORCES

The phenomenon of «internet-federalism», strictly according to the formal definition of federalism as a form of state structure, already at present claims not only for the role of «the fourth power», but as well for the role of the parallel center of authority and decision-taking. The necessary prerequisites have already been created, but the process is still not fully manageable. Due to this fact, the scientific task, put in this investigation, proposes elaboration and initial implementation of scientific technique for measuring and valuating the extent of liberal forces consolidation, which claim leadership in harvesting the «internet-federalism». Particularly, the paper introduces the notion of «internet-federalism» to the scientific discourse, describes several of its characteristics and distinguishing features, places it into the context of traditional understanding of political structure forms, identifies the liberal movement as the main stakeholder of «internet-federalism» as well as proposes an approach to measure the extent of actors' consolidation within the Internet-space, based on the social analysis of networks and Big Data.

Keywords: *social network analysis, Big Data, consolidation index, internet, internet-space, internet-federalism, information cascades, information, liberalism, state system, spatial economics, space, social network, space, levels of administration federalism*

Galina SEMEKO

TERRITORIAL REFORM IN FRANCE IN 2014–2015

The strategy of reforming state territorial administration in France has undergone essential changes in the 21st century. These changes were caused by a new social, economic and political situation. A problem of expansion of powers of local governments and their autonomy, which played the central role in the policy of decentralization at the end of the last century, has gradually given way to other priorities, such as streamlining of organizational structure of territorial administration, integration of territorial units, increasing efficiency of local governments performance. Corresponding changes have found reflection in recent territorial reform of the President F. Hollande in 2014–2015. The scale and importance of these transformations is comparable with the largest reform towards decentralization of public administration in 1980-s. During this period were undertaken important decisions, concerning consolidation and increasing the role of regions and intercommunal communities (metropolis) in social and economic development and also delimitation of competences between authorities

of different level. In general in the strategy of reform in 2014–2015 is traced not so much towards decentralization, but rather toward recentralization of territorial administration.

Keywords: *administrative-territorial organization, intercommunal cooperation, local self-government, territorial reform, territorial development administration*

Svetlana KOZLOVA

MODERN STATE LAND POLICY

Today, when strategic directions of development of economy of Russia are actively discussed, of particular relevance is the issue of using land as a powerful factor of influence on economic growth and social transformations in the country. Assessment of the current situation and the analysis of theoretical approaches of Russian scientists, allow us to conclude that the current land policy hurts state ownership and poorly protects the rights of private property owners. An overview of the most discussed problems in the sphere of land relations during recent years, the analysis of key items of the conceptual program documents, including the «Growth strategy» and report, devoted to land problems within the materials of the Center for strategic research allows to highlight the main implementation directions, which should be addressed to a new land policy. It can be successfully implemented only in the case, when the system of the management of land resources of the country is will changed and the tools for its implementation are improved. The main items, which require transformation, are: registration system (cadastre and registration of property rights); delineation of state ownership of land; schemes and projects of territorial planning, land management; land information systems. As world practice shows, the land administration system in modern conditions is a multi-purpose tool for ensuring the protection of land property rights, for maintaining actual database of all the objects of taxation and their owners.

Keywords: *state land ownership, land policy, land relations, agricultural land, land management*

Ilya SOLNTSEV

THE EFFECTIVENESS OF SPORTS ORGANIZATIONS' ACTIVITY

Along with the development of sports industry and its commercialization, increasing the effectiveness of its subjects' activity becomes more important. However, apart to the economic effectiveness of the sports industry, it is crucial to keep in mind social and sport performance results. The author of the article evaluates the effectiveness of this sphere not from the position of revenues, profits & losses, but from the position of the indicators, reflecting sport achievements, as well as the effects over the standards of living, health, labour productivity, crime, etc. A separate emphasis is made on the evaluation of the effectiveness of the sports development at the regional level.

Keywords: *efficiency criteria in sports, evaluation of efficiency in sports, factors of efficiency in sports, efficiency of sport clubs, efficiency of sport federations, efficiency of sport organizations*

Rashad KURBANOV, Asiya BELYALOVA

LEGAL BASICS AND DEVELOPMENT DIRECTIONS OF THE UNION STATE

The Union State of Belarus and Russia is the oldest of the existing integration communities within the Eurasian space. The Union state is undoubtedly one of the «fundamental pillars» of the emerging architecture of the Eurasian integration. During 20 years of its existence, the Union state has done a great work on the way towards the unity of the peoples of Belarus and Russia, but even more needs to be done. Special attention in the article is paid to the legal field of the cooperation between two countries — members of the Union state. The undertaken analysis made it possible to identify positive results of cooperation and as well — problematic issues and the possible ways of overcoming them.

