

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

**БАХТИЗИН Альберт Рауфович**  
член-корреспондент РАН, д.э.н.,  
профессор РАН, директор Центрального  
экономико-математического института РАН

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

**ГОРЕГЛЯД Валерий Павлович**  
д.э.н., главный аудитор Банка России

**ГРИНБЕРГ Руслан Семенович**  
член-корреспондент РАН, научный  
руководитель Института экономики РАН

**ГРИШИН Виктор Иванович**  
д.э.н., профессор,  
ректор Российского экономического  
университета им. Г.В. Плеханова

**ИЛЬИН Владимир Александрович**  
член-корреспондент РАН, профессор,  
научный руководитель  
Вологодского научного центра РАН

**КУРБАНОВ Рашид Афатович**  
д.ю.н., профессор, заслуженный юрист  
Российской Федерации,  
директор Института правовых исследований  
и региональной интеграции, заведующий  
кафедрой гражданско-правовых дисциплин  
Российского экономического университета  
имени Г.В. Плеханова

**ЛЫКОВА Людмила Никитична**  
д.э.н., профессор, главный научный сотрудник  
Института экономики РАН

**МАЕВСКИЙ Владимир Иванович**  
академик РАН, заведующий Центром  
эволюционной экономики  
Института экономики РАН

**МАКАРОВ Валерий Леонидович**  
академик РАН, научный руководитель  
Центрального экономико-математического  
института РАН

**МИНАКИР Павел Александрович**  
академик РАН, научный руководитель  
Института экономических исследований  
Дальневосточного отделения РАН

**МИРОНОВ Сергей Михайлович**  
депутат Государственной Думы  
Федерального Собрания РФ

**ПОЛТЕРОВИЧ Виктор Меерович**  
академик РАН, д.э.н., профессор, руководи-  
тель научного направления “Математическая  
экономика” Центрального  
экономико-математического института РАН

**СТРОЕВ Егор Семенович**  
академик РАН

**ТИХОМИРОВ Юрий Александрович**  
д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки  
Российской Федерации, член-корреспондент  
Международной академии сравнительного  
права, заместитель заведующего Центром  
публично-правовых исследований  
Института законодательства  
и сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации

**ХАКИМОВА Диана Фаридовна**  
ответственный секретарь

**ОДИНЦОВА Александра Владимировна**  
ответственный редактор, д.э.н.

**АНИКЕЕВА Елена Ивановна**  
технический редактор

### Учредитель:

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

# FEDERALISM

Theory. Practics. History

4 (96) 2019

## EDITORIAL BOARD

**ANDRICHENKO Lyudmila V.**

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

**VALENTEI Sergey D.**

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

**BAKHTIZIN Albert R.**

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

**BUKHVALD Eugeny M.**

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

**GOREGLIAD Valeriy P.**

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

**GRINBERG Ruslan Semenovich**

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

**GRISHIN Viktor I.**

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

**ILYIN Vladimir A.**

Corresponding Member of RAS;  
Scientific Leader of the  
Vologodskiy Scientific Center, RAS

**KURBANOV Rashad A.**

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

**LYKOVA Lyudmila N.**

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

**MAEVSKIY Vladimir I.**

Academician of RAS,  
Leader of the Centre of Evolutionary  
Economics the Institute of Economics, RAS

**MAKAROV Valeriy L.**

Academician of RAS, Scientific Leader of the  
Central Economics and Mathematical Institute,  
RAS

**MINAKIR Pavel A.**

Academician, RAS, Scientific Leader of the Economic  
Research Institute, Far East Branch of RAS

**MIRONOV Sergey M.**

Deputy, State Duma,  
Federal Assembly of the Russian Federation

**POLTEROVICH Victor M.**

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

**STROEV Egor S.**

Academician of RAS

**TIKHOMIROV Yury A.**

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

**KHAKIMOVA Diana F.**

Secretary of the Board

**ODINTSOVA Alexandra V.**

Executive Editor, Dr.Sc. (Econ.)

**ANIKEEVA Elena I.**

Technical Editor

**Founder:**

Plekhanov Russian University of Economics

## СОДЕРЖАНИЕ

### ○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

<b>Галина ГАГАРИНА, Лилия ЧАЙНИКОВА, Лидия АРХИПОВА</b> Роль анализа устойчивого развития регионов России в стратегическом планировании .....	5
<b>Наталья СОРОКИНА</b> Место управления инвестиционной деятельностью в системе регионального стратегического планирования .....	22
<b>Александра ОДИНЦОВА</b> Национальный проект «Жилье и городская среда» в системе пространственного развития России.....	41
<b>Виктор ЧЕРЕПАНОВ</b> Устав субъекта Российской Федерации: концептуальный подход на примере Ставропольского края.....	59

### ○ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

<b>Ян ВАСЛАВСКИЙ</b> Государственно-частное партнерство: перспективы развития общественно значимой инфраструктуры.....	75
<b>Филипп БЫКОВ</b> Совет Европейского союза и Совет Федерации – институты федерализма .....	95

### ○ ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

<b>Ольга КУЗНЕЦОВА</b> Альтернативные подходы к определению роли макрорегионов России в системе государственного управления.....	112
<b>Никита СТЕПАНОВ</b> Структурная модернизация Мурманской области.....	126
<b>ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ</b>	
<b>Владимир ГЛОТОВ, Альберт БАХТИЗИН, Мария ВОЛКОВА</b> Социальная напряженность в субъектах Российской Федерации. Анализ причин и последствий .....	142

### ○ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

<b>Левенте КОВАЧ, Сабольч ПАСТОР</b> Характеристика ипотечных кредитов и новое решение.....	161
--	-----

### ○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

<b>Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА</b> Развитие рынка субфедеральных облигаций в Дальневосточном федеральном округе .....	181
<b>Лидия НИКИФОРОВА, Сергей ЧЕРИКАНОВ</b> Обеспечение качества питания детей при закупках и поставках для муниципальных нужд (Боровский район Калужской области) .....	194

### ○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

<b>Дарья МАТРЕШИНА</b> Противоречивость внешнеторговой политики и стратегии экономического развития Российской Федерации .....	202
Содержание журнала «Федерализм» за 2019 г. ....	211

## CONTENTS

○	REGIONS AND CENTRE	
	<b>Galina GAGARINA, Liliya CHAYNIKOVA, Lidiya ARKHIPOVA</b> The Role of the Analysis of Sustainable Development of Regions of Russia in the Strategic Planning.....	5
	<b>Natalia SOROKINA</b> Place of Investment Management in the System of Regional Strategic Planning .....	22
	<b>Alexandra ODINTSOVA</b> National Project “Housing and Urban Environment” in the System of Spatial Development of Russia .....	41
	<b>Victor CHEREPANOV</b> The Charter of the Subject of the Russian Federation: the Conceptual Approach on the Example of the Stavropol Territory.....	59
○	QUESTIONS OF THEORY	
	<b>Yan VASLAVSKIY</b> Public-Private Partnership: Prospects for the Development of Socially Significant Infrastructure.....	75
	<b>Philip BYKOV</b> The Federation Council and the Council of the European Union – as Institutions of Federalism .....	95
○	ECONOMIC-GEOGRAPHICAL PROBLEMS	
	<b>Olga KUZNETSOVA</b> Alternative Approaches to Specify the Role Macro-Regions of Russia in the System of Public Administration .....	112
	<b>Nikita STEPANOV</b> Structural Modernization of the Murmansk Region .....	126
○	RANGES OF SECURITY	
	<b>Vladimir GLOTOV, Albert BAKHTIZIN, Maria VOLKOVA</b> Social Tension in Russian Regions. Analysis of Causes and Consequences .....	142
	FOREIGN EXPERIENCE	
	<b>Levente KOVÁCS, Szabolcs PÁSZTOR</b> Characteristic of Mortgage Loans and a New Solution.....	161
○	ANALITICAL NOTES	
	<b>Svetlana SHABEL'NIKOVA</b> Development of Sub-Federal Bonds Market in the Far Eastern Federal District.....	181
	<b>Lidiya NIKIFOROVA, Sergei CHERIKANOV</b> Ensuring the Quality of Children's Nutrition in Procurement and Supplies for Municipal Needs (Borovsk District of Kaluga Region) .....	194
○	YOUNG SCIENTISTS	
	<b>Daria MATRESHINA</b> A Contradiction of the Foreign Trade Policy and the Strategy for Economic Development of the Russian Federation .....	202
	The Contents of «Federalism» Journal for 2019 .....	211

*Галина ГАГАРИНА, Лилия ЧАЙНИКОВА,  
Лидия АРХИПОВА*

## РОЛЬ АНАЛИЗА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ\*

*Стратегии социально-экономического развития регионов разрабатываются в соответствии с принципом использования современной методологии принятия эффективных решений на основе стратегического планирования. Информационной основой стратегического планирования являются показатели устойчивого социально-экономического развития. В современных условиях роль анализа устойчивого развития повышается, поскольку усиливается влияние внешних и внутренних факторов нестабильности региональной экономики. Актуальность рассматриваемой в статье проблемы обусловлена тем, что качество анализа устойчивого развития регионов (учет факторов внешней и внутренней среды и их оценка) определяет адекватность стратегических приоритетов, сформированных в ходе планирования. Обеспечение этой адекватности невозможно без выявления дифференциации российских регионов по таким ключевым показателям, характеризующим устойчивость, как ВРП на душу населения и индекс человеческого развития. Также в статье приведены результаты рейтинга устойчивого развития городов России; показано, что экономическая нестабильность оказывает не только отрицательное влияние на устойчивое развитие экономики, но и выполняет конструктивную роль в процессе регионального развития. Проанализированы показатели, характеризующие устойчивое развитие макрорегионов (федеральных округов): индекс промышленного производства, реальные денежные доходы населения. Особое внимание уделено изменению качества жизни населения регионов через индикаторы: уровень бедности, уровень образования, продолжительность жизни населения. Показано влияние размера государственного долга в российских регионах на экономическую нестабильность.*

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, анализ, регион, стратегическое планирование, нестабильность

JEL: O11, O18, O47

---

\* Статья подготовлена в рамках выполнения базовой части государственного задания Министерства образования и науки РФ в сфере научной деятельности по теме: «Методология разработки и реализации концепции устойчивого социально-экономического развития регионов в системе стратегического планирования Российской Федерации» (проект № 26.8785.2017/БЧ).

### **Стратегический анализ как инструмент стратегического планирования**

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup> определено, что стратегическое планирование направлено на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Эффективность стратегического планирования в значительной степени определяется глубиной анализа устойчивого развития территории и адекватностью сформированных на его основе стратегических направлений развития региона.

Таким образом, роль анализа устойчивого развития регионов в процессе стратегического планирования определяется его преимуществами, которые дают возможность:

- создать информационную базу для принятия стратегических решений на основе оценивания внутренней и внешней среды;
- уменьшить негативное влияние изменений внешней и внутренней среды на результаты деятельности предприятия;
- быстро реагировать на смену и вносить соответствующую коррективу в стратегию, которая реализуется на данном этапе деятельности хозяйствующего субъекта;
- определить необходимый уровень потенциала предприятия и действие факторов внешней среды, которые в сочетании дают возможность достичь стратегической цели.

Как мы полагаем, анализ устойчивого развития региона требует знания методологии и структуры исследования, владения конкретными инструментами, умения выбирать источники информации и т.д. Предлагаемый в статье подход включает 4 этапа (см. табл. 1).

*Т а б л и ц а 1*

#### **Характеристика этапов стратегического анализа**

<b>Этап</b>	<b>Задачи</b>	<b>Решения</b>
Анализ миссии и целей	Идентификация миссии и цели развития	Оптимизация структуры и редакции миссии. Формулировка цели развития. Разработка структуры дерева целей
Анализ внутренней среды	Оценка стратегического потенциала	Выбор и обоснование методов. Оценка потенциала. Разработка прогноза внутренней среды
Анализ внешней среды	Оценка стратегического климата (условий)	Выбор и обоснование методов. Оценка климата. Разработка прогноза внутренней среды
Анализ среды в целом	Оценка стратегической позиции. Оценка конкурентного преимущества	Выбор и обоснование методов. Оценка позиции (идентификация стратегий). Оптимизация структуры стратегического пространства (общий базовый прогноз внутренней и внешней среды)

Источник: [1, с. 20]

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/70684666/>

Мы также полагаем, что цели устойчивого развития тесно коррелируют с общенациональными целями стратегического планирования. В связи с этим при анализе устойчивого развития субъектов Федерации в первую очередь необходимо провести анализ развития экономики страны.

### ***Анализ показателей развития экономики России***

Экономическое развитие России по итогам 2017 г. следует охарактеризовать как позитивное, поскольку спад объема ВВП в 2015–2016 гг. сменился хоть и небольшим, но ростом (+1,5%). Кроме того, положительной динамикой характеризовались индекс физического объема инвестиций в основной капитал, индекс промышленного производства и индекс производительности труда (см. табл. 2).

*Т а б л и ц а 2*

#### ***Динамика основных макроэкономических показателей РФ, в % к предыдущему году***

Год	Индекс физического объема инвестиций в основной капитал	Индекс физического объема ВВП	Индекс промышленного производства	Индекс производительности труда в целом по экономике
2005	110,2	107,6	105,1	105,5
2010	106,3	104,6	107,3	103,2
2011	110,8	105,4	105,0	103,8
2012	106,8	103,1	103,4	103,3
2013	100,8	101,8	100,4	102,2
2014	98,5	101,3	101,7	100,7
2015	89,9	99,4	96,6	98,9
2016	99,1	100,8	102,2	100,2
2017	104,4	101,8	102,1	101,9

*Источник:* составлено авторами на основе [2].

Анализ макроэкономических показателей, отражающих современные тенденции, показывает их снижение, особенно в период 2014–2015 гг., и подъем в 2016–2017 гг. (см. табл. 2).

Данные тенденции находят свое отражение и трендах социально-экономического развития регионов.

### ***Социально-экономическое развитие российских регионов***

Позитивные изменения произошли и в экономике регионов.

Так, объемы промышленного производства в 2017 г. увеличились в 73 субъектах РФ, что на 12 больше, чем в 2016 г. [3]. Положительные тенденции продолжились и в 2018 г. — по итогам года промышленное производство в РФ выросло. И хотя его темпы роста были выше, чем в 2017 г.,

снизилось число регионов с положительной динамикой промышленного производства. Их стало 67, т.е. на 6 регионов меньше, чем в 2017 г. [4].

Динамика индексов промышленного производства по федеральным округам России неоднозначна (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Индексы промышленного производства, %**

Федеральный округ	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Российская Федерация	105,1	107,3	105,0	103,4	100,4	101,7	96,6	101,1	102,1
Центральный ФО	112,4	105,5	106,9	105,7	101,4	101,4	97,2	104,0	102,1
Северо-Западный ФО	108,5	107,9	107,7	102,6	99,8	97,9	96,0	102,0	101,8
Южный ФО	109,2	108,6	109,5	107,8	104,4	105,2	102,8	106,4	104,2
Северо-Кавказский ФО	114,3	103,4	109,8	106,3	106,2	100,4	102,3	106,8	102,7
Приволжский ФО	103,8	109,6	109,4	104,5	101,8	102,5	96,5	101,0	102,1
Уральский ФО	103,3	104,3	101,9	101,6	101,1	100,7	98,1	101,8	101,9
Сибирский ФО	103,4	118,2	106,4	107,2	104,7	102,7	100,2	100,6	103,8
Дальневосточный ФО	102,6	106,9	109,1	103,0	103,3	106,7	101,0	100,8	102,8

Источник: составлено авторами на основе [2].

Статистические данные (см. табл. 3) свидетельствуют о наметившейся положительной тенденции с 2016 г. после спада в 2015 г. Темп роста в 2016 г. превысил 100% как по России в целом, так и по ее федеральным округам. Необходимо отметить, что максимальный темп роста в 2017 г. наблюдается в Южном и Сибирском федеральных округах (соответственно 104,2% и 103,8%), а минимальный – в Северо-Западном и Уральском федеральных округах (соответственно 101,8% и 101,9%).

В региональном разрезе ситуация не отличается однородностью, и значения индекса промышленного производства по итогам 2017 г. варьируют от 140,3% в Еврейской автономной области, где основной вклад в промышленный рост обусловлен эффективной деятельностью предприятий горнодобывающих производств, до 92,2% в Чукотском автономном округе из-за снижения объемов производства добывающей отрасли до уровня 86%. В целом промышленное производство в 2017 г. выросло в 76 российских регионах, в 57 из которых темпы роста превышают среднероссийский показатель [5].

В настоящее время при исследовании социально-экономического развития субъектов Федерации активно применяется метод ранжирования, на основе которого строятся их рейтинги.

Согласно рейтингу, составленному агентством «РИА Рейтинг», в 2017 г. регионами-лидерами были г. Москва, г. Санкт-Петербург и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, а регионами-аутсайдерами – Еврейская автономная область, Республика Тыва и Республика Ингушетия. К регионам, являющимся «точками роста» и существенно улучшившим свои позиции по сравнению с 2016 г., относятся Кемеровская область (+18 мест), Республика Крым (+17 позиций в рейтинге),

Калужская область (+12 мест), Ненецкий автономный округ (+9 мест) и г. Севастополь (+8 мест). Методика данного рейтинга основывается на агрегировании показателей, объединенных в четыре группы: показатели масштаба экономики, показатели эффективности экономики, показатели бюджетной сферы, показатели социальной сферы [6].

В рейтинге регионального индекса экономического развития (индекс является агрегированным и включает инновационный, инвестиционный и человеческий потенциалы) в пятерку регионов-лидеров входят г. Москва, Нижегородская область, г. Санкт-Петербург, Сахалинская область и Московская область [7].

Результаты рейтингования регионов по социально-экономическому развитию служат информационной базой при анализе устойчивого развития российских регионов.

#### ***Анализ показателей устойчивого социально-экономического развития российских регионов***

Основными показателями, характеризующими устойчивое развитие регионов, является ВРП на душу населения и индекс человеческого развития. Регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры по данным показателям представлены в *таблице 4*.

*Т а б л и ц а 4*

#### ***Показатели устойчивого развития российских регионов***

Субъекты РФ	ВРП на душу населения, 2017 г.	Субъекты РФ	Индекс человеческого развития субъектов РФ, 2016 г.
1	2	3	4
<i>Регионы-лидеры</i>			
Ненецкий АО	6 288 467,9	г. Москва	0,952
Ямало-Ненецкий АО	4 581 150,1	г. Санкт-Петербург	0,935
Ханты-Мансийский АО – Югра	2 127 213,5	Ханты-Мансийский АО – Югра	0,908
Сахалинская область	1 577 910,3	Тюменская область	0,908
Чукотский АО	1 386 085,3	Республика Татарстан	0,905
г. Москва	1 263 698,0	Республика Саха (Якутия)	0,897
Магаданская область	1 088 347,4	Белгородская область	0,896
Республика Саха (Якутия)	951 220,2	Ямало-Ненецкий АО	0,894
г. Санкт-Петербург	727 210,6	Ненецкий АО	0,893
Тюменская область (без Ханты-Мансийского АО – Югры и Ямало-Ненецкого АО)	680 908,9	Магаданская область	0,893

*Источник:* составлено авторами на основе [2; 8].

## О к о н ч а н и е т а б л . 4

1	2	3	4
<i>Регионы-аутсайдеры</i>			
Республика Ингушетия	114 844,1	Республика Тыва	0,786
Чеченская Республика	125 471,2	Чеченская Республика	0,800
Кабардино-Балкарская Республика	160 077,0	Еврейская автономная область	0,801
Карачаево-Черкесская Республика	160 110,5	Республика Крым	0,817
г. Севастополь	164 978,4	Карачаево-Черкесская Республика	0,817
Ивановская область	182 398,1	Кабардино-Балкарская Республика	0,820
Республика Северная Осетия – Алания	182 518,5	г. Севастополь	0,820
Республика Тыва	184 592,7	Ивановская область	0,821
Республика Крым	187 726,0	Псковская область	0,822
Республика Дагестан	204 197,4	Забайкальский край	0,822

Статистические показатели, приведенные в *таблице 4*, демонстрируют *существенный разрыв по показателю ВРП* на душу население, составивший 54,76 раза между регионом-лидером (Ненецкий автономный округ) и регионом аутсайдером (Республика Ингушетия).

Индекс человеческого развития является интегральным и включает показатели уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия населения территории. В связи с этим для более детального анализа социального аспекта устойчивого развития российских регионов были проанализированы следующие показатели: уровень бедности, реальные денежные доходы, которые в совокупности характеризуют уровень жизни региона, а также уровень образования и продолжительность жизни.

Приоритеты диагностики устойчивости социально-экономических систем в настоящее время смещаются в сторону анализа и оценки одного из ключевых индикаторов качества жизни – *уровня бедности населения*.

В ходе экономического спада, начавшегося в 90-х гг. XX в., уровень бедности нарастал, особенно он увеличивался в отстающих регионах. Однако в 2013 г. усилия правительства Российской Федерации и стабильность на внешнем рынке способствовали значительному снижению бедности. С введением санкций и, как следствие, снижением экспортных доходов, нарастанием неопределенности, доля бедного населения увеличилась. Но наметилась тенденция к улучшению ситуации. По параметру бедности населения Российская Федерация характеризуется относительной устойчивостью, однако по уровню регионального неравенства соответствует отстающим странам мира [8].

Согласно данным Росстата [2], уровень бедности в России в 2017 г. составил 12,6%, в 2016 г. – 12,8%. Доля населения, имеющего доходы ниже

величины прожиточного минимума в России, за период 2000–2017 гг. снизилась на 15,8 процентных пунктов (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5

*Динамика уровня бедности населения в РФ, %*

Субъект РФ	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Российская Федерация	29,0	17,8	12,5	10,8	11,2	13,3	13,2	13,2
ЯНАО	11,1	8,4	7,3	6,6	6,9	7,5	7,4	6,5
Республика Татарстан	33,2	12,8	7,7	7,2	7,0	7,2	7,5	7,4
Республика Тыва	77,9	44,4	29,6	33,4	34,7	38,3	42,1	40,5
Республика Ингушетия	94,3	55,2	22,1	19,5	24,9	31,7	32,0	32,0

Источник: составлено авторами на основе [2].

Самые высокие доходы в Ямало-Ненецком, Ненецком и Чукотском автономных округах, скромнее всех в финансовом плане живет население Тывы, Алтая и Калмыкии. При этом доля жителей, находящихся за чертой бедности, выше всего в Якутии, Красноярском крае и на Камчатке, за чертой крайней бедности – в Тыве и Ингушетии [9].

Динамика бедности коррелирует со снижением денежных доходов населения: в 2017 г. в целом по Российской Федерации реальные денежные доходы населения составили 98,7% к 2016 г. В рассмотренных выше регионах они колебались от 98,4% в Республике Ингушетия до 87,95 в Республике Тыва. В 2017 г. данный показатель составил 98,3% [2].

Динамика темпа роста реальных денежных доходов населения по федеральным округам представлена в таблице 6.

Т а б л и ц а 6

*Реальные денежные доходы населения, %*

Федеральный округ	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Российская Федерация	111,7	105,4	101,2	105,8	104,8	99,5	95,9	94,4	98,7
Центральный ФО	108,8	105,2	101,7	104,4	104,7	96,8	95,7	94,7	99,8
Северо-Западный ФО	114,4	106,7	98,7	105,9	105,3	101,4	97,2	96,1	98,5
Южный ФО	–	109,2	101,0	107,0	108,7	103,3	96,4	96,7	99,0
Северо-Кавказский ФО	–	110,0	104,9	109,0	104,1	103,6	96,1	95,8	99,4
Приволжский ФО	115,1	105,9	99,9	108,0	104,1	102,1	95,4	92,4	97,4
Уральский ФО	114,5	101,3	100,7	105,0	103,8	98,4	94,2	92,5	97,6
Сибирский ФО	112,3	102,9	102,1	105,2	103,8	98,2	96,2	94,4	97,8
Дальневосточный ФО	110,5	103,5	101,5	104,9	106,2	102,8	98,9	93,5	98,3

Источник: составлено авторами на основе [2].

Из *таблицы 6* видно, что как по России в целом, так и по федеральным округам с 2012 г. происходит снижение темпов роста реальных денежных доходов населения. При этом как положительную тенденцию можно отметить рост числа регионов, в которых темпы роста реальных денежных доходов населения выше аналогичного среднероссийского показателя.

Согласно данным Росстата [2], в 2017 г. количество регионов с опережающей динамикой составило 38, а в 2016 г. таких регионов было 32. Однако темпы роста рассматриваемого показателя в 2017 г. были ниже 100%, хотя падение заметно сократилось. Реальные денежные доходы населения в 2017 г. выросли в 20 регионах. Наибольший рост был зафиксирован в Республике Крым (+13,1%) [4]. Наиболее существенно показатель снизился в Ямало-Ненецком автономном округе и в Магаданской области: здесь сокращение реальных денежных доходов составило 10% и более.

Реальные денежные доходы в 2017 г. снизились, несмотря на то, что происходил рост номинальной заработной платы, которая росла во всех федеральных округах и во всех субъектах Федерации. Наибольший прирост (+9,9%) был отмечен в г. Санкт-Петербурге [3].

По итогам 2018 г. реальные денежные доходы населения в целом выросли, что несомненно является положительным моментом, однако по регионам рост наблюдался только в 23-х регионах из 85-ти, причем максимальный – в Республике Адыгея на 9,1%.

По уровню *образования* Россия сопоставима с ведущими странами ОЭСР, что традиционно является конкурентным преимуществом страны и характеризует ее, как государство с высоким качеством человеческого капитала (*см. табл. 7*).

Т а б л и ц а 7

**Уровень образования взрослого населения в РФ и странах ОЭСР в 2015 г.  
(в возрасте 25–64 лет), в % от общей численности населения  
соответствующей возрастной группы**

Страна	Всего – 100	Уровень образования			
		Основное общее и ниже	Среднее общее, среднее проф. по программам подготовки рабочих, служащих	Среднее профессиональное по программам подготовки специалистов среднего звена	Высшее
Россия	100	5,8	26,8	34,5	30,2
Австрия	100	15,4	54,1	15,1	15,4
Великобритания	100	20,9	35,6	10,1	33,4
Германия	100	13,2	59,2	0,6	27,0
Дания	100	19,6	43,3	4,4	32,7
Израиль	100	14,5	36,7	13,8	35,0
Мексика	100	64,5	19,2	0,5	15,8
Норвегия	100	17,6	39,7	12,3	30,4
США	100	10,5	44,9	10,5	34,1
Франция	100	22,7	43,8	14,6	19,0

Источник: составлено авторами на основе [10].

Доля населения, имеющего высшее образование в РФ, продолжает расти, но эту тенденцию следует рассматривать с двух позиций – позитивной и негативной. Позитивно то, что происходит улучшение качества человеческого капитала в целом, однако при этом наблюдается перепроизводство дипломированной рабочей силы определенных специальностей и, соответственно, возникновение проблем с занятостью на рынке труда. Если рассмотреть сегмент молодежи, то по охвату высшим образованием мужского населения в возрасте от 25 до 34 лет Российская Федерация уступает лишь пяти странам мира: Республике Корея, Норвегии, Японии, Нидерландам и США, а по охвату женского населения – только Норвегии и США. Прогнозируется, что к 2030 г. доля населения, имеющего высшее образование и при этом занятого в отраслях экономики, составит свыше 40%. В целом в нашей стране в сфере образования наблюдается ряд положительных изменений. Вместе с тем актуальными проблемами остаются повышение качества образования, его доступности, а также формирование у молодежи актуальных профессиональных навыков, отвечающих будущим запросам экономики [10].

Стратегическим приоритетом остается *повышение уровня здоровья населения и рост ожидаемой продолжительности жизни при рождении*. Сформировалось множество факторов, влияющих на этот показатель: качество жизни населения, комфортность среды обитания, природно-климатические условия, образ жизни людей и т.п. Различия по регионам также дифференцированы – от максимально высокого показателя в Республике Ингушетия до минимального в Чукотском автономном округе (см. табл. 8).

Т а б л и ц а 8

*Динамика ожидаемой продолжительности жизни населения России, лет*

	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017
Российская Федерация	65,34	65,30	68,94	70,93	71,39	71,87	72,70
Республика Ингушетия	71,98	75,64	74,71	79,42	80,05	80,82	81,59
Чукотский АО	66,90	58,48	57,49	62,32	64,16	64,42	66,10

Источник: составлено авторами на основе [2].

В целом по стране продолжительность жизни неуклонно повышается, однако такого разрыва почти в 10 лет между ожидаемой продолжительностью жизни мужчин и женщин нет ни в одной развитой стране мира. Он существовал не всегда и сформировался лишь в XX в., когда значительно выросла смертность населения в трудоспособном возрасте, особенно среди мужчин. Основными причинами преждевременной гибели мужчин являются курение и сердечно-сосудистые заболевания. Значительно влияет на продолжительность жизни в регионах России состояние здравоохранения, обеспечивающего диагностику и эффективное лечения населения, а также побуждение населения к здоровому

образу жизни. Большую роль играют сложившиеся культурно-поведенческие традиции, комфортность климата. В связи с этим можно отметить, что следующие места за Республикой Ингушетия занимают Республика Дагестан и г. Москва (2-е и 3-е место соответственно). Несмотря на значительные достижения в этой области, Россия отстает от многих экономически развитых стран: Японии (средняя продолжительность жизни 83,98 лет), Франции (82,4), Австрии (81,3) и других.

В качестве показателя, характеризующего экономический аспект устойчивого развития российских регионов, нами был выбран показатель размера государственного долга, поскольку от его величины зависит стабильность и устойчивость регионального развития.

Объем государственного долга в 2017 г. вырос в 16 регионах Российской Федерации [14]. Однако, по оценкам экспертов Рейтингового агентства «РИА Рейтинг», в 2018 г. его абсолютный объем сократился в 64 регионах из 85, в трех регионах – Курской области, Курганской области и Республике Алтай он не изменился, а в 16 регионах – вырос. В г. Севастополь и Сахалинской области государственный долг отсутствует [11].

Как положительную динамику следует отметить и то, что, по данным Министерства финансов РФ [12], суммарный объем государственного долга всех субъектов по итогам 2018 г. снизился на 4,7% и на 1 января 2019 г. составил 2,206 трлн руб. В абсолютном выражении суммарный объем госдолга регионов сократился на 109 млрд руб., и наибольший вклад в его снижение внесли Кемеровская область (-22,61 млрд руб.) и Республика Коми (-10,15 млрд руб.).

В подавляющем большинстве регионов долговая нагрузка по итогам 2018 г. сократилась. Положительные тенденции отмечаются в 77 российских регионах и связаны они как с увеличением налоговых и неналоговых доходов, так и с сокращением объема государственного долга. Лидерами по положительной динамике стали Республика Карелия и Республика Хакасия, где долговая нагрузка сократилась на 46,2 и 46 процентных пунктов соответственно. Долговая нагрузка снизилась более чем на 20 процентных пунктов в Кабардино-Балкарской Республике, Астраханской области, Кемеровской области, Республике Коми и в Белгородской области. В двадцати российских регионах долговая нагрузка сократилась на 10–20% [11].

Уровень долговой нагрузки вырос в шести субъектах Российской Федерации. Самый существенный ее прирост показала Республика Мордовия, увеличив долговое бремя на 11,2 процентного пункта [11].

По абсолютному значению государственного долга лидером остается Краснодарский край, хотя за 2018 г. его объем сократился на 6% и составил 140,2 млрд руб. В целом ситуация с долговой нагрузкой на бюджеты российских регионов остается на приемлемом уровне [11].

В рамках настоящего исследования мы также посчитали необходимым проанализировать устойчивое развитие российских городов, поскольку они являются элементом опорного каркаса территории региона.

### *Анализ рейтингов устойчивого развития российских городов*

Устойчивое развитие городов, являющихся точками роста российских регионов, определяется адаптивностью к современным технологическим изменениям, а также способностью выстраивать эффективную систему управления и обеспечить взаимодействие заинтересованных сторон: органов управления и власти, бизнес-структур, гражданского общества. Планирование и управление городом в целях устойчивого развития нуждается в действенных инструментах оценки эффективности и учета рисков, а также в разработке новых технологических решений.

Для выделения наиболее сбалансированных в своем развитии российских городов, определения перспективных направлений роста ООО «Агентство ЭС Джи Эм» был разработан *рейтинг устойчивого развития городов России*, цель которого заключается в определении лидеров и аутсайдеров. Для построения данного рейтинга используется интегральный показатель – индекс устойчивого развития городов, включающий 42 статистических показателя, характеризующих развитие города по следующим блокам: экономическое развитие, городская инфраструктура, демография, социальная инфраструктура, экология (см. табл. 9) [13].

*Т а б л и ц а 9*

#### *Рейтинг устойчивого развития городов России за 2017 г.*

Ранг	Город	Численность населения, тыс. чел.	Индекс устойчивого развития
<i>Города-лидеры</i>			
1	Москва	12 506,5	0,676
2	Тюмень	760,4	0,670
3	Санкт-Петербург	5351,9	0,646
4	Краснодар	990,2	0,646
5	Казань	1 243,5	0,631
<i>Города-аутсайдеры</i>			
185	Ленинск-Кузнецкий	98,3	0,269
184	Прокопьевск	194,1	0,295
183	Ялта	139,2	0,326
182	Рубцовск	144,1	0,342
181	Киселевск	95,2	0,344

*Источник:* составлено авторами на основе [13].

В соответствии с этим рейтингом городами-лидерами по устойчивому развитию являются города федерального значения г. Москва и г. Санкт-Петербург, административные центры нефтедобывающих регионов г. Тюмень и г. Казань (см. табл. 9). В качестве аутсайдеров выступили г. Ленинск-Кузнецкий, г. Прокопьевск, г. Киселевск, распо-

ложенные в Кемеровской области, которая сама по себе не является регионом-аутсайдером и входит в тридцатку российских регионов-лидеров, занимая 24-е место в рейтинге социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2017 г. Причем по итогам 2016 г. Кемеровская область занимала лишь 42-е место [14]. В качестве важных современных вызовов для российских городов эксперты Центра стратегических разработок выделяют старение населения, отток молодежи, утечку «умов», инфраструктурный разрыв и изношенность городской инфраструктуры и ее неадаптированность для многих социальных и возрастных групп горожан, отсутствие эффективных механизмов вовлечения населения в решение общегородских проблем, дефицит бюджетных ресурсов для решения задач текущего функционирования городов [15].

Результаты Рейтинга устойчивого развития городов России, ежегодно составляемого Агентством «Эс Джи Эм», показывают, что для большей части субъектов Федерации характерен существенный дисбаланс между развитием крупнейшего города (как правило, регионального центра) и других крупных городов. Наиболее заметно эта тенденция проявляется в Липецкой, Владимирской, Свердловской и Оренбургской областях, Удмуртии и Алтайском крае.

Положительные примеры относительно высокой степени сбалансированности развития городов на территории демонстрируют Калужская, Саратовская, Ульяновская, Вологодская, Тульская области [16].

Принципы устойчивого развития учитываются и при разработке стратегических и программных документов в городах и регионах. Однако они не всегда отражаются в фактически проводимой региональной политике, о чем свидетельствуют статистические данные, представленные в *таблицах 4 и 9*. В связи с этим нам представляется необходимым выявить и сгруппировать факторы, негативно влияющие на устойчивое развитие регионов.

### ***Классификация факторов нестабильности экономики регионов***

После референдума в Республике Крым в 2014 г. и вхождения ее в состав Российской Федерации появились новые факторы, дестабилизирующие экономику. Это, прежде всего, санкционные решения западных стран, запрет на инвестирование в российскую экономику, а также нестабильность внутреннего рынка, переживающего структурные изменения, неустойчивость национальной валюты, поиск новых стран-партнеров во внешнеэкономической деятельности.

В настоящее время наблюдаются кардинальные изменения в мировой экономике, имеющие долгосрочные макроэкономические последствия для всех стран. Нестабильность мировой экономической системы<sup>2</sup>, ее динамичность и противоречивость управляющих воздействий, с одной стороны, являются угрозой для хозяйствующей системы и могут привести

---

<sup>2</sup> Нестабильность экономической системы характеризуют снижение темпов и динамики ее развития, появление застойных процессов и явлений, возникновение напряженности в предпринимательских кругах, спад деловой активности и рост недоверия предпринимательских структур друг к другу [17].

к различного рода кризисным явлениям. С другой стороны, указанные явления открывают возможности, подталкивают к поиску новых источников экономического роста и модернизации экономической системы [18].

В региональной экономической системе, пребывающей в равновесном состоянии продолжительное время, накапливаются противоречия, приводящие к нестабильному состоянию, т.к. система с подобной структурой не решает задачи по обеспечению жизнедеятельности человека. Следует отметить, что экономика региона способна эффективно развиваться только после разрешения данных противоречий. Без пары нестабильность-стабильность нет развития. Нестабильность дает толчок новому этапу в развитии системы.

Классификации внешних и внутренних факторов нестабильности региональной экономики представлены соответственно в *таблицах 10, 11.*

*Т а б л и ц а 10*

***Классификация внешних факторов нестабильности региональной экономики***

№ п/п	Группа факторов	Характеристика факторов
1	Общеэкономические	<ul style="list-style-type: none"><li>• Общий спад производства;</li><li>• рост инфляции;</li><li>• низкая инвестиционная активность экономики;</li><li>• неэффективность налоговой системы;</li><li>• ослабление национальной валюты;</li><li>• снижение платежеспособности потребителей товаров и услуг;</li><li>• замедление платежеспособного оборота;</li><li>• нестабильность законодательства и др.</li></ul>
2	Рыночные	<ul style="list-style-type: none"><li>• Неразвитость рыночной инфраструктуры;</li><li>• снижение емкости рынка;</li><li>• нестабильность финансового и валютного рынка;</li><li>• неэффективность финансовых регуляторов;</li><li>• недоступность кредитов;</li><li>• рост цен на потребительском рынке;</li><li>• снижение спроса;</li><li>• усиление монополизма на рынке и др.</li></ul>
3	Социально-политические	<ul style="list-style-type: none"><li>• Политическая нестабильность;</li><li>• нарастание межэтнических и межконфессиональных противоречий;</li><li>• неэффективность миграционной политики;</li><li>• снижение уровня жизни населения;</li><li>• неудовлетворительная демографическая ситуация;</li><li>• высокая дифференциация населения по уровню доходов;</li><li>• неэффективность образовательной и кадровой политики;</li><li>• неэффективность политики социальной защиты и социальной поддержки населения и др.</li></ul>
4	Обусловленные спецификой региона	<ul style="list-style-type: none"><li>• Природно-климатические условия;</li><li>• транспортно-географическое и геополитическое положение;</li><li>• исторические особенности;</li><li>• экологическая обстановка в стране</li></ul>
5	Прочие	<ul style="list-style-type: none"><li>• Технологические катастрофы (состав факторов определяется индивидуально с учетом конкретных экстремальных ситуаций в стране)</li></ul>

Источник: [3].

Т а б л и ц а 11

**Классификация внутренних факторов нестабильности  
региональной экономики**

№ п/п	Группа факторов	Характеристика факторов
1	Экономические (региональные)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Снижение валового регионального продукта;</li> <li>• снижение инвестиционной активности региона;</li> <li>• зависимость от валютного курса;</li> <li>• увеличение зависимости от импортного производства;</li> <li>• неэффективность поддержки малого и среднего бизнеса и др.</li> </ul>
2	Научно-производственные	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неразвитость инновационных отраслей и производств;</li> <li>• неэффективность использования инновационного потенциала;</li> <li>• неэффективность использования производственного потенциала;</li> <li>• неразвитость импортозамещающих производств;</li> <li>• увеличение удельного веса изношенных основных фондов;</li> <li>• рост числа банкротств предприятий региона и др.</li> </ul>
3	Рыночные и транспортные	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Снижение емкости регионального рынка;</li> <li>• рост цен и снижение спроса на товары и услуги;</li> <li>• неразвитость региональной рыночной инфраструктуры;</li> <li>• неэффективность транспортно-логистической инфраструктуры и др.</li> </ul>
4	Финансовые	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Рост дефицита регионального бюджета;</li> <li>• снижение финансовой обеспеченности на душу населения;</li> <li>• увеличение инвестиционных рисков;</li> <li>• сокращение количества инвестиционных программ;</li> <li>• неустойчивость банковской системы региона</li> </ul>
5	Социальные	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Снижение покупательной способности населения;</li> <li>• снижение доступности образовательных и медицинских услуг;</li> <li>• рост заболеваемости населения;</li> <li>• рост тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства при низком качестве услуг;</li> <li>• снижение численности и продолжительности жизни населения;</li> <li>• рост безработицы;</li> <li>• ухудшение криминогенной обстановки в регионе;</li> <li>• повышение загрязнения окружающей среды и др.</li> </ul>
6	Управленческие	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неадекватность структуры органов управления социально-экономической ситуацией в регионе;</li> <li>• неэффективность управленческих решений;</li> <li>• снижение профессиональной компетентности управленческих кадров;</li> <li>• неразвитость прогрессивных технологий в управлении экономикой региона;</li> <li>• отсутствие взаимодействия населения и т.д.</li> </ul>

Источник: [3].

Стабильность и нестабильность возникают и существуют одновременно: одна включает в себя другую — это два аспекта одного целого, которые позволяют сформировать объективное видение экономических процессов и явлений.

Выявленная в ходе исследования нестабильность экономики российских регионов, обусловленная как внешними, так и внутренними факторами – это промежуточный этап в устойчивом развитии и не может считаться долгосрочным застойным явлением, угрожающим их дальнейшему развитию.

Проведенный анализ устойчивого развития российских регионов по ключевым показателям за период 2000–2017 гг., несмотря на выявленную значительную региональную дифференциацию, позволил выделить следующие тенденции:

- уровень бедности населения российских регионов сократился;
- уровень образования – вырос;
- ожидаемая продолжительность жизни увеличилась.

Учет данных тенденций в ходе осуществления стратегического планирования развития регионов позволит повысить обоснованность приоритетных направлений и качество разрабатываемых стратегий в целом.