Keywords: *Belarus, harmonization, Eurasian law, Eurasian space, legislation, integration, legal cooperation, Russia, Union state, Union formation, unification*

Elena ANDREEVA

FINANCIAL PROVISION OF DELEGATED POWERS BY THE METHOD OF DEDUCTIONS

Financial provision of mutual delegation of state (municipal) powers of public authorities is the most important legal institution of fiscal federalism. One of the methods, which is used to finance the expenditures of the subjects of the Russian Federation, arising from the transfer of state powers of the Russian Federation, transferred to them, is the method of deductions. However, now this method is mostly the exception to the rule. Basing on the example of using this method in the sphere of education, the author has come to the conclusion that it is possible to expand the areas of its application. The article contains proposals of the changes in the legislation aimed at the detailed legal regulation of the method of deductions.

Keywords: *Budget Code of the Russian Federation, fiscal federalism, delegated powers, education, educational activities, intergovernmental budget transfers, subvention, financial provision*

Anatoly GRETCHENKO

KEY PROBLEMS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

The regulatory and legal framework of local self-government in Russia is based on the delineation of powers between levels of power and the subordination of legal norms. The article considers the historical aspect of the formation of the system of local self-government, its legal guarantees at the legislative level. Despite the development of the federal legislation, many unresolved problems of financial, economic, personnel and regulatory-legal nature still remain in the issues of local self-government. Basing on the analysis of key problems of the activities of local self-government bodies, the author formulates the main directions for increasing the participation of the population in solving local issues.

Keywords: *power vertical, civil society, democratic values, local self-government, municipal formation, intergovernmental transfers, municipal employee*

Vladimir MIROSHNIK

SPECIFIC FEATURES OF FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT LEGAL BASE IN KEMEROVO REGION

In the 90-s the conflict between the legislative and executive branches of power in Kuzbass became an impediment to the development of local self-government. With the overcoming of this conflict in the early 2000-s full-fledged legislative base was created and the system of local self-government was formed. Coordinated actions of all levels of power allowed Kuzbass to emerge from a protracted and deep crisis. Without departing from the scope of the federal legislation, the authorities of Kemerovo region has designed a specific model of local self-government. This model insured consistent reform of local government. While, on the one hand, local authorities on the legislative basis were given autonomy; on the other hand, the control of regional executive power over all the processes in the region was completely preserved, including over the competencies of local self-government.

Keywords: *legislative practice, local self-government, legal framework, legal regulation, regional law*

Sergey VALENTEI, Albert BAKHTIZIN, Anastasiya KOLCHUGINA

TRENDS OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN TERMS OF OIL PRICES' DECLINING AND ECONOMIC SANCTIONS

A combination of sharp drop of oil prices at the end of 2014, the significant devaluation of the ruble and the tightening of economic sanctions have proved the fairness of experts' position regarding the danger of growing dependence of the Russian economy on the export of raw materials and the import of technologies. In recent years the depth of this dependence revealed turned out to be prohibitive. It forms a real danger of suspension of a number of industries, on which the stake was made in the modernization of regional economies. Under these conditions, becomes obvious the need for a new strategy of social and economic development, first of all, for domestic industry. One of its basic blocks in this strategy should come up regional modernization strategies. This will require an assessment of the resources, which the subjects of the Russian Federation possess for solving this problem and the characteristics of the development trends of their economies. The proposed article is devoted to answering to the last question.

Keywords: *regional economy, subjects of the Russian Federation, development trends, Federal districts*

Irina BUKINA, Lyudmila LYKOVA

RUSSIAN BUDGET SYSTEM IN THE FIRST QUARTER OF 2017

In the first quarter of 2017 in the domestic economy took place business recovery as result of positive oil prices' dynamics. Emerging growth of industrial production and external turnover together with low inflation rate has lead to the

growth of budget revenues. The increase of oil and gas budget revenue was most significant (following oil prices' increase). But also it was the increase of the non-oil and non-gas budget revenue. Under the condition of the budget revenue growth it was seen as well expenditures' increase, mostly for social purposes and for retirement benefits. Despite the essential revenue increase, the federal budget balance is still negative. But the size of deficit was significantly reduced in comparison with the first quarter of 2016. The system of social funds deficit is remaining mainly due to Pension Fund deficit. In general, the balance of all consolidated sub-federal budgets in Russia was positive, but the situation varies essentially among regions.