### Список литературы

1. Кузнецова Е.И. Проблемы методологии стратегического анализа в государственном стратегическом планировании // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 1. С. 18–22. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/problemny-metodologii-strategicheskogo-analiza-v-gosudarstvennom-strategicheskom-planirovanii>
2. Официальный сайт Госкомстата. URL: <http://www.gks.ru>
3. Францева-Костенко Е.Е. Развитие экономики региона в период кризиса // Вестник университета. 2016. № 1. С. 31–38. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/razvitie-ekonomiki-regiona-v-period-krizisa>
4. Обзор: число регионов, улучшивших макропоказатели в 2017 году, выросло. URL: [http://giarating.ru/catalog\\_newsletters/20180320/630085677.html](http://giarating.ru/catalog_newsletters/20180320/630085677.html)
5. Аналитический бюллетень «Социально-экономическое положение регионов РФ. Итоги 2018 года». URL: [http://vid1.rjan.ru/ig/ratings/regions\\_demo\\_2018-12.pdf](http://vid1.rjan.ru/ig/ratings/regions_demo_2018-12.pdf)
6. Социально-экономическое развитие регионов – рейтинг по итогам 2017 г. URL: <https://giarating.ru/regions/20180523/630091911.html>
7. Бураков Н., Бухвальд Е., Кольчугина А. Ранжирование субъектов Российской Федерации на основе регионального индекса экономического развития // Федерализм 2019. № 3. С. 149–171.
8. Человек и инновации. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2018 год / под ред. С.Н. Бобылева и Л.М. Григорьева. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2018. 172 с. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/19663.pdf>
9. Названы регионы с самыми высокими доходами населения. URL: <https://news.mail.ru/society/37898283/?frommail=1>
10. Индикаторы образования: 2017. URL: <https://www.hse.ru/primarydata/io2017>
11. Долговая нагрузка на региональные бюджеты продолжила снижаться. URL: <http://giarating.ru/regions/20190221/630117921.html>
12. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/](https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/)
13. Рейтинг устойчивого развития городов РФ за 2017 год. URL: <http://agencysgm.com/projects/Брошюра2017.pdf>

14. Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2017 года. URL: <https://ria.ru/20180523/1520511999.html>

15. Приоритетные направления внедрения технологий умного города в российских городах. Экспертно-аналитический доклад. URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/06/Report-.Smart-Cities-WEB.pdf>

16. Устойчивое развитие регионов и городов России. URL: <http://strategyjournal.ru/articles/ustojchivoe-razvitie-regionov-i-gorodov-rossii/>

17. Филин С.В. Условия и факторы, определяющие нестабильность развития экономики. URL: <https://wiseeconomist.ru/poleznoe/67618-usloviya-factory-opredelyayushhie-nestabilnost-razvitiya-ekonomiki>

18. Прохорова О.В. Факторы устойчивости региональной экономической системы в условиях турбулентности // Молодой ученый. 2015. № 21.1. С. 18–22. URL: <https://moluch.ru/archive/101/23097/>

## THE ROLE OF THE ANALYSIS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF REGIONS OF RUSSIA IN THE STRATEGIC PLANNING

*Strategies for the socio-economic development of regions are developed in accordance with the principle of using a modern methodology for making effective decisions based on strategic planning. Information basis for strategic planning are indicators of sustainable socio-economic development. In modern conditions, the role of sustainable development analysis is increasing, since the influence of external and internal factors of instability of the regional economy is growing. The relevance of the problem considered in the article is due to the fact that the quality of the analysis of sustainable development of regions (taking into account factors of the external and internal environment and their assessment) determines the adequacy of strategic priorities formed during planning. Ensuring this adequacy is impossible without identifying the differentiation of the Russian regions by such key indicators of sustainability as GRP per capita and human development index. Also in the article, the results of the rating of sustainable development of Russian cities are presented; It is shown that economic instability not only negatively affects the sustainable development of the economy, but also plays a constructive role in the process of regional development. The indicators characterizing the sustainable development of macro-regions (federal districts) are analyzed: industrial production index, real cash income of the population. Particular attention is paid to changing the quality of life of the population of the regions through indicators: poverty level of the population, level of education, life expectancy of the population. The influence of the size of public debt in Russian regions on economic instability is shown.*

**Keywords:** sustainable development, analysis, region, strategic planning, instability

JEL: O11, O18, O47

*Дата поступления – 26.07.2019 г.*

### **ГАГАРИНА Галина Юрьевна**

доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой Национальной и региональной экономики;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.

e-mail: [galina\\_gagarina@mail.ru](mailto:galina_gagarina@mail.ru)

**ЧАЙНИКОВА Лилия Николаевна**

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры Национальной и региональной экономики;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.

e-mail: chaynikova.liliya@mail.ru

**АРХИПОВА Лидия Сергеевна**

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры Национальной и региональной экономики;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.

e-mail: lidia.arkhipova@mail.ru

**GAGARINA Galina Y.**

Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor, Head of the Department of National and Regional Economics;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

e-mail: galina\_gagarina@mail.ru

**CHAYNIKOVA Liliya N.**

Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor, professor of the Department of National and Regional Economics;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

e-mail: chaynikova.liliya@mail.ru

**АРХИПОВА Lidiya S.**

Candidate of Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of National and Regional Economics

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

e-mail: lidia.arkhipova@mail.ru

**Для цитирования:**

Гагарина Г., Чайникова Л., Архипова Л. Роль анализа устойчивого развития регионов России в стратегическом планировании // *Федерализм. 2019. № 4. С. 5–21.*

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2019-4-22-40>

*Наталья СОРОКИНА*

## МЕСТО УПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В СИСТЕМЕ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

*Решение проблемы привлечения инвестиций в субъекты Российской Федерации требует целенаправленных действий по повышению их инвестиционной привлекательности и предъявляет особые требования к региональным системам управления инвестиционной деятельностью. Это требует совершенствования практики управления инвестиционными процессами в регионе в целях усиления их стратегической направленности. В статье предложен авторский подход к организации управления инвестиционной деятельностью в регионе, базирующийся на принципах стратегирования, позволяющий гармонизировать процессы регионального стратегического планирования и на этой основе обеспечить условия реализации позитивных эффектов воздействия инвестиций на региональную социально-экономическую систему. Показано место инвестиционной деятельности в системе регионального стратегического планирования в Российской Федерации. Доказана неустойчивость динамики инвестиций в основной капитал, обоснована пространственная неоднородность инвестиционных процессов, а также тенденция к ее усилению в современных экономических условиях. Раскрыто содержание управления инвестиционной деятельностью на региональном уровне, важнейшей составляющей которого является стратегическое целеполагание. Конкретизированы этапы стратегического планирования инвестиционной деятельности на региональном уровне. Определены приоритетные направления повышения инвестиционной привлекательности регионов России, в частности механизмы государственно-частного партнерства, создание зон территориального развития.*

**Ключевые слова:** инвестиции, инвестиционная деятельность, инвестиционный стандарт региона, регион, стратегическое планирование

JEL: R58

Лучший мировой опыт последних десятилетий наглядно демонстрирует, что качество социально-экономического развития территориальных систем всех уровней (стран, регионов, муниципальных образований) обеспечивается активным внедрением принципов стратегического планирования во все сферы государственного и муниципального

управления. Особо справедливо это в отношении деятельности по привлечению инвестиций — ключевого источника экономического роста современной экономики. Между тем государственная поддержка инвестиционной деятельности не всегда способна обеспечить адекватные условия для реализации позитивных эффектов воздействия инвестиций на территориальные социально-экономические системы, т.к. на национальном уровне крайне сложно учесть специфические проблемы функционирования и развития конкретных территорий. Поэтому построение региональной системы управления инвестиционной деятельностью на принципах стратегического планирования и гармоничное встраивание ее в сложившуюся систему регионального управления становится важнейшим фактором устойчивого развития конкретной территории и источником сбалансированного роста страны в целом.

На региональном уровне инвестиции призваны создавать благоприятные условия для жизнедеятельности населения, повышая тем самым конкурентоспособность территории в национальной и мировой экономике. Вклад инвестиций в региональное развитие определяется *эффектом*, который они оказывают на экономику территории. Основными, наиболее существенными формами выражения этого эффекта, являются:

- достижение высокого уровня экономической самостоятельности региона как основы его устойчивого, безопасного социально-экономического развития;
- обеспечение сбалансированного развития отраслей региональной экономики;
- создание оптимальных условий для внедрения достижений научно-технического прогресса в региональные воспроизводственные процессы;
- повышение качества товаров и услуг, производимых в региональной экономике, обеспечение их конкурентоспособности на национальном и мировом уровне;
- поддержание занятости населения, создание условий для реализации трудового и интеллектуального потенциала населения региона как основы роста его благосостояния.

На наш взгляд, благоприятные условия для реализации названных эффектов позволяет создать система стратегического планирования инвестиционной деятельности, сочетающая в себе ключевые инструменты регионального инвестиционного менеджмента (инвестиционную стратегию, инвестиционную политику, инвестиционное программирование и др.), и гармонично встроенная в процессы регионального стратегического планирования. При этом региональные инвестиции имеют важное значение не только для конкретной территории, но и государства, способствуя выравниванию уровней социально-экономического развития регионов, поддержанию определенного стандарта качества жизни населения независимо от места его проживания.

### Тенденции в динамике инвестиционных процессов в Российской Федерации

Данные официальной статистики [1] свидетельствуют о росте объема инвестиций в основной капитал в фактически действовавших ценах. К настоящему времени с 2000 г. они выросли в номинальном выражении в 15 раз, что обусловлено потребностью в расширении производственных мощностей и обновлении уже существующих. Также свой вклад в динамику инвестиций внесли инфляционные процессы. Однако анализ динамики инвестиций *демонстрирует неустойчивый характер* этого процесса (см. рис. 1):



**Рис 1. Динамика инвестиций в основной капитал в Российской Федерации, в % к предыдущему году в сопоставимых ценах**

Источник: составлено автором по данным [1].

Положительные темпы инвестиций в основной капитал в России имели место в 2000–2008 гг. и в посткризисный период 2010–2013 гг. С 2014 г. начала формироваться тенденция к замедлению динамики инвестиций, обусловленная рядом негативных внешних и внутренних факторов. К числу наиболее существенных из них могут быть отнесены ухудшение финансовых условий инвестиционной деятельности [2] и общих условий ведения бизнеса вследствие падения мировых цен на сырье, девальвации рубля и геополитического конфликта России со странами Запада и США. В настоящее время вновь отмечается позитивная динамика инвестиционных процессов, что связано со стабилизацией экономической ситуации в стране, расширением федеральной адресной инвестиционной программы и завершением ряда инфраструктурных мегапроектов [3].

Наиболее привлекательными для инвестиций на протяжении последних лет оставались транспорт, обрабатывающая и добывающая промышленность (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

*Объем инвестиций в основной капитал по отраслям, млрд руб.*

Год	Машиностроение и связь	Транспорт	Образование и здравоохранение	Строительство	Торговля и финансы	Добыча полезных ископаемых	Обрабатывающие производства
2010	498,9	2071,1	359,9	342,1	456,6	1264,0	1207,6
2011	582,3	2791,1	414,6	336,8	506,6	1534,3	1418,7
2012	690,3	2978,9	469,1	348,6	660,2	1858,4	1688,7
2013	734,3	2978,7	451,4	438,1	704,6	2004,0	1945,3
2014	834,8	2628,5	440,5	469,3	725,1	2144,8	2084,6
2015	879,6	2143,6	423	401,2	738,2	2385,2	2172,6
2016	867,5	2416,3	400,1	443,8	849,7	2710,5	2108,5
2017	860,5	2659,4	424,1	511,5	738,2	3023,2	2296,5

*Источник:* составлено по URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial/#)

В наибольшей степени положительная динамика инвестиций проявилась в добывающей отрасли, в которую в настоящее время поступает около 30% всех инвестиций. В 2017 г. показала тенденцию к росту отрасль «Транспорт» (+10,1% к уровню 2016 г.), что обусловлено ускорением грузооборота железнодорожного транспорта, продаж автомобилей, развитием авиаперевозок. Машиностроение и связь, образование и здравоохранение, строительство, торговля и финансовая деятельность привлекают около 5% общего объема инвестиций, причем в период 2010–2017 гг. эта доля оставалась относительно стабильной.

При рассмотрении межрегионального распределения<sup>1</sup> инвестиций в основной капитал (см. табл. 2) обращает на себя внимание его существенная *пространственная неоднородность*.

Так, на Центральный федеральный округ (далее – ЦФО) приходится 25,9% всех инвестиций в основной капитал. Из них 44,9% – на г. Москву и 16,7% – на Московскую область. Таким образом, проблема пространственной неоднородности распределения инвестиций проявляется не только на межрегиональном уровне, но и при распределении инвестиций *внутри федеральных округов*.

<sup>1</sup> Здесь под межрегиональным распределением понимается распределение инвестиций в основной капитал между федеральными округами.

Т а б л и ц а 2

*Распределение инвестиций в основной капитал по федеральным округам, %*

Федеральный округ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ЦФО	22,9	22,3	23,5	24,8	25,7	25,7	25,9
СЗФО	12,4	12,1	11,8	10,5	10,1	10,3	11,4
ЮФО	9,9	9,8	9,9	11,2	9,9	9,4	7,6
СКФО	3,4	3,1	3,3	3,3	3,6	3,5	3,4
ПФО	15,7	15,4	15,9	17,1	17,2	17,7	16,7
УФО	16,3	16,6	16,3	16,0	17,0	16,9	18,7
СФО	10,7	11,1	11,6	10,7	10,7	9,9	9,6
ДФО	8,7	9,6	7,7	6,4	5,8	6,6	6,7

Источник: рассчитано автором по данным [4].

Второе и третье места с существенным отставанием от ЦФО занимают Уральский федеральный округ (далее – УФО) и Приволжский федеральный (далее – ПФО) с инвестициями в основной капитал на уровне 18,7% и 16,7%, соответственно. В них также наблюдается неоднородность распределения инвестиций: в УФО – 79,2% инвестиций приходится на Тюменскую область с автономными округами; в ПФО – на Республику Татарстан – 26,5% всех инвестиций в основной капитал.

Последнее место среди федеральных округов по объему инвестиций в основной капитал занимает Северо-Кавказский федеральный округ (далее – СКФО), где инвестиционно привлекательными, по сути, являются только два субъекта Федерации – Республика Дагестан и Ставропольский край.

Следует отметить, что в период 2010–2016 гг. неравномерность в развитии инвестиционных процессов в Российской Федерации во временном и территориальном аспектах имела *тенденцию к усилению*.

Например, в указанный период доля инвестиций в основной капитал в инвестиционно-активных округах увеличилась: в ЦФО с 22,9% до 25,9%; в УФО – 16,3% до 18,7%; в ПФО – с 15,7% до 16,7%. Снизили свою привлекательность для инвесторов Северо-Западный федеральный округ (далее – СЗФО), Южный федеральный округ (далее – ЮФО) и Сибирский федеральный округ (далее – СФО). В наибольшей степени негативная тенденция снижения инвестиционной привлекательности проявилась в Дальневосточном федеральном округе (далее – ДФО), где, несмотря на все усилия правительства РФ, доля инвестиций в основной капитал сократилась с 8,7% до 6,7%.

Следует констатировать, что в России сложилась ситуация, когда результаты деятельности в целом определяются динамикой инвестиций в ограниченном числе относительно успешных регионов.

Согласно поручению по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г., к 2024 г. доля инвестиций

в основной капитал должна достичь уровня 25% ВВП<sup>2</sup>. Между тем отношение инвестиций в основной капитал к ВВП России в 2018 г. составило 20,6%, снизившись на 3,7% к уровню 2017 г. [5]. Одной из причин сложившейся ситуации является, на наш взгляд, указанная выше *неравномерность динамики инвестиционных процессов в регионах*, а также до сих пор сохраняющаяся дифференциация в уровнях их социально-экономического развития.

Т а б л и ц а 3

*Доля инвестиций в основной капитал в ВРП (по федеральным округам), %*

Федеральный округ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ЦФО	15,6	15,3	17,0	17,4	17,1	15,8	15,7	16,2
СЗФО	28,8	27,8	28,3	25,5	23,7	20,0	22,6	23,0
ЮФО	38,8	38,9	39,4	42,1	33,4	28,0	23,1	26,9
СКФО	35,1	32,6	33,3	31,9	31,3	27,8	27,3	26,6
ПФО	25,2	24,1	25,6	27,2	26,0	24,5	23,6	22,0
УФО	29,1	29,1	28,7	28,6	29,2	26,0	28,4	26,5
СФО	23,7	25,4	28,1	26,0	24,2	20,3	20,4	20,0
ДФО	37,3	41,9	35,9	29,7	25,2	25,3	27,0	29,6

Источник: составлено автором по данным [5].

Лидерами по показателю доли инвестиций в основной капитал в ВРП являются ДФО, ЮФО, СКФО и УФО. При этом ЦФО, на который приходится самая большая доля инвестиций в основной капитал – 25,9% (см. табл. 2), занимает *последнее место*. Отметим также, что в период 2010–2017 гг. негативная динамика показателя имела место во всех федеральных округах, за исключением ЦФО. Это позволяет сделать принципиально важный вывод: в настоящее время в регионах России *наращивание инвестиций «автоматически» не приводит к позитивной динамике ВРП*. Обеспечение экономического роста требует реализации комплекса мер, направленных на развитие институциональных условий поддержки инвестиционной деятельности с учетом специфики функционирования конкретной территории. Среди указанных мер можно назвать повышение предсказуемости экономической среды, улучшение делового климата, повышение инвестиционной привлекательности регионов и др.

Между тем в 2017 г. в 37 российских регионах показатель доли инвестиции в основной капитал в ВРП уже достиг (или превысил) целевого уровня. Однако, анализ состава регионов из рейтинга Топ-10 (см. табл. 4) показывает, что среди них преобладают территории двух типов: регионы с доминирующим в экономике сектором добычи полезных ископаемых (Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ)

<sup>2</sup> Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57078#sel=32:1:zBC,34:7:DP0>

и регионы, получающие приоритетную государственную поддержку в целях социально-экономического развития (Республика Крым, г. Севастополь, Чеченская Республика).

Т а б л и ц а 4

*Топ-10 регионов по доле инвестиций в основной капитал в ВРП, 2017 г.*

Регион	Доля инвестиций в основной капитал в ВРП, %	Федеральный округ
Амурская область	72,3	ДФО
г. Севастополь	69,4	ЮФО
Республика Крым	54,6	ЮФО
Ямало-Ненецкий АО	43,5	УФО
Республика Саха (Якутия)	42,2	ДФО
Ненецкий АО	38,5	СЗФО
Республика Ингушетия	38,1	СКФО
Тамбовская область	37,0	ЦФО
Чеченская Республика	36,0	СКФО
Ленинградская область	35,0	СЗФО

*Источник:* составлено автором по данным [5].

Оптимизм внушает тот факт, что в Топ-10 вошли и промышленно развитые территории, такие как Ленинградская и Тамбовская области. Лидером рейтинга является Амурская область, где приток инвестиций обусловлен внедрением режима территории опережающего развития и развитием Свободного порта «Владивосток». Опыт этих регионов позволяет говорить о том, что эффективное управление инвестиционными процессами на региональном уровне способно обеспечить приток инвестиций в приоритетные несырьевые отрасли территории.

#### ***Особенности управления инвестиционной деятельностью на региональном уровне***

В практике регионального менеджмента управление инвестиционной деятельностью рассматривается как система мер, реализуемых на уровне отдельного региона. Эти меры должны способствовать мобилизации инвестиционных ресурсов и определению направлений их наиболее эффективного использования. Задача вышперечисленного – использование социально-экономического потенциала территории и достижение стратегических целей ее развития. В настоящее время на уровне регионов указанная задача осуществляется по четырем *основным направлениям*.

*Первое.* Формирование в регионе благоприятного инвестиционного климата, под которым понимаются экономические, политические, финансовые и иные условия, созданные в регионе и оказывающие вли-

яние на величину внутренних и внешних инвестиций в региональную экономику.

*Второе.* Ресурсное обеспечение структурных преобразований в региональной экономике, создание условий для реализации региональных инвестиционных проектов.

*Третье.* Обеспечение контроля за целевым использованием средств регионального бюджета, направляемых на инвестирование.

*Четвертое.* Содействие снижению уровня инвестиционных рисков в экономике региона.

Главная особенность управления инвестиционными процессами на региональном уровне заключается в том, что оно проводится *в рамках общегосударственной инвестиционной политики*, способствуя реализации ее целей и задач с учетом специфики конкретной территории.

Стратегической целью инвестиционной деятельности региона является стимулирование инвестиционной активности и повышение уровня инвестиционной привлекательности территории. Это требует определения приоритетных направлений инвестиционных вложений, отвечающих целям устойчивого регионального развития, а также решения следующих задач:

- формирование инфраструктуры регионального инвестиционного рынка;
- мобилизация инвестиционных ресурсов региона и привлечение дополнительных внебюджетных источников инвестиций, в том числе средств населения и инвестиций из других регионов и стран;
- обеспечение эффективного расходования внутрирегиональных и привлеченных ресурсов в ходе реализации региональных инвестиционных проектов [6].

Для достижения поставленных цели и задач в субъектах Федерации реализуется комплекс мер финансовой и нефинансовой поддержки инвестиционной деятельности.

Основными формами финансовой поддержки инвесторов являются, во-первых, государственные гарантии региона – обеспечение обязательств инвесторов по возврату заемных средств, привлекаемых для осуществления инвестиционной деятельности. Как правило, размер государственной поддержки региона в форме государственных гарантий устанавливается в зависимости от категории проекта и не может превышать 60% заемных средств, необходимых для его осуществления.

Во-вторых, бюджетные кредиты – формы государственной поддержки инвестиционной деятельности. Она предусматривает предоставление средств бюджета заемщику (инвестору и (или) получателю государственной поддержки) на возвратной и возмездной основах в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В-третьих, бюджетные инвестиции в форме вноса в уставной капитал действующих или вновь создаваемых юридических лиц.

В-четвертых, субсидии и субвенции, в том числе на возмещение части затрат по оплате процентной ставки по инвестиционным кредитам и лизинговым платежам за использование в целях реализации инвестиционного проекта основных средств, которые предоставлены в лизинг (финансовую аренду).

В-пятых, инвестиционные налоговые кредиты — изменение срока уплаты налога, при котором получателям государственной поддержки предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по региональным налогам с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

В-шестых, налоговые льготы по региональным налогам, прежде всего по налогу на имущество и на прибыль.

В-седьмых, полное или частичное освобождение от арендной платы за пользование имуществом, находящимся в собственности региона.

Основными формами нефинансовой поддержки инвестиционной деятельности в регионе выступают организация и проведение мероприятий в сфере инвестиционной деятельности (конгрессов, форумов, конференций, симпозиумов, семинаров, круглых столов, выставок, ярмарок), оказание информационной, методической и организационной помощи при подготовке документации по региональным инвестиционным проектам.

В целях создания благоприятных условий для ведения бизнеса в регионах и повышения их инвестиционной привлекательности с 2012 г. в России действует *региональный инвестиционный стандарт*. Он объединяет 27 лучших инвестиционных практик, используемых наиболее успешными российскими регионами<sup>3</sup>. В стандарте закреплены меры, направленные на повышение инвестиционной привлекательности субъекта Федерации, защиту прав инвесторов, формирование эффективного взаимодействия предпринимательского сообщества с органами управления региона. Его внедрение осуществляется на основе «дорожной карты» — детального плана реализации требований стандарта с конкретизацией состава мероприятий, сроков их выполнения, а также ответственных из числа сотрудников органов исполнительной власти региона. На сегодняшний день инвестиционный стандарт *внедрен во всех 85 субъектах* Федерации.

Однако, несмотря на все усилия органов регионального управления инвестиционной деятельностью и определенные успехи в формировании благоприятного инвестиционного климата, российским регионам до сих пор не удалось гармонизировать деятельность по управлению инвестиционными процессами с процессами стратегирования, реализуемыми на региональном уровне, т.к. *не решена задача усиления ее стратегической ориентации*. А это ограничивает возможности роста инвестиционной привлекательности российских регионов.

### ***Этапы стратегического планирования инвестиционной деятельности на региональном уровне***

На наш взгляд, сложившаяся ситуация во многом обусловлена недостаточной четкостью методик и процедур стратегического управления инвестиционными процессами в регионах.

Так, в российских регионах используется несколько подходов к организации процедур стратегического планирования инвестиционной деятельности, различающихся пониманием места управления

<sup>3</sup> URL: <https://asi.ru/investclimate/standard/>

инвестициями в системе регионального управления; внедрены различные механизмы «встраивания» инвестиционных процессов в деятельность по стратегическому планированию регионального развития. Среди ученых также отсутствует единство в понимании подхода к решению указанной проблемы, о чем, в частности, свидетельствует значительное число публикаций, посвященных разработке алгоритмов стратегического планирования инвестиционной деятельности на региональном уровне.

Обобщение накопленного исследователями и специалистами-практиками опыта позволило предложить авторский подход к организации стратегического планирования инвестиционной деятельности в регионе (см. рис. 2). При этом, на наш взгляд, «отправной точкой» разработки региональной инвестиционной стратегии должны стать цели стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации.



**Рис. 2. Этапы стратегического планирования инвестиционной деятельности в регионе**

Источник: составлено автором.

На *первом этапе* должен проводиться анализ общей стратегии социально-экономического развития региона. Его цель – выявление потенциальных возможностей и перспективных направлений развития экономики региона; диагностика приоритетных «точек роста» региональной экономики, требующих инвестиционных и финансовых

вложений; определение степени готовности региона к приему инвестиций; конкретизация видения стратегических направлений региональных инвестиций с учетом сложившейся специализации региона и необходимости диверсификации структуры регионального хозяйства.

На *втором этапе* изучаются факторы внешней и внутренней инвестиционной среды региона. Конкретизируются правовые и институциональные условия инвестиционной деятельности; осуществляется анализ конъюнктуры инвестиционного рынка страны и региона и факторов, ее определяющих в текущей и отдаленной временной перспективе. На данном этапе проводится анализ инвестиционной деятельности региона, изучение ее динамики; исследуется соотношение отдельных направлений инвестиционной деятельности региона и определяется вклад каждого направления в региональное развитие. Анализируется сложившаяся в регионе *институциональная среда инвестиционной деятельности* – совокупность «правил игры», образующих экономические, политические, социальные и юридические рамки взаимодействий в процессе инвестиционной деятельности. Особое внимание уделяется выявлению особенностей региональной системы управления инвестиционной деятельностью, в частности конкретизируются формы и методы осуществления *региональной инвестиционной политики*, а также способы обеспечения эффективности и безопасности инвестиций в региональную экономику.

На *третьем этапе* осуществляется стратегическое целеполагание, в процессе которого разрабатывается система стратегических целей и задач инвестиционной деятельности региона, представляющая собой описание желаемых параметров его стратегической инвестиционной позиции, позволяющей обеспечить достижение текущих и стратегических приоритетов социально-экономического развития территории. Стратегические цели и задачи инвестиционной деятельности задаются в рамках региональных инвестиционных приоритетов, определяющих способы наиболее эффективного использования инвестиционного потенциала территории при минимальном уровне инвестиционного риска.

На *четвертом этапе* определяются стратегические направления инвестиционной деятельности. Осуществляется оценка способов достижения стратегических инвестиционных целей с учетом внешних возможностей и угроз, а также инвестиционного потенциала региона, производится выбор приоритетных направлений инвестиционной деятельности региона с учетом уровня инвестиционного риска.

На *пятом этапе* окончательно формируется инвестиционная стратегия региона и разрабатывается соответствующая ей инвестиционная политика территории. В данной стратегии закрепляются приоритетные направления вложения инвестиционных ресурсов в развитие территории, долгосрочные цели инвестиционной деятельности региона, а также обосновывается выбор наиболее эффективных способов их достижения. По сути, процедура разработки региональной инвестиционной стратегии охватывает третий, четвертый и пятый этапы, представленные на *рисунке 2*.

Формой реализации региональной инвестиционной стратегии<sup>4</sup> выступает инвестиционная политика региона, осуществляемая в разрезе приоритетных направлений его инвестиционной деятельности. Ее основными инструментами являются следующие: региональные инвестиционные программы; льготные налоговые и инвестиционные кредиты; механизм бюджетных инвестиций; система налоговых, инвестиционных и других льгот региональному бизнесу; методическая, информационная и организационная помощь инвесторам; размещение регионального заказа; заключение инвестиционных договоров и специальных инвестиционных контрактов и др.

На *шестом этапе* осуществляется разработка системы мероприятий инвестиционной стратегии региона. К их числу могут быть отнесены [7]:

- упрощение административных процедур (защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, снижение административных барьеров для субъектов малого и среднего предпринимательства, совершенствование налогового администрирования и др.);
- развитие конкуренции и установление прозрачных «правил игры» для регионального бизнес-сообщества;
- стимулирование предприятий реального сектора к повышению инвестиционной активности и реализации новых инвестиционных проектов путем предоставления им налоговых и неналоговых льгот, внедрения механизмов минимизации некоммерческих рисков для российского и иностранного капитала и т.д.;
- внедрение механизма государственного-частного партнерства (далее – ГЧП) в сфере транспорта, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, иных отраслях региональной экономики и др.

Механизмами реализации мероприятий инвестиционной стратегии региона выступают государственные и ведомственные программы, реализуемые на региональном уровне; инструменты государственно-частного партнерства; инвестиционные программы естественных монополий; система мер государственной поддержки инвесторов, действующая в регионе; региональные институты развития и др.

На *седьмом этапе* проводится оценка результативности реализации инвестиционной стратегии региона, в основу которой могут быть положены такие критерии, как согласованность с общей стратегией регионального развития; внутренняя сбалансированность инвестиционной стратегии по срокам, ресурсам, мероприятиям; реализуемость стратегии с учетом имеющихся ресурсов; приемлемость уровня инвестиционного риска и т.д.

---

<sup>4</sup> Инвестиционная стратегия региона, как правило, содержит следующие *разделы*: структуру целей и задач, на достижение которых направлена реализация стратегии; план мероприятий, направленных на достижение целей стратегии; общие принципы сотрудничества органов государственного и муниципального управления в области улучшения инвестиционного климата региона; систему контроля исполнения стратегии; условия и порядок пересмотра инвестиционной стратегии; оценку объема бюджетного финансирования, необходимого для реализации стратегии; оценку эффективности стратегии [6].

Региональная стратегия инвестиционной деятельности может быть признана эффективной, если ее реализация способствует достижению устойчивой динамики инвестиций, повышению уровня капитализации приоритетных отраслей региональной экономики, обеспечению устойчивой динамики ВРП и других показателей экономического роста и социального развития территории. Между тем об эффективности инвестиционной стратегии региона свидетельствует достижение высокого уровня инвестиционной привлекательности территории – комплексной характеристики инвестиционного климата, уровня развития инвестиционной инфраструктуры, возможностей привлечения инвестиционных ресурсов и других факторов [8].

### *Анализ инвестиционной привлекательности регионов России*

Научным сообществом предложено значительное число методов оценки инвестиционной привлекательности территорий. Наиболее востребованы такие, как анализ структуры инвестиций по горизонтали и вертикали, оценка с использованием интегрального показателя надежности [9], рейтинговый подход к оценке показателей инвестиционной привлекательности [10], метод сравнения количественных и качественных показателей и др., позволяющие с различной степенью успешности оценивать инвестиционную привлекательность территориальных образований.

На наш взгляд, в современных условиях *предпочтительным является рейтинговый подход* к оценке инвестиционной привлекательности регионов, основные преимущества которого – высокое качество оценочных процедур, обеспечиваемое согласованным применением количественных и качественных методов исследования, и простота интерпретации полученных результатов, поскольку рейтинговая оценка характеризует позицию, занимаемую конкретной территорией среди других регионов<sup>5</sup>. Анализ позиции региона в национальных рейтингах позволяет выявить его конкурентные преимущества, сделать обоснованное заключение об уровне социально-экономической динамики и определить приоритетные направления деятельности органов регионального управления по обеспечению устойчивого характера регионального развития.

Оценка инвестиционного потенциала и уровня инвестиционного риска положена в основу рейтинга инвестиционной привлекательности регионов России, ежегодно разрабатываемого агентством *RAEX* (РАЭКС-Аналитика). Национальный рейтинг позволяет оценивать результативность усилий региональных властей по улучшению инвестиционных процессов в регионе на основе анализа двух характеристик: инвестиционного потенциала, выступающего комплексной характеристикой природно-ресурсного, трудового, производственного, инновационного, институционального, инфраструктурного, финансового, потребительского и туристического потенциалов территории; и инвестиционного риска, который оценивается как совокупный результат воздействия

<sup>5</sup> Правда, существует и иная точка зрения (см., напр.: [11, с. 3]).

на региональную систему экономического, финансового, социального, экологического, криминального и управленческого рисков.

По соотношению «инвестиционный потенциал – инвестиционный риск» регионы России объединены в 13 групп (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5

**Распределение российских регионов по уровню инвестиционной привлекательности, 2018 г.**

Группа	Категория	Число регионов
Максимальный потенциал – минимальный риск	1А	4
Средний потенциал – минимальный риск	2А	7
Пониженный потенциал – минимальный риск	3А1	9
Незначительный потенциал – минимальный риск	3А2	-
Высокий потенциал – умеренный риск	1В	1
Средний потенциал – умеренный риск	2В	6
Пониженный потенциал – умеренный риск	3В1	30
Незначительный потенциал – умеренный риск	3В2	13
Максимальный потенциал – высокий риск	1С	-
Средний потенциал – высокий риск	2С	-
Пониженный потенциал – высокий риск	3С1	1
Незначительный потенциал – высокий риск	3С2	11
Низкий потенциал – экстремальный риск	3D	3

Источник: составлено автором по [12].

Лидерами рейтинга в 2018 г. стали четыре региона, обладающие максимальным инвестиционным потенциалом и минимальным инвестиционным риском: Московская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край. Эту группу отличает диверсифицированная структура региональной экономики, а также развитая инфраструктура.

Также немногочисленна по составу группа аутсайдеров, отличающихся низким инвестиционным потенциалом и экстремальным инвестиционным риском: Республика Дагестан, Республика Ингушетия и Республика Тыва. Проблема заключается в том, что *наибольшее число регионов – 30 – имеют рейтинг категории 3В1*: их отличает пониженный инвестиционный потенциал при умеренном уровне инвестиционного риска. Данная группа обладает невысокой инвестиционной привлекательностью, что негативно сказывается на перспективах социально-экономического развития входящих в нее территорий, поскольку инвесторов интересуют прежде всего регионы с сильным инвестиционным потенциалом и благоприятным инвестиционным климатом.

Также рейтинг показывает *трехкратный «разрыв»* между регионами с минимальным и максимальным уровнями инвестиционного риска. Причем *этот разрыв* в последние два года *увеличивается*, несмотря на общее снижение уровня интегрального инвестиционного риска практически по всем его составляющим.

Анализ рейтинга инвестиционной привлекательности показывает, что значительное число субъектов Федерации отличается невысокий уровень инвестиционной привлекательности. Это требует активизации усилий органов регионального управления в сфере улучшения условий для инвестиционной деятельности.

### ***Направления повышения инвестиционной привлекательности субъектов РФ***

Деятельность по повышению инвестиционной привлекательности регионов требует, на наш взгляд, развития в двух ключевых направлениях. Во-первых, это активизация усилий в сфере реализации совместных с Федерацией и другими регионами инвестиционных проектов, имеющих приоритетное значение для развития страны в целом. Во-вторых, это содействие реализации потенциала саморазвития региона путем поддержки инвестиционных проектов, обеспечивающих устойчивый рост экономики конкретной территории.

Росту инвестиционной привлекательности регионов призвана способствовать реализация *региональных инвестиционных мегапроектов* — целевых инвестиционных программ, содержащих несколько взаимосвязанных конечным продуктом проектов, объединенных общей целью, выделенными ресурсами и отпущенным на их выполнение временем [13]. Феномен мегапроектов заключается в том, что их реализация создает эффекты не только на уровне отдельного региона, но и национальной экономики. В последние годы российские регионы довольно активно приступили к их реализации, наиболее востребованными стали мегапроекты, направленные на развитие туристического потенциала территорий [14].

Повышению уровня инвестиционной привлекательности регионов также призвано способствовать создание на их территории *зон территориального развития* (далее — ЗТР). ЗТР создаются в целях ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на срок 12 лет<sup>6</sup>. Специальный правовой режим ЗТР заключается в предоставлении резидентам налоговых льгот и налоговых кредитов возможности получения бюджетных ассигнований из Инвестиционного фонда Российской Федерации для реализации инвестиционных проектов. Меры государственной поддержки инвесторов направлены на создание в регионе инфраструктуры, объектов капитального строительства (за счет средств бюджетов разных уровней), а также упрощение ведения

<sup>6</sup> Федеральный закон «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_122563/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122563/)

предпринимательской деятельности и др. При этом высший исполнительный орган государственной власти региона принимает на себя обязательства по увеличению темпов социально-экономического развития региона за счет создания ЗТР. Возможно поэтому к настоящему времени в России законодательно не оформлена ни одна ЗТР, хотя данный инструмент региональной поддержки инвестиционной деятельности имеет большой потенциал в части обеспечения условий модернизации региональной экономики.

Перспективным инструментом поддержки инвестиционной деятельности на региональном уровне выступают территориальные образования с особым экономическим статусом – *территории опережающего социально-экономического развития* (далее – ТОР). Правовой режим, меры государственной поддержки и порядок осуществления деятельности на таких территориях определены Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29 декабря 2014 г.<sup>7</sup> ТОРы создаются под конкретных крупных инвесторов, заключивших с уполномоченным федеральным органом предварительные соглашения, определяющие вид планируемой экономической деятельности, объем инвестиций и количество создаваемых рабочих мест. В ТОРах действует особый правовой режим ведения бизнеса, могут применяться процедуры свободной таможенной зоны. Для резидентов предусмотрен особый режим налогообложения и «облегченные» правила ведения бизнеса, в частности, установлены ставка налога на прибыль от 0 до 5% и «нулевой» налог на имущество в течение первых пяти лет ведения предпринимательской деятельности, предусмотрен льготный порядок привлечения квалифицированной иностранной рабочей силы (без специального разрешения и без учета квот).

Перспективным направлением повышения уровня инвестиционной привлекательности субъектов Федерации в современных условиях выступает развитие *государственно-частного партнерства* (далее – ГЧП)<sup>8</sup>. В рамках этого партнерства регион выступает не только как соинвестор, но и как организатор и регулятор инвестиционных взаимодействий. Наиболее востребованными формами ГЧП в настоящее время являются концессионное соглашение, соглашение о разделе продукции, соглашение государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства, специальный инвестиционный контракт и др. Привлечение частного капитала, в том числе зарубежных инвестиций, в реализацию инвестиционных соглашений позволяет региональным органам управления решать важнейшие задачи социально-экономического развития территории без дополнительных бюджетных вложений.

<sup>7</sup> Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ (последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172962/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/)

<sup>8</sup> Под ГЧП нами понимается взаимодействие власти и бизнеса, направленное на достижение целей социально-экономического развития региона, в том числе взаимодействие региона и частных инвесторов в рамках арендных отношений, реализации государственных программ региона, создания и развития особых экономических зон, индустриальных парков, территорий опережающего развития и т.д.

В настоящее время, на наш взгляд, перспективным направлением развития региональной поддержки инвестиционной деятельности является формирование дифференцированной системы мер воздействия на инвестиционную привлекательность региона с учетом особенностей развития отдельных муниципальных образований. Муниципальные образования в Российской Федерации, так же как субъекты Федерации и федеральные округа, характеризуются существенной социально-экономической неоднородностью. В развитых инвестиционно-привлекательных муниципальных образованиях целесообразно реализовывать такие меры поддержки, как сокращение административных барьеров при реализации инвестиционных проектов, оптимизация процедур доступа к инфраструктуре, совершенствование налоговой политики в целях поощрения притока инвестиций в инновационные сектора и отрасли экономики, координация сопровождения инвестиций и защита прав инвесторов. В отношении менее привлекательных для инвесторов муниципальных образований должны применяться прежде всего меры финансовой поддержки – предоставление дотаций и субсидий за счет средств регионального и муниципального бюджетов, выплата инвестиционных премий за возведение объектов инфраструктуры, предоставление гарантий инвесторам при получении ссуд и т.д.

Реализация перечисленных мероприятий будет способствовать обеспечению высокого уровня инвестиционной привлекательности регионов России, повышению темпов и устойчивости их социально-экономического развития.

### Список литературы

1. Инвестиции в основной капитал в Российской Федерации. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial/#)
2. Восканян Р.О. Финансовые угрозы национальной безопасности государства // Проблемы экономики и юридической практики. 2019. № 1. С. 61–65.
3. Гайдук В.И., Криворотенко А.В., Калитко С.А. Состояние и тенденции развития инвестиционного рынка РФ // Научный журнал КубГАУ. 2017. № 131 (07). С. 1–16.
4. Инвестиции в основной капитал в разрезе субъектов Российской Федерации. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b17\\_56/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_56/Main.htm)
5. Эффективность экономики России. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП, ВПП. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/#)
6. Инвестиционная стратегия Москвы на период до 2025 года. URL: <https://investmoscow.ru/investment/investment-strategy-main/invest-strategy/>
7. Тугульбаева М.В. Управление инвестиционной деятельностью в регионе // Управление инвестициями и инновациями. 2018. № 1. С. 118–123.
8. Аксёнова С. Инвестиционная привлекательность отдельных регионов России для иностранного капитала. – М.: Лаборатория книги, 2010. 46 с.

9. *Бабанов А.В.* Классификация факторов, формирующих инвестиционную привлекательность региона // *Экономический журнал*. 2015. № 28. С. 88–95.

10. *Безнос Д.С.* Сравнительный анализ методик расчёта инвестиционного рейтинга региона // *Научные ведомости Белгородского государственного университета*. Серия: Экономика. Информатика. 2015. № 8–1 (151). С. 87–94.

11. Тренды развития экономики субъектов Российской Федерации. 2019. Вып. 2. URL: <http://www.rea.ru/ru/Pages/exspertixareu.aspx>

12. Инвестиционная привлекательность регионов – 2018: полюсы риска. URL: <https://raex-a.ru/ratings/regions/2018/att1>

13. *Калаврий Т.Ю.* Методические подходы к классификации мегапроектов социально-экономического развития // *Вестник РЭУ*. 2014. № 10. С. 89–97.

14. Инвестиции в проект по созданию кластера круизного туризма и отдыха «Волжское море» в Тверской области превысят 9 млрд рублей. URL: <https://tverigrad.ru/publication/investicii-v-proekt-po-sozdaniyu-klastera-kruiznogo-turizma-i-otdykha-volzhsкое-more-v-tverskojj-oblasti-prevysyat-9-mlrd-rublejj>

## PLACE OF INVESTMENT MANAGEMENT IN THE SYSTEM OF REGIONAL STRATEGIC PLANNING

*The solution of the problem of attracting investments to the subjects of the Russian Federation requires targeted actions to increase their investment attractiveness and imposes special requirements on regional investment management systems. The relevance of the study is due to the need to improve the management of investment processes in the region in order to strengthen their strategic orientation, providing the necessary conditions for attracting investment in the regional economy. The article proposes an approach to the organization of investment management in the region on the principles of strategy, which allows harmonizing the processes of regional strategic planning, and, on this basis, provide conditions for the realization of the positive effects of the impact of investments on the regional socio-economic system. The place of investment activity in the system of regional strategic planning in the Russian Federation is shown. The proven instability of the dynamics of investments in fixed capital, justified by the spatial heterogeneity of investment processes, as well as a tendency to its strengthening in the current economic conditions. The content of investment activity management at the regional level, the most important component of which is strategic goal-setting, is disclosed. Stages are defined and the content of strategic planning of investment activity at the regional level is concretized. The priority directions of increasing the investment attractiveness of the regions of Russia, in particular, the development of strategic investment processes, mechanisms of public-private partnership, the creation of zones of territorial development.*

**Keywords:** investment activity, investment standard of the region, investments, region, strategic planning

JEL: R58

*Дата поступления – 22.08.2019 г.*

***СОРОКИНА Наталья Юрьевна***

кандидат экономических наук, доцент кафедры Национальной и региональной экономики;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

e-mail: sorokina-tula@mail.ru

***SOROKINA Natalia Yu.***

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of Department of National and Regional Economy;

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Plekhanov Russian University of Economics» / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.

e-mail: sorokina-tula@mail.ru

***Для цитирования***

Сорокина Н. Место управления инвестиционной деятельностью в системе регионального стратегического планирования // Федерализм. 2019. № 4. С. 22–40.

Александра ОДИНЦОВА

## НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЖИЛЬЕ И ГОРОДСКАЯ СРЕДА» В СИСТЕМЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

*Национальный проект «Жилье и городская среда» занимает особое место среди всей совокупности нацпроектов, так как касается вопросов, которые затрагивают каждого жителя России. По кассовому исполнению за 2018 г. он находится в лидерах после здравоохранения, демографии и науки. Несмотря на позитивные в целом итоги первого года, существуют серьезные проблемы, ограничивающие возможности социально-экономического оздоровления России. Так, не до конца понятен вопрос о соотношении целевых ориентиров национальных проектов и показателей стратегий социально-экономического развития различных уровней; замещение дотаций целевыми субсидиями в рамках реализации национальных проектов де-факто ограничивает самостоятельность регионов и муниципальных образований в проведении социально-экономической политики. В случае национального проекта «Жилье и городская среда» встают вопросы и другого рода. Например, при оценке индекса качества городской среды пространственное развитие сводится преимущественно к архитектурно-планировочной организации городского пространства; не совсем ясны и перспективы новых механизмов финансирования жилищного строительства. Статья анализирует ход выполнения национального проекта «Жилье и городская среда», обобщает наиболее интересные практики, в том числе в сфере развития «умного города».*

**Ключевые слова:** ипотека, жилищное строительство, жилье и городская среда, комфортная городская среда, национальный проект, регион, «умный город»

JEL: R10, R11, R58

Национальные проекты в сфере ключевых направлений социально-экономического развития страны направлены на качественные трансформации и изменение облика территории России, субъектов РФ и образующих их муниципальных образований. Реализация принятых проектов требует не только деятельности государственных органов РФ и ее субъектов по финансированию, управлению и контролю, но и активного участия в этом процессе муниципальных образований. Особенно это

касается национального проекта «Жилье и городская среда». Ведь именно его составляющие касаются непосредственно населения, их повседневных потребностей и качества жизни. Реализация названного проекта невозможна без заинтересованного участия населения в разработке и реализации соответствующих программ.

Говоря о роли национальных проектов, следует учитывать несколько аспектов. С одной стороны, они по сути обозначают основные ориентиры социально-экономического развития, нацеленность на которые должна обеспечить качественное обновление страны и модернизацию экономики; с другой стороны, идея национальных проектов предполагает преодоление ведомственной разобщенности по «горизонтали» и «вертикали»<sup>1</sup>. При этом все национальные проекты (каждый из них представляет собой совокупность т.н. «федеральных проектов») содержат в себе систему взаимоувязанных целеориентирующих указаний и соответствующих им подзаконных нормативно-правовых актов, которые объединены единым замыслом и конечной целью [1].

Вместе с тем реализация нацпроектов, как и сама их идея, ставит ряд вопросов. Прежде всего речь идет о вопросах правового характера. Как отмечают многие эксперты, четкое позиционирование национальных проектов в практике государственного управления требует прояснения вопроса их соотношения с институтом стратегического планирования, включая и его пространственный «срез». Здесь необходимы определенные правовые новации [1; 2], связанные прежде всего с необходимостью учета целевых показателей национальных проектов в разрабатываемых стратегиях регионов и муниципальных образований, приведением в соответствие уже разработанных стратегий с новыми ориентирами, присутствующими в национальных проектах. Речь идет как о вопросах финансового обеспечения поставленных ориентиров, так и о использовании при реализации национальных проектов механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, привлечении частного бизнеса и частных инвесторов в инфраструктурные проекты.

Дискутируемый ранее вопрос о степени самостоятельности субъектов РФ, и особенно муниципальных образований, в разработке стратегий социально-экономического развития [3, с. 19–21], здесь сталкивается с еще большими ограничениями. Дело в том, что реализация нацпроектов предполагает рост федеральных субсидий, имеющих четко целевое назначение, за счет резкого сокращения доли дотаций во внешних источниках финансирования. А это, по сути приоритизируя политику нацпроектов, *ограничивает возможности регионов и муниципальных образований в проведении самостоятельной социально-экономической политики.*

Принятие нацпроектов ставит и ряд вопросов кадрового характера, причем не только на этапе разработки региональных и муниципальных

---

<sup>1</sup> Так, например, достижение целей, поставленных перед системой «умный город», признанной в качестве одной из ключевых целей стратегического развития России (это вопрос будет рассмотрен ниже), предполагает координацию и взаимодействие различных ведомств федерального и регионального уровней в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика».

программ, но и при использовании механизмов проектного финансирования. На сегодняшний день, несмотря на то, что проектное финансирование признается в качестве одного из наиболее эффективных механизмов реализации крупных проектов в сфере строительства и реконструкции жилых домов и промышленных объектов, необходимого количества высококвалифицированных кадров в этой сфере пока нет.

Ниже будут рассмотрены основные составляющие и направления реализации национального проекта «Жилье и городская среда», рассчитанного до 2024 г.

Паспорт Нацпроекта разработан Минстроем России во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и включает в себя четыре федеральных проекта: «Ипотека», «Жилье», «Формирование комфортной городской среды» и «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда». Их реализация предполагает учет таких важных факторов как климатические особенности каждого региона, его транспортная доступность, экономическая специализация, архитектурные традиции и местный ландшафт. Общий объем финансирования мероприятий из всех источников, включая внебюджетные, превышает 1 трлн руб., из них 891,0 млрд руб. за счет федерального бюджета, 167,8 млрд руб. — за счет бюджетов субъектов РФ и 7,4 млрд руб. за счет внебюджетных средств. По отдельным федеральным проектам распределение средств выглядит следующим образом: Федеральный проект «Жилье» — 271,2 млрд руб., «Формирование комфортной городской среды» — 287,8 млрд руб., «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» — 507,2 млрд руб. Основной целевой показатель нацпроекта — обеспечение ежегодного ввода в эксплуатацию 120 млн м<sup>2</sup> жилья и улучшение жилищных условий 5 млн семей ежегодно.

В рамках Проекта запланировано модернизировать 25 тыс. общественных пространств, 200 тыс. дворовых территорий. При этом речь идет не только о простом благоустройстве, но о формировании всей социальной инфраструктуры: спортивные объекты, безопасные дороги, в том числе доступные для маломобильных граждан. Рассмотрим более подробно основные составляющие Национального проекта.

#### ***Федеральные проекты «Ипотека» и «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда»***

Основной целью Федерального проекта «Ипотека» является снижение к концу 2024 г. ставки по ипотеке до уровня менее 8% годовых [4]. Много это или мало? Безусловно, достижение намеченного показателя расширит возможности для населения России в приобретении жилья, однако сравнение этого показателя с общемировой ситуацией показывает, что и ожидаемые 8% [4] достаточно высоки.

Так, например, в Болгарии средняя ставка по ипотеке составляет 4,1% для периода от 20 до 25 лет и 1,2% для периода в 10 лет [5];

в Польше – 4,4%. Во Франции в 2018 г. она достигла рекордно низкого уровня в 1,28%, а затем несколько увеличилась до 1,45% в 2019 г. [6]. В некоторых странах ставка по ипотеке сегодня достигает отрицательных значений. Речь, в частности, идет о Дании, которая в этом отношении занимает первое место среди европейских стран – 0,50%, по кредитам сроком на 10 лет. Схожая ситуация в Германии и Швейцарии (в Швейцарии для наиболее надежных клиентов ставка в сентябре 2019 г. составляла -0,4% [7]). Таким образом, даже с учетом того, что на ставку по ипотеке влияет комплекс макроэкономических показателей, а также ставка рефинансирования центрального банка страны, на фоне общеевропейской ситуации обещанные 8% по ипотеке в России выглядят не так уж и привлекательно<sup>2</sup>.

Характеризуя в целом федеральный проект по развитию ипотеки, следует отметить, что в его рамках предполагается развитие рынка ипотечных ценных бумаг, перевод жилищного кредитования в электронный вид, развитие новой системы финансирования жилищного строительства. В качестве защиты интересов дольщиков в случае приобретения строящихся объектов в кредит предусмотрен переход от долевого строительства к проектному финансированию с использованием счетов эскроу. Использование нового механизма направлено на обеспечение максимально возможной защиты интересов всех сторон сделки, предотвращение появления новых обманутых дольщиков<sup>3</sup>. Реализация совокупности мер, предусмотренных Федеральным проектом «Жилье», позволит увеличить объемы и качество жилищного строительства. Важная роль отводится стимулам к внедрению передовых технологий и новых механизмов господдержки.

Важнейшим ориентиром Федерального проекта «Жилье» является увеличение к 2024 г. объемов жилищного строительства до 120 млн м<sup>2</sup>, из которых 80 млн м<sup>2</sup> – это индустриальное жилье (многоквартирные дома), а 40 млн м<sup>2</sup>, – индивидуальное жилищное строительство.

В рассматриваемом федеральном проекте учтена и наметившаяся в последние годы в РФ тенденция роста интереса населения к аренде жилья за счет снижения интереса к жилью, находящемуся в собственности. Председатель Комитета по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Г. Хованская отметила, что интерес граждан к тому, чтобы иметь жилье в собственности, а не снимать его – уходит. По ее словам, «наше будущее – нормальный баланс между собственностью и наймом». Если посмотреть на ситуацию в мире, то в среднем в Европе собственниками своего жилья является 70% населения [5].

Федеральный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» направлен на то, чтобы за шесть лет переселить из старых домов более 530 тыс. чел. из ава-

<sup>2</sup> Понятно, что ставка по ипотеке – не является показателем, оторванным от всей макроэкономической ситуации. Она напрямую зависит от инфляции и связанной с ней ключевой ставки Банка России.

<sup>3</sup> Вместе с тем эксперты высказывают сомнение относительно последствий отказа от долевого строительства. По данным «Российской газеты», «на ставки по ипотеке отказ от долевого строительства вряд ли повлияет. Они в большей степени зависят от макроэкономических показателей» [8].

рийного жилья площадью 9,55 млн м<sup>2</sup>. Бюджет этого федерального проекта составляет 507,16 млрд руб.<sup>4</sup> По состоянию на 1 июля 2019 г. о 100% выполнении целевых показателей программы в 2019 г. отчитались 7 субъектов РФ: Алтайский край, Ненецкий автономный округ, Республика Башкортостан, Воронежская, Тюменская, Московская, Челябинская области.

### ***Перспективы новых механизмов финансирования жилищного строительства***

Предполагается, что достижение целевых показателей по всем федеральным проектам, касающимся улучшения жилищных условий россиян, во многом будет достигнуто за счет перехода к *механизмам проектного финансирования*. Использование данного механизма при продаже жилья на этапе строительства позволит девелоперу снизить процент по кредиту, а также повысить степень защиты интересов дольщиков, которые защищает банк, аккредитовавший застройщика.

Официальные оценки вполне оптимистичны.

По словам вице-преьера В. Мутко, курирующего этот нацпроект, в 2019 г. будет сдано 78–80 млн м<sup>2</sup> жилья, а не 75 млн, как прогнозировал ранее Минстрой. Всего до 2024 г. банки могут направить на проектное финансирование вдвое больше, чем нужно нацпроекту, — порядка 15 трлн руб. [9].

Однако встречаются и более осторожные оценки. На сегодняшний день на этот тип отношений перешло пока лишь 20% компаний, которые финансируют 15 из 95 банков, имеющих такое право. По словам заместителя председателя комитета Государственной думы по транспорту и строительству П. Федяева, в 24 регионах работа по эскроу-счетам *вообще пока не ведется*.

В целом перспективы внедрения механизмов проектного финансирования, как, впрочем, и жилищного строительства в целом, встречаются и серьезные опасения.

По данным Центробанка, несмотря на высокую потребность населения в улучшении жилищных условий, ключевым сдерживающим фактором остается *недостаточный спрос*. Мировой опыт показывает, что важнейшим фактором стимулирования спроса на жилье является ипотека. Однако в России на сегодняшний день она остается недоступной для двух третей населения.

В 2018 г. доля собственных средств граждан в структуре финансирования сделок по покупке жилья в России составила 44% против среднемировых 5% [10]. По оценкам регулятора, вносить ежемесячный платеж по ипотечному кредиту в среднем по стране оказалось способно 35% семей при покупке нового жилья площадью 18 м<sup>2</sup> на человека. В случае с квартирами большей площади (30 кв. м на чел.) показатель

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и паспорт национального проекта «Жилье и городская среда», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам.

снижается до 27% [10]. Предполагается, что снижение ставки по ипотеке до 8%<sup>5</sup>, будет способствовать решению проблемы, однако многие высказывают сомнения в достижимости такого показателя без федеральной поддержки.

На семинаре-совещании руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации «Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне» в выступлении первого заместителя председателя Орловского областного Совета народных депутатов М.В. Вдовина отмечалось, что достижение показателя по ипотечному кредиту – менее 8% невозможно без дополнительного финансирования из федерального центра. Однако на сегодняшний день федеральное финансирование отсутствует. За счет же регионального финансирования не все субъекты могут достигнуть целевых показателей национального проекта [11].

Многие эксперты считают, что для роста объема ипотечного кредитования необходимо прежде всего удержание ключевой ставки Банка России на уровне 6,5%. При таком условии вполне реальным станет рост объема ипотечного кредитования на 25%.

В условиях, когда важнейшим ограничителем спроса в сфере жилищного строительства являются доходы населения, активно обсуждается вопрос о мерах по *стимулированию ипотечного кредитования*. Речь идет, в частности, о возможности предоставления ипотечных каникул для лиц, приобретающих и строящих жилье с использованием механизма эскроу, развитии механизма жилищно-сберегательных вкладов, обеспечивающих населению формирование первоначального взноса по ипотечному кредиту и др. Для молодых семей получают распространение программы по субсидированию первоначального взноса. Только в Москве заявку на ипотеку без первоначального взноса подают около 20% заемщиков.

С учетом того, что доходы населения уже несколько лет сокращаются, а цены на жилье, также как и ставки по ипотеке, растут, без механизмов стимулирования ипотечного кредитования увеличить ввод жилья почти в полтора раза (как это предусмотрено в рамках нацпроекта), будет затруднительно.

В некоторых регионах принимаются и собственные меры. Например, в Томской области начала реализовываться программа, по которой жителям субсидируют четыре процента ипотеки. Два процента будет выделять из областного бюджета и по одному проценту дадут муниципалитеты и застройщики [12].

В целом, по данным Объединенного кредитного бюро за 2018 г. средний чек по ипотеке увеличился на 13%: с 1,91 до 2,15 млн руб.<sup>6</sup>

Переход от долевого финансирования к проектному, как показывает мировой опыт и первые шаги использования нового механизма

<sup>5</sup> По данным Банка России на 1 августа 2019 г., средняя ставка по ипотеке в РФ составляла 10,08%.

<sup>6</sup> URL: <https://bki-okb.ru/press/news/v-i-kv-2019-g-zaemshchiki-vzjali-kreditov-na-197-trln-rub>

в России, несет в себе как позитивные моменты, так и возможные отрицательные последствия.

К несомненно положительным моментам относится то, что введение эскроу-счетов снижает риски для покупателей, покупателям новостроек гарантируются страховые выплаты, размеры которых не превышают 10 млн руб. Повышается цивилизованность и прозрачность рынка строительства жилья; новые механизмы отношений между банками и застройщиком должны гарантировать целевое использование средств застройщиками, не допускать неэффективных вложений.

Однако следует учитывать и возможные отрицательные моменты и прежде всего возможность удорожания новостроек.

На сегодняшний день приобретение строящихся новостроек массового сегмента в рамках новых механизмов проектного финансирования в Москве обходится на 6–13% дороже, чем первичного жилья по прежней схеме долевого финансирования. Хотя разница в цене может быть связана не только с переходом на проектное финансирование, очевидно, что при новой системе у застройщиков неизбежно появляются дополнительные издержки, обусловленные прежде всего необходимостью привлекать и обслуживать банковский кредит, предусмотренный в рамках проектного механизма финансирования. К тому же наметилась тенденция выкупа застройщиками через подконтрольные юридические лица квартир в своих новостройках.

Несмотря на то, что во II квартале 2019 г. в целом по России объем сделок с первичным жильем вырос почти на 40%, значительная часть этого роста пришлась на подобного рода сделки. Приобретенная таким образом недвижимость теперь будет продаваться по договорам переуступки. В регионах подобную схему применяют 96% девелоперов, откладывая переход на эскроу-счета [13].

Использование новых механизмов, помимо прочего, может привести к уходу с рынка ряда прежде всего мелких, девелоперских компаний. Результатом может стать, с одной стороны, *дефицит нового строительства*; с другой, – *монополизация строительного рынка крупными компаниями*. Возможны проблемы и со стороны банков, средств которых может не хватить на финансирование всех заявленных проектов. С учетом того, что в России доля собственных средств застройщиков в структуре финансирования жилищного строительства исторически достаточно низка (в 2018 г. едва превышала 8%), то перспективы не вселяют оптимизма. Ведь на сегодняшний день банки предоставляют кредиты на реализацию проектов с долей собственных средств застройщика менее 15% под более высокие ставки. Такая ситуация неизбежно скажется на финансовых результатах отрасли.

### ***Формирование комфортной городской среды***

В какой-то степени завершающей и обобщающей составляющей в системе рассматриваемого Национального проекта является его нацеленность на формирование современной комфортной городской среды, а не на чисто количественные показатели строительства, выраженные

в квадратных метрах жилья. Подобный переход предполагает и применение *новых стандартов комплексного развития территорий* на основе эффективного использования земель.

По словам замминистра строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ А. Чибиса, для реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» создана необходимая институциональная база: во всех муниципалитетах, где проживает более 1 тыс. чел., сформированы и утверждены пятилетние программы благоустройства [4]. К 31 декабря 2024 г. планируется реализовать не менее 90% мероприятий по благоустройству дворовых, общественных территорий и мест массового отдыха по программам комфортной городской среды.

Общий бюджет проекта – 298 млрд руб. на 6 лет, за счет которых предполагается модернизация 25 тыс. общественных пространств и 200 тыс. дворовых территорий. Помимо благоустройства намечено формирование объектов социальной инфраструктуры, спортивных объектов, безопасных дорог, при этом особое внимание уделяется обеспечению доступности объектов социальной инфраструктуры для маломобильных граждан.

Определение основных направлений благоустройства территорий становится делом не только и не столько органов управления регионов и муниципальных образований, сколько самих граждан. Посредством рейтингового голосования, прошедшего в разных регионах и муниципальных образованиях России в 2018 г., было выбрано 1 545 проектов благоустройства общественных пространств, из которых 68% было предложено гражданами. Голосование прошло на территории 823 муниципалитетов с общей численностью около 75 млн чел. При этом в самом голосовании приняло участие более 18 млн чел. Все объекты, выбранные по итогам рейтингового голосования, были включены в муниципальные программы на 2018 и 2019 гг. По словам министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ М. Меня, в 2018 г. планировалось благоустроить 1 261 объект на территории 82 субъектов РФ, а в 2019 г., – еще 284 объекта в 36 субъектах РФ.

Наибольшая активность жителей при голосовании наблюдалась в Московской, Самарской, Свердловской областях, Республике Башкортостан и Краснодарском крае. При этом 23% голосов было отдано за благоустройство парков, 22% голосов было отдано за скверы и пешеходные зоны – улицы, бульвары, аллеи [14].

Так, в Свердловской области благоустраивается 56 общественных территорий, которые были выбраны по результатам общественного обсуждения. Проект благоустройства набережной в Верхней Туре Свердловской области (численность населения – менее 10 тыс. чел.) оценивается в чуть более 100 млн руб., 30 из которых – средства из федерального бюджета, полмиллиона – деньги верхнетуринских бизнесменов, остальное – региональный бюджет [15]. Проект объединил всех граждан данной территории: эскизы для него рисовали студенты. В Верхней Туре завершены работы по реконструкции набережной городского пруда, ставшей одним из победителей первого Всероссийского

конкурса малых городов и исторических поселений. Проект получил на благоустройство грант в размере 30 млн руб. А всего на восстановление потребовалось 104 млн руб. [16].

Финансирование нацпроекта «Жилье и городская среда» в Татарстане в 2019 г. составляло порядка 5,6 млрд руб., из которых около 2,4 млрд руб. выделил федеральный бюджет [17].

В Коми на реализацию программы «Комфортная городская среда» в рамках Нацпроекта «Жилье и городская среда» в текущем году из бюджетов различных уровней направлено 450 млн руб. За счет федеральных средств благоустраиваются 66 дворовых и 72 общественных территории в 46 муниципалитетах Республики [18]. В Республике работы по благоустройству, запланированные на этот год, выполнены более чем на 90%.

В рамках реализации рассматриваемого нацпроекта *уже не первый год проводится конкурс «Жилье и городская среда – лучшие практики»*. Конкурс проводится при поддержке Российской академии архитектуры и строительных наук, Союза архитекторов России и Национального объединения проектировщиков и изыскателей. В 2018 г. конкурс был организован Советом главных архитекторов субъектов РФ и муниципальных образований для выявления новых подходов в области градостроительства и формирования городской среды, повышения качества градостроительной документации и совершенствования профессионального мастерства. В 2018 г. на конкурс было подано 55 заявок. Среди победителей – Московская область (5 проектов). Номинантами стали: проект реконструкции городской площади у ЦДК имени Калинина и сквера Покорителей космоса в городе Королев; проект комплексного благоустройства территории Никитского женского монастыря в городе Кашира; проект комплексного благоустройства городской территории в Кашире [19].

### **Оценка качества городской среды**

На сегодняшний день существует множество подходов и определений понятия «комфортная городская среда». В западных странах речь по преимуществу идет о *liveability*, *quality of living* или *qualité de vie*. Как правило, учитываются такие факторы как управление отходами, доступность общественного транспорта, электроснабжение, услуги мобильной связи, климат, риск природных катаклизмов, уровень бюрократизации, экология, наличие различных видов опасных животных и насекомых и др. В российской практике в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» используется более узкое определение, включающее в себя такие показатели как содержание города, благоустройство дворов, создание и благоустройство общественных территорий. В соответствии с этим выделены основные элементы городской среды: элементы, связанные с территорией и местом проживания людей; элементы, определяющие перемещение людей из одного пункта в другой, обеспечение и соблюдение их безопасности во время передвижения; элементы, характеризующие те объекты территории, где люди проводят свое время вне дома [20, с. 168–169].

Для оценки качества городской среды Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, Единым институтом развития в жилищной сфере ДОМ.РФ<sup>7</sup> и КБ «Стрелка»<sup>8</sup> была разработана Методика подсчета индекса качества городской среды.

В основе методики – 36 показателей, среди которых – вопросы благоустройства, безопасность, состояние экологии и здоровья населения, эффективность городского управления, общественные пространства, дороги, деловая инфраструктура и состояние жилья, формирование доступной среды для маломобильных граждан, применение цифровых технологий. Индикаторы, в свою очередь, распределены по таким факторам как безопасность, комфортность, экологичность, идентичность и разнообразие, современность среды и эффективность управления органов власти. Первая такая оценка была проведена на основе данных за 2018 г. по всем 1117 городам России. Результаты этого подсчета показали, что лишь 23% городов страны имеют благоприятную среду.

Каждый из индикаторов оценивается по десятибалльной шкале, значения суммируются и составляют итоговый Индекс качества среды. Городская среда может быть признана благоприятной, если город наберет 50% и больше от максимально возможной оценки, которая составляет 360 баллов.

Предполагается, что методика расчета индекса развития городской среды не только оценивает реальную ситуацию, но и является *основой для того, чтобы претендовать на федеральные субсидии*. Именно названный индекс становится одним из важнейших критериев, позволяющих городам получать финансирование в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды».

В соответствии с нацпроектом «Жилье и городская среда» к 2024 г. среднее значение индекса должно вырасти на 30%, а число городов с неблагоприятной городской средой – сократиться в два раза. По сегодняшним расчетам лишь у семи субъектов РФ средний балл превысил отметку в 180 – это Москва, Санкт-Петербург, Ярославская, Тюменская, Московская и Мурманская области, а также Республика Адыгея. Все же малые города России оказались в конце списка.

Существующая методика предполагает группировку всех городов по 10 климатическим и размерным группам в соответствии с их географическим расположением и численностью населения. Такая методика, хотя и дает представление об уровне развития городской среды, вместе с тем, по словам многих экспертов, содержит в себе множество недостатков. И главным является то, что принятые критерии на первое место выдвигают оценки градостроителей, *в ущерб оценке качества проживания*

<sup>7</sup> Единый институт развития в жилищной сфере ДОМ.РФ создан по приказу Правительства РФ на базе Агентства ипотечного жилищного кредитования в 2015 г. Основные направления его деятельности: развитие рынка ипотечного кредитования и ипотечных ценных бумаг, обеспечение застройщиков земельными ресурсами, развитие рынка арендного жилья, формирование комфортной городской среды.

<sup>8</sup> Компания КБ «Стрелка» предоставляет услуги по стратегическому консалтингу в области комплексных городских решений и пространственного планирования. В структуру компании входят Центр антропологических исследований, Центр городской экономики, Центр городского планирования и Центр GIS-исследования.

в городе его жителей. В итоге, пространственное развитие сводится преимущественно к архитектурно-планировочной организации городского пространства. Это, в свою очередь, отражается и на принимаемых программах в сфере жилищного строительства и развития городской среды.

Например, КБ «Стрелка» – один из лидеров разработки программ по благоустройству городов – концентрируется на объемно-пространственных регламентах (например, требования к внешнему облику застройки – высота, первые этажи, допустимые отделочные материалы) и правилах размещения вывесок. Из 223 проектов «Стрелки» на данный момент реализовано лишь 26, 8 находятся в процессе реализации. По мнению многих экспертов, причиной такой ситуации является то, что предлагаемые проекты в своем большинстве носят самый общий характер, они оторваны от реальных проблем конкретной территории, не учитывают и финансовые ограничения в реализации проектов.

Одним из показательных примеров здесь является Москва, которая тратит сегодня на благоустройство по 250 млрд руб. в год. Конечно, это улучшает внешний облик столицы, однако для многих жителей Москвы гораздо важнее были бы дополнительные вливания в финансирование таких сфер как медицина, ЖКХ, дороги. А эти факторы в существующей методике не учитываются.

Часть информации, передаваемой из регионов, и вовсе *не отражает реального положения дел*: ряд субъектов заявили, что в их городах нет граждан, проживающих в аварийном жилье. И таких городов, в соответствии с полученными Минстроем сведениями, оказалось 246. Проверка этих данных показала, что только в 25 городах представленные сведения соответствуют действительности [21]. И это только по одному показателю.

Интересная ситуация возникает с показателем обеспеченности жильем, где чисто формально лидируют небольшие города Подмосковья, которые являются, по сути, спальными районами столицы.

По словам Н. Зубаревич, представленный «индекс» является чудом бюрократического искусства и отражает некую «среднюю температуру по госпиталю». Очевидно, что невозможно сравнивать по критерию зеленых насаждений русский Север и Якутию. Недопустимыми являются и сравнения Дальнего Востока и городов Золотого кольца России по насыщенности объектами культурного наследия [21].

Вызывает множество вопросов и применение самой балльной оценки при определении индекса развития городской среды. Как известно, балльная система, позволяя соотносить уровень развития различных видов комфортности, не является безупречной. По результатам исследований ученых из МГУ им. М.В. Ломоносова, к наиболее серьезным недостаткам любой балльной методики можно отнести: усредненность интегрального показателя (недостаточное развитие каких-либо видов может компенсироваться высокими показателями уровня развития других); при балльной оценке неизбежны два варианта: или виды комфортности должны считаться равными по значимости для населения, или их значение должно быть дифференцировано путем введения коэффици-

ентов — «весов»; суммарный показатель интегрального уровня природно-экологической комфортности в баллах зависит от числа учтенных видов комфортности<sup>9</sup>.

### «Умный город»

Важнейшей составляющей Нацпроекта «Жилье и городская среда» является совокупность направлений развития городских пространств, которая сегодня получила название система «умный город» или «инновационный город». Этот тренд сегодня представляет собой общемировую тенденцию. Согласно определению ООН, инновационный город использует «цифровые технологии для повышения уровня жизни, эффективности деятельности и оказания услуг в городе, а также развития конкурентоспособности при обеспечении удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений в экономических, социальных, культурных и природоохранных аспектах» [22].

Понятие «умный город» фокусирует внимание на значимости новых информационных и коммуникационных технологий во всех сферах жизни и прежде всего в сфере управления инфраструктурой больших городов. Не менее важной составляющей «умного города» является реальное участие местных сообществ, всего населения в определении ключевых направлений развития города. В такой ситуации население становится *не просто объектом управления, но и активным его субъектом*, участником в определении направлений локального развития.

Можно выделить несколько ключевых моментов, позволяющих говорить об «умном городе». Это внедрение электронного правительства, создание инвестиционно привлекательной среды, устойчивое развитие, экологические инновации.

На сегодняшний день насчитывается 100 городов Северной Америки, 60 городов Европы, 40 городов Азии, 20 городов Южной Америки и 10 городов Ближнего Востока, где принципы «умных городов» получили наибольшую реализацию [23]. По оценкам специалистов, Сингапур, Нью-Йорк, Токио и Лондон инвестируют в программы «умный город» более 1 млрд долл. каждый. По прогнозам аналитической компании *IDC*, мировые расходы на технологии и инициативы по созданию интеллектуальной городской среды (*Smart City*) в 2019 г. вырастут на 17,7% по сравнению с 2018 г. и достигнут 95,8 млрд долл.<sup>10</sup>

Наибольшее финансирование в 2019 г. привлекают инициативы по использованию больших данных в сфере охраны общественной безопасности, создания умных транспортных систем, отказоустойчивой энергетической и городской инфраструктуры. Существенные вложения ожидаются также на направлениях, связанных с экономическим развитием и вовлечением граждан в общественную жизнь, устойчивым планированием и управлением.

Среди сценариев использования технологий «умного города», на которые будут выделяться самые значительные ассигнования, специ-

<sup>9</sup> URL: [https://www.msu.ru/projects/amv/doc/h1\\_1\\_1\\_5\\_nim\\_3.pdf](https://www.msu.ru/projects/amv/doc/h1_1_1_5_nim_3.pdf)

<sup>10</sup> В 2019 г. мировые расходы на программы «умный город» приблизятся к \$96 млрд (см. URL: <http://www.dailycomm.ru/m/46296/>).

алисты перечислили фиксированное видеонаблюдение, передовой городской транспорт, интеллектуальные системы уличного освещения и системы управления дорожным движением. По оценкам *IDC*, на их долю придется 34% от общей суммы расходов. При этом быстрее всего в период с 2017 по 2022 гг. будут увеличиваться инвестиции в оснащение полицейских носимыми устройствами, включая «умное» обмундирование, смарт-гарнитуры и очки, а также «умные» кобуры.

Одним из лидеров в этой сфере сегодня является Китай, где к 2020 г. общий объем инвестиций в «умные города» должен превысить 500 млрд юаней [24]. В 150 километрах от столицы Китая города Пекина возводится «умный город» Сино-Сингапур Тяньцзинь – результат совместного сотрудничества Китая и Сингапура. Создаваемый город реализовывает намерения двух государств по борьбе с изменением климата, защите окружающей среды и сохранению ресурсов.

Во Франции на сегодняшний день насчитывается 27 «умных городов», численность населения 15 из которых – менее 250 тыс. чел. 81% городов (или 22 города) запустили проекты открытых данных (например, касающихся общественного транспорта), гарантирующие свободный доступ для бизнеса и населения к цифровой информации. Речь идет об информации, которая позволяет, с одной стороны, формировать услуги, приспособленные к потребностям населения, а, с другой, – оценить качество принимаемых политических решений. Среди других популярных проектов во французских городах – партисипаторные механизмы. Например, в 10 из 27 коммунах проводится работа по совершенствованию механизмов участия населения в управлении [25].

Во многих городах Франции идет переход на умные сети. В 11 из них имеется по крайней мере по одному проекту или эксперименту умных электросетей. 12 городов или территорий приступили к созданию публичных сетей *Wifi*. Речь идет о бесплатном доступе для всех и с любого места в муниципалитетах с беспроводным интернетом. В 2019 г. появились новые направления создания «умных городов» – платформы анализа данных, которые позволяют местным сообществам собирать и анализировать огромные массы данных, в первую очередь в сфере общественного транспорта. Среди других направлений, находящихся на подъеме, – развитие Интернета вещей и *5G*.

В России система «умный город» реализуется в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика» и рассчитана на пять лет. В июле 2017 г. Правительством РФ была принята программа «Цифровая экономика Российской Федерации», целью которой является систематическое развитие и внедрение цифровых технологий во все сферы жизни – экономику, государственное управление, социальную сферу. Согласно этой программе, создание «умных городов» определяется в качестве одной из ключевых задач развития цифровой экономики страны<sup>11</sup>. Предполагается, что объем затрат до 2024 г. составит 360 млрд руб.

<sup>11</sup> Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Официальный сайт Правительства РФ. 2017. URL: <http://government.ru/docs/28653/> (дата обращения: 10.08.2017).

Как заявлено на сайте Минстроя, проект «Умный город» направлен на повышение конкурентоспособности российских городов, формирование эффективной системы управления городским хозяйством, создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан и базируется на 5 ключевых принципах: ориентация на человека; технологичность городской инфраструктуры; повышение качества управления городскими ресурсами; комфортная и безопасная среда; акцент на экономической эффективности, в том числе сервисной составляющей городской среды. Основным инструментом реализации этих принципов является широкое внедрение передовых цифровых и инженерных решений в городской и коммунальной инфраструктуре. Цель «Умного города» состоит не просто в цифровой трансформации и автоматизации процессов, но, что главное, — в комплексном *повышении эффективности городской инфраструктуры*. На сегодняшний день реализация мероприятий проекта «Умный город» стала важным фактором, который учитывается при распределении субсидий из федерального бюджета. Особенно это касается повышения энергоэффективности многоквартирных домов. Предусмотренные мероприятия касаются городов с численностью населения более 100 тыс. чел. На сегодняшний день утвержден стандарт «умного города», куда входят такие элементы как мобильные приложения для жителей и управляющих компаний, умные детские площадки и велодорожки, «лежачие светофоры», подземные мусорные баки и т.п.

Наиболее распространенными элементами «умного города» в российских городах являются индивидуальные интеллектуальные услуги. Так, в Санкт-Петербурге и Томске были реализованы проекты интеллектуальных систем в области безопасности и устойчивого управления городским коммунальным хозяйством. В Подольске, Новом Уренгое, Ульяновске намечена реализация пилотных проектов по развитию умной энергетики.

Для внедрения интеллектуальных технологий в России наиболее привлекательными являются сферы, где преимущества их использования очевидны. К ним относятся энергетические и транспортные системы, которые позволяют реализовать сложные задачи — от оптимизации движения до повышения безопасности дорожного движения и улучшения экологической ситуации в городе, а также эффективного использования бюджетных средств [26].

Одним из пилотных регионов, которые одними из первых в стране внедряют систему «Умный город», стала Тульская область. Основной целью проекта стало повышение качества жизни горожан за счет внедрения цифровых технологий в управление городской инфраструктурой и процедуру принятия решений по развитию городов. Уже в текущем году в городе должно появиться 8 «умных» светофоров и 30 остановок с электронными информационными табло. Также заработает система интеллектуального освещения, в историческом центре появится *Wi-Fi*, будут установлены видеокамеры с возможностью распознавания не только номеров автомобилей, но и лиц прохожих. В рамках «умного» ЖКХ предполагается установка «умных приборов учета воды и тепловой энер-

гии. Уже сегодня в городе работает 70 видеодомофонов с возможностью управления со смартфона, оповещения в случае ЧС и связи с экстренными службами. Их число к 2024 г. должно увеличиться до 4 тыс. [27].

Принять участие в создании «Умного города» может каждый житель Тульской области. Идеи по развитию проекта и предложения о сотрудничестве от IT-компаний региона принимаются на специальном сайте, на котором, помимо прочего, в открытом доступе имеется вся информация, касающаяся проблем формирования инфраструктуры «умного города»<sup>12</sup>.

Важной и в какой-то степени уникальной инициативой стало создание информационного портала «Архивы Тульской области»<sup>13</sup>. Речь идет о сохранении и популяризации культурного наследия региона, обеспечении его доступности для граждан. На портале можно найти оцифрованные документы архивного фонда Тульской области, уникальные и редкие источники по генеалогии, историко-биографические сведения о конкретных лицах, данные об истории зданий, сооружений, предприятий, информацию о награждениях и другие тематические запросы. Помимо того, что этот проект сокращает сроки поиска документов, экономит время при получении соответствующих услуг, он является важным источником информации для людей, интересующихся историей своей области. Подобные инициативы являются важнейшим фактором культурного развития, способствуют повышению интереса к исторической и современной культуре региона.

\* \* \*

Анализ содержания и хода реализации национального проекта «Жилье и городская среда» позволяет говорить о том, что направления, содержащиеся в нем, касаются базовых интересов российского населения. Речь идет о расширении возможностей по приобретению жилья и формированию комфортной среды обитания.

Вместе с тем уже сегодня можно выделить три проблемные точки.

Первая – отсутствие четкости в вопросах соподчиненности целей, заявленных в стратегиях социально-экономического развития, с одной стороны, и национальных проектах, – с другой.

Вторая – недостаточная нацеленность на интересы жителей существующего индекса качества городской среды, особенно это касается реальных жилищных условий большинства населения.

Третья – ориентация на целевые субсидии в финансировании мероприятий, заявленных в различных направлениях нацпроекта, в ущерб дотациям, что резко сужает рамки самостоятельной и независимой социально-экономической политики.

<sup>12</sup> URL: <https://deconomy71.ru/>

<sup>13</sup> URL: <https://gato.tularegion.ru>

## Список литературы

1. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 37–53.
2. Порфирьев Б.Н. Императивы законодательного обеспечения реализации майского 2018 года Указа Президента Российской Федерации: пространственный аспект // ЭКО. 2018. № 9 (531). С. 177–191.
3. Одинцова А.В., Валентик О.Н. Становление системы стратегического планирования в муниципальном звене управления: доклад. М.: Институт экономики РАН, 2018.
4. Нацпроект «Жилье и городская среда» рассмотрели в Государственной Думе. URL: <http://duma.gov.ru/news/28415/>
5. Les prix de l'immobilier en hausse dans 3 capitales européennes sur 4. URL: <https://edito.seloger.com/actualites/monde/les-prix-de-l-immobilier-en-hausse-dans-3-capitales-europeennes-sur-4-article-25815.html>
6. Taux prêt immobilier/ Tendances 2018. L'observatoire Crédit Logement / CSA. URL: <https://www.observatoirecreditlogement.fr/page/taux-pret-immobilier>; La France, l'un des meilleurs pays pour faire un emprunt immobilier/14/02/2019
7. Crédit immobilier : des taux négatifs exceptionnels au Danemark // Selectra. 03.09.2019. URL: <https://selectra.info/finance/actualites/banque/credit-immobilier-taux-negatifs>
8. Носкова Е. Ставка не мешает рекордам // Российская газета. 2019. № 32 (7790). URL: <https://rg.ru/2019/02/13/dlia-rossiian-ipoteka-stala-osnovnym-sposobom-priobretenia-zhilia.html>
9. Белый дом поверил в прибавку жилплощади сильнее, чем сами строители // Коммерсант 23 октября 2019 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4117978>
10. Стройку прижало стеклянным потолком ЦБ отмечает слабость спроса населения на жилье // Коммерсант. № 182. 07.10.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4117337>
11. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне (материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2019. № 14 (728), ч. 1. С. 29. URL: <http://council.gov.ru/media/files/eoqAP6En2AenIjBWVRsAny4HaBL7nqDT.pdf>
12. Арифметика стройки. Отразится ли проектное финансирование на стоимости квадратного метра жилья? // Российская газета. 28 марта 2019 г. URL: <https://rg.ru/2019/03/28/reg-sibfo/kak-otrazitsia-proektnoe-finansirovanie-na-stoimosti-zhilia-v-sibiri.html>
13. Застройщики закупились квартирами. Объем продаж первичного жилья в России резко вырос // Коммерсант. № 141. 09.08.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4054758>
14. Решим сами // Строительная газета. 13.04.18. URL: <https://www.stroygaz.ru/publication/item/reshim-sami/>
15. Точка притяжения для всех: маленький свердловский город получил новую набережную // Будущее России. Национальные проекты. 28 сентября 2019 г. URL: <https://futuresrussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/nabereznaa-v-verhnej-ture-na-urale-otkrylas-po-rezultatam-konkursa-po-blagoustrojstvom>
16. В Верхней Туре открыли построенную по нацпроекту набережную // Российская газета. 28 сентября 2019 г. URL: <https://rg.ru/2019/09/28/reg-urfo/v-verhnej-ture-otkryli-postroennuiu-po-nacproektu-naberezhnuiu.html>
17. Татарстан направит на нацпроект «Жилье и городская среда» 5,6 млрд руб. // РИА Новости. URL: [https://ria.ru/20190816/1557574861.html?utm\\_](https://ria.ru/20190816/1557574861.html?utm_)

source=yxnews&utm\_medium=desktop&utm\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews

18. Нацпроект «Жилье и городская среда»: в Воркуте продолжается благоустройство дворовых территорий. URL: <https://gorodsreda.rkomi.ru/node/415>

19. Проекты Московской области победили на конкурсе «Жилье и городская среда-лучшие практики» // Сайт Правительства Московской области. URL: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/proekty-moskovskoi-oblasti-pobedili-na-konkurse-zhile-i-gorodskaya-sreda-luchshie-praktiki>

20. *Сергеева О.Е., Лазарева Е.Н.* Комфортная городская среда как определяющий фактор развития мегаполисов // *Общество и реформы*. 2018. № 11. С. 166–173.

21. Чудо бюрократического искусства. Индекс качества городской среды, как показатель деградации правительства Медведева // Сайт информационного агентства Ямалпро. 6.11.2019. URL: <https://www.yamalpro.ru/2019/11/06/chudo-byurokraticheskogo-iskusstva-indeks-kachestva-gorodskoy-sredyi-kak-pokazatel-degradatsii-pravitelstva-medvedeva/>

22. Показатели «умных» устойчивых городов, разработанные ЕЭК ООН–МСЭ // Европейская экономическая комиссия Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию. 2 October 2015. URL: [https://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2015/ECE\\_HBP\\_2015\\_4.ru.pdf](https://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2015/ECE_HBP_2015_4.ru.pdf)

23. *Вайкуль М.П.* Китайский опыт в сфере городской модернизации и создание системы «Умный город» // *Молодой ученый*. 2019. № 8. С. 77–80. URL: <https://moluch.ru/archive/246/56787/> (дата обращения: 26.09.2019).

24. China to Invest over RMB500 Billion in Building Smart Cities During the 13th FYP period, China Times, 19 December 2015. URL: <http://www.chinatimes.cc/article/52563.html>

25. Smart city: où sont les villes intelligentes en France. URL: <https://www.journaldunet.com/economie/services/1176221-smart-city-france/>

26. *Веселова А.О., Хацкевич А.Н., Ежова Л.С.* Перспективы создания «умных городов» в России: систематизация проблем и направлений их решения // *Вестник Пермского университета. Серия Экономика*. 2018. Т. 13. № 1. С. 75–89.

27. В Новомосковске Тульской области дан старт проекту «Умный город» // Минстрой России. URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/v-novomoskovske-tulskoy-oblasti-dan-start-proektu-umnyy-gorod/>

## NATIONAL PROJECT “HOUSING AND URBAN ENVIRONMENT” IN THE SYSTEM OF SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

*The national project “Housing and urban environment” occupies a special place among the totality of national projects because it concerns the issues, which affect every citizen of Russia. In terms of cash execution for 2018, this project is among the leaders, after health, demography and science. Despite overall positive results of the first year, still there are serious problems, which limit the opportunities for socio-economic recovery of Russia. Thus, is not fully understood the question of the correlation between the targets of national projects and the indicators of socio-economic development strategies of various levels; the substitution of grants with targeted subsidies within the framework of national projects de facto limits the independence of regions and municipalities in the implementation of their social and economic policy. In the case of the national project “Housing and urban environment” there are besides some other questions. For example, in assessing the urban environment quality index, spatial development is reduced mainly to predominantly architectural and planning organization of urban space; the prospects for new mechanisms of housing financing are not quite clear. The article analyzes the progress in the fulfillment of the national project*

*“Housing and urban environment” and summarizes the most interesting practices, including in the sphere of “smart city” development.*

**Keywords:** mortgage, housing construction, housing and urban environment, comfortable urban environment, national project, region, “smart city”

JEL: JEL: R10, R11, R58

*Дата поступления – 10.09.2019 г.*

***ОДИНЦОВА Александра Владимировна***

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

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

***ODINTSOVA Alexandra V.***

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

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

e-mail: Aleksod@yandex.ru

***Для цитирования:***

Одинцова А. Национальный проект «Жилье и городская среда» в системе пространственного развития России // Федерализм. 2019. № 4. С. 41–58.