Keywords: *budget systems, the budgets of the state off-budget funds, consolidated budget, consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation, federal budget*

Pavel SMELOV, Elena EGOROVA, Victoria IZVARINA

LABOUR MIGRATION OF THE POPULATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Migration of the population is one of the most important demographic processes. Migration renders a significant impact on the changes of the structure of the population and as a result – on the general economic indicators of the country. One of the driving factors of migration is the search for more attractive work. Namely this factor during recent years, under the conditions of transformations in the Russian economy, has become the dominating one in migration processes. However, the economic difficulties of moving to a permanent place of residence to another region, cause the fact that in Russia of decisive meaning is pendulum or seasonal labour migration. Many people, who live permanently in one region and work in another, do not change the region of their permanent residence. This phenomenon is very difficult to measure and evaluate statistically. The given paper presents an approach to the statistical evaluation of labour migration in Russia. The microdata of the labour force survey were taken as a source of information for the research. Within the framework of this survey, one million people are interviewed, and the latter ensures the representativeness of the final data. The article presents a statistical analysis of labour migration in Russia and indicates the points of attraction of labour migrants, as well as the most depressed regions.

Keywords: *demographic expansion, demography, migration growth, population migration*

Jamil ALIEV

PRACTICE OF PPP IN ECONOMIC STRATEGIES OF THE SUBJECTS OF THE FEDERATION

The adoption of the 172^d Federal law on the strategic planning has given a powerful impetus to further intensification of the work on the formation of strategies of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation. A specific feature of these strategies currently is their particular attention to the institutional conditions of regional economic development, to the justification of those institutions and tools, which actually make possible

to achieve the priorities of regional strategies. Particularly important is the integration into regional strategies the mechanisms of public-private partnership (PPP) practice with the aim to achieve the priority goals of economic and social development of territories. However, today it would be premature to proclaim full scale practice of strategic PPP development at the regional level. Actually there are a number of limitations, setting obstacles for the subjects of the Federation on the way to reflect in their strategies long-term prediction of the total scale and specific areas for PPP projects' implementation in economic and social development of the territories.

Keywords: *public-private partnership, investment strategies of the regions, strategic planning, subjects of the Russian Federation*

Anton LAPTEV

THE STRUGGLE AGAINST REVOLUTIONARY AND ANTI-WAR PROPAGANDA IN 1914-1916 (ON THE MATERIALS OF SMOLENSK PROVINCE)

With the outbreak of World War I, Smolensk police and gendarmerie faced the activation of revolutionary and anti-war elements in society. The military situation was taken as an advantage of not only by revolutionary organizations, but also by enemy intelligence. The use of mass agitation and propaganda in the rear of the Russian army allowed not only to receive intelligence information, but also to destabilize the state of Russian troops at the front and in the rear. The activity of revolutionary propaganda made it possible to achieve the set goals in the form of undermining the fighting efficiency of Russian troops and mass surrender of soldiers.

Keywords: *anti-war propaganda, gendarmerie, Minsk military district, The first world war; police, revolutionary propaganda, Smolensk province*

Dmitry FEDOTOV

THE COMPOSITION OF MAGISTRATES AT THE SECOND HALF OF THE XIXTH CENTURY (ON THE MATERIALS OF SMOLENSK PROVINCE)

The abolition of serfdom resulted, in particular, in the need of reforming the judicial system. Namely during this period was formed the institute of magistrates. The article discusses the features of the social composition of magistrates in Smolensk province during the second half of the nineteenth century. The operation of magistrates' courts was due to the effective zemstvos' personnel policy and to elected, democratic backgrounds. The article shows property and education level of the precinct and honorary magistrates and indicates the prevalence of middle nobility in ensuring magistrate's justice personnel.