**Виктор ЧЕРЕПАНОВ**

## **УСТАВ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД НА ПРИМЕРЕ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ**

*Устав субъекта Российской Федерации, являясь составной частью конституционного законодательства России, призван осуществлять правовое регулирование важнейших общественных отношений конституционного значения. В ходе развития регионального законодательства неизбежно возникают определенные противоречия, образующие специфические для каждого федеративного субъекта проблемы. В настоящей статье на основе предложенного автором концептуального подхода рассмотрен ряд проблемных вопросов, возникших в ходе уставного регулирования общественных отношений в Ставропольском крае. Предложено понимание источника государственной власти Ставропольского края, в качестве которого выступает народ Ставропольского края как составная часть многонационального народа Российской Федерации. Обоснована необходимость увеличения количества уставных норм, имеющих непосредственное действие, изложены доводы в пользу создания Уставного суда Ставропольского края, сформулированы новые нормативные положения, обеспечивающие стабильность краевого Устава. Изложенные в статье теоретические положения, а также предложения по их законодательному воплощению, по мнению автора, могут быть использованы при совершенствовании уставного регулирования других субъектов Российской Федерации с учетом их региональных особенностей.*

**Ключевые слова:** модельный проект Устава Ставропольского края, основополагающий характер и прямое действие Устава; учредительный характер Устава; Устав субъекта Российской Федерации, юридическое верховенство и стабильность Устава

JEL: H10, K10

12 декабря 1993 г. многонациональный российский народ путем всенародного голосования принял новую Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция) и этим актом учредил новую федеративную государственность. Впервые края, области, города федерального значения, автономные округа и автономная область *получили право собственного законодательного регулирования* в рамках конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

На основе новой Конституции в этих регионах в 1994 г. впервые были избраны свои законодательные (представительные) органы, деятельность которых во многом определила особенности их конституционного становления как субъектов РФ. Рассматривая события тех лет с позиции сегодняшнего дня и пользуясь современной юридической терминологией, можно полагать, что основным приоритетом региональной правовой политики была *конституционализация* общественного и государственного устройства субъектов Российской Федерации. Хотя такого слова тогда никто не произносил, поскольку в юридическом лексиконе подобного термина попросту не существовало.

Если под конституционализацией понимать процесс институциональной и нормативной модернизации государства и права под воздействием Конституции, при котором речь идет о заполнении актуально значимого для жизнедеятельности российского народа пространства конституционными идеями и институтами [1, с. 16], то становится понятным, что такие государственно-правовые преобразования лежали в основе деятельности всех региональных парламентов.

В этой связи важнейшим стало принятие регионами уставов. Они, будучи составной частью конституционного законодательства России и одновременно правовой основой регионального законодательства, призваны осуществлять *конституционную функцию* по правовому регулированию наиболее важных общественных отношений конституционного значения, являясь в этой связи *основными законами* соответствующих субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Однако в процессе 25-летнего развития регионального законодательства неизбежно возникали определенные социальные противоречия, образующие специфические для каждого федеративного субъекта проблемы<sup>2</sup>. В настоящей статье с учетом научных разработок в этой области [2–5] предложен авторский концептуальный подход, на основе которого (на примере Ставропольского края) сделана попытка научного осмысления современного состояния уставного регулирования с постановкой проблемы, ее анализом и поиском возможных путей решения.

### ***Постановка проблемы***

Начнем с того, что автору довелось быть в гуще событий того удивительного и интересного времени (работал на различных уровнях публичной власти – от администрации Президента Российской Федерации, Правительства и Государственной Думы Ставропольского

---

<sup>1</sup> Понимание Устава как *Основного Закона* субъекта Российской Федерации, имеющего юридическое верховенство в региональной правовой системе, является общепринятым в теории конституционного права [2–5]. В законодательстве многих регионов (Алтайский и Ставропольский края, Амурская, Владимирская, Калининградская, Омская, Оренбургская, Орловская, Рязанская, Саратовская, Тамбовская, Томская, Тульская и Челябинская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) Устав прямо поименован как *Основной Закон* субъекта Российской Федерации.

<sup>2</sup> Под проблемой в теории социального познания понимается некое противоречие, требующее своего разрешения; проблема рассматривается как особая его форма [6, с. 36–42; 7, с. 71–74; 8, с. 112–113].

края до администрации города Ставрополя), когда создавалась правовая система одного из субъектов Российской Федерации – Ставропольского края. Таким образом, мне посчастливилось вместе с моими коллегами участвовать в формировании краевого законодательства, в том числе в разработке первой редакции краевого Устава, принятого в сентябре 1994 г.

За прошедшие годы Устав (Основной Закон) Ставропольского края *претерпел существенные изменения* в результате внесения множества различных, порой весьма спорных поправок, продиктованных в ряде случаев сиюминутными политическими интересами. Нередко краевая Дума очередного созыва и новый губернатор считали необходимым начинать свою деятельность с пересмотра *«под себя»* краевого Устава<sup>3</sup>. В этой связи за истекший период действовало 38 различных редакций Устава, в которых происходило постепенное и неуклонное «выхолащивание» его текста. Действующая редакция имеет *большое количество пробелов*, не регулирует многие общественные отношения конституционного значения, в значительной части является формальным и декларативным документом, *не соответствующим требованиям* к Основному Закону Ставропольского края<sup>4</sup>.

Необходимо также подчеркнуть, что Устав представляет собой не только юридический, но и идеологический документ, на основе которого должно формироваться мировоззрение, осуществляться воспитание и обучение подрастающего поколения. Однако в связи с декларативностью и пробельностью действующей редакции эта важнейшая идеологическая функция не реализуется. Устав, как правило, не изучается в школах и вузах Ставропольского края, не имеет массового издания и распространения среди населения. Поэтому многие жители региона не знакомы с положениями Основного Закона региона, на территории которого проживают.

В итоге возникло реальное противоречие между фактическими общественными отношениями конституционного значения и положениями Устава, призванного осуществлять их правовое регулирование, но не выполняющего должным образом свое конституционное предназначение. Данное противоречие составляет *важнейшую конституционно-*

---

<sup>3</sup> В рамках статьи не представляется возможным перечислить все подобные случаи. Приведем лишь один, но, наш взгляд, достаточно яркий пример, который касается многочисленных изменений Устава по поводу разделения власти между губернатором и правительством Ставропольского края. В первой редакции краевого Устава (1994 г.) было установлено, что губернатор, являясь высшим должностным лицом Ставропольского края, возглавляет правительство Ставропольского края. В 1997 г. по предложению *вновь избранного* губернатора приняты уставные поправки, согласно которым наряду с губернатором введена должность председателя правительства Ставропольского края, осуществляющего непосредственное руководство правительством, которое, так же как и губернатор, наделялось правом законодательной инициативы в Думе Ставропольского края. В 2000 г., в соответствии с очередными поправками в Устав, губернатор вновь возглавил краевое правительство. В 2012 г. эти должности были снова разделены, поскольку по предложению *нового* губернатора внесены поправки в Устав, согласно которым правительство возглавил вице-губернатор Ставропольского края. В 2013 г. *очередной* губернатор опять поменял краевой Устав и снова возглавил правительство Ставропольского края.

<sup>4</sup> В ходе дальнейшего изложения будут приведены многочисленные примеры пробельности и декларативности действующей редакции краевого Устава.

*правовую проблему*, требующую решения. Не исключено, что подобная проблема имеет место и в других регионах страны, поскольку обозначенное противоречие, по нашему мнению, имманентно историческому процессу развития регионального законодательства.

Было бы ошибкой утверждать, что возникшая проблема не осознавалась на уровне краевой власти. Наоборот, она была предметом острых дискуссий как в правительстве, так и в Думе Ставропольского края. Однако ее решение всегда откладывалось «*на потом*», до лучших времен. Происходило то, что знаменитый физик Поль Дирак образно называл «заметанием мусора под ковер».

Так, в конце 2007 г. была создана специальная Уставная комиссия по пересмотру уставных положений, состоявшая из двух рабочих групп: в одну входили представители законодательной власти, а в другую – сотрудники исполнительной власти, в числе которых был и автор этих строк, работавший тогда в правительстве Ставропольского края. Однако комиссии удалось обсудить лишь ряд самых общих положений, поскольку в условиях финансово-экономического кризиса 2008 г. возникли более важные задачи, требующие безотлагательного решения.

Однако сегодня набор накопившихся проблем и противоречий столь велик, что настало время для расчистки правовых завалов путем принятия нового Устава, а не методом его точечных поправок [3, с. 46].

Автором настоящей статьи *разработан модельный проект* Устава Ставропольского края, размещенный на информационном портале «Конституционно-правовой форум» для широкого обсуждения научно-экспертным сообществом [9].

Концептуальный подход, положенный в основу указанного проекта, исходит из того, что Устав субъекта Российской Федерации для своего юридического бытия в качестве Основного Закона должен обладать, по крайней мере, пятью основными юридическими свойствами:

- учредительным характером;
- основополагающим характером;
- прямым действием;
- юридическим верховенством;
- региональной правовой системой, стабильностью.

Рассмотрим кратко (в разрезе выделенных юридических свойств Устава) основные проблемные вопросы, возникающие при уставном регулировании общественных отношений конституционного значения. Обозначим также допустимые пути решения и поговорим о возможности их законодательного воплощения.

### ***Учредительный характер Устава субъекта РФ***

Учредительный характер Устава заключается в том, что им, в соответствии с Конституцией, определяется конституционно-правовой статус субъекта РФ, закрепляется его общественное и государственное устройство и устанавливается, т.е. *учреждается, система региональных органов государственной власти*.

Учредительный характер Устава предопределен особым субъектом правотворчества, от имени которого он принимается. В этой связи возникает вопрос об источнике и носителе учредительной власти, посредством которой определяется конституционно-правовой статус субъекта РФ и учреждается региональная система органов власти. Поскольку источником власти российского государства в целом является весь российский народ, постольку источником государственной власти субъекта РФ представляется обоснованным считать его народ как составную часть всего многонационального российского народа<sup>5</sup>. При таком подходе представляется полезным обратиться к концепции публичной власти, разработанной В.Е. Чиркиным [11; 12], согласно которой народ субъекта РФ рассматривается как территориальный публичный коллектив, который, являясь источником *своей* власти, учреждает органы *своей* власти. В этой связи возникает необходимость определить перечень показателей, при наличии которых можно говорить о принадлежности граждан к территориальному публичному коллективу.

Очевидно, что факт нахождения российского гражданина на территории субъекта РФ еще не свидетельствует о его принадлежности к региональному публичному коллективу<sup>6</sup>. При рассмотрении регионального публичного коллектива как социально-территориальной общности проживающих на территории субъекта РФ российских граждан, объединенных устойчивыми производственными, политическими и духовно-нравственными связями и отношениями, резонно полагать, что включенность в такие общественные отношения, объединяющие людей *в целостный социальный организм*, как раз и может свидетельствовать об их принадлежности к региональному сообществу. Очевидно, что к членам такого сообщества следует относить только тех, кто законно находится в субъекте РФ, осуществляя регистрацию по месту жительства или временного пребывания на его территории. В отношении последней категории возможно дополнительное требование в виде определенного срока проживания в регионе. Это, например, может быть один год, по истечении которого приехавший в субъект РФ и зарегистрированный на его территории по месту пребывания становится членом регионального публичного коллектива.

Таким образом, источником государственной власти субъекта Российской Федерации, по нашему мнению, необходимо считать его народ как составную часть многонационального народа Российской Федерации, состоящий из жителей субъекта РФ. К ним относятся российские граждане, постоянно или преимущественно проживающие на его территории.

---

<sup>5</sup> По-видимому, словосочетание «народ Ставропольского края» звучит несколько непривычно и странно. Это связано с тем, что в общественном сознании понятие «народ» воспринимается прежде всего в этнографическом значении, как этническая общность. Как обоснованно отмечает Т.Я. Хабриева, «для целей этнографии народ – это население, имеющее свой особенный уклад жизни, традиции и обычаи, сохранившиеся уникальные черты психического склада, оригинальную культуру и т.д., а для конституционного права – общность, являющаяся источником государственной власти» [10, с. 17].

<sup>6</sup> Так, на Кавказские Минеральные Воды, расположенные в Ставропольском крае, ежегодно приезжают миллионы граждан для лечения и отдыха. Но они не входят в состав народа Ставропольского края, который избирает губернатора и депутатов краевой Думы.

С учетом сказанного *постоянно проживающими* в субъекте РФ следует признавать граждан, зарегистрированных по месту жительства на его территории. Прибывшие для временного проживания считаются *преимущественно проживающими* и, соответственно, жителями региона по истечении одного года с момента регистрации по месту пребывания на его территории. Тогда правом избирать в региональные и местные органы власти, участвовать в региональном и местном референдуме должны обладать граждане, постоянно или преимущественно проживающие в конкретном субъекте Федерации, не ограниченные в активном избирательном праве федеральными законами.

Именно такие методологические положения закреплены в модельном проекте Устава Ставропольского края.

### ***Основополагающий характер и прямое действие Устава субъекта РФ***

Основополагающий характер Устава выражается в том, что его положениями регулируются наиболее важные общественные отношения, составляющие основы государственного и общественного устройства субъекта РФ. Однако при этом должны закрепляться не декларативные положения, у которых отсутствует регулятивное воздействие на общественные отношения, а правовые нормы *прямого действия*, что обуславливает необходимость рассмотрения этих взаимосвязанных юридических свойств Устава совместно.

Говоря о прямом действии Устава, необходимо отметить, что в теории конституционализма, как известно, различаются две формы прямого действия конституционных норм – непосредственное и опосредованное, в основе разграничения которых лежат различные уровни правового регулирования: конституционными нормами и нормами текущего законодательства [13, с. 130–137]. Применительно к Уставу как региональному конституционному акту это выглядит следующим образом. Все уставные нормы имеют прямое действие, регулируя определенные общественные отношения, наделяя их участников определенными правами и обязанностями, предусматривая ответственность за неисполнение возложенных обязанностей. Однако уставные нормы при их прямом действии могут реализовываться как непосредственно, так и опосредовано – путем конкретизации в иных законодательных актах.

К примеру, некоторые нормы ст. 24 Устава Ставропольского края непосредственно регулируют отношения, связанные с выборами краевых депутатов, и не могут быть изменены обычными законами:

- Дума Ставропольского края состоит из 50 депутатов, избираемых сроком на пять лет;
- краевым депутатом может быть избран российский гражданин, достигший 21 года, обладающий в соответствии с федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание на территории другого государства.

Данные уставные нормы имеют прямое и *непосредственное действие* и не нуждаются в конкретизации другими законодательными актами. Однако эта же статья содержит норму, согласно которой порядок выборов депутатов устанавливается краевым законом. Такая норма имеет *прямое действие*, но для регулирования общественных отношений, связанных с указанными выборами, требует своей конкретизации в отдельном законодательном акте. Норма действует на эти общественные отношения посредством принятого на ее основе обычного, ординарного, краевого закона «О выборах депутатов Думы Ставропольского края». Поскольку на уставном уровне закрепляются наиболее важные правовые нормы конституционного значения, которые не могут быть изменены в упрощенном порядке путем принятия обычных законов, постольку возникает вопрос: какие из них, имеющие непосредственное действие, подлежат закреплению именно в Уставе, а не в текущем региональном законодательстве?

По нашему глубокому убеждению, в Уставе для его конституирования в качестве Основного Закона субъекта РФ, необходимо предусмотреть значительный массив правовых норм, имеющих непосредственное действие при минимуме отсылочных положений. Остановимся на основных из них на примере модельного проекта Устава Ставропольского края в разрезе его структурных составляющих, к которым относятся шесть глав этого законопроекта.

**Глава 1** закрепляет Основы общественного и государственного устройства Ставропольского края, под которыми понимается совокупность правовых норм, закрепляющих устои, важнейшие исходные начала, основные принципы, на которых построена вся жизнедеятельность государственного образования под названием «Ставропольский край».

В Основах общественного и государственного устройства Ставропольского края как составной части конституционно-правового института Основ конституционного строя Российской Федерации осуществляется конкретизация конституционных принципов организации общественного и государственного устройства применительно к данному региону. В их числе выделим федерализм, приоритет прав и свобод человека и гражданина, народовластие, единство и разделение государственной власти, правовое государство, которые имеют региональные особенности своего отражения в модельном проекте.

**Конституционный принцип федерализма** получает конкретизацию в ст. 1, которая, определяя конституционно-правовой статус Ставропольского края, содержит ряд норм, дополняющих действующую редакцию Устава:

- возможность договорного разграничения компетенции между федеральными и краевыми органами государственной власти;
- полнота краевой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения;
- право опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

- уточненный и расширенный перечень полномочий Ставропольского края по предметам его ведения.

**Конституционный принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина** получает свою конкретизацию в ст. 2 и 8.

Так, в ст. 2, во-первых, закреплено, что *каждому*, находящемуся на территории Ставропольского края, обеспечиваются и гарантируются все конституционные права и свободы. Во-вторых, определено, что *для жителей края* за счет средств его бюджета могут быть установлены дополнительные гарантии осуществления и защиты их прав и свобод<sup>7</sup>. Особое внимание уделено правовой возможности ограничения прав и свобод *законами Ставропольского края*. С учетом правовых позиций Конституционного и Верховного Суда закреплены следующие положения:

- права и свободы человека и гражданина *могут быть ограничены законом Ставропольского края*, но только в пределах, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, соразмерно и пропорционально конституционным целям, закрепленным ч. 3 ст. 55 Конституции<sup>8</sup>;
- установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи за счет средств бюджета Ставропольского края осуществляется законами Ставропольского края на основе *принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства*<sup>9</sup>.

**Конституционный принцип народовластия** получает конкретизацию в ст. 3, содержащей ряд новых норм, дополняющих действующую редакцию Устава:

- конституирование народа Ставропольского края в качестве источника его государственной власти, экспликация данного понятия и определение субъектов активного избирательного права на территории Ставропольского края (подробное обоснование дано при рассмотрении учредительного характера Устава);
- постулирование конституционно-правовой ответственности депутатов и выборных должностных лиц перед народом Ставропольского края с закреплением возможности их отзыва избирателями;
- создание условий для расширения непосредственного участия жителей Ставропольского края в выдвижении кандидатов на краевых и муниципальных выборах, решении важнейших вопросов государственного и муниципального управления (народная, в том числе законодательная инициатива, наказы избирателей, отзыв депутатов и выборных должностных лиц);

<sup>7</sup> Так, Законом Ставропольского края от 27.12.2012 г. № 123-кз «О мерах социальной поддержки многодетных семей» за счет средств краевого бюджета установлены дополнительные социальные права для многодетных семей, проживающих на территории Ставропольского края (на получение жилых помещений по договорам социального найма; бесплатное предоставление земельных участков для индивидуального жилищного или дачного строительства; первоочередной прием детей в дошкольные учреждения и др.).

<sup>8</sup> Абзац 4 п. 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда от 04.04.1996 г. № 9-П; Определение Верховного Суда от 17.10.2007 г. № 19-Г07-22.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда от 24.05.2001 г. № 8-П.

- закрепление *обязанности* органов краевой и муниципальной власти выносить важнейшие вопросы социально-экономического развития на публичное обсуждение с опубликованием его итогов для всеобщего сведения<sup>10</sup>.

**Конституционный принцип единства и разделения государственной власти** получает конкретизацию в ст. 4, содержащей ряд норм, дополняющих действующую редакцию краевого Устава:

- органы законодательной, исполнительной и судебной власти не только самостоятельны в пределах своих полномочий, но и *взаимодействуют между собой, уравновешивая друг друга*;
- судебную власть Ставропольского края осуществляют суды Ставропольского края, к которым относятся мировые судьи и Уставный суд Ставропольского края (подробное обоснование необходимости создания Уставного суда дается ниже при рассмотрении юридического верховенства Устава);
- в осуществлении краевой государственной власти участвуют государственные органы Ставропольского края, к которым относятся Избирательная комиссия и Контрольно-счетная палата Ставропольского края.

**Конституционный принцип правового государства** получает конкретизацию в ст. 5, в которой наряду с нормами действующей редакции Устава:

- закреплено понятие «законодательство Ставропольского края» и раскрыто его содержание;
- определено, что краевой Устав, закрепляя общественное и государственное устройство Ставропольского края, осуществляет *непосредственное и стабильное* регулирование наиболее значимых общественных отношений, которое не может быть изменено иными краевыми законами;
- установлено, что неисполнение краевого законодательства влечет юридическую ответственность, предусмотренную федеральными и краевыми законами<sup>11</sup>.

**Глава 2 «Дума Ставропольского края»**, закрепляя основы статуса краевой Думы и краевых депутатов и порядок принятия краевых законов, содержит ряд норм, дополняющих действующую редакцию Устава.

**Избирательные системы, на основе которых избираются краевые депутаты.** Эти положения в связи с основополагающим характером и прямым действием Устава относятся к вопросам конституционного значения и подлежат закреплению *уставными* нормами, которые не мо-

<sup>10</sup> На наш взгляд, такое раскрытие *принципа народовластия* при его законодательном воплощении позволит значительно расширить участие населения Ставропольского края в управлении краевыми делами.

<sup>11</sup> Такая конкретизация *принципа правового государства* в Уставе Ставропольского края закрепляет необходимость *непосредственного* правового регулирования наиболее значимых общественных отношений именно *уставными* нормами, а не нормами обычного краевого закона. Кроме того, предлагается на уставном уровне закрепить необходимость юридической ответственности за неисполнение краевого законодательства, что представляется исключительно важным в обеспечении правопорядка.

гут быть изменены путем принятия обычных законов. В настоящее время краевая Дума, состоящая из 50 депутатов, избирается с применением мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, на основе которых формируется по 50% депутатского корпуса. Каждая из них имеет свои достоинства и недостатки.

Начнем с *мажоритарной системы*, основными достоинствами которой, как известно, являются учет мнения большинства и персонификация избранного депутата. Однако недостатки используемой в регионе разновидности *относительного большинства* перевешивают ее достоинства, поскольку при этом не учитываются голоса, поданные за других кандидатов, что приводит к искажению народного волеизъявления, как это, к примеру, имело место, во-первых, на выборах краевой Думы второго созыва (1997 г.). Тогда за кандидата, победившего по Промышленному одномандатному избирательному округу № 10, проголосовали 15,07% избирателей, принявших участие в голосовании (при явке 38,36%). Вряд ли итоги таких выборов можно считать представительными, поскольку избранного депутата не поддержало абсолютное большинство принявших участие в голосовании (84,93%), а за него проголосовали лишь 5,7% от общего числа всех избирателей ( $38,36\% \times 15,07\% = 5,7\%$ ). Во-вторых, на довыборах краевой Думы третьего созыва по ессентукскому одномандатному округу № 5 (2002 г.), когда за победившего кандидата проголосовали 19,31% принявших участие в голосовании (при явке 36,25%). Избранного депутата не поддержало абсолютное большинство принявших участие в голосовании (80,69%), а за него проголосовали лишь около 7% от общего числа всех избирателей ( $36,25\% \times 19,31\% = 6,99\%$ ).

Перечень подобных примеров можно продолжить. Однако и так ясно, что для того, чтобы обеспечить представительность краевой Думы с учетом мнения различных групп населения, используемая мажоритарная система *относительного большинства* по одномандатным округам не во всем подходит.

Рассматривая другие разновидности мажоритарной системы, отметим, что система *абсолютного большинства*, создавая возможность проведения второго тура, является многозатратной и вряд ли применима, поскольку влечет за собой значительные бюджетные расходы. В этой связи *предпочтительна* (при формировании соответствующей части депутатского корпуса) разновидность мажоритарной системы с использованием *многомандатных избирательных округов*<sup>12</sup>.

Рассмотрим особенности использования *пропорциональной системы*, достоинство которой состоит в том, что она позволяет избирать Думу, состав которой *в идеальном варианте* адекватно отражает политический плюрализм общества и представляет интересы различных групп населения. Однако эти достоинства проявляются лишь при наличии

<sup>12</sup> Она применяется, например, на выборах Думы города Пятигорска, когда две трети депутатского корпуса избирается по 11 двухмандатным округам. Анализ выборов действующей городской Думы (2016 г.) показывает, что за двух победивших кандидатов в двухмандатных округах проголосовало подавляющее число избирателей, принявших участие в выборах: от 67 до 91%.

партий, в совокупности адекватно отражающих интересы различных социальных групп и социальных слоев. Поскольку существующие политические партии не отражают волю значительной части российского общества<sup>13</sup>, постольку это достоинство проявляется не в полной мере и в значительной части перевешивается недостатками пропорциональной системы, к числу которых, в первую очередь, относятся три.

Первый. Отчуждение народа от участия в выдвижении кандидатов, поскольку единственными субъектами выдвижения кандидатов на пропорциональных выборах оказываются политические партии, а жители Ставропольского края, образующие народ Ставропольского края (на выборах, которые являются высшим непосредственным выражением его власти), лишены конституционной возможности непосредственного выражения своей воли путем выдвижения кандидатов.

Второй. Неперсонифицированность выборов, которая заключается в том, что избиратель голосует не за конкретных людей, а за партийный список кандидатов, многих из которых он не знает и не в состоянии оценить их пригодность для депутатской деятельности.

Третий. Отказ избранных депутатов от мандатов, когда известные люди включаются в партийные списки не для того, чтобы стать депутатами, а в целях привлечения голосов избирателей к данной партии. Они активно участвуют в агитационной деятельности, обходя тем самым запрет для лиц, замещающих государственные должности и должности государственной службы, участвовать в агитации. В случае избрания они отказываются от мандатов, уступая место следующему кандидату из того же партийного списка. Результаты подобных выборов не соответствуют воле народа, поскольку граждане голосуют за одних людей, а мандаты получают другие лица, порой неизвестные избирателям. Здесь имеет место *злоупотребление пассивным избирательным правом*, поскольку такие лица действуют в противоречии с целевым назначением пассивного избирательного права: представлять избирателей и выражать волю народа в краевой Думе.

Поскольку устранение двух недостатков пропорциональных выборов (неперсонифицированность и отчуждение народа от выдвижения кандидатов) возможно лишь *на федеральном уровне*, в модельном проекте предлагается *на краевом уровне*:

- уменьшить применение пропорциональной системы на выборах депутатов до определенного федеральным законом минимального уровня в 25% от общего состава Думы, что при ее действующей численности составляет 13 чел.;
- на выборах той части краевой Думы, которая формируется по мажоритарной системе, использовать ее многомандатную разновидность;
- установить, что депутатский мандат, от которого отказывается победивший кандидат, передается другому партийному списку.

<sup>13</sup> Так, результаты исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения за неделю до выборов депутатов действующей Государственной Думы седьмого созыва, показали, что 25%, т.е. ¼ населения страны не разделяют взгляды ни одной из политических партий [14].

В этой связи возникает вопрос о численности Думы Ставропольского края, которая с учетом сказанного может быть увеличена до 52 чел., из которых 13 депутатов избирается по пропорциональной системе, а 39 депутатов – по тринадцати трехмандатным округам (один округ – 3 депутата). Именно такая избирательная модель закреплена в ст. 11 модельного проекта.

**Концепция полусвободного депутатского мандата**, закрепленная ст. 12, согласно которой депутат обязан выполнять предвыборную программу и указы избирателей, поддерживать связь с избирателями, отчитываться о своей деятельности, выполнении предвыборной программы и наказов избирателей. За неисполнение и ненадлежащее исполнение своих обязанностей к депутату могут быть применены меры конституционно-правовой ответственности в виде досрочного прекращения полномочий по решению краевой Думы, а также путем отзыва избирателями.

**Расширены полномочия Думы по участию в формировании краевого Правительства и контролю за его деятельностью** (ст. 15). Закреплено, что Дума дает согласие губернатору на назначение первых заместителей председателя правительства (как определено в действующей редакции Устава), а также руководителей краевых органов в сфере финансов, экономического развития, дорожного хозяйства и транспорта и вправе рассматривать вопрос о недоверии указанным лицам. Коррупционные дела последних лет в отношении ряда должностных лиц правительства Ставропольского края подтверждают необходимость усиления парламентского контроля за его деятельностью.

**Расширен состав субъектов права законодательной инициативы**, в который включены жители Ставропольского края при осуществлении ими народной инициативы (ст. 17 – обоснование приведено выше).

**Глава 3 «Губернатор Ставропольского края. Правительство Ставропольского края»**, закрепляя основы статуса губернатора, краевого правительства и организации их деятельности, содержит ряд норм, дополняющих действующую редакцию Устава.

**Концепция полусвободного губернаторского мандата** (ст. 21). Наряду с полномочиями закреплены *отсутствующие* в действующей редакции Устава *обязанности губернатора перед народом*, избравшим его на эту должность, за неисполнение которых он может быть отозван избирателями. В этой связи сформулирован текст присяги, которую губернатор приносит народу Ставропольского края при вступлении в должность (ст. 20).

**Глава 4 «Государственные органы Ставропольского края»**, определяя положение Избирательной комиссии и Контрольно-счетной палаты в системе государственной власти Ставропольского края, закрепляет основы их правового статуса, который детально регламентируется отдельными краевыми законами, принимаемыми на основе уставных норм.

**Глава 5 «Местное самоуправление в Ставропольском крае»**, закрепляя основы организации местного самоуправления, содержит ряд норм, дополняющих действующую редакцию Устава. Во-первых, подчеркнуто, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Ставропольского края.

Во-вторых, установлено, что наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Ставропольского края осуществляется краевыми законами *по согласованию* с органами местного самоуправления.

**Заключительная глава 6 «Изменение Устава Ставропольского края»** коренным образом отличается от текста действующей редакции Устава. Детальное обоснование ее основных положений изложено ниже при рассмотрении стабильности Устава субъекта Российской Федерации.

Юридическое верховенство Устава в краевой правовой системе означает *его высшую юридическую силу* по отношению к текущему законодательству, соответственно, законы и иные правовые акты, принимаемые в Ставропольском крае, не должны противоречить его Уставу. Эти положения закреплены в действующей редакции. Однако *правовые гарантии верховенства Устава* в краевой правовой системе *отсутствуют* в связи с отсутствием в Ставропольском крае Уставного суда. Поскольку вопрос о несоответствии законодательных и иных нормативных актов, принимаемых краевыми и муниципальными органами власти, Уставу Ставропольского края не подсуден федеральным судам и может рассматриваться только Уставным судом<sup>14</sup>, то положения Устава о его юридическом верховенстве, не обеспеченные судебным нормоконтролем, представляются декларативными, неработающими и мертвыми нормами. В отсутствии такого контроля уставные положения не являются обязательными для текущего правотворчества, следовательно, и сам краевой Устав не может считаться Основным Законом Ставропольского края.

В этой связи в ст. 4 модельного проекта Устава Ставропольского края осуществлено конституирование Уставного суда как самостоятельного и независимого судебного органа, который осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

### ***Стабильность Устава субъекта РФ***

Стабильность Устава, претендующего на роль Основного Закона субъекта Российской Федерации, означает его длительное действие без внесения существенных изменений в уставный текст. Стабильность Устава как имманентное свойство Основного Закона обусловлена тем, что его положения, закрепляя общественное и государственное устройство субъекта Российской Федерации, *являются своеобразным фундаментом* всего регионального государственного образования. Если из этого фундамента постоянно вытаскивать или заменять базовые для его жизнедеятельности правовые блоки, государственное здание не будет устойчивым в своем функционировании.

Конституционно-правовой анализ уставного регулирования в Ставропольском крае показывает, что *возникло реальное противоречие* между необходимостью стабильности Основного Закона и практи-

<sup>14</sup> Абзац второй п. 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда от 16.06.1998 г. № 19-П «О толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации».

кой его произвольного изменения в силу тех или иных политических устремлений. В этой связи в целях укрепления стабильности Устава в его модельном проекте сконструирована специальная Гл. 6 «Изменение Устава Ставропольского края», в которой закреплен ряд новых базовых положений.

Установлены два правовых режима внесения изменений в текст Устава: поправки и пересмотр Устава.

1. Положения гл. 2, 3, 4, 5 Устава могут быть изменены путем внесения соответствующих поправок в Устав Ставропольского края.

2. Положения гл. 1 Устава, закрепляющей Основы общественного и государственного устройства Ставропольского края, и положения гл. 6 Устава, определяющей порядок внесения изменений в Устав, не могут быть изменены путем внесения поправок; если возникла необходимость внесения изменений в эти главы, осуществляется пересмотр действующего Устава с принятием его новой редакции.

3. Для рассмотрения предложений о поправках и пересмотре Устава создается постоянно действующая Уставная комиссия.

4. Предложения о поправках к Уставу, получившие одобрение Уставной комиссии, за исключением случаев приведения его положений в соответствие с Конституцией и федеральными законами, подлежат официальному опубликованию с проведением по ним публичных слушаний.

5. Поправки принимаются, если за них проголосовало не менее трех четвертей, а при приведении положений Устава в соответствие с Конституцией и федеральными законами — двух третей установленного числа депутатов.

6. При необходимости внесения изменений в гл. 1 и 6 Устава осуществляется пересмотр Устава с подготовкой новой редакции. Этот законопроект публикуется для всеобщего сведения и выносится на публичное обсуждение, с учетом результатов которого рассматривается в Думе и может быть принят, если за него проголосовало не менее трех четвертей установленного числа краевых депутатов.

7. Краевой закон о принятии нового Устава Ставропольского края вступает в силу по истечении 30 дней со дня его официального опубликования.

### ***Вместо заключения***

Завершая разговор об уставном регулировании общественных отношений конституционного значения, следует отметить, что изложенный концептуальный подход не является истиной в последней инстанции. В научно-экспертном сообществе у различных его представителей возможно иное уставное правопонимание, что естественно и обосновано в условиях многообразия научной и политической мысли. В настоящей статье сделана попытка лишь обозначить некоторые проблемные вопросы и пригласить коллег к обсуждению вопроса о том, каким быть Уставу субъекта Российской Федерации. Необходимость в такой дискуссии, как представляется, назрела давно.

### Список литературы

1. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 240 с.
2. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М.: Янус-К, 2000. 336 с.
3. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. 366 с.
4. Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. проф. В.А. Кряжков. М.: Городец-издат, 2002. 864 с.
5. Цалиев А.М. Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования. М.: Формула права, 2007. 191 с.
6. Здравомыслов А.Г. Методология и процедура социологических исследований. М.: Мысль, 1969. 205 с.
7. Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. М.: Добросвет, Университет, 1998. 596 с.
8. Рабочая книга социолога. М.: Либроком, 2015, 480 с.
9. Модельный проект Устава Ставропольского края. URL: <http://legal-sense.ru/wp-content/uploads/2019/02/Модельный-проект-Устава.pdf>
10. Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. 288 с.
11. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 336 с.
12. Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 208 с.
13. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 560 с.
14. Рейтинг политических партий. URL: <https://2016.wciom.ru/>

### THE CHARTER OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION: THE CONCEPTUAL APPROACH ON THE EXAMPLE OF THE STAVROPOL TERRITORY

*The Charter of the Subject of the Russian Federation, being an integral part of the constitutional legislation of Russia, is intended to carry out legal regulation of the most important public relations of constitutional significance. In the course of development of regional legislation, certain contradictions inevitably arise, forming problems specific to each federal subject. Based on the conceptual approach proposed by the author, this article considers a number of problematic issues that arose during the statutory regulation of public relations in the Stavropol Territory. An understanding of the source of the government of the Stavropol Territory, which is the people of the Stavropol Territory as part of the multinational people of the Russian Federation, has been proposed. The necessity of increasing of statutory rules that have direct effect has been substantiated, the arguments in favor of the creation of the Charter Court of the Stavropol Territory have been presented, new regulations to ensure the stability of the Charter of the Stavropol Territory have been formulated. The theoretical provisions set forth in the article, as well as proposals for their legislative implementation, according to the author, can be used to improve the statutory regulation of other subjects of the Russian Federation, taking into account their regional characteristics.*

**Keywords:** constitutive character of the Charter, Charter of the Subject of the Russian Federation, legal supremacy and stability of the Charter, fundamental character and direct action of the Charter, Model Draft of the Charter of the Stavropol Territory

JEL: H10, K10

*Дата поступления* – 22.07.2019 г.

**ЧЕРЕПАНОВ Виктор Алексеевич**

доктор юридических наук, профессор, академик РАН, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры Государственного и муниципального управления и права;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ставропольский государственный аграрный университет» / Зоотехнический пер., 12, г. Ставрополь, 355017.

e-mail: sigma45@yandex.ru

**CHEREPANOV Victor A.**

Dr. Sc. (Law), Professor, Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Honored lawyer of the Russian Federation, professor of the Department of state and municipal management and law;

Stavropol State Agrarian University / 12, Zootechnicheskiy Lane, Stavropol, 355017.

e-mail: sigma45@yandex.ru

**Для цитирования:**

Черепанов В. Устав субъекта Российской Федерации: концептуальный подход на примере Ставропольского края // Федерализм. 2019. № 4. С. 59–74.

Ян ВАСЛАВСКИЙ

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

*В России и за рубежом государственно-частное партнерство превратилось в постоянно повторяемый слоган. Его связывают с формами организации экономической кооперации государства и частного бизнеса, позволяющими государству развивать капиталоемкую общественную инфраструктуру, экономя бюджетные средства и ориентируясь на опыт частных инвесторов, а частным инвесторам – расширять «безрисковую» сферу своих капиталовложений и под патронажем государства получать стабильную прибыль в долгосрочном периоде. Однако и в России, и в других стран мира практика ГЧП-проектов расширяется достаточно медленно. Особенно это касается общественно значимой инфраструктуры несмотря на то, что она является мощным драйвером экономического роста в будущем. В этой связи и с учетом дефицитности государственных финансов особую актуальность приобретает проблема формирования условий, необходимых для обеспечения мультипликационного эффекта бюджетного финансирования общественной инфраструктуры, которое является важнейшей предпосылкой обеспечения интересов частных инвесторов, включая институциональных игроков.*

**Ключевые слова:** бюджетный дефицит, государственно-частное партнерство, капитальные расходы бюджета, общественно значимые инфраструктурные проекты, формальные институты

JEL: E22, H54

В экономической науке нет более важной проблемы, нежели определение роли государства в экономическом развитии страны и выделение факторов, способствующих повышению эффективности его деятельности. Приоритетное значение эта проблема приобрела вследствие упрочения тенденции замедления темпов экономического развития практически во всех странах мира и укоренившейся неэффективности действий государства, нацеленных на их ускорение. В этих условиях понимание закономерностей организации эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса как партнеров по ускорению экономического роста многократно возрастает.

Это подтвердили и участники Всемирного экономического форума в сентябре 2017 г., которые единодушно признали разнообразные фор-

мы организации государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в качестве драйвера устойчивого развития (*Sustainable Development Impact Summit*) стран мира в среднесрочной перспективе. Более того, они напрямую связали механизмы партнерства государства и частного бизнеса с достижением целей устойчивого развития (*Sustainable Development Goals*) глобальной экономики к 2030 г.

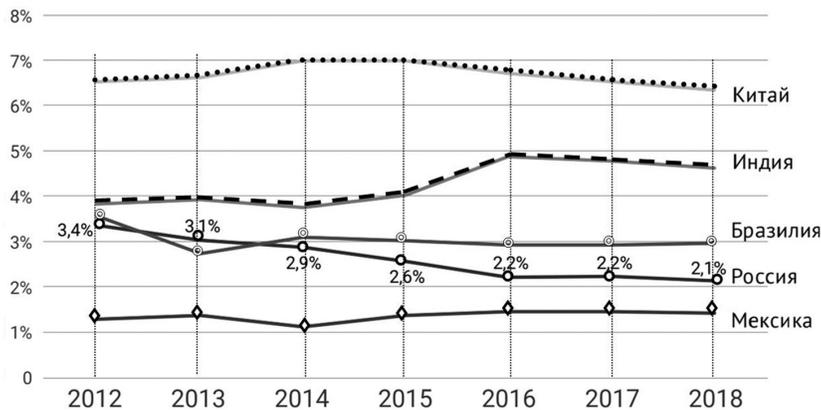
В этом контексте автор обосновывает необходимость использования потенциала ГЧП в реализации проектов в сфере общественно значимой инфраструктуры. На примере России показано, что при соответствующем институциональном обеспечении развития разнообразных форм ГЧП, оно способно не только сократить бюджетные расходы, но и увеличить макроэкономический эффект от привлечения инвестиций частного сектора в общественно значимую инфраструктуру.

### ***Некоторые итоги развития ГЧП в современном мире***

Глобальный кризис начала XXI в. проявил фундаментальный вопрос о необходимости адекватного институционального обеспечения долгосрочных инвестиций в экономику как основного фактора устойчивого развития стран мира. Особую роль здесь играет институт ГЧП, позволяющий реализовывать крупные инвестиционные проекты, направленные на формирование современной инфраструктуры. Международные агентства, включая МВФ, оценили рост мировой экономики в 2018 г. на уровне 3,6% как очень скромный. Однако в среднесрочной перспективе они прогнозируют его дальнейшее сокращение [1]. В этих условиях развитие инфраструктуры *становится ключевым фактором* ускорения роста глобального ВВП [2].

Эксперты Всемирного банка утверждают, что в 2018 г. глобальный экономический рост не превысил 3%, и в этих условиях развитие инфраструктуры становится ключевым фактором его обеспечения [2].

Традиционно финансирование общественной инфраструктуры осуществлялось в основном за счет бюджетных средств органов власти всех уровней. Это объясняется тем, что обеспечение необходимого количества и качества общественных услуг изначально было вменено в обязанность государства. Однако по мере роста объемов общественных товаров и услуг во всех странах усугублялась проблема хронического дефицита бюджетов государства и государственного долга. Пределы заимствований государства на финансовом рынке обычно ограничиваются на законодательном уровне, что вынуждает правительства искать пути сокращения текущих расходов бюджета без ущерба для сферы общественных благ и услуг, дабы не прибегать к внутренним или внешним займам для финансирования его дефицита. Именно этим объясняется наблюдаемая в последние годы тенденция сокращения бюджетных инвестиций в инфраструктурные проекты в большинстве стран мира (см. рис. 1). В этих условиях на повестку дня встал вопрос об *институциональном обеспечении развития общественной инфраструктуры* за счет притока частных инвестиций.



**Рис. 1. Объем инвестиций в инфраструктуру по некоторым странам мира в 2012–2018 гг., в % от ВВП**

Источник: [3, с. 15].

Эта общая для большинства стран проблема характерна и для России: по оценкам Всемирного банка, для обеспечения высоких темпов экономического роста в стране общие расходы на инфраструктуру в перспективе должны увеличиться до 4–5% ВВП в год (и превысить 4 трлн руб.) [3]. В ситуации, когда ни фондовые рынки, ни большинство российских коммерческих банков не могут адекватно выполнить функции по аккумулярованию сбережений и их трансформации в производственные инвестиции, а государству не удается поддерживать инвестиционно-инновационные процессы, как и раньше, следует ожидать возрастания роли долговых финансовых обязательств при реализации инфраструктурных проектов [4; 5].

Масштабное строительство и реорганизация общественной инфраструктуры на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном) возможно только в рамках системы взаимодополняющего долгосрочного финансирования со стороны:

- властных структур;
- институциональных инвесторов;
- инвесторов частных.

Все вложения в инфраструктуру в стране (и государственные, и частные), по нашей оценке, составляли в 2018 г. 5,9% ВВП, или 5,7 трлн руб. Минимальная дополнительная потребность инфраструктуры, по нашим расчетам, в 2020 г. достигнет 3 трлн руб., а для развития отрасли и экономики в целом необходимо порядка 6,5 трлн руб. Пока заложенные в бюджет суммы в течение трех лет не перекрывают даже минимальную потребность.

В России емкость рынка инфраструктурных ГЧП-проектов ежегодно растет практически на четверть с 2016 г. по настоящее время [6]. При этом объем инвестиционных обязательств частных партнеров вырос почти в 1,5 раза до 1,3 трлн руб. соответственно [7]. Однако потенциальная величина рынка инфраструктурных ГЧП-проектов *значительно больше* и оценивалась в 2,3 трлн руб. в 2017 г. При этом более четверти его сегмента представлено спросом на частные инвестиции. По экспертным

оценкам, обеспечить минимальный уровень развития страны возможно путем рыночного предложения не менее 300–500 ГЧП-проектов разных стоимостей в течение 5–10 предстоящих лет общей стоимостью как минимум в 6 трлн руб. [8].

Развитие механизмов привлечения частного капитала связано со стимулированием финансовых вложений в инфраструктуру средств институциональных инвесторов, с развитием разнообразных механизмов ГЧП, развитием рынка ценных бумаг и созданием ликвидного рынка инструментов рыночного финансирования инфраструктурных проектов. При этом *неизбежно будет расти роль финансового сектора* в обеспечении ресурсной базы инвестиций.

### ***Специфика государства в качестве партнера частного бизнеса по рыночным транзакциям***

Партнерство государства с частным бизнесом имеет существенные особенности по сравнению с частно-частным партнерством.

В современной рыночной экономике одновременно сосуществует множество разнообразных форм организации транзакций между частными компаниями (иерархиями). Разнообразие потенциальных форм партнерства государства и частного бизнеса в реализации обменных операций также велико. Однако *специфика ГЧП* предопределяется тем, что все его формы опосредуют транзакции с общественными благами, а финансирование их производства и предложения вменено в обязанность государства.

Отношения партнерства государства с частным бизнесом могут принимать разнообразные формы и имеют существенные особенности по сравнению с отношениями внутри самого частного сектора.

Таким образом, с теоретической точки зрения *доминирующая функция государства* как субъекта экономических отношений связана с производством и предложением общественных благ. Причем это обязательство перед обществом само же общество и вменило в обязанность государства. В отличие от частных благ эти блага обладают свойствами неконкурентности при их потреблении и неисключаемости из доступа к их потреблению. М. Блауг уточнял, что «их потребление может быть только совместным и равным: чем больше достается одному домохозяйству, тем больше, а не меньше, достается любому другому» [9, с. 549]. Производство общественных благ связывается как с социально значимыми отраслями, так и с отраслями, которые относятся к числу стратегически важных. Будучи, как правило, включенными в состав государственной собственности, они финансируются за счет средств государственного бюджета.

Помимо вышеназванных свойств общественных благ, их особенностью является то что в этих благах нуждается все общество без исключения, но при этом их производство не представляет интерес для частного бизнеса (или, если и представляет, то небольшой). Это зачастую связано с тем, что, как правило, инвестирование в производство общественных благ либо не приносит прибыли, либо приносит ее в очень

длительной перспективе и часто только при условии, что государство создаст особые условия, при которых частный бизнес сможет реализовать свой коммерческий интерес. В результате роль государства в его партнерстве с частным бизнесом в сфере общественных благ и услуг сводится к определению их необходимого количества и качественных параметров.

От государства зависят особенности конкурентных механизмов организации ГЧП в транзакциях, связанных с реализацией экономических и социальных функций государства. Другими словами, будучи мегарегулятором, оно как партнер по транзакции вынуждено имитировать рынок при организации экономических отношений с частным бизнесом. Так формируется *квазирынок как область функционирования ГЧП*, на котором и реализуются транзакции с общественными благами и услугами. Другими словами, кооперация государства и частных компаний в реализации экономических функций государства в части транзакций с общественными благами связано с необходимостью *нивелировать «провалы» государства* и использовать для этих целей преимущества рыночных форм организации экономической деятельности. Именно такую интеграцию усилий государства и частнопредпринимательских организаций в реализации транзакций с общественными благами принято называть государственно-частным партнерством.

При этом цель частных фирм не изменилась: они стремятся минимизировать транзакционные издержки для целей максимизации своей прибыли (чистых доходов). Целью государства также является минимизация транзакционных издержек, но для более эффективного использования выделенных обществом финансовых ресурсов (бюджетных доходов) для производства необходимого количества общественных благ должного качества.

### ***Транзакционные издержки – основной фактор многообразия форм организации ГЧП***

Формы государственно-частного партнерства в производстве общественных благ и услуг многообразны. Однако все они нацелены на *минимизацию транзакционных издержек*. Этот постулат очень важен, поскольку именно он объясняет объективное стремление и государства, и частного бизнеса объединить усилия в экономической сфере. Минимизация транзакционных издержек – это то, что единит мотивы и государства, и бизнеса при диаметральной противоположности их конечных целей (у государства – рост социально-экономической эффективности на макроуровне, у частного бизнеса – максимизация прибыли на микроуровне). Такое совпадение интересов партнеров в рамках ГЧП позволяет создавать предпосылки для ускорения темпов социально-экономического развития и роста благосостояния всего общества.

Итак, важнейшей категорией в трактовке отношений государственно-частного партнерства является категория *транзакции*, которую Дж. Коммонс считал «... наименьшей единицей измерения институциональной экономики» [10, с. 652]. В условиях увеличения многообразия

форм неперсонифицированных рыночных обменов как продавцы, так и покупатели сталкиваются со значительными издержками по организации актов купли – продажи своих товаров, которые Р. Коуз назвал «транзакционными» (от слова транзакция – рыночная сделка) [11]. С. Чен связывал «транзакционные издержки» с издержками организации обмена, которых не могло бы быть в экономике Робинзона Крузо [12, с. 52].

Доля транзакционных издержек в стоимости товара сегодня велика, а постоянное появление новых их разновидностей предопределяет *тенденцию их перманентного увеличения*. В связи с этим партнеры по транзакциям вынуждены согласовывать свои действия для минимизации транзакционных издержек. «Вечность» проблемы увеличения видов рассматриваемых издержек «увекочивает» феномен партнерства экономических агентов в рыночном обмене. Партнеры будут всегда стремиться к тем механизмам, которые будут оптимизировать транзакционные издержки. В свою очередь, многообразие видов специализации и кооперации при организации рыночных транзакций делают практически безграничным набор форм организации партнерства, позволяющих минимизировать все новые и новые элементы транзакционных издержек.

***Реализация рыночного партнерства: обмен правомочиями собственности как функция изменения транзакционных издержек***

Многообразие форм партнерства обусловлено не только необходимостью минимизации разнообразных транзакционных издержек. В значительной степени оно связано с соответствующими изменениями правомочий собственности на объект рыночной транзакции. Д. Норт доказал, что цепочку зависимостей в процессе организации транзакций предопределяют изменения в экономических издержках и выгодах партнеров по рыночным транзакциям, которые генерируют дальнейшую дифференциацию правомочий собственности на объект обмена и необходимую для этого структуру формальных институтов [13, с. 73–74]. Другими словами, институционализация форм обмена между партнерами, включая ГЧП, предопределяется изменениями транзакционных издержек.

При этом, по мнению родоначальника экономики права Р. Познера, «юридические правила должны подражать рынку (эволюционно возникшим неформальным ограничениям)» или, «... способствовать установлению такого распределения прав собственности, которого достигал бы рынок при отсутствии транзакционных издержек» [14, с. 802]. В данном контексте формальные институты подчинены цели обеспечения прогресса рыночных отношений только в том случае, если права собственности специфицированы (институционализированы) государством и направлены на минимизацию транзакционных издержек партнеров по сделкам. Именно в этом смысле Р. Познер наделял двойким содержанием свое понимание системы формальных институтов как институционального имитатора рынка. Согласно позитивной теории

Р. Познера, система существующих институтов должна быть наиболее эффективной из всех возможных, а в категориях нормативной теории эту систему необходимо постоянно реформировать для целей достижения критерия эффективности.

Таким образом, понятие «собственность» целесообразно трактовать не в качестве цельной, неделимой категории, а в виде набора прав, которым распоряжается лицо (называемое собственником), как участник обмена экономической деятельностью и ее результатами [15]. Этот момент исключительно важен для трактовки условий реализации партнерства государства и частного бизнеса. Установив, что потенциальной сферой кооперации государства и частного бизнеса является сфера общественно значимых благ и услуг, необходимо было выделить из всего многообразия их целей ту, которая объективно обеспечивает их стремление к партнерству [16].

Эту мысль Х. Демсец выразил следующим образом: «Когда на рынке заключается сделка, обмениваются два пучка прав собственности. Пучок прав обычно прикрепляется к определенному физическому благу или услуге, но именно ценность прав определяет ценность обмениваемых товаров: вопросы, относящиеся к формированию и структуре компонентов пучка прав, предшествуют вопросам, которыми, как правило, заняты экономисты. Экономисты обыкновенно принимают пучок прав как данный и ищут объяснение, чем определяются цена и количество подлежащего обмену товара, к которому относятся эти права» [15, с. 347].

Речь идет о стремлении минимизировать трансакционные издержки, что невозможно сделать, если не трактовать собственность как комплекс правоотношений. Именно их партнеры могут делегировать друг другу для того, чтобы организовать такое сопровождение трансакций, при котором трансакционные издержки стремятся к минимуму [17].

### ***Бюджетные ограничения национальных государств и возможности государственных финансов***

Необходимость расширения и углубления партнерского взаимодействия государства и частного бизнеса в современных условиях многократно возросла в связи с общей тенденцией замедления темпов экономического развития практически всех стран мира и неэффективностью действий национальных государств по его ускорению.

Новое столетие ознаменовалось фундаментальными изменениями в функциях государства в национальных экономиках, количественные и качественные параметры которых до сих пор не получили удовлетворительного объяснения исследователей [18]. А между тем все более значительная часть национальных ВВП перераспределяется через механизм государственных финансов.

Так, например, динамика государственных доходов развитых стран мира в долях от ВВП демонстрирует их устойчивый рост в период с 2010 по 2020 гг. (см. табл. 1). Исключением является только Дания, которую отличают самые высокие среди развитых стран мира

доходы государства, оцениваемые в 2010 г. на уровне 54,0%, а в 2020 г. — 50,6% ВВП. Во всех остальных странах этой группы доли доходов государства в ВВП устойчиво возрастали в рассматриваемом периоде: во Франции, например, с 49,6 до 51,7% ВВП, а в США — с 29,1 до 30,8% ВВП (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

*Доходы консолидированных бюджетов развитых стран, 2010–2020, в % от ВВП*

	2010	2015	2018	2019	2020
Australia	32,0	34,6	35,1	35,2	35,5
Austria	48,4	49,9	48,9	48,9	48,9
Belgium	49,3	51,3	50,4	50,1	49,9
Canada	38,4	39,8	39,4	39,5	39,5
Denmark	54,0	53,3	51,3	50,8	50,6
France	49,6	53,1	53,5	52,2	51,7
Germany	43,0	44,5	45,4	45,5	45,5
Italy	45,6	47,7	46,7	47,5	47,5
United Kingdom	35,3	35,6	36,7	36,7	36,6
United States	29,1	31,6	30,7	30,4	30,8
Global Average	34,9	36,5	36,3	36,1	36,4
G20 Advanced	33,7	35,7	35,4	35,3	35,5

Источник: [19, p. 111].

Что касается бюджетных расходов, которые обеспечивают государству выполнение его обязательств перед обществом, то тенденция их изменения за период с 2010 по 2020 г. имеет противоположную, в сравнении с вышеописанной, направленность [20] (см. табл. 2).

Так, за период с 2010 по 2020 г. доли государственных расходов в ВВП развитых стран мира сокращаются: в Дании — с 56,7 до 50,9% ВВП; во Франции — с 56,4 до 50,9% ВВП; в США — с 40,0 до 37,9% ВВП.

Судя по данным таблиц 1 и 2, государства в развитых странах мира стремятся сбалансировать доходы и расходы своих бюджетов относительно ВВП посредством механизма государственных финансов. Это связано с хроническим дефицитом бюджета этих стран, который косвенно свидетельствует о *неэффективном расходовании значительной части ВВП*, поступающей ежегодно в казну государства. Негативные последствия для национальной экономики связаны с увеличением государственного долга.

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированных бюджетов развитых стран, 2010–2020, в % от ВВП**

	2010	2015	2018	2019	2020
Australia	37,1	37,4	36,8	36,3	35,7
Austria	52,8	51,0	49,2	49,0	49,1
Belgium	53,3	53,8	51,7	51,4	51,1
Canada	43,2	39,9	40,3	40,3	40,2
Denmark	56,7	54,8	52,1	51,3	50,9
France	56,4	56,7	55,9	55,3	53,7
Germany	47,3	43,9	44,0	43,8	43,8
Italy	49,9	50,3	48,2	48,4	47,8
United Kingdom	44,7	39,8	38,5	38,3	37,9
United States	40,0	35,2	36,0	36,3	37,9
Global Average	42,6	39,1	39,0	38,9	38,8
G20 Advanced	42,0	38,5	38,6	38,6	38,5

Источник: [19, p. 112].

Таким образом, разнонаправленные тенденции изменения государственных доходов и расходов относительно ВВП в развитых странах мира делают очевидной проблему *неэффективности деятельности государства* как с точки зрения текущего выполнения обязательств, так и с позиции ее мультипликации в параметрах накопленного государственного долга относительно ВВП (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Развитые страны: чистый долг консолидированного бюджета государства, 2010–2020 гг., в % от ВВП**

	2010	2015	2018	2019	2020
Australia	3,9	17,8	19,2	18,7	17,3
Austria	60,5	58,0	51,9	49,4	47,5
Belgium	88,4	93,1	88,6	87,1	85,7
Canada	26,8	27,7	27,4	26,6	25,7
Denmark	15,1	16,2	16,5	16,4	16,1
France	73,5	86,5	87,0	86,9	85,8
Germany	60,9	51,2	41,5	38,1	35,1
Italy	104,7	119,5	118,5	116,5	114,1
United Kingdom	68,4	79,6	79,6	79,6	79,6
United States	70,1	80,5	81,4	82,7	76,2
Global Average	69,6	75,7	75,0	74,5	74,1
G20 Advanced	75,7	81,0	80,6	80,4	80,0

Источник: [19, p. 114].

Судя по параметрам чистого долга, накопленного всеми уровнями государственной власти в ведущих странах мира за период с 2010 г. по 2020 г., его величина в конце анализируемого периода позволяет поставить вопрос об общей угрозе государства как субъекта, расходующего значительную часть ВВП, созданного в рамках национальных государств. Действительно, к 2020 г., по прогнозам, только Дания (16,1% ВВП), Австралия (17,3% ВВП) и Канада (25,7% ВВП) смогут значительно сократить доли ВВП, в которых оцениваются долги государства в общих результатах годовой деятельности всего национального общества. По данным экспертов МВФ, в среднем этот показатель по всем развитым странам мира прогнозируется на уровне 80% ВВП, включая, например, 114,1% ВВП для Италии, 85,8% для Франции, 76,2% для США.

Поскольку несбалансированность системы государственных финансов в большей или меньшей степени типична для всех стран мира, можно ставить универсальный вопрос о *неэффективности деятельности современного государства* хотя бы в части хронического дефицита своего бюджета. Однако в современной экономике эту проблему следует анализировать в контексте универсальной тенденции замедления темпов роста всей глобальной экономики, включая развитые страны мира. Если в 2018 г., по данным МВФ, мировая экономика продемонстрировала экономический прирост на уровне в 3,6%, то уже в 2019 г. эксперты МВФ понизили прогноз по росту глобального ВВП в 2019 г. с 3,3% до 3,2%, а в 2020-м — с 3,6% до 3,5% соответственно [21]. Причем годовые показатели прироста экономики развитых странах мира прогнозировались еще более скромными, не превышающими 2% к 2020 г. (см. рис. 2).

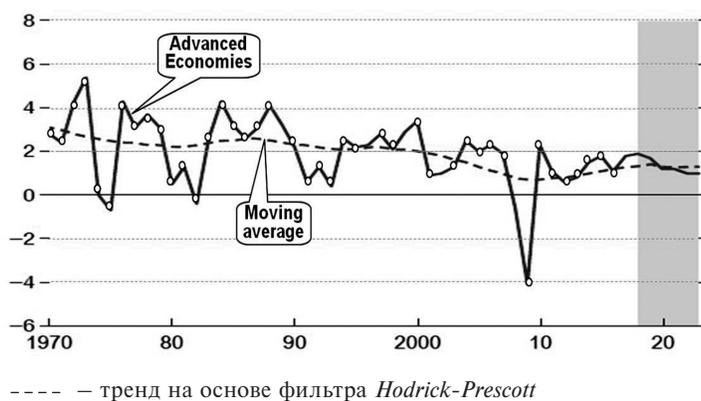


Рис. 2. Рост реального ВВП на душу населения, 1970–2020 гг., %

Источник: [19, p. 24]. .

Все приведенные выше данные позволяют высказать следующую гипотезу: если государство перераспределяет от 30 до 50% ВВП через систему государственных финансов в свою пользу и неэффективно использует эти средства, то его вклад в торможение экономического развития своей страны можно оценить на уровне этих долей бюджетных доходов и расходов в ВВП.

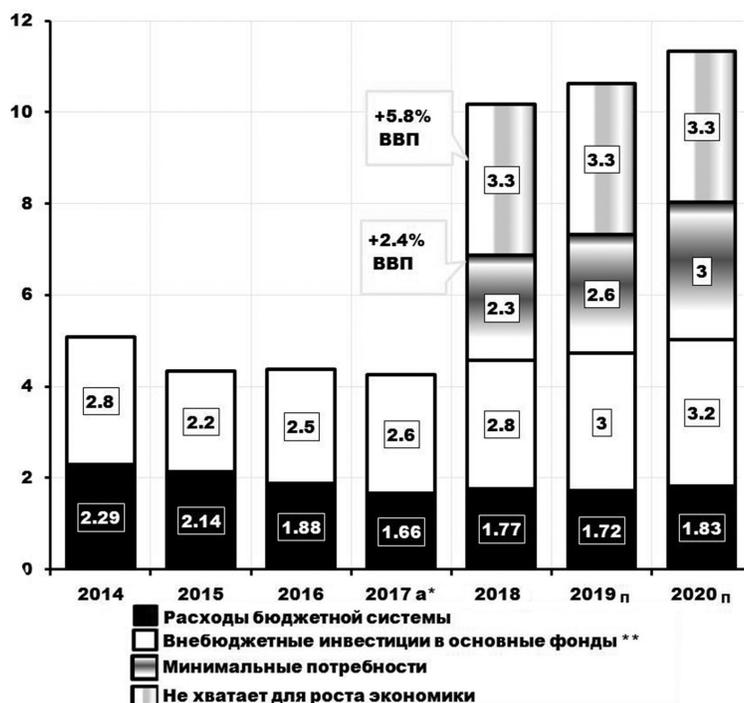
**Финансирование ГЧП-проектов в сфере общественной  
инфраструктуры для целей экономического роста**

Другими словами, вклад национальных государств в динамику экономического развития своих стран можно оценить позитивно в случае ее ускорения и негативно – в случае ее замедления. Именно эти аргументы предопределили многократно возросшую значимость выбора факторов, которые способны повысить эффективность деятельности государства (хотя бы в части его бюджетных расходов). Не случайно, этой проблеме был посвящен первый саммит Всемирного экономического форума, который состоялся в сентябре 2017 г. На нем обсуждался механизм обеспечения устойчивого развития (*Sustainable Development Impact Summit*) стран мира, который единодушно был связан, в том числе с разнообразными формами организации ГЧП. По мнению экспертов, только механизмы партнерства государства и частного бизнеса позволят к 2030 г. достигнуть целей устойчивого развития (*Sustainable Development Goals*) и реализовать положения Парижского соглашения по климату. Такую значимость ГЧП следует трактовать в контексте необходимости формирования и расширения организационных структур партнерства (сотрудничества, кооперации) государства и частного бизнеса, потенциал которых огромен, а степень реализации незначительна.

Особенно остро проблема развития ГЧП стоит в странах с развивающимися рынками. В России, например, эксперты были едины во мнении, что годовой прирост ВВП в 2018 г. не превысил 1,5–1,7%. Однако оказались совершенно неожиданными оценки Росстата, в соответствии с которыми годовой прирост ВВП в 2018 г. достиг 2,3% [22]. Прогноз социально-экономического развития РФ как база для обоснования Федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020–2021 гг. предусматривает два его варианта – базовый и консервативный. В базовом сценарии в 2019 г. рост ВВП ожидается на уровне 1,3%. В последующие годы, благодаря реализации национальных проектов, проведению пенсионной реформы и осуществлению ряда мер, способствующих повышению инвестиционной активности, прогнозируется годовой прирост ВВП до 2% в 2020 г. и до 3% в 2021 г. [23]. Что же касается западных экспертов, то представители Всемирного банка прогнозируют рост российской экономики в 2019 г. на 1,8%, а специалисты ОЭСР ухудшили ранее сделанный прогноз роста ВВП России в 2019 г. с 1,8% до 1,6%. В этом случае Россия в перспективе до 2020 г. будет вдвое уступать средним темпам прироста глобальной экономики. Причем факторы роста российской экономики останутся практически неизменными, но их вклад в динамику ВВП заметно уменьшится вследствие сокращения отдачи от масштаба. На этом фоне повышение эффективности государства за счет привлечения частных инвесторов к решению общественных проблем и экономии средств государственного бюджета может послужить весомой предпосылкой повышения показателей экономического роста России [24].

Однако финансовые проблемы реализации инфраструктурных проектов в России стоят очень остро (см. рис. 3). Помимо этого, воз-

возможности расширения ГЧП наталкиваются на значительный пласт организационных проблем, решение которых требует фундаментальных научных обоснований.



\* Расчет инвестиций в инфраструктуру в денежном выражении сделан по ежемесячным отчетам Федерального казначейства. При оценке инвестиций не учитывались расходы на оборонный сектор и взносы в уставные капиталы госкомпаний.

\*\* Внебюджетные вложения в инфраструктуру оценивались на основе данных о структуре инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности: этот показатель был очищен от расходов на строительство недвижимости, инвестиций, которые делают промышленные предприятия, обрабатывающие производства, сельскохозяйственный сектор, от финансовых операций и торговли. В эту категорию вошли инвестиции госбанков и госкомпаний, частного бизнеса, инвесторов из-за рубежа.

**Рис. 3. Динамика структуры финансирования инфраструктурных проектов с учетом потребностей в инвестициях инфраструктуры в России за период 2014–2020 гг., трлн руб.**

Источник: [3], данные Росстата, Казначейства, World Bank.

Перспективы развития ГЧП-проектов в России связаны прежде всего с состоянием формальных институтов, созданных государством для обеспечения этого направления расходования бюджетных средств. Речь идет о характеристиках российского финансового рынка, который в совокупности с большинством российских коммерческих банков не может адекватно выполнять функции по аккумулярованию сбережений и их трансформации в производственные инвестиции. А это касается самой важной стадии реализации инфраструктурных проектов — их

финансирования. Если это не в состоянии сделать финансовый рынок и банковская система, то главная нагрузка ложится на государство, которое должно взять на себя основную долю нагрузки по инвестированию инфраструктурных ГЧП-проектов. Однако бюджетная консолидация в современных условиях лимитирует такую возможность государства, в результате оно вынуждено моделировать такие формальные институты, которые способны были бы структурировать сегмент долговых финансовых обязательств по поводу реализации инфраструктурных проектов на российском финансовом рынке [4; 5].

Масштабное строительство и реорганизация общественной инфраструктуры в стране возможны только в рамках системы взаимодополняющего долгосрочного финансирования со стороны властных структур, институциональных и частных инвесторов. Другими словами, при условии консолидации бюджетных фондов государство должно изменить структуру финансового рынка, обеспечить формальными институтами и сформировать необходимое нормативное регулирование сегмента долгового финансирования под публичные инфраструктурные ГЧП-проекты, институционализировать соответствующий инструмент опосредования отношений между участниками гибридных соглашений в форме ГЧП-проектов, например инфраструктурные облигации, определить возможность участия в пуле инвесторов для институциональных игроков и инвесторов, возвративших в страну свои капиталы в связи с антироссийскими санкциями и т.п.

Характеризуя в целом состояние сектора ГЧП-проектов в сфере инфраструктуры в России следует отметить, что, с одной стороны, спрос на профессионально подготовленные инфраструктурные проекты есть, и он значительный, включая потенциальных инвесторов, которые могли бы вложиться в них; потенциал предложения инфраструктурных проектов – фактически безграничный, учитывая состояние сохранившихся еще с советских времен инфраструктурных объектов. Однако, с другой стороны, широкомасштабного развития проектов не происходит. Главная причина – *отсутствие в стране адекватной базы формальных институтов*, способных обеспечить низкие транзакционные издержки развития таких проектов, сократить неопределенность и риски их реализации. Другими словами, речь идет о неадекватном выполнении государством функции предоставления общественных благ и услуг в форме обеспечения соответствующих формальных институтов, обеспечивающих эффективное ГЧП в сфере развития общественных инфраструктурных проектов.

### ***Эмпирические оценки***

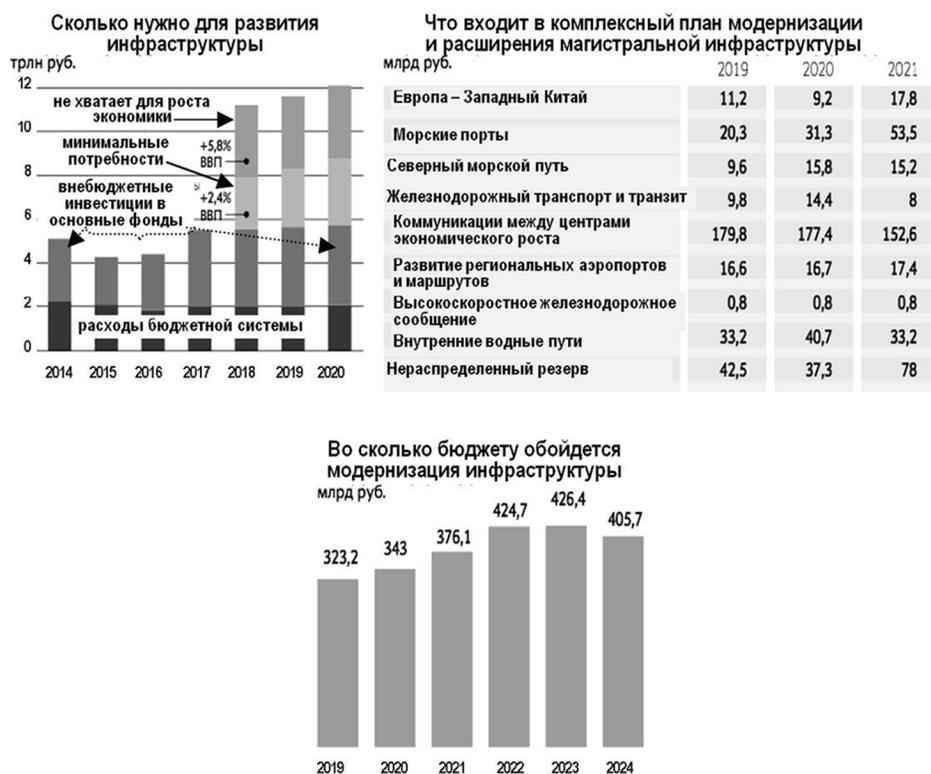
Теоретически исследуя ГЧП, автор выделил три его базовые формы, представленные такими организационными структурами (инфраструктурными матрицами) [25]:

1) квазирынок (в форме контрактной системы размещения государственного заказа (включая государственные закупки);

2) иерархия (образуется путем передачи активов, по версии Всемирного банка [26]). Она представлена российскими вертикально интегрированными структурами и компаниями с государственным участием (от 20 до 100% акционерного капитала), государственными корпорациями и институтами развития [27], а также ГУПами и МУПами;

3) гибридные соглашения (ГЧП при реализации капиталоемких общественно значимых долгосрочных проектов чаще всего в общественной инфраструктуре). Наиболее распространенной формой гибридных соглашений в России и странах мира стала концессия.

Именно с ускоренным развитием гибридных форм ГЧП связывают перспективу решения финансовых проблем государства и стабилизации роста национальных экономик. Автор сделал гипотетическую оценку того макроэкономического выигрыша, который может быть получен в России, если удастся расширить масштабы развития гибридных соглашений в сфере общественной инфраструктуры. Судя по данным *рисунка 4*, для полноценного развития национальной инфраструктуры к 2020 г. потребуется около 12 трлн руб., государство располагает финансовыми ресурсами на уровне 2 трлн руб. (1/6 часть).



**Рис. 4. Перспективы развития инфраструктуры в России за период 2019–2020 и финансовые возможности государства в 2019–2024 гг.**

Источник: [3], Проект Федерального бюджета на 2019–2021 гг.

Частные инвесторы готовы вложить в инфраструктурные проекты на условиях ГЧП почти вдвое больше (около 4 трлн руб.) в 2019–2020 гг. Но даже этих средств будет недостаточно для обеспечения роста национальной экономики в 2020 г., поскольку необходимо привлечь дополнительно еще почти 6 трлн руб. Таким образом, потенциал предложения инфраструктурных проектов на базе ГЧП практически безграничен, учитывая полную амортизацию построенных еще в СССР инфраструктурных объектов.

Следовательно, основная проблема, как ни странно, связана с *отсутствием предложения государством* профессионально подготовленных инвестиционных проектов в рамках ГЧП, необходимого институционального их сопровождения, обеспечивающего низкие транзакционные издержки и исключение рисков финансовых потерь для частных инвесторов в будущем. Другими словами, именно *государство неадекватно подходит к факторам, обеспечивающим быстрое развитие гибридных форм ГЧП*. Причем эту ситуацию можно радикально изменить, если государство переориентирует свои усилия в развитии национальной инфраструктуры со стремления увеличить бюджетные расходы на гибридные ГЧП проекты и станет развивать финансовые инструменты привлечения частных инвестиций. Сегодня амбициозной считают цель привлечения одного рубля частных инвестиций на один бюджетный рубль в инфраструктурные ГЧП проекты. Но, сделав нормативной практикой увеличение этого соотношения до 2 (или более) внебюджетных рублей на 1 бюджетный рубль, государство способно решить проблему ускоренного развития страны к 2021 г. без увеличения дефицита бюджетных средств.

По расчетам экспертов *InfraONE*, использование альтернативных форм государственной поддержки инфраструктурных ГЧП проектов привлечет дополнительные инвестиции на уровне 0,34–1% ВВП в ближайшие 3 года [3].

Автор оценил три сценария на основе согласованной государством и частным бизнесом гибридной формы организации ГЧП. Они различаются той экономической отдачей, которую может обеспечить гибридное соглашение об инфраструктурном ГЧП в случае соблюдения соотношения между бюджетными и внебюджетными инвестициями как 1 к 1; 1 к 1,5 и 1 к 3 (см. табл. 4).

Эти данные свидетельствуют о наличии значительного финансового рычага, которым может воспользоваться государство, привлекая внебюджетные инвестиции в инфраструктурные ГЧП проекты. При соотношении бюджетных и внебюджетных инвестиций как 1 к 1 капитальные инфраструктурные возможности государства только за счет федеральных источников увеличиваются в 2 раза, при соотношении 1 к 1,5 – капитальные расходы государства увеличиваются в 3 раза, а в последнем случае (при соотношении 1 к 3) потенциал капитальных бюджетных расходов возрастает в 4 раза.

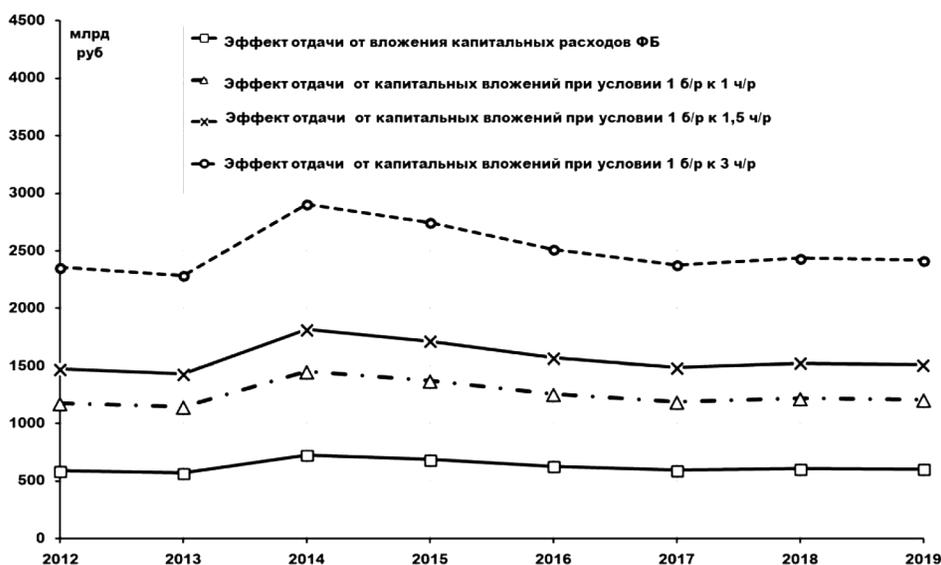
Т а б л и ц а 4

## Оценка эффекта от масштаба при различных вариантах привлечения внебюджетных средств

Год	Средняя эластичность ВВП по расходам федерального бюджета	Эффект от масштаба в случае капитальных расходов федерального бюджета, млрд руб.	Эффект от масштаба в случае капитальных расходов федерального бюджета при условии привлечения на 1 бюджетный руб., 1 внебюджетного руб., млрд руб.	Эффект от масштаба в случае капитальных расходов федерального бюджета при условии привлечения на 1 бюджетный руб., 1,5 внебюджетных руб., млрд руб.	Эффект от масштаба в случае капитальных расходов федерального бюджета при условии привлечения на 1 бюджетный руб., 3 внебюджетных руб., млрд руб.
2012	1,042343	589,716318	1179,432637	1474,290797	2358,865275
2013	1,042343	571,729627	1143,459255	1429,324068	2286,918509
2014	1,042343	726,468372	1452,936744	1816,17093	2905,873489
2015	1,042343	686,652759	1373,305518	1716,631898	2746,611036
2016	1,042343	628,574590	1257,149181	1571,436476	2514,298362
2017	1,042343	594,792800	1189,585601	1486,982002	2379,171203
2018	1,042343	609,770761	1219,541524	1524,426905	2439,083048
2019 (прогноз)	1,042343	604,559046	1209,118092	1511,397615	2418,236184

Источник: рассчитано автором на основе данных Росстата за соответствующие годы.

Если соотнести изменение финансовых возможностей государства, оперируя данными капитальных расходов федерального бюджета и сопоставить их с отдачей в показателях роста ВВП, то она будет еще выше в связи с коэффициентом эластичности ВВП по расходам федерального бюджета, который больше единицы на всем протяжении анализируемого периода. Наглядно эти соотношения представлены в динамике на *рисунке 5*.



**Рис. 5. Динамика эффекта от масштаба при различных вариантах привлечения внебюджетных средств (на 1 руб. расходов федерального бюджета)**

Источник: рассчитано автором на основе данных таблицы 4.

Проведенные расчеты доказывают исключительную *эффективность гибридных форм организации ГЧП* в реализации долгосрочных общественно значимых капиталоемких ГЧП проектов в сфере инфраструктуры. А в условиях ориентации правительства на бюджетную консолидацию развитие как базовых форм организации ГЧП, так и их разнообразных потенциально реализуемых вариантов может реально решить проблему стабилизации темпов роста российской экономики.

### Заключение

В статье разработан подход к ГЧП как к наиболее эффективному инструменту обеспечения развития общественной инфраструктуры за счет ее финансирования не столько из средств государственного бюджета, сколько путем привлечения внебюджетных фондов. В условиях замедления глобального экономического роста развитие общественной инфраструктуры на базе разнообразных форм ГЧП эксперты оценивают как важный фактор реального социального и экономического прогресса общества.

С годами потребность в ГЧП-проектах увеличивается, что обусловлено объективными обстоятельствами, к которым можно отнести следующие: дефицит бюджета и рост государственного долга, увеличение доли ВВП, перераспределяемой в пользу государства, и неэффективность ее использования в показателях годового прироста ВВП, торможение темпов экономического роста и отсутствие у государства финансовых возможностей ускоренно развивать общественную инфраструктуру, которая в условиях стагнации признана главным драйвером экономического роста.

Расширение инвестиционных проектов на базе ГЧП позволяет получить мультипликационный эффект бюджетных капиталовложений, что продемонстрировано на примере инвестирования в общественную инфраструктуру в России. При этом речь не идет об увеличении бюджетных расходов на инфраструктурные проекты. Достаточно сформировать институциональные условия, привлекательные для частных инвесторов, включая институциональных игроков, в части сокращения транзакционных издержек, повышения уверенности партнеров государства в стабильности получения долгосрочной отдачи от инвестиционных проектов в сфере общественной инфраструктуры. В результате возникает возможность довести соотношение бюджетного и частного финансирования инфраструктурных проектов пропорции 1 к 1 до соотношения 1 к 3. Это позволит решить парадоксальную для российского рынка инфраструктурных проектов ситуацию, когда спрос на профессионально разработанные инвестиционные проекты значительно превышает их предложение. И главным субъектом, разрешающим этот парадокс, является государство. К примеру, только от него зависит возможность появления на рынке инфраструктурных проектов необходимых мультифинансовых инструментов, с помощью которых можно было бы привлечь внебюджетные средства, нужные объемы которых имеются на рынке. А это требует создания необходимого институционального обеспечения, которое только и может ускорить развитие инфраструктурных ГЧП-проектов в России. Только решив множество сопутствующих проблем экономического, финансового и институционального порядка, государство сможет создать среду для развития партнерских отношений с частным бизнесом, способствующую успешной реализации широкомасштабных долгосрочных инвестиционных проектов и доведению их количества до уровня, необходимого для ускоренного экономического роста страны.

### Список литературы

1. IMF. World Economic Outlook. July 23, 2019. URL: <https://www.ranepa.ru/eng>
2. World Bank. Restoration of the Russian Economy: How Stable are the Growth signs? // WB. Report on the Russian Economy. 2017. N 38. November. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28930/30-11-2017-17-58-52-for-webNovFINALRERENGfull.pdf?sequence=7&isAllowed=y>
3. Инвестиции в инфраструктуру 2018. Аналитический обзор: Итоги 2017 г. Прогноз на 2018–2019 гг. М.: InfraONE, 2018. URL: [https://infraone.ru/analitika/infraone\\_sochi\\_2018.pdf](https://infraone.ru/analitika/infraone_sochi_2018.pdf)

4. Global Lessons on Financing Infrastructure. Infrastructure Round Table. Lagos. 2013. August 5. URL: [http://www.sec.gov.ng/files/SEC.%20COMM%20DAY%201/Infrastructure%20roundtable\\_McKinsey%20presentation.pdf](http://www.sec.gov.ng/files/SEC.%20COMM%20DAY%201/Infrastructure%20roundtable_McKinsey%20presentation.pdf)
5. *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство как антикризисная мера // Институты и механизмы государственного регулирования экономики: сборник / под. ред. А.Е. Городецкого, А.Г. Зельднера, С.В. Козловой. М.: ИЭ РАН, 2012. С. 23–35.
6. *Зедина Ю.А.* Партнерство государства и бизнеса в сфере производства и реализации общественных благ // *Федерализм*. 2014. № 4. С. 90–93.
7. Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру. Аналитический обзор: Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП 2018–2019 гг. М.: РОСИНФРА, 2019. URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/obzor240419.pdf>
8. *Мереминская Е.* ГЧП не пришло на смену государству // *Ведомости*. 2017. 01 июня. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/06/01/692466-gchp>
9. *Адамчук О., Панченкова М.* Правительство придумало способ построить инфраструктуру в рассрочку // *Ведомости*. 2017. 28 ноября. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/11/28/743286-infrastruktururu-rassrochku>
10. *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. М.: Дело ЛТД, 1994. 720 с.
11. *Commons J.* Industrial Economics // *American Economic Review*. 1931. Vol. 21. № 4. P. 648–657.
12. *Coase R.H.* The Nature of the Firm // *Economica*. 1937. V 4. N 5. P. 386–405.
13. *Chueng S.N.S.* The Myth of Social Costs. 1978. L.: Institute of Economic Affairs. 96 p.
14. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
15. *Posner R.A.* Economic Analysis of Law. NY: A Division of Aspen Publishers. Inc., A Wolters Kluwer Company. 1998. 802 p.
16. *Demsetz H.* Toward a Theory of Property Rights // *American Economic Review*. 1967. V 57. N 2. P. 347–359.
17. *Pejovich S.* Fundamentals of Economics: A Property Rights Approach. Dallas: The Fisher Institute, 1981.
18. *Toumanoff P.G.* Theory of Market Failure // *Kyklos*. 1984. V 37. N 4. P. 529–541.
19. *Tanzi V.* Government Versus Markets: the Changing Economic Role of the State. Cambridge: Syndicate of the Press of the University of Cambridge, 2011. 392 p.
20. IMF Fiscal Monitor. Capitalizing on Good Times. Washington: IMF, 2018. April. 142 p.
21. *Garcia-Escribano M., Liu C.Y.* Expenditure Assessment Tool (EAT). Fiscal Affairs Department Technical Notes and Manuals 17/06. International Monetary Fund. Washington, DC, 2017. URL: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/TNM/2017/tnm1706.ashx>
22. Still Sluggish Global Growth // IMF. World Economic Outlook. July 23, 2019. URL: [https://www.elibrary.imf.org/view/binarys/English\\_July\\_2019\\_Update](https://www.elibrary.imf.org/view/binarys/English_July_2019_Update)
23. ЦМАК. Тезисы об экономике. 2018 г. Итоги. Выпуск 7. 09.04.2019. URL: <http://www.forecast.ru>
24. Прогноз социально-экономического развития РФ на период 2019–2021 гг. МЭР РФ. URL: <https://www.bigpowernews.ru>
25. *Vaslavskiy Y., Vaslavskaya I.* Infrastructure Public-Private Partnership Projects: Budget Consolidation Policy in Russia and Government Expenditures Efficiency Increase // *Modeling Economic Growth in Contemporary Russia*, edited by Bruno S. Sergi. Bingley: Emerald Publishing, 2019. P. 203–232.
26. *Ваславский Я.И., Ваславская И.Ю.* Государственно-частное партнерство: институциональный подход. М.: АСПЕКТ ПРЕСС, 2019. 412 с.

27. The World Bank Group. Private Participation in Infrastructure Projects Database // The Public-Private Infrastructure Advisory Facility. 2008. July. URL: <https://ppi.worldbank.org>

28. Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М. Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики. 2015. № 1. С. 45–79.