Keywords: *property qualifications, magistrate's court, educational qualifications, social structure, judicial reform of 1864*

КОРОТКО ОБ АВТОРАХ

АЛИЕВ Джамиль Камил оглы

аспирант Кафедры финансов и цен Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, e-mail: dzhamil616@gmail.com

АНДРЕЕВА Елена Михайловна

кандидат юридических наук, доцент Кафедры финансового права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, e-mail: Elenaandreeva09@mail.ru

БАХТИЗИН Альберт Рауфович

член-корреспондент РАН; доктор экономических наук, заместитель директора Центрального экономико-математического института РАН, e-mail: albert@cemi.rssi.ru

БЕЛЯЛОВА Асия Мидихатовна

исполняющая обязанности заведующего отделом международного сотрудничества Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, e-mail: mos-ssp@mail.ru

БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики РАН, e-mail: bis.email@gmail.ru

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич

главный редактор, доктор экономических наук, профессор, научный руководитель Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, e-mail: SValentey@yandex.ru

ГРЕТЧЕНКО Анатолий Иванович

доктор экономических наук, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор Кафедры национальной и региональной экономики Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, e-mail: gai51@list.ru

ЕГОРОВА Елена Алексеевна

кандидат экономических наук, доцент, заведующая лабораторией «Количественные методы исследования регионального развития» Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, e-mail: egorova.ea@rea.ru

ИЗВАРИНА Виктория Александровна

специалист Ситуационного центра Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, e-mail: Izvarina.VA@rea.ru

КОЗЛОВА Светлана Вячеславовна

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник, заведующая сектором Института экономики РАН, e-mail: svk1020@mail.ru

КОЛМАКОВ Владимир Владимирович

кандидат экономических наук, доцент Кафедры финансового менеджмента Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, e-mail: vladimirkolmakov@mail.ru

КОЛЬЧУГИНА Анастасия Владимировна

кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития Института экономики РАН, e-mail: Kolchugina@inecon.ru

КУРБАНОВ Рашид Афатович

доктор юридических наук, профессор, директор Института правовых исследований и региональной интеграции; заведующий Кафедрой гражданско-правовых дисциплин Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, e-mail: Kurbanov.RA@rea.ru

ЛАПТЕВ Антон Константинович

аспирант исторического факультета Смоленского государственного университета, e-mail: Laptev.ak1990@gmail.com

ЛЫКОВА Людмила Никитична

доктор экономических наук, профессор Финансового университета при Правительстве РФ; главный научный сотрудник Института экономики РАН, e-mail: lykoval@inecon.ru

МИРОШНИК Владимир Александрович

кандидат исторических наук, доцент, декан экономического факультета Кемеровского технологического института пищевой промышленности (университета), e-mail: ef@kemtipp.ru

ПОЛЯКОВ Сергей Владимирович

студент юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, e-mail: truepols@gmail.com

СЕМЕКО Галина Викторовна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института научной информации по общественным наукам Российской академии наук; доцент факультета мировой экономики и мировой политики Высшей школы экономики, e-mail: semeko@mail.ru

СМЕЛОВ Павел Александрович

кандидат экономических наук, доцент, директор Ситуационного Центра Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, e-mail: Smelov.PA@rea.ru

СОЛНЦЕВ Илья Васильевич

кандидат экономических наук, доцент, директор Центра стратегических исследований в спорте Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, e-mail: ilia.solntsev@gmail.com

ФЕДОТОВ Дмитрий Олегович

аспирант Смоленского государственного университета; преподаватель Смоленской академии профессионального образования, e-mail: mr.dmitriy.fedotov.90@mail.ru

CONTRIBUTORS

ALIEV Jamil K.

postgraduate student of the Chair of finance and prices; Plekhanov Russian University of Economics; e-mail: dzhamil616@gmail.com

ANDREEVA Elena M.

Cand. Sc. (Law), Assistant Professor of the Chair of Financial Law, Saint Petersburg State University of Economics; e-mail: Elenaandreeva09@mail.ru

BAKHTIZIN Albert R.

Correspondence member of RAS; Dr. Sc. (Econ.), deputy director, Central Economics and Mathematics Institute, RAS; e-mail: albert@cemi.rssi.ru

BELYALOVA Asiya M.

Acting Head of the Department of international cooperation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; e-mail: mos-ssp@mail.ru

BUKINA Irina S.

Cand. Sc. (Econ.), leading scientific researcher, Institute of Economics, RAS; e-mail: bis.email@gmail.ru

EGOROVA Elena A.

Cand. Sc. (Econ.), associate professor, Head of Laboratory «Quantitative research methods of regional development», Plekhanov Russian University of Economics; e-mail: egorova.ea@rea.ru

FEDOTOV Dmitry O.

Postgraduate student, Smolensk state University; the teacher of the Smolensk Academy of professional education; e-mail: mr.dmitriy.fedotov.90@mail.ru

GRETCHENKO Anatoly I.