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF SOCIALLY SIGNIFICANT INFRASTRUCTURE

*Public-private partnership (PPP) has turned to become a constantly replicated stamp, which is widely used both in Russia and abroad. PPP is associated with the forms of organization of economic cooperation between the state and the private business, which bring benefits to both partners: the state develops public infrastructure (public good), saving budgetary funds and focusing on the experience of private investors; private investors use a stable “risk-free” sphere of their investments with a stable long-term rate of return under the patronage of the state. However, in Russia as well as in other countries of the world, PPP projects are expanding slowly, especially in socially significant infrastructure as a powerful driver of future economic growth. In this regard, the problem of creating the conditions necessary to ensure the multiplier effect of budget financing of public infrastructure in conditions of a deficit of public finances is becoming especially urgent. It is advisable for the state to use budget financing not to invest in PPP projects, but to ensure the interests of private investors, including institutional players.*

**Keywords:** budget deficit, capital expenditures of budget funds, formal institutions, public-private partnership, socially significant infrastructure projects

JEL: E22, H54

*Дата поступления – 19.08.2019 г.*

### **ВАСЛАВСКИЙ Ян Ильич**

кандидат политических наук, доцент кафедры Политической теории; ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» / проспект Вернадского, д. 76, г. Москва, 119454.  
e-mail: [vaslavsky@yandex.ru](mailto:vaslavsky@yandex.ru)

### **VASLAVSKIY Yan**

Ph.D. in Political Science, Associate Professor, Department of Political Theory; Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) / 76, Vernadskogo prospekt, Moscow, 119454.  
e-mail: [vaslavsky@yandex.ru](mailto:vaslavsky@yandex.ru)

### **Для цитирования:**

Ваславский Я. Государственно-частное партнерство: перспективы развития общественно значимой инфраструктуры // Федерализм. 2019. № 4. С. 75–94.

**Филипп БЫКОВ**

## **СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ – ИНСТИТУТЫ ФЕДЕРАЛИЗМА**

*Эффективность модели федеративных отношений определяется тем, насколько она соответствует реалиям страны на том или ином историческом этапе. В России фактически действует модель, которую условно можно назвать «унитарным федерализмом». Она сформировалась в начале нулевых и сыграла в целом позитивную роль, предотвратив распад Российской Федерации и ее трансформацию в конфедерацию. В то же время высокая централизация финансовых ресурсов и полномочий на федеральном уровне не способствует дальнейшему развитию субъектов Российской Федерации. Подтверждений тому масса: высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства, диспропорции в уровне развития и бюджетной обеспеченности регионов, низкие темпы роста ВРП. Из 85 субъектов Российской Федерации донорами являются 15–16. Российский федерализм требует формирования нового баланса полномочий и ресурсов. Собственно, утвержденные указом Президента Российской Федерации В.В. Путина «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» направлены на это. На определенном этапе этих преобразований встанет вопрос и о самом Совете Федерации, способах реализации его конституционных полномочий. В связи с этим может оказаться полезным опыт Европейского союза. В представленной статье исследуются теоретические основы эволюции федерализма и европейской интеграции. Проводится параллель между федерацией и интеграционным объединением, а также сравнительный анализ порядка формирования, организации и деятельности Совета Европейского союза и Совета Федерации. Особое внимание уделяется законодательному процессу, а также реализации принципа федерализма в деятельности данных институтов.*

**Ключевые слова:** Европейский союз, интеграция, Совет Европейского союза, Совет Федерации, субъект федерации, суверенитет, федерализм, федерация

JEL: K10, K16, Z18

В последние годы все более модным становится такое явление как футурология. На многочисленных форумах рассказывают о будущем планеты, стран, городов и людей с перспективой на двадцать,

пятьдесят, сто лет. Насколько данный метод исследования приживется в традиционных науках, таких как право или политология, покажет время, но уже сейчас становится ясно, что необходимо осуществлять моделирование государственных институтов в соответствии с текущими и перспективными тенденциями развития общества, особенно с учетом бурного роста цифровых технологий, ежедневно меняющих жизнь человека, а впоследствии методы и принципы работы органов власти. На протяжении 25 лет функционирования Совета Федерации порядок его формирования менялся неоднократно. Частые изменения в характере формирования верхней палаты российского парламента в глазах многих специалистов выглядят досадным свидетельством неспособности политиков «изобрести» форму верхней палаты раз и навсегда. Есть и другая точка зрения, согласно которой авторы Конституции проявили мудрость, предоставив будущим поколениям возможность, не меняя основной закон страны, реформировать Совет Федерации, делая его более жизнеспособным организмом. До настоящего времени подходы к формированию Совета Федерации ограничивались лишь отечественным опытом или практикой зарубежных государств. Вместе с тем под давлением развития информационных технологий и межгосударственных интервенций границы государств постепенно начинают размываться. Все большую роль начинают играть различные интеграционные объединения, такие как, например, Европейский союз, а также их институты, которые забирают полномочия у классических органов государственной власти: парламентов, правительств и судов. В связи с этим особую актуальность приобретает сравнительное исследование с одной стороны, институциональной модели Совета Европейского союза – прообраза верхней палаты парламента в Европейском союзе, основанной на его правовой системе и базирующейся на «конституционных» идеях нового наднационального типа, с другой, – Совета Федерации, функционирующего в рамках правовой системы Российской Федерации, основанной на традиционной конституции.

### ***Теоретические основы федерализма и европейской интеграции***

На протяжении всей истории человечества одним из основных вопросов является определение тех принципов, в соответствии с которыми должно развиваться общество в целом. Применительно к становлению различных форм государственности данный вопрос выражается прежде всего в нахождении баланса власти и общества, компромисса между элитами, согласовании интересов народов, проживающих на одной территории.

По мере развития цивилизации на смену войнам и конфликтам, а также внутренним междоусобицам приходит осознание идеи необходимости мирного сосуществования, основанного на соглашении (договоре) о разделении власти и областей ответственности. Именно договор (от латинского *foedus* – договор, соглашение) как обоюдное согласие воли и волеизъявления стал основой первоначально для теоретической разработки таких государственно-правовых явлений как федерация и фе-

дерализм, а затем в течение уже более 200 лет и для практического их воплощения.

Понятие «федерация» от латинского слова *foederare* (объединять, укреплять союзом) в современном его значении означает союз, объединение государств. В науке конституционного права сложилось устойчивое мнение о федерации как о форме государственного устройства, в основе которой лежит сложное (союзное) государство, состоящее из государственных (государственно-подобных) образований, обладающих юридической и определенной политической самостоятельностью.

Существуют различные классификации моделей федерализма, что подчеркивает как многогранность этого понятия, так и возможность существования различных видов федеративных государств. При всем многообразии моделей федерализма представляется очевидным, что федеративная форма государственного устройства, предусматривая вертикальное распределение власти по различным уровням, в то же время обеспечивает единство государственной власти, необходимое для эффективного функционирования и демократизма публичной власти в государстве.

Следует также отметить, что сам термин «федерация» рассматривается больше как статика сложившихся федеративных отношений, в то время как под «федерализмом» обычно понимают их (федеративных отношений) динамику. В процессе поиска определения федерализма многие исследователи впадали в крайности. Федерализм представлялся им то в качестве глобального мирового управления (И. Кант), то воплощением идей анархизма (Пьер-Жозеф Прудон). Многогранность федерализма как понятия дает возможность использовать его не только в описании государственно-правовых явлений, но и международно-правовых и интеграционно-правовых процессов.

Направлениями реализации идей федерализма стал не только успешный опыт федеративных государств, но и различные проекты перенастройки системы международных отношений на Европейском континенте. Учитывая многообразие европейских стран, стремление к федерализму в процессе европейской интеграции становится очевидным. Среди всех других теорий интеграции именно федерализм сыграл ключевую роль, став идейной основой в движении политического объединения Европы [1].

Понятия «федерация», «федерализм» и «интеграция» имеют содержательное сходство. Слово «интеграция» происходит от латинского *integratio*, что переводится как создание целого, сращивание, соединение частей в единое целое. Соответственно, с одной стороны, «интеграция» понимается как состояние связанности отдельных дифференцированных частей в целое, причем это целое действует уже самостоятельно и автономно, с другой — рассматривается как процесс, ведущий к подобному состоянию [2].

В настоящее время во всем мире можно наблюдать процессы интеграции. Начало этой тенденции в середине XX в. положила Западная Европа. Нельзя не отметить тот факт, что именно мировые войны прошлого столетия подтолкнули европейские государства к реальным

шагам по объединению Европы. В результате в Западной Европе впервые был запущен многоаспектный процесс региональной интеграции: сращивание национальных экономических, социальных, правовых, политических и институциональных систем, который, в конечном счете, привел к формированию Европейских сообществ, а затем Европейского союза (далее – ЕС).

Анализ организационной модели и механизмов функционирования Европейского союза позволяет выделить определенные его черты и особенности, схожие с характерными признаками федеративной государственности.

Европейские сообщества, а впоследствии Европейский союз, возникли в результате взаимодействия и взаимного согласия суверенных государств, которое было юридически оформлено учредительными договорами.

Такой способ формирования характерен также и для договорных федераций, возникших на основе соглашения, договора, учредительного пакта, которые заключаются между независимыми государствами (государственно-подобными образованиями). Договорными федерациями считаются США, СССР, Югославия и другие [3].

Утверждение о схожести институциональных моделей Европейского Союза и существующих федеративных государств, в том числе Российской Федерации, становится более убедительным при сопоставлении основных доктринальных признаков федерализма с характеристиками, которыми обладает Европейский союз. Так, в число основных признаков, присущих федерациям, входят: «наличие двухуровневой территориальной структуры государственного управления; хотя бы одной сферы деятельности, в которой региональное звено является автономным; гарантий самостоятельности этих уровней управления в пределах своей компетенции, а также конституционное обеспечение участия регионов в процессе принятия решений на общегосударственном уровне» [4, с. 4].

Европейский союз обладает всеми перечисленными признаками. Четко прослеживаются два уровня управления: наднациональный и национальный; в рамках Европейского союза у институтов Европейского союза и государств – членов ЕС имеется исключительная компетенция и предусмотренная учредительными договорами возможность государств-членов через Совет ЕС и Европейский совет активно участвовать в делах Европейского союза.

Одним из ключевых аспектов в изучении таких правовых явлений, как «федерализм» и «интеграция», является суверенитет. Согласно наиболее распространенной точке зрения, входящие в федерацию субъекты суверенитетом не обладают; он принадлежит федерации в целом. В США – эталоне федеративного государства – данный принцип подтверждается решениями Верховного суда [5]. Вместе с тем ряд авторов высказывает иную позицию – суверенитет принадлежит составным частям федерации, особенно в тех случаях, когда субъекты федерации наделялись конституционным правом свободного выхода из союза [6]. Несмотря на существование в теории федерализма различных точек зрения по данному вопросу, мировой конституционной практике

не свойственно определение статуса субъекта федерации через понятие «суверенное государство». Утверждение о едином и неделимом суверенитете федерации представляется наиболее убедительным, так как в противном случае признание суверенитета за субъектами означало бы переход федерации на принципы конфедерации.

Вместе с тем вряд ли будет оправданным применение категории традиционного суверенитета к Европейскому союзу. В данном случае рассмотрение вопроса о применимости концепции суверенитета к Европейскому союзу следует вести через призму таких процессов, как передача или «уступка» части суверенитета национальными государствами в пользу наднациональной системы. Имеет место делимость суверенитета между национальным и наднациональным уровнями. Фактически передача политической власти в определенных областях от государств – членов ЕС наднациональным органам ЕС означает *передачу государствами части своего суверенитета* в пользу интеграционного объединения в целом.

Признавая наличие частичного суверенитета у европейских интеграционных объединений, можно говорить о том, что их правовая природа скорее ближе к федеративной государственности, нежели к классическим международным организациям, которые не имеют ни выборных представительных органов, ни наднациональной компетенции.

Таким образом, одним из основополагающих начал, базисом как для федерации, так и для европейского интеграционного объединения является *взаимное сосуществование двух уровней органов (институтов) власти* с правом каждого из них на принятие самостоятельных решений в пределах своей компетенции, обладающих для этого соответствующими политическими и экономическими ресурсами. Следовательно, принципы построения федеративных отношений, как и соответствующие основы правоотношений в европейском интеграционном объединении, должны распространяться не только на правовые и экономические основы функционирования государства или интеграционного объединения, но также и на вопросы формирования, организации и деятельности различных уровней и ветвей власти, а в случае интеграционного объединения – институтов и органов ЕС и их взаимодействия с национальными органами власти государств – членов ЕС.

#### ***Состав и структура Совета Европейского союза и Совета Федерации***

Форма государственно-территориального устройства всегда обуславливает организацию и деятельность органов государственной власти. Не является исключением и Российская Федерация. Наиболее зримо это проявляется в двухпалатной структуре парламента, где нижняя палата призвана представлять в большей степени интересы Федерации в целом, а верхняя – интересы субъектов Федерации.

Во многом схожая структура и в институциональной системе Европейского союза, где функционируют Европейский парламент

и Совет ЕС. Несмотря на то, что учредительными документами ЕС не предусмотрен единый законодательный орган, представляется, что Европейский парламент выполняет функцию нижней палаты парламента, отстаивая интересы граждан ЕС. В то время как Совет ЕС скорее выступает в роли верхней палаты парламента, представляя интересы государств – членов ЕС.

Принципиальное значение для идентификации как Совета ЕС в политико-правовой системе Европейского союза, так и Совета Федерации в российском правовом поле является рассмотрение таких особенностей, как их состав и организация деятельности.

Изначально Совет ЕС, как свидетельствуют источники, предполагался в форме некой «коллегии делегатов», функционирующей в виде «единого самостоятельного института Сообщества», состоящего из постоянных, специально назначенных государствами-членами для представления их интересов в Совете министров [7]. Однако последующая практика работы Совета ЕС с постоянным составом одних и тех же министров себя не оправдала. Совет ЕС фактически преобразовался в нечто подобное «традиционному форуму для переговоров на межправительственном уровне», а его постоянно меняющийся состав стал в полной мере зависим от того, какие вопросы обсуждаются на его очередном заседании [8].

Согласно ст. 16 Договора о ЕС «в состав Совета ЕС входят по одному представителю от каждого государства-члена на уровне министра, уполномоченного создавать обязательства для правительства государства-члена, которое он представляет, и осуществлять право голоса». При этом по настоянию Германии и Бельгии в состав Совета ЕС от государств с федеративным принципом устройства могут входить не только федеральные, но и региональные министры – министры субъектов федерации [9].

Несколько иной была история учреждения Совета Федерации. До принятия Конституции Российской Федерации Совет Федерации был создан как координационный орган для подготовки Федеративного договора между РСФСР и ее субъектами. В период острых политических дискуссий, которыми сопровождался процесс выработки текста будущей Конституции Российской Федерации, на Конституционном Совещании руководители субъектов Российской Федерации стали рассматриваться как инструментарий осуществления государственной власти на базе новой Конституции. Именно этот элемент первый Президент России Б.Н. Ельцин решил включить в конституционный механизм российского парламента. Он собственноручно внес поправку в проект Российской Конституции – «по одному от представительного и исполнительного органов власти» [10, с. 450].

Применительно к Совету ЕС учредительные договоры ЕС не определяют, какие именно министры должны входить в его состав, и первоначально участниками заседаний Совета ЕС от каждого государства-члена были министры иностранных дел. Однако данный подход не оказался безупречным в силу того, что Совет ЕС является законодательным органом, а отраслевые акты целесообразнее было бы утверждать на уровне соответствующих отраслевых министров.

В первые два года Совет ЕС разделился на две части.

Первая — Совет по общим вопросам, состоявший из министров иностранных дел (или «министров по европейским делам»). В его компетенцию входило принятие решений внешнеполитического характера, а также по «общим вопросам», затрагивающим Европейский союз в целом. «Общий Совет» также координировал работу и распределял компетенцию между различными отраслевыми советами.

Вторая — Отраслевой Совет, состоявший из отраслевых министров государств-членов (промышленности, труда и социального развития, сельского хозяйства и т.д.).

В учредительных документах в редакции Лиссабонского договора получает официальный статус понятие «формации» Совета ЕС. Под «формациями» понимаются разные способы комплектования Совета ЕС в зависимости от профиля заседающих в нем министров. В Договоре о ЕС прямо предусмотрены только две первые формации Совета ЕС: Совет по общим вопросам и Совет по иностранным делам.

Остальные формации, число которых не ограничивается, учреждаются специальным решением, принимаемым Европейским советом (ст. 236 ДФЕС [11]). На сегодняшний день в рамках Совета ЕС функционирует десять формаций: по общим вопросам; по иностранным делам; по экономическим и финансовым вопросам; по вопросам юстиции и внутренних дел; по вопросам занятости, социальной политики, здравоохранения и защиты прав потребителей; по вопросам конкурентоспособности (внутренний рынок, промышленность, научные исследования, инновации и космос); по вопросам транспорта, телекоммуникаций и энергетики; по вопросам сельского хозяйства и рыболовства; по вопросам окружающей среды; по вопросам образования, молодежи, культуры и спорта.

Совет по общим вопросам обеспечивает согласованный характер работы различных формаций Совета. Во взаимодействии с Председателем Европейского совета и с Комиссией он осуществляет подготовку заседаний Европейского совета и обеспечивает мониторинг выполнения принимаемых на них решений.

Совет по иностранным делам разрабатывает внешнеполитические мероприятия Союза, исходя из стратегических направлений, установленных Европейским советом, и обеспечивает последовательность действий Союза в области внешней политики.

В Российской Федерации, в соответствии с Конституцией, Совет Федерации образует комитеты и комиссии. Согласно Регламенту Совета Федерации, в настоящее время действуют десять комитетов: по конституционному законодательству и государственному строительству; по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; по обороне и безопасности; по международным делам; по бюджету и финансовым рынкам; по экономической политике; по аграрно-продовольственной политике и природопользованию; по социальной политике; по науке, образованию и культуре; по Регламенту и организации парламентской деятельности. Как видно из названий формаций Совета ЕС и комитетов Совета Федерации, а так-

же их количества, сферы компетенции указанных институтов имеют значительное сходство.

Однако имеются и различия. Если комитеты Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты и не могут принимать решения от имени Совета Федерации, то формации Совета ЕС обладают одинаковым статусом и от имени Совета ЕС принимают одинаковые по своей юридической силе решения. Таким образом, статус формаций Совета ЕС выше, чем статус комитетов Совета Федерации.

Заседания Совета ЕС проводятся по мере необходимости и в соответствии со статьей 237 Договора о функционировании ЕС созываются Председателем Совета по инициативе одного из членов Совета или по инициативе Комиссии. В заседаниях всегда принимает участие представитель Комиссии ЕС, который, по словам Дж. Маккормика, следит за тем, чтобы Совет «не превращался в слишком националистический институт или в орган, занимающийся весьма узкими проблемами» [12, р. 128].

Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Созывает заседания Председатель Совета Федерации. В заседаниях принимает участие полномочный представитель Правительства России в Совете Федерации, что свидетельствует о схожести подходов в организации и проведении заседаний Совета ЕС и Совета Федерации.

Председательство в формациях Совета ЕС, за исключением формации по иностранным делам, осуществляют представители государств-членов в Совете ЕС согласно системе равноправной ротации.

Работу Совета ЕС организует и ведет его Председатель, занимающий этот пост в течение 6 месяцев в соответствии с порядком ротации государств-членов.

С момента основания Европейских сообществ «председательство» в Совете ЕС является прерогативой не физических лиц, а государств-членов в целом.

Государства – председатели Совета через своих министров или иных должностных лиц руководят заседаниями Совета, а равно его вспомогательными подразделениями (Комитетом постоянных представителей правительств государств-членов, специальными комитетами и рабочими группами из национальных экспертов).

Право председательства переходит от одного государства-члена к другому в порядке ротации (в соответствии с графиком очередности, установленным самим решением Совета Европейского союза).

Указанный механизм председательства в межправительственных институтах Союза имеет как очевидные достоинства, так и недостатки. Его плюсом является, в частности, тот факт, что периодическое наделение каждого государства-члена «браздами правления» в Европейском союзе повышает его заинтересованность и компетентность в европейских делах, а также увеличивает готовность его властей к компромиссам во время осуществления председательских функций другими государствами-членами. Однако шестимесячный срок председательства, как показывает практика, является весьма кратким и не всегда обеспечивает

должную последовательность и преемственность в функционировании интеграционных механизмов.

С другой стороны, удлинение срока председательства, например в два раза, тоже является нежелательным вариантом. В этом случае государствам-членам придется дожидаться своей очереди четверть века (ЕС включает 28 стран, а председательство длится 6 месяцев, срок ожидания уже носит 14 лет).

Упомянутые сложности послужили причиной, побудившей авторов проекта Договора, устанавливающего конституцию для Европы, а вслед за ней Лиссабонский договор, провести реформу председательства в Совете Европейского союза.

В «новом» ЕС пост Председателя Совета остается за государствами-членами, которые в порядке ротации поочередно руководят работой практически всех «формаций» данного института. В то же время в отличие от правил «старого» ЕС пост Председателя Совета становится теперь коллективной должностью. Ее совместно занимают сразу три государства-члена, но на протяжении 18 месяцев и с соответствующим распределением обязанностей между собой. В настоящее время сопредседателями Совета с 1 января 2019 г. по 30 июня 2020 г. являются Румыния, Финляндия и Хорватия. Таким образом, Лиссабонский договор производит «слияние» индивидуальных председательств длительностью в полгода в совместное (коллективное), срок которого составляет уже полтора года.

Однако вряд ли практику коллективного председательства можно назвать в полной мере удачным решением, например потому, что так называемые «тройки» государств-членов, председательствующие 18 месяцев, обычно географически не связаны друг с другом. Скажем, если первое председательствующее государство является южным, оно может определить особым приоритетом Евро-Средиземноморский диалог, то следующая за ней северная страна – программу Северного измерения. Соответственно *увязать друг с другом указанные приоритеты в одну программу достаточно сложно.*

В отличие от Совета ЕС срок полномочий Председателя Совета Федерации ограничивается сроком его полномочий в качестве члена Совета Федерации. И в данном случае заимствование практики коллективного председательства Совета ЕС не представляется целесообразным для работы Совета Федерации, так как количество субъектов Российской Федерации значительно превышает количество государств – членов ЕС, а срок полномочий членов Совета Федерации обычно ограничен 5 годами.

В структуре Совета ЕС важная роль отведена его вспомогательным органам. Это обусловлено непостоянным характером его работы. Функционирует большое количество всевозможных комитетов, которые состоят в основном из должностных лиц государств – членов ЕС. Одним из основных среди них является Комитет постоянных представителей (*Coreper* – сокращение их первых букв трех слов, которые содержит франкоязычное наименование данного комитета, т.е. *Comité des représentants permanents*). В него входят постоянные представители государств – членов

ЕС в ранге послов (*Coreper II*), имеющие дело с решением политических, торгово-экономических или организационных вопросов, и заместители постоянных представителей, послов (*Coreper I*), занимающихся техническими вопросами.

Задачей *Coreper* является обеспечение согласованного характера разных направлений политики и практических мероприятий Европейского союза, работы Совета и исполнение возложенных на него поручений.

Если Совет ЕС не решит иначе, то все вопросы, включаемые в повестку дня сессии Совета ЕС, подлежат предварительному изучению в рамках *Coreper*. *Coreper* прилагает максимум усилий, чтобы достичь согласия по соответствующим вопросам на своем уровне с тем, чтобы впоследствии вынести их на утверждение Совета ЕС.

Большинство решений, констатируют аналитики, лишь формально принимается Советом ЕС, а фактически — *Coreper*. В данном случае речь идет о тех решениях, которые согласно Внутреннему регламенту и сложившейся практике, относятся к части А повестки дня Совета ЕС, означающей полное согласование их и одобрение в *Coreper*. По общему правилу они принимаются Советом ЕС без обсуждения. По тем же вопросам, по которым согласия в рамках *Coreper* достичь не удалось, проводится обсуждение в Совете ЕС. Перечень из таких вопросов составляет вторую часть повестки, обозначенной буквой В [7, р. 21].

Как отмечают исследователи, подавляющее большинство вопросов, рассматриваемых Советом ЕС (свыше 90%), находятся в части А повестки дня. Это означает, что основная часть законодательства, исходящего от Совета Европейского Союза, является результатом усилий не столько министров, сколько членов Комитета постоянных представителей и рабочих групп.

В целях выполнения отдельных задач по подготовке или изучению вопросов *Coreper* может учреждать комитеты и рабочие группы, в состав которых входят уже не дипломаты, а эксперты в конкретной области общественных отношений. Преимущественно это сотрудники профильных министерств государств — членов ЕС. В предварительном порядке они рассматривают законопроекты и стараются прийти к согласию на своем уровне. Специальные комитеты и рабочие группы фактически являются для *Coreper* своеобразным «фильтром», аналогично тому, каким *Coreper* является для Совета ЕС. В настоящее время в рамках Совета ЕС функционирует примерно 150 [13] специальных комитетов и рабочих групп.

При Совете Федерации также создаются вспомогательные органы, такие как советы и временные комиссии, но они не встроены в законотворческий процесс, как в Европейском союзе. Хотя заключения экспертов не носят обязательный характер, у консультативных органов Совета Федерации имеется значительный потенциал, так как их заседания проходят с участием представителей органов государственной власти, а рекомендации от имени органов Совета Федерации или палаты в целом направляются в Правительство Российской Федерации. Таким образом, позиции экспертов могут быть услышаны и учтены в работе Парламента над проектами законодательных актов.

Совет Европейского союза представляет собой институт ЕС, который не имеет фиксированного состава членов и срока полномочий. Такая многоликость Совета ЕС создает определенные проблемы, но в целом способствует заметному повышению профессионализма и компетентности «межправительственного» института Европейского Союза. Следует отметить, что в период 1995–2000 гг. Совет Федерации также работал на непостоянной основе. Такой формат работы стал одним из оснований для критики порядка формирования Совета Федерации, что с позиций организации работы Совета ЕС представляется весьма спорным.

В работе Совета ЕС принимают участие квалифицированные специалисты, как на уровне рабочих групп в лице экспертов профильных министерств государств – членов ЕС, сотрудников Комиссии ЕС и Генерального секретариата Совета ЕС, так и на уровне *Coreper* в ранге послов и их заместителей. Таким образом, достигаются три задачи: над проектами актов непосредственно работают специалисты, которые впоследствии будут их реализовывать; специальные комитеты и рабочие группы выполняют функции «фильтра» для *Coreper*, а *Coreper* – для Совета ЕС; акты проходят предметные согласования как на экспертно-юридическом, так и политическом уровне прежде чем попасть на заключительный этап рассмотрения.

#### ***Участие Совета Европейского союза и Совета Федерации в законодательном процессе***

Законодательный процесс в Европейском союзе и участие в нем Совета ЕС существенным образом отличается от практики работы Федерального Собрания Российской Федерации.

В рамках действующей Конституции и законодательства Российской Федерации участие Совета Федерации в законодательном процессе сводится к следующим процедурам:

- внесение законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума);
- рассмотрение концепции законопроекта перед первым чтением и направление отзыва по нему в ответственный комитет Государственной Думы;
- внесение членами Совета Федерации поправок к законопроектам, рассматриваемых во втором чтении, одобрении (принятии) или отклонении федерального закона, федерального конституционного закона, закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации;
- участие в работе согласительной комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации.

При этом сам законодательный процесс в Российской Федерации и участие в нем Совета Федерации имеет ряд особенностей. Во-первых, не все стадии законодательного процесса имеют конституционно очерченные хронологические рамки.

Во-вторых, законодательный процесс носит последовательный характер. Законопроект сначала поступает на рассмотрение Государственной

Думы и только после его принятия в качестве федерального закона направляется в Совет Федерации. Не все представляемые в Государственную Думу документы, содержащие позиции или поправки в отношении законопроектов, носят обязательный характер, так как окончательное решение остается за депутатами Государственной Думы. Этим обуславливается отсутствие у Совета Федерации законодательно закрепленных инструментов участия в работе над законопроектами, которые рассматриваются Государственной Думой самостоятельно. Более того, Совет Федерации не имеет возможности вносить свои коррективы в монополично принятый Государственной Думой законодательный акт. Он имеет право только одобрить или отклонить законодательный акт в целом. Единственная процедура, в рамках которой Совет Федерации имеет полномочия по внесению изменений в закон, является работа согласительной комиссии. Однако в настоящее время вышеуказанная процедура применяется не часто.

В-третьих, Совет Федерации не имеет права абсолютного вето в отношении законодательных актов, принятых Государственной Думой. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Несколько иначе обстоят дела в Европейском союзе. Согласно параграфу 1 ст. 16 Договора о Европейском союзе на Совет ЕС возложена законодательная функция. Она осуществляется совместно с Европейским парламентом, но в отличие от него Совет ЕС обладает исключительным правом абсолютного вето на законопроекты по всем вопросам [14].

Прежде чем приступить к рассмотрению законодательных процедур, следует отметить, что *в европейском праве как таковое понятие «закон» отсутствует*. Дело в том, что уже в Римском договоре 1957 г. отчасти были определены основные юридические инструменты, применяемые в рамках деятельности институтов Европейского союза: регламенты, директивы и решения. По мере становления европейского права указанные документы были признаны юридическими актами прямого действия.

Лиссабонский договор отказался от использования понятий «европейский закон» и «европейский рамочный закон». Наоборот, сохраняется прежняя номенклатура актов и одновременно вводится особая законодательная процедура. Принятые на ее основе регламент, директива или решение, становятся законодательными актами ЕС. Несоблюдение данной процедуры означает, что все остальные акты имеют статус подзаконных актов. Следовательно, законодательные акты ЕС обретают легитимную основу для своего существования и действия.

Законодательную процедуру в Европейском союзе можно условно разделить на общую и специальную. Основной посыл общей законодательной процедуры заключается в том, что нормативный правовой акт считается принятым, если он одобрен в идентичной редакции Советом ЕС и Европейским парламентом.

В рамках общей законодательной процедуры, как правило, единственным субъектом права законодательной инициативы является Комиссия ЕС.

В первом чтении Комиссия ЕС представляет предложение одновременно в Совет ЕС и Европейский парламент. Далее Европейский парламент принимает свою позицию в первом чтении и передает ее Совету ЕС. В случае одобрения Советом ЕС позиции Европейского парламента, предложенный Комиссией акт считается принятым в редакции Европейского парламента. Если же Совет ЕС не одобряет позицию Европейского парламента, то он принимает свою позицию в первом чтении и предлагает ее Европейскому парламенту.

Во втором чтении проект законодательного акта ЕС рассматривается в течение трех месяцев. В рамках данной процедуры, если Европейский парламент одобряет позицию Совета ЕС в первом чтении (не высказывает своего мнения), то предложенный акт считается принятым в редакции, которая соответствует позиции Совета ЕС. Если Европейский парламент большинством членов, входящих в его состав, отклоняет позицию Совета ЕС в первом чтении, то предложенный акт считается непринятым. Возможен и третий вариант, при котором Европейский парламент предлагает поправки к позиции Совета ЕС в первом чтении.

Если в течение трех месяцев после получения поправок Европейского парламента Совет ЕС, постановляя квалифицированным большинством, одобряет все поправки, то предложенный акт считается принятым. Если одобрения не происходит, то Председатель Совета ЕС по соглашению с Председателем Европейского парламента созывает согласительный комитет, который формируется на паритетных началах из членов Совета ЕС и представителей Европейского парламента. Цель его работы заключается в том, чтобы в течение шести недель достигнуть соглашения по совместному проекту. Если в течение указанного срока согласительный комитет не одобрит совместный проект, то предложенный акт считается непринятым.

В случае одобрения согласительным комитетом совместного акта начинается третье чтение. С этого момента у Совета ЕС и Европейского парламента имеется шесть недель на то, чтобы принять предложенный акт в редакции согласительного комитета. Если этого не будет сделано, акт считается непринятым.

В соответствии со специальной законодательной процедурой законодательный акт принимается непосредственно одним из институтов: либо Советом ЕС, либо Европейским парламентом. При этом следует отметить, что в большинстве случаев – это Совет ЕС, который может принимать решения после консультации с Европейским парламентом и/или Европейской комиссией. Одобрение с их стороны по общему правилу, за исключением специально оговоренных случаев, не требуется. Следовательно, главное отличие специальной законодательной процедуры от общей законодательной процедуры заключается в том, что законодательный акт не принимается совместно Советом ЕС и Европейским парламентом.

Рассмотренные выше законодательные процедуры имеют общие черты. Прежде всего, это касается использования в них *принципа субсидиарности*, согласно которому Европейский Союз предпринимает действия и принимает необходимые решения только в том случае, если они не могут быть должным образом осуществлены государствами – членами ЕС.

Протоколом о принципе субсидиарности и пропорциональности устанавливается требование, согласно которому при принятии нового законодательного акта, соответствующие проекты должны быть переданы на рассмотрение национальным парламентам для подготовки ими мотивированных заключений по поводу соответствия проекта законодательного акта принципу субсидиарности. Если количество поступивших от национальных парламентам мотивированных заключений о несоблюдении проектом законодательного акта принципа субсидиарности окажется не менее трети, данный проект законодательного акта подлежит либо корректировке, либо отклонению.

Соответственно, законодательный процесс в Европейском союзе в отличие от законодательного процесса в Федеральном собрании Российской Федерации обладает следующими характерными особенностями.

Во-первых, каждая стадия законодательного процесса имеет хронологические рамки. Определены *конкретные сроки*, в течение которых должны быть рассмотрены проекты законодательных актов в рамках второго и третьего чтений и работы согласительного комитета. Если в отведенное время в отношении проекта законодательного акта не будет принято обоюдного согласованного решения Советом ЕС и Европейским парламентом, то такой акт считается отклоненным.

Во-вторых, работа над проектом законодательного акта в Совете ЕС и Европейском парламенте ведется параллельно, а не последовательно. Это позволяет каждому из созаконодателей иметь *реальную возможность вносить свои коррективы в законопроекты в период их рассмотрения*. Регламент, директива или решение не считаются принятыми, если Совет ЕС и Европейский парламент не придут к согласию и не выработают единую редакцию такого акта.

В-третьих, обязательным условием законодательного процесса (общей законодательной процедуры) ЕС является участие в нем национальных парламентам государств – членом ЕС.

В-четвертых, наличие вышеуказанных особенностей, а также специальной законодательной процедуры обеспечивает Совету ЕС ведущую роль в законодательном процессе.

Таким образом, отдельные аспекты организации и деятельности Совета ЕС, доказавшие свою жизнеспособность и эффективность, могут быть взяты на вооружение для инкорпорирования в практику работы Совета Федерации.

\* \* \*

Европейский союз не является государством в классическом его понимании, но его ключевые характеристики схожи с характеристиками федеративных государств, а значит сравнительный анализ институтов ЕС и органов государственной власти федеративных государств, представляется вполне обоснованным.

Более того, опыт Европейского союза заслуживает особого внимания с точки зрения реализации в нем принципа федерализма в процессе выработки и принятия общеобязательных решений, в том числе в виде нормативных правовых актов.

Механизмы законодательного процесса, такие как параллельное рассмотрение созаконотателями проектов законодательных актов, установление четких хронологических рамок для каждой законодательной процедуры, использование принципа субсидиарности, во многом носят универсальный характер, и их применение возможно как в системе координат интеграционного объединения, так и федеративного государства. В своей совокупности они могут обеспечивать как баланс наднациональных и национальных интересов, так и баланс интересов федерального центра и субъектов федерации.

Универсальным также является подход, который предусматривает обязательное участие в законодательном процессе на этапе разработки проектов нормативных актов консультативных органов и рабочих групп, состоящих из широкого круга национальных экспертов государств — членов ЕС, которые одновременно являются правоприменителями. Внедрение в практику работы Совета Федерации такого подхода по аналогии с Советом ЕС будет способствовать повышению качества принимаемых законодательных актов.

Безусловно, дальнейшие перспективы совершенствования организации и деятельности Совета Федерации требуют отдельного исследования, при осуществлении которого может оказаться полезной и настоящая работа.

### **Список литературы**

1. *Побединский И.М.* Роль федерализма в теории европейской интеграции // Известия РГПУ им. А.И. Герцена 2008. № 67. С. 210–215. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/rol-federalizma-v-teorii-evropeyskoy-integratsii> (дата обращения 28.09.2019)
2. *Матвеевский Ю.А.* Европейская интеграция в исторической ретроспективе: монография. М.: МГИМО-Университет, 2011.
3. *Страшун Б.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4 т. Т. 1–2. М.: Издательство БЕК, 1995.
4. *Тихомиров Ю.А., Барганджия Б.А., Теребилина Т.А., Высоцкий П.А.* Федерализм в России: правовая основа. М.: ОАО «Агент», 2000.
5. *Журалев А., Комарова В.* Суверенитет в федеративном государстве // Право и жизнь. 2000. № 29. С. 15–23.
6. *Яценко А.* Теория федерализма // Юрьев. 1912.

7. Edward D. and Lane K. *European Community Law. An Introduction*. Edinburgh, 1995.
8. Johnson M. *The European Council: Gatekeeper of the European Community*. Boulder, 1994.
9. Горниг Г., Витвицкая О. *Право Европейского союза*. М., 2005.
10. Шейнис В.Л. *Взлет и падение парламента: переломные годы в российской политике (1985–1993)*. В 2 т. Т. 2. М., 2005.
11. Договор о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) (2016/C202/01). URL: <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (дата обращения 28.09.2019)
12. McCormick J. *European Union. Politics and Policies*. Cambridge, 2004.
13. *The Decision – Making Process in the Council*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/> (дата обращения 28.09.2019)
14. *Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями*. М.: ИНФРА-М, 2012.

### THE FEDERATION COUNCIL AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – AS INSTITUTIONS OF FEDERALISM

*The efficiency of any model of federative relations is determined by how it corresponds to the historical background and realities of a country at a particular development stage. In Russia the model that might be called “unitary federalism” is applied. It was formed in the early noughties and had favorable results as it prevented the collapse of the Russian Federation or its transformation into a Confederation. At the same time the high centralization of financial resources and powers at the Federal level does not contribute to the further development of the constituent entities of the Russian Federation. There is a lot of evidence for this: a high level of interregional socio-economic inequality, disproportions in the level of development and budget provision of regions, low rates of GRP growth. There are only 15 or 16 regions-“donors” among 85 constituent entities of the Russian Federation. Russian federalism requires the formation of a new balance between state powers and resources. In fact “Bases of the state policy of regional development of the Russian Federation for the period till 2025” approved by the decree of Vladimir Putin, the President of the Russian Federation are aimed at achievement of the above mentioned goal. The issue of the Federation Council as an institution itself and in terms of its implementation of constitutional powers will arise at a certain period of these changes. In this regard the experience of the European Union may become useful. The article examines the theoretical basis of the evolution of federalism and of the European integration. A parallel is drawn between the Federation and the Integration association, a comparative analysis of the formation, organization and activities of the Council of the European Union and the Federation Council is carried out. Particular attention is paid to the legislative process, as well as to the implementation of the principle of federalism in the activities of these institutions.*

**Keywords:** Council of the European Union, European Union, integration, federalism, Federation Council, federation, sovereignty

JEL: K10, K16, Z18

*Дата поступления – 12.10.2019 г.*

***БЫКОВ Филипп Юрьевич***

Советник заместителя Председателя;  
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации /  
ул. Большая Дмитровка, 26, г. Москва, 103426.  
e-mail: philip-b@yandex.ru

***Вуков Филип Ю.***

Adviser to the Deputy Chairman;  
Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation /  
26, Bolshaya Dmitrovka street, Moscow, 103426.  
e-mail: philip-b@yandex.ru

***Для цитирования:***

Быков Ф. Совет Европейского союза и Совет Федерации – институты федерализма. 2019. № 4. С. 95–111.

Ольга КУЗНЕЦОВА

## АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ РОЛИ МАКРОРЕГИОНОВ РОССИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ\*

*Российское законодательство о стратегическом планировании предусматривает разработку стратегий социально-экономического развития макрорегионов, однако реализация этой нормы оказалась непростой задачей, пока такие стратегии не утверждены. В представленном исследовании анализируется накопленный российский и зарубежный опыт выделения макрорегионов и разработки стратегий их развития, а также текущие российские проблемы в данной сфере, предлагаются варианты их решения. Утверждается, что формирование макрорегионов позволяет решить проблемы несовершенства административно-территориального деления без его перекройки, а также организовать межрегиональное сотрудничество. При этом макрорегионы могут выступать в качестве объектов региональной политики национального правительства и стратегического планирования, единиц статистического учета, могут использоваться для оптимизации управления и организации сотрудничества регионов. Показывается, что выделенные в Стратегии пространственного развития РФ макрорегионы вынужденно основываются на сложившейся сетке федеральных округов, а основной нерешенной задачей является отсутствие ясных подходов к управлению макрорегионами. Разработка стратегий развития макрорегионов в целях обеспечения согласованности в территориальном разрезе общенациональных стратегических документов/программ сталкивается с практически полным отсутствием в них региональной составляющей; в целях принятия управленческих решений по размещению объектов социальной инфраструктуры – с несоответствием сетки макрорегионов реальным экономическим районам; в целях федеральной региональной политики – с проблемой дублирования государственных программ; в целях развития межрегионального сотрудничества – с дефицитом региональных инициатив. Предлагается отказаться от единой сетки макрорегионов и единообразных подходов к разработке стратегий их развития. Становление системы стратегического планирования макрорегионов должно происходить по мере созревания необходимых для этого условий.*

**Ключевые слова:** макрорегионы, федеральные округа, стратегическое планирование, региональная политика, межрегиональное сотрудничество, мониторинг регионального развития

JEL: R28, O21

\* Исследование выполнено в рамках Программы Президиума РАН «Социально-гуманитарные аспекты устойчивого развития и обеспечения стратегического прорыва России» (подпрограмма «Пространственная реструктуризация России с учетом геополитических, социально-экономических и геоэкологических вызовов»).

Термин «макрорегион» официально появился в российской практике государственного управления с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в соответствии с которым система документов стратегического планирования должна включать в себя и стратегии социально-экономического развития макрорегионов. Согласно закону, «макрорегион – часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования». Однако нормы названного Федерального закона *оставляют без ответа многие вопросы*, связанные с выделением макрорегионов, определением смысла и содержания стратегий их социально-экономического развития. Не меньше вопросов вызывают и касающиеся макрорегионов положения Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.<sup>1</sup>, в том числе представленное в документе выделение макрорегионов. Собственно, стратегии социально-экономического развития макрорегионов пока не утверждены.

В данной статье мы обобщаем возможные альтернативные подходы к выделению макрорегионов (в том числе основываясь на зарубежном опыте) и разработке стратегий их социально-экономического развития; анализируем отечественный опыт в данной сфере (де-факто макрорегионы существовали и до появления закона о стратегическом планировании) и предлагаем оптимальные с нашей точки зрения варианты действий.

#### ***Накопленный российский и зарубежный опыт выделения макрорегионов и решаемые с их помощью задачи***

С помощью выделения макрорегионов могут решаться разные задачи, однако их формирование, на наш взгляд, обуславливается *только двумя факторами*.

Во-первых, необходимостью преодолеть недостатки административно-территориального деления (далее – АТД) без его изменения. Зачастую в системе АТД не хватает оптимальных по своим размерам территориальных единиц для решения тех или иных задач (как правило, в силу чрезмерной дробности АТД), нередки случаи отделения административными границами ядер агломераций от их периферии. В России как раз вполне очевидна проблема чрезмерной дробности политико-территориального деления страны (деления на субъекты РФ), но столь же очевидны огромные проблемы и риски его перекройки (а, следовательно, и его нецелесообразность).

Во-вторых, стремлением организовать межрегиональное сотрудничество. Конечно, потребность в нем часто связана с тем же несовершенством АТД, но не всегда, особенно в случае взаимодействия регионов соседних государств.

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Отметим также, что выделение макрорегионов позволяет решить пять задач.

Первая – выделение макрорегионов как объектов региональной политики национальных правительств (в России – федеральных властей).

В макрорегион объединяются территории, отличающиеся общностью социально-экономических проблем. Первым таким опытом можно считать программу развития региона долины реки Теннесси в США, запущенную в 1933 г. и охватившую территорию 7 штатов (субъектов федерации); в этой же стране реализовывалась «Федеральная программа развития района Аппалачских гор» на территории 13 штатов [1].

Данный опыт получил широкое распространение и в России [2; 3]. Еще в 1996 г. была принята первая федеральная целевая программа социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья. В настоящее время макрорегионами-объектами федеральной региональной политики являются Дальневосточный и Северо-Кавказский федеральные округа, Арктическая зона РФ, Крым (Республика Крым и г. Севастополь), в частности, действуют государственные программы их социально-экономического развития.

Вторая задача – организация территориального (или стратегического) планирования в разрезе макрорегионов.

Такой опыт был успешным в советский период, когда планирование осуществлялось в разрезе экономических районов. Российский же опыт разработки стратегий социально-экономического развития федеральных округов (утвержденных в 2009–2011 гг.<sup>2</sup>) оказался, по нашим оценкам [2], преимущественно негативным (в большинстве случаев стратегии были разработаны именно по федеральным округам, исключениями стали стратегии по Дальнему Востоку и Байкальскому региону, а также Сибири. Вместе с тем причина неудачного опыта не в том, что организация стратегического планирования в разрезе макрорегионов в принципе бессмысленна, а в том, что работа над официальными стратегиями развития макрорегионов не опиралась на лучшие практики организации стратегического планирования (предусматривающие прежде всего участие в разработке стратегий широкого круга стейкхолдеров – представителей органов власти разных уровней, бизнеса, научных и общественных организаций). В научных исследованиях неоднократно обращались к вопросам разработки стратегий социально-экономического развития именно макрорегионов [4; 5].

Третья задача – организация межрегионального сотрудничества.

В России еще в начале 1990-х гг. появились межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации, при формировании которых фактически сформировалась своя сетка макрорегионов [6]. Стремление регионов, причем соседних стран, к со-

<sup>2</sup> Распоряжения Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р (Дальний Восток и Байкальский регион); 5 июля 2010 г. № 1120-р (Сибирь); 6 сентября 2010 г. № 1485-р (Северо-Кавказский федеральный округ); 7 февраля 2011 г. № 165-р (Приволжский федеральный округ); 5 сентября 2011 г. № 1538-р (Южный федеральный округ); 6 сентября 2011 г. № 1540-р (Центральный федеральный округ); 6 октября 2011 г. № 1757-р (Уральский федеральный округ); 18 ноября 2011 г. № 2074-р (Северо-Западный федеральный округ).

трудничеству является основой создания макрорегионов в ЕС, которые появились там не так давно (в 2000-е гг.) [7–11].

Четвертая задача — оптимизация управления.

Наиболее ярким примером являются российские федеральные округа, сформированные для совершенствования института представителей президента РФ на местах. Но чаще задачу оптимизации управления решают так называемые отраслевые сетки макрорегионов (например, военные округа, образовательные округа).

Наконец, пятая задача — мониторинг территориальных пропорций социально-экономического развития (о значимости которого говорится в [12])<sup>3</sup>.

В России сначала использовалась унаследованная с советских времен сетка экономических районов (которые в 1990-е гг. утратили свое основное значение), а затем их сменили федеральные округа.

Разнообразие целей создания макрорегионов определяет и заметное разнообразие подходов к их выделению.

Прежде всего, макрорегионы могут формироваться как «сверху» (национальными правительствами), так и «снизу». Федеральные округа, Арктическая зона РФ<sup>4</sup> являются примерами сформированных «сверху» — федеральными органами власти — макрорегионов. Опыт создания макрорегионов «снизу» не ограничивается межрегиональными ассоциациями. Есть и «свежий» пример — инициатива властей Красноярского края, Республик Хакасия и Тыва по созданию макрорегиона «Енисейская Сибирь». Макрорегион с таким названием сформирован в итоге не был, однако был утвержден комплексный инвестиционный проект «Енисейская Сибирь»<sup>5</sup>. На наш взгляд, справедливо утверждать, что *формирование макрорегионов «сверху» уместно только тогда*, когда речь идет о реализации федеральной региональной политики, тогда как *залогом успешного развития межрегионального сотрудничества* является формирование макрорегионов «снизу» (в ЕС формирование макрорегионов идет именно «снизу», что особо подчеркивается, например, в [13]).

Другое принципиальное различие в подходах к выделению макрорегионов — жесткое разделение страны на макрорегионы или формирование макрорегионов, покрывающих только часть страны, возможно, разных по своим масштабам, с перекрывающимися границами. В России, как ни странно, сочетаются оба этих подхода. С одной стороны, есть федеральные округа, выделенные в Стратегии пространственного развития РФ макрорегионы. С другой стороны, имеются примеры Арктической зоны, Крыма, Енисейской Сибири, еще не называвшегося ранее Московского региона (Москвы и Московской области), который является образцом макрорегиона, созданного для решения общих транспортных проблем субъектов Федерации (Московский транспортный узел).

<sup>3</sup> Правда, специальные сетки макрорегионов для этих целей обычно не разрабатываются.

<sup>4</sup> Границы Арктической зоны РФ определены Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 571-р.

Кроме того, сетки макрорегионов могут быть как универсальными, т.е. предназначаться для решения разнообразных задач, так и отраслевыми, создаваемыми для оптимизации управления в одной отрасли. Исходя из того, что для разных сфер деятельности оптимальными оказываются разные по масштабам и конфигурации макрорегионы, их отраслевых сеток в стране может быть несколько. В России относительно универсальной является сетка федеральных округов, но наряду с ней существуют и ведомственные сетки макрорегионов. Они есть у силовых структур (пример – военные округа, межрегиональные прокуратуры), у государственных инфраструктурных компаний (например, ОАО «Российские железные дороги»).

Важный момент в формировании макрорегионов – *определение системы управления ими*. Теоретически создаваемая сетка макрорегионов может и не предусматривать создание специальных управленческих структур в макрорегионах, однако на практике такие макрорегионы могут служить разве что объектами для мониторинга. Решение же реальных прикладных задач *требует соответствующих организационных структур*. В качестве таковых могут выступать федеральные органы власти, координационные органы регионов, управляющие компании (администрации программ, корпорации развития). Это доказывает и зарубежный опыт, и российский. В России для взаимодействия регионов были созданы межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия со своими аппаратами, для реализации федеральной политики в отношении проблемных макрорегионов – министерства по развитию Дальнего Востока, по делам Северного Кавказа, некоторый период существовало Министерство по делам Крыма, по всем названным макрорегионам действуют правительственные комиссии по вопросам их социально-экономического развития. Причем несмотря на существование Государственной комиссии по вопросам развития Арктики, все равно было принято дополнительное решение о наделении Минвостокразвития России полномочиями, связанными с Арктической зоной РФ. Для реализации проекта «Енисейская Сибирь» создано АО «Корпорация развития Енисейской Сибири»; в столичном регионе действует АНО «Дирекция Московского транспортного узла».

#### ***Текущие проблемы выделения макрорегионов и разработки стратегий их развития***

Когда в России речь заходит о выделении макрорегионов, то эксперты имеют в виду прежде всего проведение нового экономического районирования страны (советская сетка экономических районов признается устаревшей) и говорят об объективно идущих процессах районообразования [14; 15; 16]. Неудивительно, что, когда появились федеральные округа, основным их недостатком называли несоответствие их границ объективно существующим экономическим районам (в основу сетки федеральных округов, как известно, была положена существовавшая на тот момент сетка военных округов). Поэтому вопрос о необходимости

выделения именно экономических районов поднимался неоднократно, причем не только в научных исследованиях.

Так, в ходе работы над Стратегией-2020<sup>6</sup> группа экспертов разработала новую сетку макрорегионов (она представлена в [2]), однако в конечном итоге от ее включения в Стратегию-2020 отказались. Причин тому было несколько. Одна из них – спорность предложенных границ макрорегионов, впрочем, неизбежная (границы экономических районов никогда не могут быть выделены однозначно, всегда есть немало спорных случаев). Но *основной причиной* стала нерешенность проблемы соотношения новых макрорегионов и федеральных округов. Несоответствие их границ требовало либо создания для макрорегионов новых управленческих структур (или как минимум решения вопроса о том, как федеральные органы власти будут заниматься вопросами социально-экономического развития макрорегионов), либо перекройки сетки федеральных округов, что означало бы проведение очередной административной реформы. Ситуацию усугубили и начавшие появляться в СМИ публикации о том, что выделение макрорегионов – это очередная попытка федеральных властей провести укрупнение субъектов РФ [2].

Аналогичная ситуация повторилась и при подготовке Стратегии пространственного развития РФ с той лишь разницей, что макрорегионы, как уже было сказано, предусмотрены федеральным законом о стратегическом планировании, и полностью отказаться от них было невозможно. Но в конечном итоге вместо проведения экономического районирования были сохранены границы федеральных округов. При этом четыре макрорегиона полностью совпадают с границами федеральных округов – это Южный, Северо-Кавказский, Дальневосточный и Уральско-Сибирский (последний в границах Уральского федерального округа), а остальные четыре федеральных округа были поделены на два макрорегиона каждый: Центральный округ – на Центральный и Центрально-Черноземный макрорегионы, Северо-Западный – на Северо-Западный и Северный макрорегионы, Приволжский – на Волго-Камский и Волго-Уральский, Сибирский – на Южно-Сибирский и Ангаро-Енисейский (*см. табл. 1*). В таком делении прослеживаются границы старых экономических районов, однако назвать новые макрорегионы экономическими районами сложно. Один из ярких примеров – Ангаро-Енисейский макрорегион.

Первоначально предполагалось, что макрорегионов будет на один больше: еще предусматривался Байкальский регион (в составе Бурятии, Забайкальского края и Иркутской области), который ранее сформировался в рамках федеральной региональной политики. Енисейский макрорегион логично включал бы в себя три субъекта РФ (Красноярский край, республики Тыва и Хакасия), которые проявили инициативу «снизу». Однако принятое в конце 2018 г. решение о расширении границ Дальневосточного федерального округа<sup>7</sup> – о включе-

<sup>6</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная правительственным распоряжением от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 03 ноября 2018 г. № 632.

нии в него Бурятии и Забайкальского края – перечеркнуло эти планы. И в итоге возник огромный по размерам Дальневосточный макрорегион с явными внутренними различиями (многие эксперты говорят о принципиальной разнице между южными и северными субъектами РФ Дальнего Востока), Ангаро-Енисейский макрорегион с приписанной к «Енисейской Сибири» Иркутской областью. Хотя есть и точка зрения, что Сибирский федеральный округ, как и Дальневосточный, вообще не надо было делить на макрорегионы.

Т а б л и ц а 1

**Состав макрорегионов России в соответствии со Стратегией пространственного развития РФ на период до 2025 года**

Макрорегион	Субъекты РФ в составе макрорегиона
Центральный	Брянская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Костромская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская области, Москва
Центрально-Черноземный	Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Тамбовская области
Северо-Западный	Республика Карелия, Калининградская, Вологодская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области, Санкт-Петербург
Северный	Республика Коми, Архангельская область, Ненецкий автономный округ
Южный	Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Республика Крым, Краснодарский край, Астраханская, Волгоградская, Ростовская области, Севастополь
Северо-Кавказский	Республики Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Чеченская республики, Ставропольский край
Волго-Камский	Республики Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртская, Чувашская республики, Пермский край, Кировская, Нижегородская области
Волго-Уральский	Республика Башкортостан, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области
Уральско-Сибирский	Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ
Южно-Сибирский	Республика Алтай, Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская области
Ангаро-Енисейский	Республики Тыва, Хакасия, Красноярский край, Иркутская область
Дальневосточный	Республики Бурятия, Саха (Якутия), Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ

Источник: Стратегия пространственного развития РФ (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.).

Нерешенность вопросов управления макрорегионами – *основная проблема в этой сфере*. Юристы просто говорят о том, что макрорегионы являются лишними по отношению к федеральным округам [17]. С точки зрения экономистов и экономико-географов, федеральные округа *не являются экономическими районами*, но тоже поднимаются вопросы управления макрорегионами [18; 19]. Что же касается представителей региональных властей, то они скорее опасаются появления структур по управлению макрорегионами, поскольку считают весьма вероятной ситуацию, при которой создание макрорегионов никаких проблем социально-экономического развития территорий не решит, зато появятся структуры, которые будут обременять региональные власти дополнительной отчетностью.

Тем не менее важно отметить, что из общего правила есть исключения: для Дальневосточного и Северо-Кавказского макрорегионов проблема управления ими решена, поскольку создано два специальных федеральных министерства.

Крайне неоднозначна и ситуация со стратегиями социально-экономического развития макрорегионов. По закону о стратегическом планировании, такие стратегии «разрабатываются и корректируются в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных стратегией пространственного развития Российской Федерации, отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации, стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, генеральными схемами, плановыми и программно-целевыми документами государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием, в соответствии с положениями, определенной стратегией национальной безопасности Российской Федерации, стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, а также на основе данных прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период»<sup>8</sup>.

Фактически речь идет о *детализации Стратегии пространственного развития в разрезе макрорегионов*. В этом мог бы быть немалый смысл. Но в настоящее время, к большому сожалению, согласовывать почти нечего. *Стратегии социально-экономического развития страны*, как хорошо известно, *нет* (что неизбежно снизило качество и Стратегии пространственного развития РФ в целом). В государственных программах, если не считать госпрограммы по разделу «Сбалансированное региональное развитие», территориальный разрез практически отсутствует. Точнее, регламентирующее разработку госпрограмм правительственное постановление<sup>9</sup> требует включения в госпрограммы направлений развития только приоритетных территорий, причем в сводном виде (т.е. в целом по Дальнему Востоку, Северному Кавказу, Арктике, Крыму,

<sup>8</sup> URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102354386>

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

а также Калининградской области). Территориальный разрез деятельности государственных компаний и корпораций если и существует, не является доступным для экспертов.

Еще один пункт закона о стратегическом планировании — «Стратегии социально-экономического развития макрорегионов могут быть основанием для принятия решения о разработке государственных программ Российской Федерации, сформированных по территориальному принципу для соответствующих макрорегионов, в целях реализации указанных стратегий»<sup>10</sup>. Иначе говоря, *стратегии макрорегионов могут служить основой для федеральной региональной политики*. В целом вполне логичный пункт. Но объектами региональной политики являются далеко не все макрорегионы. Границы предложенных в Стратегии пространственного развития макрорегионов не всегда совпадают с границами макрорегионов-объектов региональной политики (примеры — Крым, Арктическая зона РФ).

К тому же возникает вопрос, нужны ли стратегии развития макрорегионов как основа для государственных программ, или же госпрограммы являются самодостаточными документами, а направления стратегического развития макрорегионов могут прорабатываться непосредственно в госпрограммах (особенно учитывая, что горизонт стратегического планирования пространственного развития оказался очень небольшим — всего лишь до 2025 г.).

На стадии подготовки Стратегии пространственного развития РФ прорабатывался вопрос о том, что *сетка макрорегионов могла бы стать основой для принятия решений о размещении объектов социальной инфраструктуры*. Предполагалось, что в границах макрорегионов должна быть обеспечена доступность всех видов социальных и рыночных услуг, преимущественно в макрорегиональных и межрегиональных центрах. Реализация такой идеи должна была бы стать вкладом в сокращение территориальных диспропорций в уровне развития социальной инфраструктуры в макрорегиональном разрезе. Однако воплощение этой идеи сталкивается с тем, что выделение макрорегионов основывается в первую очередь на учете существующих границ федеральных округов, а *не на транспортной доступности* для населения макрорегиональных центров. К тому же не исключено, что для разных видов социальной сферы (например, образования и здравоохранения) целесообразны разные по своим масштабам макрорегионы и, соответственно, разные отраслевые сетки макрорегионов.

Наконец, еще одна возможная и весьма значимая задача, которая может решаться в рамках разработки стратегий развития макрорегионов — *организация межрегионального сотрудничества*. Иначе говоря, согласование в ходе разработки стратегий развития макрорегионов планов входящих в их состав субъектов РФ, в том числе в части реализации совместных инфраструктурных проектов и принятия решений по территориальному разделению труда (или специализации субъектов РФ). Последние, как говорят представители регионов, необходимы для предотвращения нежелательной конкуренции между субъектами Федерации

<sup>10</sup> URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102354386>

за инвесторов, когда региональные власти в ходе такой конкуренции вынуждены идти на чрезмерные льготы для инвестиционных проектов.

Данная идея выглядит вполне логичной. Это подтверждает европейский опыт создания макрорегионов. Однако, как мы сами показали [20], в настоящее время предпосылок для развития межрегионального сотрудничества немного. Пример «Енисейской Сибири» *до сих пор остается единственным*, да и в его случае вряд ли можно говорить о формировании «полноценного» макрорегиона. На деле речь идет скорее об очередной инициативе региональных властей по продвижению значимых для субъектов РФ и присутствующего на их территории бизнеса инвестиционных проектов (одним из таких проектов является строительство железнодорожной линии «Кызыл – Курагино», которое уже не раз пытались начать, но до последнего времени безуспешно).

В связи с определением задач разработки стратегий социально-экономического развития макрорегионов неизбежно возникает и вопрос о том, кто должен разрабатывать эти стратегии. По закону о стратегическом планировании, стратегии макрорегионов «разрабатываются на долгосрочный период по решению Правительства Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований, совместно с другими участниками стратегического планирования»<sup>11</sup>. Как видим, доминирует идея разработки стратегий «сверху». Но формулировка закона не исключает, что федеральный орган исполнительной власти будет выступать лишь организатором процесса стратегического планирования, площадкой для координации усилий разных его участников. Поэтому вопрос в том, какую реально позицию займут федеральные министерства, прежде всего Минэкономразвития России, которое курирует вопросы социально-экономического развития регионов за исключением Дальнего Востока и Северного Кавказа.

На наш взгляд, если в разработке стратегий развития макрорегионов будет доминировать подход «сверху», когда основной разработчик стратегий – отдельно взятое министерство, качество этих стратегий окажется не слишком высоким. И, скорее всего, они повторят судьбу стратегий социально-экономического развития федеральных округов, которые по большей части не использовались в практической деятельности органов власти.

### ***Предложения по трансформации подходов к выделению макрорегионов и разработке стратегий их развития***

Представленный выше анализ сложившейся в России и в мире ситуации с выделением макрорегионов и разработкой стратегий их развития, на наш взгляд, приводит к выводу о том, что *в настоящее время в России вообще нет смысла в единой сетке макрорегионов и единоо-*

<sup>11</sup> URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102354386>

*бразных подходах к разработке стратегий их развития.* И это вовсе не противоречит нормам упомянутого федерального закона о стратегическом планировании, поскольку, повторим, в законе говорится о том, что макрорегион выделяется в случае, если социально-экономические условия в пределах двух и более субъектов РФ *требуют* выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования. Если же такой потребности нет, то нет и особого смысла выделять макрорегионы. Иначе говоря, макрорегионы должны выделяться *ради достижения определенных целей* и решения связанных с ними задач.

Сказанное означает, что макрорегионы могут покрывать не всю территорию страны, границы отдельных макрорегионов могут «перекрывать» друг друга — для разных целей могут формироваться разные макрорегионы (как это сейчас происходит с Дальним Востоком и Арктической зоной). Масштабы макрорегионов могут быть разными (от двух субъектов РФ до сопоставимых с крупными федеральными округами). При этом в пределах крупных макрорегионов могут выделяться небольшие макрорегионы (уже существующий пример — Крым в составе Республики Крым и город Севастополь в пределах Южного федерального округа).

Задачи разработки стратегий социально-экономического развития макрорегионов тоже могут быть разными. В одних случаях они могут быть основой для федеральной политики по поддержке социально-экономического развития проблемных территорий (и тогда выделение макрорегионов будет идти «сверху»), в других — основой для развития межрегионального сотрудничества (для успешности которого важно выделение макрорегионов «снизу»).

Такой подход, как нам представляется, позволит решить по меньшей мере две проблемы.

Во-первых, макрорегионы будут выделяться при наличии очевидной перспективы формирования системы их управления. В качестве такой могут выступать федеральные министерства по развитию отдельных макрорегионов, ответственные за реализацию госпрограмм развития регионов министерства, объединения субъектов РФ в виде ассоциаций межрегионального взаимодействия или других форматов.

Во-вторых, снизятся риски разработки сугубо формальных стратегий социально-экономического развития регионов, которые в конечном итоге не смогут стать реальной основой для проведения государственной социально-экономической политики.

Если же придерживаться идеи разработки стратегий социально-экономического развития всех макрорегионов, причем преимущественно «сверху», для этого надо предварительно решить другие принципиально важные задачи: утвердить стратегию социально-экономического развития страны как основу для разработки всех других стратегических документов и кардинально усилить территориальный разрез отраслевых стратегий и программ, включая программы госкомпаний и корпораций. Иначе говоря, *должны появиться документы, которые надо бу-*

дет согласовывать в территориальном разрезе. Пока таких документов практически нет.

Исходя из сказанного, можно сформулировать и более общее предложение: *становление системы стратегического планирования макрорегионов должно происходить поступательно, по мере созревания для этого необходимых условий*. Для формируемых «сверху» макрорегионов это уже названное кардинальное усиление территориальной составляющей в общестрановом стратегическом планировании, для формируемых «снизу» макрорегионов – инициативы со стороны региональных властей по организации межрегионального сотрудничества.

Предложенные нами подходы к развитию системы макрорегионов и стратегий их развития федеральные округа напрямую не затрагивает. Они могут сохраниться в системе государственного управления с уже сложившимися целями и задачами своего существования, хотя в отдельных случаях границы федеральных округов могут совпадать с границами макрорегионов. Кроме того, федеральные округа и впредь могут использоваться в качестве единиц статистического учета, поскольку в целом данные по ним вполне адекватно характеризуют различия в уровне социально-экономического развития между разными регионами страны. Правда, желательно по возможности обеспечить стабильность границ федеральных округов или же силами Росстата осуществлять пересчет данных по федеральным округам в новых их границах за предыдущие годы (такой пересчет делается, но не в полном объеме).

Кроме того, в дальнейшем имеет смысл решать задачи, не только связанные с универсальной сеткой макрорегионов, но и с более активным внедрением в деятельность федеральных органов власти отраслевых сетей макрорегионов, например, в рамках деятельности министерств социального блока.

### Список литературы

1. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах с рыночной экономикой. М.: Экономика, 1998. 172 с.
2. Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. 392 с.
3. Кораблев Д.В. Анализ государственных программ, направленных на социально-экономическое развитие макрорегионов // Финансовый журнал. 2013. № 4. С. 109–116.
4. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. 436 с.
5. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / под ред. А.Г. Гранберга. М.: Наука, 2004. 720 с.
6. Кузнецова О.В. Система макрорегионов в экономическом пространстве России // Региональные исследования. 2012. № 3. С. 33–43.
7. Гордош А. Макрорегион Дуная на карте Европейского Союза // Современная Европа. 2011. № 2. С. 54–61.
8. Dubois A., Hedin A., Schmitt P., Sterling J. EU Macro-Regions and Macro-Regional Strategies – A Scoping Study / Nordregio Electronic Working Paper. 2009:4.

URL: [https://www.researchgate.net/publication/265295080\\_EU\\_macro-regions\\_and\\_macro-regional\\_strategies\\_-\\_A\\_scoping\\_study](https://www.researchgate.net/publication/265295080_EU_macro-regions_and_macro-regional_strategies_-_A_scoping_study) (дата обращения 10.10.2019).

9. *Gänzle S.* Macro-regional Strategies of the European Union, Russia and Multilevel Governance in Northern Europe // *Journal of Baltic Studies*. 2017. DOI: 10.1080/01629778.2017.1305201

10. *Sielker F.* A Stakeholder-Based EU Territorial Cooperation: the Example of European Macro-Regions // *European Planning Studies*. 2016. DOI: 10.1080/09654313.2016.1221383

11. *Stocchiero A.* Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle? CeSPI Working Papers, 65/2010.

12. *Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.* Организация статистических исследований и системного мониторинга развития макрорегионов // *Регион: экономика и социология*. 2016. № 3. С. 3–27.

13. *Волкова О.* Территориальность, функциональность, институциональность в российских и европейских исследованиях макрорегионализации // *Региональная экономика: теория и практика*. 2013. № 16. С. 50–59.

14. *Бабаев Б.Д.* Формирование макрорегионов как объективный социально-экономический процесс // *Теоретическая экономика*. 2012. № 6. С. 7–11.

15. *Колмаков В.В.* Переосмысление подходов к выделению макрорегионов // *Проблемы экономики и менеджмента*. 2016. № 6. С. 52–56.

16. *Шнайдер А.Г., Шмидт А.Н., Банников А.Ю.* Методологические подходы к выделению макрорегионов // *Стратегия устойчивого развития регионов России*. 2016. № 32. С. 7–11.

17. *Седов Е.В.* Макрорегионы и федеральные округа как территориальные единицы стратегического планирования // *Системное управление*. 2015. № 4. С. 31.

18. *Бухвальд Е.И., Валентик О.Н.* Макрорегионы как новация стратегирования пространственного развития экономики России // *Региональная экономика. Юг России*. 2019. Т. 7. № 1. С. 18–28.

19. *Степуть И.* Макрорегионы в системе управления пространственным развитием России // *Проблемы теории и практики управления*. 2019. № 1. С. 46–54.

20. *Кузнецова О.В.* Межрегиональное сотрудничество в России: перспективы кооперации региональных властей // *Региональные исследования*. 2019. № 1. С. 16–25.

### ALTERNATIVE APPROACHES TO SPECIFY THE ROLE MACRO-REGIONS OF RUSSIA IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Russian legislation on strategic planning demands the elaboration of strategies for the socio-economic development of macroregions, but the implementation of this norm has proved to be a difficult task, such strategies are not yet approved. The study analyzes the existing Russian and foreign experience in the formation of macro-regions and the working out of strategies for their development, current Russian problems in this area, and offers solutions. It is argued that the formation of macroregions allows to overcome the shortcomings of the administrative-territorial division without changing it, as well as to organize interregional cooperation. At the same time, macro-regions can act as objects of regional policy of the national government and strategic planning, units of statistical accounting, can be used to optimize the public management and organization of cooperation of regions. It is shown that the macro-regions allocated in the Strategy of spatial development of the Russian Federation are forced to be based on the existing grid of federal districts, and the main unsolved problem is the lack of clear approaches to the management of macro-regions. Creation of strategies for the development of macro-regions in order to ensure coherence in the territorial context of*

*countrywide strategic documents/programmes faces the problem of almost complete absence in them of the regional component, in order to make management decisions on placement of social infrastructure objects – the disparity between macro-regions and real economic areas, in view of federal regional policy – the problem of duplication of state programs, development of interregional cooperation with the deficit of regional initiatives. It is proposed to abandon the single grid of macro-regions and uniform approaches to the working out of strategies for their development. The formation of the system of strategic planning of macro-regions should be progressive, as the necessary conditions appear for this.*

**Keywords:** macro-regions, federal districts, strategic planning, public administration, regional policy, interregional cooperation, regional development monitoring

JEL: R58, O21

*Дата поступления – 23.10.2019 г.*

***КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна***

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;  
ФИЦ «Информатика и управление» РАН / ул. Вавилова, 44-2, г. Москва,  
119333  
e-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru

***KUZNETSOVA Olga V.***

Doctor of science (economics), professor, chief researcher;  
FRC «Informatics and Management» RAS / 44-2, Vavilova str., Moscow, 119333  
e-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru

***Для цитирования:***

Кузнецова О. Альтернативные подходы к определению роли макрорегионов России в системе государственного управления // *Федерализм*. 2019 № 4. С. 112–125.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2019-4-126-141>*Никита СТЕПАНОВ*

## СТРУКТУРНАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ\*

*Мурманская область представляет собой территориальную административную единицу России, вносящую значительный вклад в экономику и национальную безопасность государства, а потому ее развитие характеризуется высоким стратегическим смыслом. Основными проблемами развития Мурманской области являются моноотраслевая специализация, снижение количества малых предприятий и т.п. С учетом этого, в статье в качестве ключевых факторов, которые необходимо задействовать для реализации приоритетных направлений развития региона, выделяются существенный запас природно-сырьевых ресурсов, наличие хорошо развитой инфраструктуры, стабильный рост производства. Можно предположить, что с имеющейся и продолжающейся динамично развиваться экономикой, наличием достаточно развитой транспортной сети, удобным географическим положением с непосредственным выходом к океанским торговым путям Мурманская область является одной из основных баз и стартовым плацдармом для работы по структурной модернизации и освоению всей Российской Арктики. В качестве механизма преодоления существующих проблем в Мурманской области предлагается интенсивное развитие кластерных инициатив.*

**Ключевые слова:** арктические ресурсы, инфраструктура, кластерные инициативы, Крайний Север, малый бизнес, Мурманская область, Арктика, Северный морской путь, экономический потенциал

JEL: H54, R13, R10, O13, L92

Перспективы развития Мурманской области и задачи, стоящие перед ней, тесно связаны с общими проблемами освоения природного и экономического потенциала всей российской Арктики. На современном этапе технологических достижений земная цивилизация не способна обойтись без углеводородного топлива, точнее — нефти и газа. Более того, мировой спрос на них непрерывно растет. Подавляющее большинство месторождений этого вида энергоносителей на суше уже разведаны, многие из них даже полностью выработаны, а другие близки к истощению. Освоение же шельфа, в особенности арктического, только

---

\*Статья подготовлена в рамках темы государственного задания: «Структурная модернизация российской экономики в контексте формирования новой модели развития».

начинается. Поэтому многие нефте- и газодобывающие страны прилагают все больше усилий к расширению использования морских месторождений с тем, чтобы стать ведущими экспортерами энергоносителей. Развитые приполярные страны вполне способны обеспечить углеводородами как минимум собственные нужды, особенно если они сумеют договориться о сотрудничестве в освоении арктического потенциала. За право на обладание этими богатствами сегодня развернулась жесткая борьба, в которой принимают активное участие не только циркумполярные государства, но и те, что находятся достаточно далеко от Северного полюса и никогда раньше даже не пытались покорить или исследовать Арктику.

Руководство многих стран прекрасно понимает, что именно Арктика с ее практически нетронутыми богатейшими запасами полезных ископаемых может в ближайшее время стать залогом экономического процветания для тех, кто сумеет получить эти ресурсы в собственное распоряжение с возможностью их освоения. Это осознают и в России, где освоению арктического шельфа придается большое значение на государственном уровне, ведь оно может стать *важнейшим фактором обеспечения экономической и энергетической безопасности* страны.

Помимо России об освоении арктического шельфа всерьез заговорили в Норвегии, Швеции, Финляндии, Канаде и, разумеется, в США. Тем не менее уникальность РФ в этом вопросе состоит в том, что именно наша страна обладает наиболее крупным сектором Приполярья, а по мнению большинства ученых свыше 80% полезных ископаемых арктического шельфа пока не разведано [1, с. 11]. В настоящий момент, когда цены на углеводороды подвержены большим колебаниям, а политическая обстановка вокруг стран, традиционно экспортирующих нефть (весь Ближний Восток и в особенности Иран, Ливия и Сирия, а также Венесуэла), весьма взрывоопасна и все больше накаляется, использование богатств арктического шельфа становится одной из главных задач, стоящих перед Россией. При этом важнейшим инструментом освоения Арктики является *налаживание взаимовыгодного партнерского сотрудничества* с соседними странами в реализации различных проектов на этой территории.

Объем статьи не позволяет представить полноценный анализ всех проблем, касающихся российской Арктики, поэтому основное внимание в ней уделяется Мурманской области как наиболее экономически развитому региону Крайнего Севера, находящемуся при этом в непосредственной близости и граничащему с некоторыми государствами, являющимися стратегическими партнерами РФ в деле освоения арктических ресурсов.

### ***Общая характеристика Мурманской области***

Мурманская область расположена на Кольском полуострове, который почти целиком находится за полярным кругом, занимая 1,6% площади севера РФ. Она омывается двумя морями — Баренцевым и Белым. В ее состав входит большое количество островов этих морей.

На климат оказывает влияние Нордакпское течение — одно из северных ответвлений Гольфстрима, благодаря чему рассматриваемая территория располагает незамерзающими портами в Баренцевом море. Общая площадь — 144,9 тыс. кв. км, что составляет 0,8% от всей территории РФ [2]. С южной стороны к Мурманской области примыкает Карелия, с западной и северо-западной проходит линия государственной границы с Финляндией и Норвегией. Таким образом, область непосредственно граничит со странами ЕС и НАТО. Таких регионов в России мало [3].

С точки зрения административного деления, Мурманская область входит в состав Северо-Западного Федерального округа. Она обладает выгодным географическим положением и хорошо развитой инфраструктурой. Порт Мурманск не замерзает круглый год, что обеспечивает возможность непрерывной навигации с выходом в Атлантику и на Северный морской путь. Из всех российских территорий Крайнего Севера именно *Мурманская область является наиболее развитым регионом в хозяйственном и социальном аспектах*. Во многом это стало следствием сравнительно близкого расположения и транспортной доступности (имеется в виду железнодорожное сообщение) крупнейших экономических и логистических центров страны — Москвы и Санкт-Петербурга.

Мурманский порт уникален. Это пока что единственная в стране действительно крупная незамерзающая гавань, находящаяся за полярным кругом [4]. Именно на ней лежит основная нагрузка по обеспечению транспортировки грузов в Арктику и на весь Крайний Север РФ. Российский ледокольный флот на сегодняшний день является самым мощным в мире. Он обеспечивает возможность круглогодичной навигации в прилегающей к берегам РФ части Северного Ледовитого океана. Помимо этого, через Мурманский порт осуществляются торговые связи со странами дальнего зарубежья. В области базируется Северный Флот ВМС РФ, в том числе размещаются атомные подводные лодки, являющиеся важным компонентом стратегических ядерных сил.

Наличие незамерзающего морского порта с выходом в океан, хорошая транспортная связанность с внутренними районами страны и нахождение в непосредственной близости от стран ЕС способствуют налаживанию экономического сотрудничества с иностранными контрагентами. Мурманская область входит в состав международной организации СБЕР<sup>1</sup> и является ее активным участником. Богат регион и природными ресурсами. На Кольском полуострове разведано свыше 60 крупных, в том числе уникальных, месторождений разнообразных видов полезных ископаемых. Сейчас там добывают более 30 видов минерального сырья.

Разработка таких всемирно известных месторождений, как Приразломное и Штокмановское, позволит покрыть все потребности в газе

<sup>1</sup> Совет Баренцева Евроарктического региона (далее — СБЕР) был учрежден 11.01.1993 г. в Киркенесе (Норвегия). Постоянные члены — Дания, Исландия, Норвегия, РФ, Финляндия, Швеция, комиссия ЕС. Статус наблюдателя имеют Великобритания, ФРГ, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, Франция, США, Япония.

северо-запада РФ на много лет вперед даже при условии, что значительная часть добываемого газа будет уходить на экспорт.

По данным Министерства экономического развития Мурманской области на 2011 г., в нее входили г. Мурманск, являющийся столицей, 5 районов, 13 городов непосредственно областного подчинения и 3 города в составе районов, 12 поселков городского типа, 6 территориальных округов со своими поселковыми администрациями и 13 территориальных округов с сельскими администрациями [5].

Самые большие города Мурманской области (численность указана на 01.01.2019 г.) – это Мурманск с населением 292,5 тыс. чел., Апатиты, где проживает 55,2 тыс. чел., Североморск и Мончегорск, с населением 52,6 тыс. и 41,5 тыс. чел. соответственно. Население Мурманской области на 1 января 2019 г. составляло 748,1 тыс. чел., из которых 92,2% проживало в городах, 7,8% в сельской местности. Средняя плотность населения – 5,16 чел. на 1 кв. км. Города в основном расположены возле железнодорожной трассы, соединяющей Мурманск с центральной частью страны, а также на берегу Кольского залива. Остальная часть территории заселена слабо, в особенности районы Ловозерский и Терский. Среди всех областей России именно в Мурманской области наблюдается самый высокий процент урбанизации<sup>2</sup>.

Обилие полезных ископаемых и прежде всего металлических руд в области объясняется тем, что под ней залегает Балтийский кристаллический щит, в котором присутствует свыше 700 видов минералов или 25% от всех встречающихся на планете. Свыше 100 из 700 – уникальны, по-скольку больше нигде не встречаются. Среди минеральных полезных ископаемых лидируют апатиты, которые добываются на Хибинском апатито-нефелиновом месторождении с 30-х гг. XX в. [6]. Второе место занимает железная руда Оленегорского и Ковдорского месторождений. Помимо нее там же добываются апатиты, бадделит, из него извлекают цирконий и слюдяной флогопит. Медно-никелевые и полиметаллические руды Мончегорска и Печенги позволяют получить кроме собственно никеля и меди множество редких и малораспространенных металлов – платину, иридий, кобальт, осмий и т.д. [7, с. 150–151]. В Баренцевом море на шельфе идет добыча нефти, начата разработка Штокманского газового месторождения. Лазоревское месторождение – крупнейшая в нашей стране природная кладовая редкоземельных металлов, а также сырья для выплавки алюминия, лития, а также пегматита и мусковитной слюды. Обнаружены залежи различных полудрагоценных и поделочных камней, например, аметиста, хризолита, эвдиалита, граната и т.д. Отмечаются случаи обнаружения алмазов.

Специализация Мурманской области напрямую связана с ее географическим положением и разработкой месторождений полезных ископаемых [8]. На 1 апреля 2019 г. хозяйственной деятельностью занималось 16,03 тыс. организаций, из которых 77% были коммерческими<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> URL: [http://murmanskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/murmanskstat/ru/statistics/population/](http://murmanskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/murmanskstat/ru/statistics/population/)

<sup>3</sup> URL: [http://murmanskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/murmanskstat/ru/statistics/organizations/](http://murmanskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/murmanskstat/ru/statistics/organizations/)

В 2010 г. Мурманская область производила 100% нефелиновых и апатитовых концентратов в России, 14% товарной пищевой рыбы (включая рыбные консервы), здесь вылавливалось 16% рыбы, добывалось 11% железной руды и вырабатывалось 2% электроэнергии<sup>4</sup>. Она является одним из наиболее энерговооруженных территорий РФ. На мировом рынке ценится продукция местной цветной металлургии, например никель и медь.

На территории области находятся два крупных гражданских морских порта – один на Баренцевом, другой на Белом море. Это Мурманск и Кандалакша. Мурманский порт является крупнейшим предприятием города, занимая 4-е место в РФ по объему перерабатываемых грузов и 2-е на северо-западе России после Санкт-Петербурга. Он состоит из 3-х частей – Рыбный, Торговый и Пассажирский. С 2009 г. в связи с увеличением экспорта каменного угля и ряда других минеральных ресурсов ведется разработка проекта отдельного угольного терминала на западном берегу Кольского залива. Однако лишь в 2018 г. начались подготовительные работы по строительству терминала и железнодорожной ветки к нему от станции «Выходной».

Морской порт Кандалакша основан в 1915 г. и расположен в северо-западной части Белого моря, в Кандалакшском заливе. Он замерзающий, однако с помощью ледоколов навигация длится круглый год.

В Мурманской области имеется два гражданских аэропорта: Международный аэропорт «Мурманск», находящийся в 4 км от поселка Мурмаши, и аэропорт «Хибины», расположенный в 15 км от города Апатиты и в 32 км от города Кировск.

Ледокольный флот, обеспечивающий непрерывную навигацию в западной части Арктики, базируется в Мурманске [9].

### ***Проблемы и перспективы экономического развития Мурманской области***

Рассматривать Мурманскую область исключительно как территорию добычи углеводородного сырья было бы неправильно, поскольку она достаточно развита экономически и, что еще важнее, обладает хозяйством с высоким уровнем диверсификации. Наряду с добывающими отраслями здесь неплохо развита обрабатывающая промышленность. Следует выделить предприятия машиностроения и приборостроения, изготовление транспортных средств и разнообразного оборудования, а также крупные металлургические и химические заводы, производство стройматериалов и другой неметаллической продукции из минерального сырья, предприятия пищевой промышленности. Согласно официальной статистике, во всех перечисленных отраслях Мурманской области зафиксирован стабильный рост производства, что позволяет говорить об успехах промышленной политики федерального центра в этом регионе, невзирая на кризисные явления в российской экономике в целом.

<sup>4</sup> URL: [http://murmanskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/murmanskstat/ru/statistics/](http://murmanskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/murmanskstat/ru/statistics/)

Добывающий комплекс Мурманской области обеспечивает потребности всей страны – в фосфатных рудах на 100%, в вермикулитах и флогопитах на 80–90%, в бадделеитах на 100%, в нефелине и сырье для производства керамики на 35%, в железорудных концентратах, на 8,5%. Кроме того, значительная часть потребностей России закрывается по следующим позициям: никель, медь, кобальт, тантал, ниобий, редкоземельные металлы<sup>5</sup>; последние в настоящее время добываются только в трех странах – в КНР, РФ и США.

Пищевая промышленность Мурманской области представлена главным образом рыбоперерабатывающими заводами, которые производят приблизительно 20% от всей рыбной (включая консервы) пищевой продукции страны. В 2018 г. совокупный оборот предприятий рыбной промышленности достиг объема в 35,2 млрд руб.

Топливо-энергетический комплекс области представлен отнюдь не только предприятиями, работающими на углеводородном сырье. Главным элементом электрогенерации и теплоэнергетики мурманского топливо-энергетического комплекса является Кольская АЭС. В общий комплекс также входят 17 ГЭС, 2 теплоэлектроцентрали и разветвленная сеть ЛЭП, обеспечивающая объединение всех генерирующих предприятий в единую энергосистему, являющуюся в свою очередь важным составным элементом единой энергосистемы РФ [10]. Сейчас Мурманская область представляет собой одну из наиболее энерговооруженных административных единиц этого уровня в стране.

В 2018 г. инвестиции в основной капитал достигли 144,6 млрд руб. Это составляет 118,5% по отношению к прошлогоднему показателю [11, с. 12]. Главным движущим фактором этого увеличения стал рост вложений, осуществляемый транспортными и жилищно-коммунальными организациями. Основным источником инвестиций в 2018 г. выступали собственные средства организаций (48,4%), а остальные 51,6% приходились на привлеченные со стороны средства. Для сравнения, за три квартала 2015 г. это соотношение выглядело как 71,7 и 28,3%, соответственно. Бюджетные средства всех уровней в 2018 г. составили 29,7% от всего объема инвестирования в основной капитал. За три квартала 2015 г. этот показатель составлял лишь 18,9%. Такой рост капиталовложений обусловлен запуском программы строительства серии атомных ледоколов, а также началом реализации проекта по комплексному совершенствованию мурманского логистического узла и связанными с выполнением этих программ расходами [12].

Что касается зарубежных инвестиций, то их объем по сравнению с уровнем 2017 г. снизился. По оценке экспертов, сейчас в экономику области вложено из-за рубежа порядка 5,9 млн долл. США, что на 13,3% меньше, чем за тот же период в 2017 г. Больше всего из иностранных государств в экономику Мурманской области инвестирует Норвегия. Кроме того, зафиксированы инвестиции из таких известных между-

<sup>5</sup> Редкоземельные металлы имеют два семейства – иттербия и церия. Список состоит из 16 наименований. Самые ценные и дорогие – тербий, неодим, европий, лутеций. Широко применяются в атомной промышленности, электронике и других высокотехнологичных отраслях.