Dr. Sc. (Econ.), Honoured worker of science of the Russian Federation, Professor of the Chair of National and Regional Economics; Plekhanov Russian University of Economics; e-mail: gai51@list.ru

IZVARINA Victoria A.

Specialist of the Situation Centre, Plekhanov Russian University of Economics; e-mail: Izvarina.VA@rea.ru

KOLCHUGINA Anastasiya V.

Cand. Sc. (Econ.), scientific researcher, Centre of federal relations and regional development, Institute of Economics, RAS; e-mail: Kolchugina@inecon.ru

KOLMAKOV Vladimir V.

Cand. Sc. (Econ.), associate professor of the Chair of financial management, Plekhanov Russian University of Economics; e-mail: vladimirkolmakov@mail.ru

KOZLOVA Svetlana V.

Dr. Sc. (Econ.), leading researcher, head of sector, Institute of Economics RAS; e-mail: svk1020@mail.ru

KURBANOV Rashad A.

Dr. Sc. (Law), Professor, Director of the Research Institute of Legal Studies and Regional Integration, Head of the Chair of Civil Legal Disciplines, Plekhanov Russian University of economics; e-mail: Kurbanov.RA@rea.ru

LAPTEV Anton K.

postgraduate student of the Faculty of History, Smolensk State University; e-mail: Laptev.ak1990@gmail.com

LYKOVA Lyudmila N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation; chief scientific researcher, Institute of Economics, RAS; e-mail: lykoval@inecon.ru

MIROSHNIK Vladimir A.

Cand. Sc. (Hist.), associate professor, Dean of the Faculty of Economics; Kemerovo Technological Institute of Food Industry (University); e-mail: ef@kemtipp.ru

POLYAKOV Sergei V.

student, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University; e-mail: true-pols@gmail.com

SEMEKO Galina V.

Cand. Sc. (Econ.), leading researcher of the Institute of the scientific information on social sciences, Russian Academy of sciences; associate professor of the Faculty of World Economy and World Policy, High School of Economics; e-mail: cemeko@mail.ru

SMELOV Pavel A.

Cand. Sc. (Econ.), associate professor, Director of the Situation Centre; Plekhanov Russian University of Economics; e-mail: Smelov.PA@rea.ru

SOLNTSEV Ilya V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate professor, Director of the centre for strategic research in sports, Plekhanov Russian University of Economics; e-mail: ilia.solntsev@gmail.com

VALENTEI Sergey D.

Editor in chief, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Scientific Leader of the Plekhanov Russian University of Economics; e-mail: SValentey@yandex.ru

В статье В.Ю. Музычук «Государственный патернализм в сфере культуры: анализ динамики бюджетного финансирования в России» в № 2 за 2017 г. на рис. 10 (с. 108) вместо расходов на культуру из консолидированных бюджетов субъектов РФ в номинальном выражении приведены расходы на культуру из федерального бюджета в расчете на душу населения. Ниже представлен график с корректными данными по финансированию культуры из консолидированных бюджетов субъектов РФ.

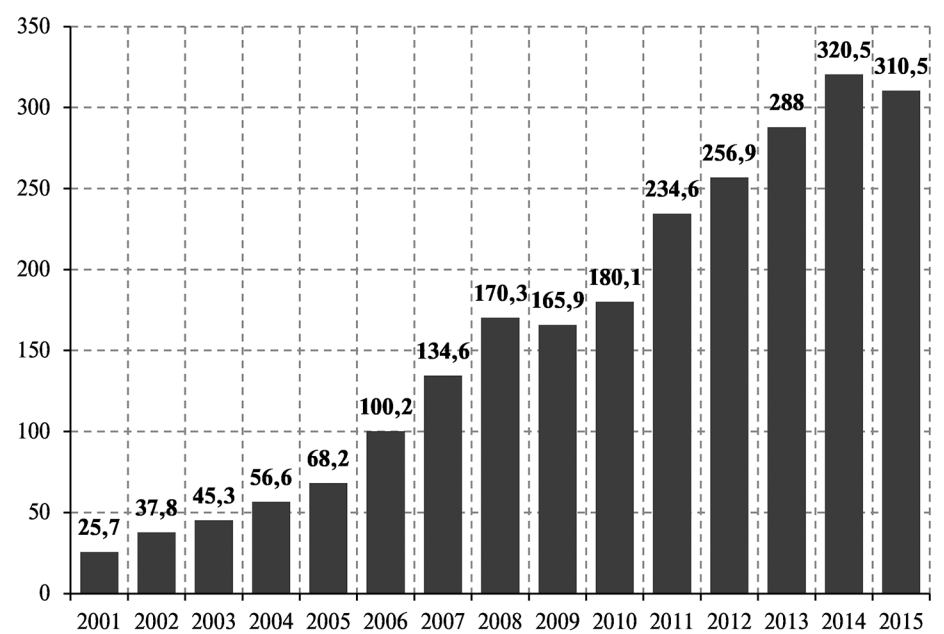


Рис. 10. Расходы на культуру из консолидированных бюджетов субъектов РФ в номинальном выражении, млрд руб.

Требования к предоставлению и оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

1. Предоставляемая для публикаций статья должна являться оригинальной, не опубликованной ранее в других печатных изданиях.

2. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен быть в пределах 1 печатного листа (40 000 знаков, включая пробелы), для аспирантов — 8—10 страниц (17 000 знаков, включая пробелы).

3. Статьи можно выслать по почте в 1 экземпляре с приложением электронной версии материала (на диске) или направить по электронной почте (editor@federalizm.ru) в формате Word для Windows. Имя файла должно совпадать с фамилией автора. Если в статье содержатся графики или диаграммы, то они предоставляются отдельным файлом в формате Excel для Windows (файл обязательно содержит исходные численные данные, связанные с рисунком).

4. После рассмотрения статьи на заседании Редколлегии и при необходимости внешнего рецензирования решение о публикации сообщается автору. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование. Рецензирование статей осуществляется членами Редколлегии. При отрицательной рецензии статья может быть возвращена на доработку или отклонена. В случае отказа в публикации статьи автору направляется мотивированное письмо по электронной почте.

5. Требования к оформлению статей:

- формат А4; шрифт «Times New Roman»; кегль 14; межстрочный интервал двойной; поля: верхнее — 2,0, нижнее — 2,5, левое — 2,0, правое — 1,5; абзац. отступ — 1,25;
- статья должна иметь подзаголовки;
- каждая таблица имеет свой номер (сплошная нумерация) и название;
- рисунки нумеруются (сплошная нумерация) и имеют название;
- сноски и подстрочные примечания постраничные, со сквозной нумерацией ко всему документу, кегль 10, межстрочный интервал одинарный.

6. В сопровождении к статье должны быть обязательно предоставлены (отдельным файлом):

- сведения об авторе (авторах) на русском и английском языках с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, звания, должности и места работы;

- аннотация (10-15 строк) на русском языке, перевод заглавия статьи на английский язык;
- ключевые слова к статье;
- контактная информация (телефон, e-mail, почтовый адрес с указанием индекса).

7. Статьи, оформленные без соблюдения данных требований, Редакцией не принимаются.

8. Рукописи, публикуемые в журнале, — безгонорарные. Для авторов, чьи материалы были заказаны Редакцией, предоставляется 1 авторский экземпляр бесплатно. Прочим авторам авторские экземпляры не предоставляются.

Журнал «Федерализм» выходит с марта 1996 г.
20 февраля 2004 г. прошла его перерегистрация в связи
с изменением состава учредителей.

Ежеквартальный журнал

Журнал «Федерализм» в новом качестве зарегистрирован
Министерством Российской Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ № 77-17491 от 20 февраля 2004 г.

Журнал «Федерализм» включен в
Перечень ведущих периодических изданий,
рекомендуемых ВАКом для публикации
основных научных результатов диссертаций
на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов,
поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения
учредителей и редакции.

Перепечатка публикаций из журнала «Федерализм»
в зарубежные издания допускается по согласованию с редакцией.
Ссылка на журнал «Федерализм» обязательна.

Издатель: АНО «Редакция журнала „Федерализм”»

Адрес редакции: 117218, Москва, Нахимовский проспект, дом 32
(Институт экономики РАН)
Телефон: (965) 214-90-95. Тел./факс: (499) 129-03-27
E-mail: editor@federalizm.ru; federalizm@mail.ru
Сайт: <http://www.federalizm.ru>

Верстка Елены Анисеевой

Сдано в набор 15.08.2017. Подписано в печать 13.09.2017.
Бумага офсетная. Формат 70×108¹/₁₆. Печать офсетная.
Печ. л. 12,25. Усл.печ.л. 17,15. Уч.-изд.л. 15,68.

Отпечатано в типографии
ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова».
117997, Москва, Стремянный пер., дом 36
Тираж 510 экз. Заказ

© «Федерализм» № 3 (87), 2017 г.