народных офшоров, как Сейшельские и Виргинские острова, а также из Кипра. Кто конкретно выступает инвестором в этих случаях установить трудно. За 2 последние года 6 млн крон (приблизительно 644 тыс. евро) поступило из Норвегии, целенаправленно осуществляющей вложения в программы усиления безопасности Кольской АЭС и собирающейся продолжать действовать в данном направлении. В 2014 г. она выделила на это 2,7 млн крон, а спустя год сумма была увеличена до 3,3 млн крон [13].

В Мурманской области наблюдается увеличение объемов строительных и сопутствующих работ на объектах горнодобывающего комплекса. Сейчас здесь работает примерно 20 предприятий, специализирующихся на производстве различных видов стройматериалов. Используя только свои производственные мощности и месторождения, Мурманская область может полностью обеспечить себя инертными стройматериалами (песок, щебень и т.д.), а также бетоном, железобетонными изделиями и металлоконструкциями.

После начала ускоренного освоения шельфа начала увеличиваться привлекательность местного жилья. Этому способствует планомерная работа по расширению транспортной сети и улучшению инфраструктуры. Кроме того, местной промышленности требуются рабочие руки. Потребность в персонале, заявленная хозяйствующими субъектами в 2019 г., увеличилась по сравнению 2015 г. на 30,4%. Таким образом, *экономическое положение Мурманской области можно отнести к стабильному*. Она вносит ощутимый вклад в развитие экономики и обеспечение безопасности (экономической, энергетической и т.д.) страны в целом. Позитивно можно оценить и долгосрочные перспективы Мурманской области (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Скорость прироста главных социально-экономических показателей Мурманской области в среднегодовом выражении до 2030 г., %**

	2011–2015	2012–2018	2016–2020	2021–2025	2026–2030
ВРП	1,7	3,8	7,5	5,4	1,0
Промышленность	1,4	6,7	14,8	7,8	0,8
Инвестиции в основные фонды	20,0	14,9	1,7	-0,9	0,1
Реальная зарплата	5,1	6,5	6,3	4,7	4,2
Розничный торговый оборот	3,8	4,5	4,3	2,9	2,5

*Источник:* Постановление Правительства Мурманской области от 25 декабря 2013 года № 768-ПП/20 «О стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года»; Проект стратегии социально-экономического развития Мурманской области на период до 2025 года.

В самом ближайшем будущем Мурманская область должна занять *позицию центра международного взаимодействия и сотрудничества* в деле освоения Арктики. Важнейшее значение приобретает реализуемый в на-

стоящее время совместный проект Роснефти, Газпрома и НОВАТЕКА, а также нескольких других компаний, предусматривающий создание условий и инфраструктуры, благоприятствующих разработке месторождений нефти и газа на российском шельфе Северного Ледовитого океана.

Так, упомянутый выше СБЕР позволяет создать перспективный кластер регионального уровня, который сможет обеспечить формирование устойчивых долговременных связей между Мурманской областью и сопредельными регионами. В ней самой уже давно налажено эффективное взаимодействие с отечественными государственными компаниями нефте- и газодобычи, такими как Газпром и Роснефть. Ведется добыча нефти на месторождении «Приразломное», разведаны ее запасы в Карском море, производятся разведывательные буровые работы на Долгинском месторождении.

Создана некоммерческая организация «Ассоциация подрядчиков арктических проектов «Мурманшельф», зарегистрированная 12 мая 2006 г. Ее цель – привлечение компаний к участию в реализации арктических проектов в области транспорта, нефтегазовой отрасли, береговой инфраструктуры, строительства и т.д. «Мурманшельф» проводит ежегодные международные конференции. Например, в ноябре 2019 г. состоится 12-ая конференция «Освоение арктического шельфа: шаг за шагом» в г. Мурманск. При этом, основной целью создания ассоциации является воплощение в жизнь Программы развития сети поставщиков для нефтегазовой промышленности. Это имеет особое значение в связи с освоением одного из крупнейших в мире по своим запасам Штокмановского газоконденсатного месторождения в Баренцевом море. Обустройство местонахождения полезных ископаемых потребует огромного количества поставок стройматериалов, металлоконструкций, спецодежды, продуктов питания, проведения строительных, монтажных, геологоразведочных, транспортных, научно-исследовательских и других работ.

Еще один импульс развитию незанятых территорий на западном побережье Кольского полуострова даст реализация проекта модернизации Мурманского логистического узла<sup>6</sup>. Помимо прочего, в рамках задуманного запланировано создание двух терминалов – нефтяного и угольного. Общая стоимость составляет 152,05 млрд руб. Из них 60% будет получено из внебюджетных источников [14].

### *Малый бизнес*

Неотъемлемым и важным компонентом хозяйства Мурманской области является малое предпринимательство (далее – МП). Оно позволяет расширить экономические возможности граждан, увеличивает поступления в региональный и местные бюджеты, расширяет перечень услуг и товаров, доступных для населения, домохозяйств и организаций. В Мурманской области МП развивается с начала 90-х гг. XX в. и направлено главным образом на удовлетворение спроса местных жителей<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Стратегия развития Морской портовой инфраструктуры России до 2030 года (одобрена Морской коллегией при Правительстве РФ 28.09.2012).

<sup>7</sup> URL: [http://mrpp.gov-murman.ru/activities/buss\\_devel/sub03/](http://mrpp.gov-murman.ru/activities/buss_devel/sub03/)

В 1996 г. было зафиксировано резкое (почти двукратное) снижение числа МП и количества занятых в этом секторе, причиной чего стали непродуманные действия федерального правительства в области налоговой политики и администрирования [15]. Позже новый состав правительства РФ вместе с органами власти регионального, областного и местного уровней предприняли комплексные меры по поддержке МП и среднего бизнеса, которые включали, наряду со снятием избыточного административного давления, различные формы как косвенной, так и непосредственной финансовой поддержки [15]. Результатом этих действий стало значительное увеличение числа МП. На 10.06.2019 г. количество субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) в Мурманской области составило 26 260 ед. (из них 46 средних предприятий, 879 малых и 9 821 микропредприятие, 15 514 индивидуальных предпринимателей), что на 752 ед. или 2,8% ниже уровня 2017 г. В 2017 г. число МСП составило 27 012, в т.ч. 52 средних предприятия, 11 672 малых и микропредприятий, 15 288 индивидуальных предпринимателей<sup>8</sup>. Наибольшая доля в МП с оформлением юридических лиц приходится на микропредприятия – 91% от всего количества малых предприятий в Мурманской области. У индивидуальных предпринимателей (далее – ИП) на микропредприятия приходится 99,5% (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в Мурманской области по состоянию на 10.06.2019 г., ед.**

Показатель	Всего	Из них	
		юридических лиц	индивидуальных предпринимателей
<i>Всего</i>	26 260	10 746	15 514
Сумма среднесписочной численности работников	57 184	49 055	8 129
Имеющие признак «вновь созданные»	4 993	717	4 276
Микропредприятия	25 258	9 821	15 437
Сумма среднесписочной численности работников	28 811	22 624	6 187
Имеющие признак «вновь созданные»	4 993	717	4 276
Малые предприятия	956	879	77
Сумма среднесписочной численности работников	23 201	21 259	1 942
Средние предприятия	46	46	0
Сумма среднесписочной численности работников	5 172	5 172	0

*Источник:* данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области.

<sup>8</sup> URL: <https://rmsp.nalog.ru/statistics.html?statDate=&level=0&fo=2&ssrf=51>

В 2018 г. в среднем бизнесе и МП работало 57,2 тыс. жителей, что составляло 13,5% занятых рассматриваемой территории. Такой показатель для Мурманской области, экономика которой опирается на крупные промышленные предприятия в условиях непрерывного оттока людей в другие регионы, следует считать *недостаточно высоким*. По направлениям хозяйственной деятельности структура МП в Мурманской области выглядит следующим образом: больше всего МП (41,0%) занимаются торговлей, на втором месте (23,0%) – МП, связанные с предоставлением разнообразных услуг. В строительной отрасли работает 10% МП, 8% – предприятия, занимающиеся операциями с недвижимым имуществом и арендой; 7% – фирмы, осуществляющие техническое обслуживание и ремонт автотранспортных средств, а еще 9% МП заняты в сфере транспорта и связи.

Таким образом, структурный состав МП значительно изменился по сравнению с серединой 90-х гг. прошедшего века, когда 23% МП занимались промышленным производством, 15% – строительством и 2% – оказывали транспортные услуги. Сокращение количества субъектов МСП связано прежде всего с действиями Управления федеральной налоговой службы по Мурманской области, с исключением из единого государственного реестра юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) недействующих компаний и компаний с записями о недостоверности. Так, в 2018 г. из ЕГРЮЛ были исключены 1 378 организаций, около 300 ликвидированы добровольно или по решению суда в порядке банкротства. По итогам 2018 г. в Мурманской области наблюдается сокращение количества занятых в сфере МСП на 4,4%.

Одновременно процент занятых на микропредприятиях демонстрирует относительную стабильность, из чего напрашивается вывод о сохранении сегмента самозанятости. Эти же наблюдения свидетельствуют о том, что возможности для развития существующих форм МП весьма ограничены. Это неудивительно, поскольку практически все они обслуживают исключительно внутренний рынок, не проявляя никакой активности за его пределами. Таким образом, МП не следует рассматривать в качестве активного элемента, способного поддерживать конкуренцию среди работодателей на рынке труда. Местный рынок труда по-прежнему находится *под полным контролем крупных промышленных предприятий*, и такая ситуация, очевидно, будет сохраняться в ближайшем будущем [16]. Региональная структура среднего и малого предпринимательства по-прежнему не отличается стабильностью. В отдельных отраслях наблюдаются резкие (до двукратных годовых перепадов (рост или снижение) числа объектов бизнеса). В 2012–2018 гг. такой лихорадкой были охвачены строительство, сельскохозяйственное производство и некоторые другие отрасли.

МП почти во всех отраслях продолжает демонстрировать *высокую волатильность*, быстро и остро реагируя на любые внешние административные меры и экономические факторы. В 2018 г. доля розничной торговли, занимающей первое место в структуре МП, достигла 45%. Второе место (16% МП) занимал ризлтерский сегмент. На все другие виды производственной деятельности приходилось только 12,6% от обще-

го количества МП, причем среди ИП эта доля была еще ниже – 8,3%, а в числе юридических лиц – несколько выше – 20%. Больше всего МП зарегистрировано в столице области – г. Мурманске.

Доля юридических лиц МП Мурманска в 2018 г. составляла от общего их количества по области 71,5%. Это почти вдвое выше, чем часть столичного населения в общей численности жителей области, которая составляла 39,1%.

Во втором по численности населения городе Мурманской области – Апатитах – доля юридических лиц МП составляла 8,5%. Это на 20% ниже доли населения этого города в общей численности населения рассматриваемой территории, которая составила 7,4%. На Кандалакшу приходилось 4,3% МП при доле населения в 4,1% к областному. Именно три этих города (Мурманск, Апатиты, Кандалакша) отличаются наиболее диверсифицированной экономикой по сравнению с другими муниципальными образованиями Мурманской области (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

*Распределение субъектов малого и среднего предпринимательства по населенным пунктам региона в 2018 г., %*

Населенный пункт	Доля от населения области	Доля от общего количества МСП	Доля от общего числа ИП
Мурманск	39,1	69,5	43,7
Апатиты	7,4	6,2	7,5
Кандалакша	4,1	2,5	4,8
Кировск	3,8	1,3	2,7
Мончегорск	5,5	3,6	6,0
Оленегорск	2,8	1,4	4,0
Ковдор	2,2	0,6	2,8

*Источник:* данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области.

Следует отметить, что в моногородах ситуация сильно отличается от наблюдаемой в населенных пунктах с диверсифицированной экономикой. Так, в трех из них процент МП примерно втрое ниже процента численности населения по сравнению с областным, а в двух других этот разрыв составляет 2 раза. Столица области оттягивает на себя значительную долю юридических лиц МП. Подобная тенденция наблюдается во многих регионах РФ, однако в рассматриваемом регионе она выражена более ярко. Крупный город с диверсифицированной экономикой предоставляет больше возможностей для начала и ведения бизнеса, а высокая численность населения обеспечивает спрос.

При анализе активности ИП по населенным пунктам наблюдается иная картина. Мурманск и здесь берет на себя часть ИП, но с гораздо меньшей интенсивностью. В нем сосредоточено всего 43,7% ИП от их

общего количества в области. Во всех других городах данный показатель примерно соответствует процентному соотношению с численностью населения вне зависимости от степени диверсификации экономики города и особенностей структуры его экономики. Одна из основных причин, порождающих данную закономерность, возможно, состоит в том, что среди МП доля юридических лиц равняется 77%, а среди ИП она достигает 99%. То есть ИП, как правило, занимаются достаточно локальными и узкоспециализированными видами бизнеса, ориентированными на удовлетворение узкоместных потребностей в определенных товарах и услугах. Для более крупных и развивающихся форм требуется и более развитая ресурсная база, поэтому они предпочитают базироваться в самом крупном городе.

Еще одним фактором, способствовавшим формированию именно такой структуры МСБ, стало появление на рынке франчайзинговых компаний. Сначала этот метод испытывался в г. Мурманске, а затем стал продвигаться на места. При вхождении в франчайзинговую сеть уровень микропредприятия становится слишком мелок, и приходится регистрировать юридическое лицо обычно в том же населенном пункте, где расположен и главный бизнес, другими словами, в центральном городе области.

Таким образом, можно констатировать, что основные показатели развития МП и ИП в Мурманской области в целом соответствуют общероссийскому уровню, а активность сектора не крупного предпринимательства направлена главным образом на удовлетворение внутреннего спроса на различные товары и услуги.

### ***Кластерный подход в развитии экономики Мурманской области***

В программном документе, посвященном стратегическим вопросам развития Мурманской области на период до 2025 г., названы несколько технологических кластеров<sup>9</sup>, использующих свои ресурсы для разработки и производства конкурентоспособных товаров и услуг. Это морской кластер, два горных кластера, химический и металлургический, а также транспортно-логистический, аквакультурный и рыбопромышленный кластеры, но пока что институционально оформлены только два кластера, даже не принадлежащих к списку технологических. Это кластеры северного дизайна (далее – КСД) и рекреационно-туристический. Последний начал создаваться в 2014 г. при содействии центра кластерного развития в целях повышения конкурентоспособности территории региона на рынке туристических услуг [17].

Согласно Распоряжению правительства Мурманской области № 27-РП, изданному 16.02.2018 г., была окончательно утверждена концепция формирования кластера северного дизайна Мурманской области до 2020 г. и его развития до 2025 г. Кластер будет представлять собой кооперацию разнообразных и разнопрофильных субъектов, взаи-

---

<sup>9</sup> Технологический кластер – это концепция производства в одном месте с единым управлением всего цикла.

модействие между которыми будет осуществляться на новых принципах с тем, чтобы в результате из совместной работы возникали новые коммуникативные связи, проекты, конкурентоспособные продукты и т.д. Результатом создания и началом работы КСД должно стать существенное, быстрое и качественное распространение этой инициативы на все сферы жизни и экономической деятельности от народных ремесел и промыслов до промышленных инновационных проектов. К работе в КСД предполагается привлекать также научные, образовательные некоммерческие общественные организации и объединения<sup>10</sup>. Организация КСД была инициирована Минэкономразвития Мурманской области.

Одна из особенностей формирования технологического кластера, обеспечивающего добычу углеводородов на арктическом шельфе, состоит в том, что он будет ориентирован прежде всего на внутренний инвестиционный спрос, который должен формироваться по мере освоения месторождений на российской части арктического шельфа. Для вывоза нефти с шельфовых платформ потребуется много танкеров ледового класса и мощных ледоколов. Абсолютно логичным выглядит решение по организации перевалочной базы в Мурманске, который одновременно является действующим крупным всесезонным глубоководным портом. Предполагается строительство нефтяного терминала, который пока отсутствует, но потребность в нем возрастает. Соответствующие работы уже идут.

Планируется, что после 2020 г. этот кластер будет обеспечивать услугами и подготовленными кадрами организации и предприятия, занимающиеся реализацией конкретных проектов по освоению шельфа на всей территории, примыкающей к Баренцеву морю, и со временем станет полностью конкурентоспособным на всех уровнях, включая общемировой. Чтобы полностью освоить Штокманское газоконденсатное месторождение (далее – ГКМ), вместе со строительством завода сжиженного природного газа (далее – СПГ) и логистического узла для его отгрузки планируется затратить 510 млрд руб. Запланированный уровень годовой добычи газа составляет 71 млрд м<sup>3</sup>, а производительность завода СПГ – 30 млн т в год. Помимо всего прочего, это означает создание 7 000 рабочих мест. Планируется определенную часть газа, добываемого на Штокманском ГКМ, направлять на экспорт в ЕС по трубопроводам СП-1 и строящемуся СП-2. Это позволит на длительный период времени гарантировать поставки газа в ЕС в необходимом объеме, тем самым обеспечив энергетическую безопасность практически для всей Западной Европы. Реализация этого проекта, в котором активно участвует Мурманская область, существенно укрепит положение России, как одного из крупнейших и надежных поставщиков на глобальном рынке энергетических ресурсов [18, с. 149].

Развитию креативного<sup>11</sup> хозяйства в Мурманской области препятствует уже сложившийся тип моноотраслевой промышленной экономики,

<sup>10</sup> Стратегия создания и развития Кластера северного дизайна Мурманской области 2018–2020 годов с прогнозным периодом до 2025 года.

<sup>11</sup> Креативность – это способность к нестандартному, остроумному, смелому решению проблем, создание нового продукта при помощи неспециализированных ресурсов или инструментов.

суровый климат, небольшая численность населения [19, с. 13]. Несмотря на это, у креативности в Арктике есть определенные перспективные направления. Это прежде всего развитие арктического туризма, который может стать уникальным видом занятий, разработка технических инноваций, способных облегчить тяжелые условия жизни в Заполярье и сделать их более комфортными для людей, а также работа по вовлечению в экономическую деятельность северных коренных народностей с их самобытной культурой.

\* \* \*

Мурманская область обладает достаточным потенциалом, чтобы сыграть ведущую роль в освоении Арктики и реализации связанных с этим стратегическим замыслом конкретных проектов. К факторам, сдерживающим эту работу, относятся прежде всего антироссийские секторальные санкции, суровый климат и ряд нерешенных социальных вопросов, оказывающих весьма негативное влияние и увеличивающих степень риска. Следует также упомянуть угрозу возникновения экологических проблем, необходимость в изменении законодательства и неизбежность серьезных финансовых затрат для реализации этих проектов.

Если будут найдены эффективные методы нейтрализации или существенного ослабления негативного влияния перечисленных моментов, это поможет осуществить прорыв в освоении Арктики, благодаря которому Мурманская область и вся РФ получит серьезные конкурентные преимущества. В этой связи первую ожидают серьезные перемены, которые окажут положительное влияние на общую социально-экономическую обстановку. Уже сейчас Мурманск служит основной площадкой для деловых переговоров и заключения соглашений и договоров по сотрудничеству в Арктике. Здесь проводятся масштабные конференции, на которые своих представителей делегируют более 200 ведущих нефтегазовых компаний. Однако высокая волатильность глобального нефтяного рынка может стать препятствием для направления большинством частных компаний инвестиций в освоение месторождений в Арктике в совокупности с санкциями, введенными США и другими западными странами в отношении РФ в этой сфере.

В упомянутых условиях важной составляющей инновационных изменений арктических территорий может стать развитие креативных индустрий и сопутствующее этому формирование основ сервисной экономики [20, с. 98]. Образование и развитие сервисной экономики за полярным кругом способно полностью поменять представления об Арктике и ее экономике, сделать эту территорию социально и экономически привлекательной, обеспечить создание гармоничной и диверсифицированной системы хозяйствования в рамках новой модели развития.

Главная роль в экономической диверсификации останется за креативными методами, поскольку только с их помощью можно успешно решать многочисленные накопившиеся проблемы социального, экономического, культурного и экологического характера, учитывая

при этом все особенности географической специфики. Таким образом, именно креативность может стать движущей силой стратегической модернизации экономики Крайнего Севера.

### Список литературы

1. Фаузер В.В., Смирнов А.В. Мировая Арктика: природные ресурсы, расселение населения, экономика // Экономика и управление народным хозяйством Арктической зоны. 2018. № 3 (31). С. 6–22.
2. Корпорация развития Мурманской области. Общая информация. URL: <https://www.invest-murman.ru/main/o-regione/obshchaya-informatsiya/>
3. Общая информация о Мурманской области. URL: <https://gov-murman.ru/region/>
4. Мурманск – ключевой порт Российской Арктики. URL: <http://morvesti.ru/analitics/detail.php?ID=62333>
5. Интерактивный портал Комитета по труду и занятости населения Мурманской области. Информация о регионе: Мурманская область. URL: [https://murman-zan.ru/content/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F\\_%D0%BE\\_%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B5](https://murman-zan.ru/content/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%BE_%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B5)
6. Текущее состояние минерально-сырьевой базы Мурманской области. URL: <https://mpr.gov-murman.ru/activities/10.mineral/00.current/>
7. Минералогия, петрология и полезные ископаемые Кольского региона: труды VIII Всероссийской (с международным участием) Ферсмановской научной сессии, посвященной 135-летию со дня рождения академика Д.С. Белянкина (18–19 апреля 2011 г.) / ред. Ю.Л. Войтеховский. Апатиты: Изд-во К&М, 2011. 280 с.
8. Инвестиционный портал. Мурманская область. Промышленность региона. URL: <http://invest.gov-murman.ru/about/promyshlennost/>
9. Росатом. Атомный ледокольный флот. URL: <https://rosatom.ru/production/fleet/>
10. Фуртаев А.И., Минин В.А., Якимов М.Ю. Кольская АЭС, ее роль в энергетике Кольско-Карельского региона, перспективы развития // Вестник Кольского научного центра РАН. 2017. № 2. С. 95–105.
11. Мурманская область в цифрах / Росстат: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области. Мурманск. 2019. 138 с.
12. Росатом: новые атомные ледоколы будут строиться за счет бюджета и привлеченных средств. 2018. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5607340>
13. Кольская АЭС: программы технического содействия Норвегии, Швеции и Финляндии будут продолжены. 2018. URL: <https://rosatom.ru/journalist/news/kolskaya-aes-programmy-tekhnicheskogo-sodeystviya-norvegii-shvetsii-i-finlyandii-budut-prodolzheny/>
14. Гольдберг О. Модернизация по-российски. 2018. URL: <http://morvesti.ru/analitics/detail.php?ID=31399>
15. Барашева Т. И. Проблемы и направления развития малого бизнеса в Мурманской области // СИСП. 2010. №2. С. 46–50.
16. Горидько Н.П. Особенности экономического развития регионов Севера и Арктики: рынок труда и регрессионное моделирование потенциального валового регионального продукта // Региональная экономика: теория и практика. 2016. №5 (428). С. 121–136.
17. Кластер северного дизайна и развитие креативных индустрий в Арктическом регионе. МАГУ. 2018. URL: <https://www.ntf.ru/29.pdf>
18. Современные проблемы и перспективы развития арктического газопромышленного комплекса / под. ред. С.Ю. Козьменко, В.С. Селина. Апатиты: изд. Кольского научного центра РАН, 2017. 228 с.

19. Воронина Е.П. Механизмы реализации государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие арктической зоны Российской Федерации»: применение GAP- и SWOT-анализа // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. № 1 (57). С. 4–18.

20. Север и Арктика в новой парадигме мирового развития // Лузинские чтения – 2018: материалы IX Международной научно-практической конференции (Апатиты, 24–28 сентября 2018 г.) / под общей редакцией Р.В. Бадылевича и Л.О. Залкинд. Апатиты: ФИЦ КНЦ РАН, 2018. – 158 с.

### STRUCTURAL MODERNIZATION OF THE MURMANSK REGION

*The relevance of this article is due to the high strategic importance of the Murmansk region as a priority region of Russia, providing a significant contribution to the economy and national security of the state in the framework of the formation of a new development model. Based on the analysis, the main threats to the development of the Murmansk region were singled out: single-industry specialization, reducing the number of small enterprises, etc., as well as the most priority areas for realizing the potential of the region: a substantial supply of natural resources, a well-developed infrastructure, and stable production growth. It is substantiated that with a developed and dynamically developing economy, availability of transport infrastructure, a convenient geographic location with direct access to ocean trade routes, it is the Murmansk region that is naturally the main base and starting point for work on structural modernization and development of the entire Russian Arctic. As a mechanism for overcoming the existing threats to the development of the Murmansk region, intensive development of cluster initiatives is proposed.*

**Keywords:** arctic resources, infrastructure, cluster initiatives, Far North, small business, Murmansk region, Arctic, Northern Sea Route, economic potential

JEL: H54, R13, R10, O13, L92

*Дата поступления* – 12.07.2019 г.

#### **Степанов Никита Сергеевич**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра институтов социально-экономического развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский пр-т, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: nikitosstepanov@gmail.com

#### **STEPANOV Nikita S.**

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher, Center of Institutions of Social and Economic Development;

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

e-mail: nikitosstepanov@gmail.com

#### **Для цитирования:**

Степанов Н. Структурная модернизация Мурманской области // Федерализм. 2019. № 4. С. 126–141.

*Владимир ГЛОТОВ, Альберт БАХТИЗИН, Мария ВОЛКОВА*

## СОЦИАЛЬНАЯ НАПРЯЖЕННОСТЬ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. АНАЛИЗ ПРИЧИН И ПОСЛЕДСТВИЙ\*

*Социальная напряженность – многоаспектное понятие, в числе прочего отражающее степень неудовлетворенности населения социально-экономическими условиями жизни. Основными «болевыми точками» являются снижение уровня жизни, в том числе обеднение населения, недостаточная обеспеченность жильем, трудовые конфликты и др. В процессе изучения проблемы нарастания социальной напряженности в субъектах Российской Федерации на первый план выходит анализ соответствия принимаемых региональной администрацией мер тем факторам, которые ее индуцировали. В статье приводятся результаты статистического анализа уровня социальной напряженности в регионах Российской Федерации. Анализ проводился за 2016 и 2018 гг. с использованием данных Федеральной службы статистической информации. При этом акцент был сделан на поиске ключевых и актуальных для населения критериев уровня жизни. Кроме того, с помощью инструментов эконометрического моделирования проведено сопоставление полученных результатов.*

**Ключевые слова:** анализ главных компонент, благосостояние, качество жилья, порядковая регрессия, регион, рынок труда, социальная напряженность, социальный протест

JEL: C15, D63, I32, R15, P46

Само понятие социальной напряженности относится не к отдельному индивиду, а к достаточно широкому пластам общества [1]. По причине влияния на социум при достижении «точки кипения» социальная напряженность запускает процесс возникновения протестных настроений, однако сам протест возможен только в случае, если социальная напряженность подкреплена наличием в обществе протестного потенциала [2]. Между социальной напряженностью и социальным протестом существуют значительные различия –

\* Работа выполнена частично в рамках Программы Президиума РАН «Фундаментальные исследования по проблеме экономической безопасности».

Авторы благодарят академика РАН Валерия Леонидовича Макарова, научного руководителя Центрального экономико-математического института РАН, за ценные замечания, высказанные при подготовке статьи.

в первом случае это эпизодическое недовольство граждан, а во втором — реальные действия протестного характера. Важны отличия и в механизме подавления — в случае нарастания социальной напряженности от органов регионального управления требуется реализация комплекса мер по стабилизации обстановки в обществе, особенно это касается решения проблем социально-экономического характера [3]. Если же степень социального напряжения достигает пика и перерождается в форму протеста, в ход вступают не только регулятивные, но и карательные инструменты [4].

Причины возникновения и нарастания социальной напряженности различны. Среди них выделим:

- экономические (обеднение населения, низкий уровень социальной поддержки, уровень закредитованности населения в сочетании с низкой платежеспособностью, задержки выплаты заработной платы);
- социально-бытовые (низкий уровень развития бытовой инфраструктуры, слабая обеспеченность населения жильем);
- социальные и трудовые (высокий уровень преступности, распространенности социально значимых заболеваний, в том числе наркомании и алкоголизма, рост уровня безработицы, наличие и усиление трудовых конфликтов, незащищенность работников, в первую очередь реального сектора экономики, и другие причины);
- политические (невысокая оценка результатов деятельности региональных властей, приверженность определенным политическим взглядам и течениям);
- плохая экологическая обстановка (большое число организованных или стихийных мусорных полигонов в окрестностях крупных городов, значительный объем выбросов в атмосферу, загрязнение водоемов и пр.).

Специфика формирования социальной напряженности в российских регионах заключается в постепенном размытии границ между социально-экономическими и политическими факторами ее возникновения и развития [5]. Социально-экономические проблемы — лишь одна из основных причин роста социальной напряженности [6], и в ряде случаев социальная напряженность может существовать в виде фонового фактора социально-экономического неблагополучия [7].

Слабая материальная обеспеченность в сочетании с определенными идеологическими воззрениями формирует не только напряжение в обществе, но и опасный стимул для вовлечения граждан в преступные группировки, а, в худшем случае, в террористические организации. Это — косвенное последствие сочетания факторов неблагополучия.

Так, низкий уровень доходов вынуждает искать дополнительные источники заработка, которые не всегда являются легальными (при наличии определенных культурных установок и прочих предпосылок). Наиболее необеспеченные группы населения, находящиеся далеко за чертой бедности, — потенциальный ресурс для пополнения криминальных группировок [8].

### **Результаты анализа уровня социальной напряженности в регионах Российской Федерации за 2016 и 2018 гг.**

Основная задача, формулируемая в рамках выявления причин дисбаланса социально-экономического развития территорий, определяющих уровень напряженности в обществе, заключается *в поиске и формализации проблемных факторов*. В этой связи актуальны:

- проведение многофакторного анализа показателей социально-экономического развития регионов;
- выявление и оценка факторов роста социальной напряженности;
- построение итогового индикатора социальной напряженности.

Цель нашего исследования – подтверждение *материальной природы* концепции социальной напряженности.

Для всестороннего анализа природы социальной напряженности в регионах Российской Федерации исследование проведено в виде итеративной процедуры.

Первая итерация – вычисление значений интегрального индикатора факторов социальной напряженности.

На второй итерации рассчитано положение каждого региона в пространстве показателей, отражающих субъективное восприятие действительности со стороны респондентов.

На третьей итерации определено возможное сходство между объективным и субъективным индикаторами.

При этом одна из основных задач – разбиение всей совокупности регионов на классы с выделением «красной зоны» – территорий, наименее развитых с точки зрения социальной обеспеченности и являющихся по этой причине *точками возможного возникновения социальных конфликтов*.

Методика определения интегрального уровня социальной напряженности основана на методологии расчета латентных синтетических категорий с помощью модифицированного метода главных компонент. Перед расчетом значений интегральных индикаторов значения переменных были преобразованы с помощью процедуры унификации для перехода к безразмерной шкале с диапазоном значений  $(0, N)$ . Это обусловлено тем, что все переменные имеют разные единицы измерения, а применение иных процедур преобразования несколько *искажает итоговый результат*, выдавая в том числе отрицательные значения преобразованных переменных.

#### **А. Результаты анализа факторов социальной напряженности (объективные данные)**

Для расчетов использовались показатели, приведенные в *таблице 1*. Указанные переменные позволяют провести всесторонний анализ уровня социальной напряженности с позиций оценки объективных условий жизни населения.

Т а б л и ц а 1

**Показатели, используемые для определения значений интегрального индикатора «Факторы социальной напряженности»**

№ п/п	Показатель	Единица измерения	Обозначение
1	Уровень длительной безработицы (ищущие работу более 12 месяцев)	% от всех безработных	$x^{(1)}$
2	Показатель напряженности на рынке труда	Число безработных на 1 вакансию, чел.	$x^{(2)}$
3	Задолженность по заработной плате (в расчете на одно действующее предприятие в регионе)	Руб.	$x^{(3)}$
4	Число преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков	Ед. на 10 тыс. чел.	$x^{(4)}$
5	Число экономических преступлений	Ед. на 10 тыс. чел.	$x^{(5)}$
6	Число тяжких преступлений	Ед. на 10 тыс. чел.	$x^{(6)}$
7	Число преступлений экстремистского характера	Ед. на 10 тыс. чел.	$x^{(7)}$
8	Соотношение среднедушевых денежных доходов и величины прожиточного минимума	%	$x^{(8)}$
9	Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума	%	$x^{(9)}$
10	Показатель закредитованности (объем задолженности в рублях и валюте, на душу населения)	Руб.	$x^{(10)}$
11	Протяженность автомобильных дорог с твердым асфальтированным покрытием	Км на 1 км <sup>2</sup>	$x^{(11)}$
12	Изменение тарифов на ЖКУ	% к декабрю предыдущего года	$x^{(12)}$
13	Стоимость 1 литра дизельного топлива	Руб.	$x^{(13)}$
14	Стоимость одного литра бензина	Руб.	$x^{(14)}$
15	Обеспеченность жилья водопроводом	%	$x^{(15)}$
16	Обеспеченность жилья централизованной канализацией	%	$x^{(16)}$
17	Обеспеченность жилья централизованным отоплением	%	$x^{(17)}$
18	Обеспеченность жилья централизованным горячим водоснабжением	%	$x^{(18)}$
19	Обеспеченность жилья ванной (душем)	%	$x^{(19)}$
20	Обеспеченность детей в возрасте до 7-ми лет местами в детских дошкольных учреждениях	Ед. на 100 детей	$x^{(20)}$

Источник: [9–12].

**Схема расчета групповых и итогового индикаторов социальной напряженности**

По всем исходным показателям отдельно за 2016 и 2018 гг. ( $x^1, \dots, x^p$ ) были построены ковариационные матрицы, а затем для них определены собственные значения  $\lambda_1, \lambda_2, \dots, \lambda_p$  и соответствующие им собственные

векторы. С помощью расчета критерия информативности  $M = \frac{\lambda_l}{\sum_l \lambda_l}$  отобрано необходимое и достаточное количество главных компонент [13]. Здесь и далее  $\lambda_1$  – максимальное собственное значение ковариационной матрицы, а  $\sum_l \lambda_l$  – след матрицы ковариаций, рассчитанный как сумма ее собственных значений. Условие отбора – доля общей вариации признаков должна быть не ниже 60%. После этого к наборам унифицированных значений рассматриваемых показателей был применен модифицированный метод главных компонент с определением компонент матрицы нагрузок. Для каждой переменной, вошедшей в группу  $l$  по результатам анализа нагрузок на оси главных компонент, определен вес  $v_k^{(l)} = \frac{c_k^{(l)}}{\sum_{k=1}^m c_k^{(l)}}$ , где  $l = 1, 2, \dots, q$ ,  $l$  – номер группы (блока),

$k$  – номер переменной внутри группы (блока)  $l$ . С этим весовым коэффициентом каждая конкретная переменная входит в значение итогового индикатора  $l$ -ой группы.

За каждый год сформировано по 4 главные компоненты – групповых индикатора социальной напряженности. На них приходится 68% и 67% общей кумулятивной вариации признаков соответственно. Веса

$v_k^{(l)} = \frac{c_k^{(l)}}{\sum_{k=1}^m c_k^{(l)}}$  отдельных переменных внутри групповых индикаторов

(главных компонент) и веса групповых индикаторов (главных компонент) внутри итогового индикатора социальной напряженности приведены в *таблице 2*. Значение группового  $l$ -ого индикатора рассчитывалось

как линейная комбинация:  $y_i(l) = \sum_{k=1}^m v_k x_i^{(k)}(l)$ , где  $i$  – номер наблюдения (региона). В результате применения метода модифицированных главных компонент состав подгрупп внутри интегрального индикатора социальной напряженности в 2016 и 2018 году различен.

Значение итогового индикатора социальной напряженности рассчитано по формуле:  $\hat{y}^i = N - \rho_i$ , где  $\rho_i^2 = \sum_{l=1}^q w(l) \cdot (y_i(l) - N)^2$  – взвешенная евклидова метрика до эталонной точки с координатами  $(N, N)$ , в которой достигается наивысшее качество изучаемого признака. Для определения метрики каждому групповому индикатору присваивается весовой

коэффициент  $w(l) = \frac{p_k \cdot s^2(l)}{\sum_{k=1}^m p_k \cdot s^2(l)}$ , рассчитанный с учетом выборочных

дисперсий  $s^2(l) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (y_i(l) - \bar{y})^2$  полученных групповых индикаторов.

Т а б л и ц а 2  
Веса показателей, формирующих индикатор «Факторы социальной напряженности» (за 2016, 2018 гг.)\*

2016 г.									
Главная компонента 1 Качество жилья		Главная компонента 2 Социальная патология			Главная компонента 3 Преступность и сфера ЖКХ			Главная компонента 4 Кредиты и стоимость топлива	
$w(1) = 0,45$		$w(2) = 0,21$			$w(3) = 0,18$			$w(4) = 0,15$	
Показатель	Вес $v_k^{(1)}$	Показатель	Вес $v_k^{(2)}$	Показатель	Вес $v_k^{(3)}$	Показатель	Вес $v_k^{(4)}$		
$x^{(16)}$ — Обеспеченность жилья централизованной канализацией	0,22	$x^{(1)}$ — Уровень длительной безработицы	0,26	$x^{(7)}$ — Число преступлений экстремистского характера	0,26	$x^{(10)}$ — Показатель закрепитованности	0,42		
$x^{(15)}$ — Обеспеченность жильем водопроводом	0,21	$x^{(9)}$ — Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума	0,22	$x^{(3)}$ — Задолженность по заработной плате	0,24	$x^{(13)}$ — Стоимость одного литра дизельного топлива	0,31		
$x^{(8)}$ — Соотношение доходов и величины прожиточного минимума	0,19	$x^{(4)}$ — Число преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков	0,19	$x^{(17)}$ — Обеспеченность жильем централизованным отоплением	0,21	$x^{(14)}$ — Стоимость одного литра бензина	0,27		
$x^{(18)}$ — Обеспеченность жильем централизованным горячим водоснабжением	0,19	$x^{(20)}$ — Обеспеченность детей в возрасте до 7-ми лет местами в детских садах	0,12	$x^{(12)}$ — Изменение тарифов на ЖКУ	0,18				
$x^{(9)}$ — Обеспеченность жильем ванной (душом)	0,12	$x^{(5)}$ — Число экономических преступлений	0,11	$x^{(6)}$ — Число тяжких преступлений	0,13				
$x^{(11)}$ — Протяженность автомобильных дорог с твердым асфальтированным покрытием	0,07	$x^{(2)}$ — Показатель напряженности на рынке труда	0,10						

Источники: рассчитано по [9–12].

\* Для показателей 2018 г. в скобках указано пояснение. Например,  $w(1)$  — вес первого группового индикатора в итоговом индикаторе «Факторы социальной напряженности» в 2016 г., а  $w(1.1)$  — значение для 2018 г.

О к о н ч а н и е т а б л . 2

2018 г.									
Главная компонента 1 Качество жилья		Главная компонента 2 Социальная патология, топливо, сфера ЖКХ		Главная компонента 3 Рынок труда, транспортная инфра- структура		Главная компонента 4 Кредиты, сбыт наркотических ве- ществ			
$w(1.1) = 0,47$		$w(2.1) = 0,20$		$w(3.1) = 0,18$		$w(4.1) = 0,15$			
Показатель	Вес $v_k^{(1.1)}$	Показатель	Вес $v_k^{(2.1)}$	Показатель	Вес $v_k^{(3.1)}$	Показатель	Вес $v_k^{(4.1)}$		
$x^{(17)}$ — Обеспеченность жи- лья централизованным ото- плением	0,23	$x^{(7)}$ — Число преступлений экстремистского характера	0,23	$x^{(3)}$ — Задолженность по за- работной плате	0,49	$x^{(9)}$ — Показатель закреди- тованности	0,44		
$x^{(16)}$ — Обеспеченность жи- лья водопроводом	0,22	$x^{(9)}$ — Доля населения с де- нежными доходами ниже прожиточного минимума	0,17	$x^{(1)}$ — Уровень длительной безработицы	0,22	$x^{(9)}$ — Число преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков	0,31		
$x^{(16)}$ — Обеспеченность жи- лья централизованной ка- нализацией	0,22	$x^{(16)}$ — Соотношение дохо- дов и величины прожиточ- ного минимума	0,12	$x^{(11)}$ — Протяженность ав- томобильных дорог с твер- дым асфальтированным покрытием	0,16	$x^{(13)}$ — Стоимость одного литра дизельного топлива	0,25		
$x^{(18)}$ — Обеспеченность жи- лья централизованным го- рячим водоснабжением	0,17	$x^{(6)}$ — Число тяжких престу- плений	0,14	$x^{(2)}$ — Показатель напря- женности на рынке труда	0,13				
$x^{(9)}$ — Обеспеченность жи- лья ванной (душом)	0,10	$x^{(5)}$ — Число экономических преступлений	0,13						
		$x^{(14)}$ — Стоимость одного литра бензина	0,12						
		$x^{(12)}$ — Изменение тарифов на ЖКУ	0,09						

Основной фактор роста социальной напряженности — *недостаточное обеспечение жилья* мощностями бытовой инфраструктуры. И, действительно, благоустроенное жилье — одна из базовых потребностей человека в современном обществе. Тем не менее, в ряде регионов качество жилья и обеспеченность мощностями бытовой инфраструктуры крайне низкие.

Так, лишь около 40% жилых помещений в Республиках Алтай и Тыва обеспечены централизованной канализацией. Это обусловлено не только слабостью развития экономики регионов, но и характером проживания населения (часть его — представители кочевых народов). В Курганской и Псковской областях — недостаточное оснащение жилья централизованным водоснабжением (оборудованы менее 60% домов и квартир). Совершенно очевидно, что в условиях, неполностью пригодных для комфортного жилья, формируется в том числе недовольство граждан текущей ситуацией.

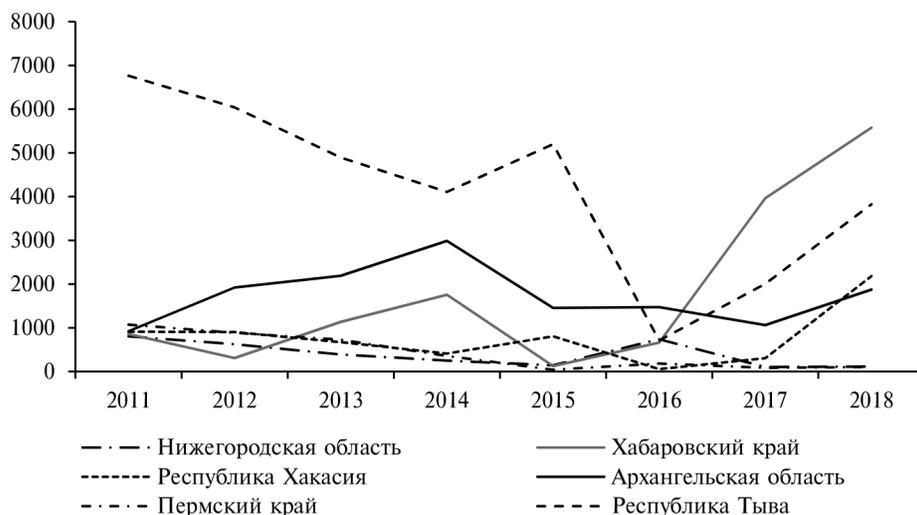
В 2018 г. Советом по стратегическому развитию и национальным проектам при Президенте Российской Федерации утвержден паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» [14]. Согласно указанному документу, в рамках национального проекта в период с 2018 г. по 2024 г. должны быть реализованы четыре федеральных проекта, один из которых — «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда». Именно в рамках этого федерального проекта поставлена цель по достижению максимальной обеспеченности жилья базовыми элементами бытовой инфраструктуры — водопроводом, канализацией, горячим водоснабжением и др.

Состав второй главной компоненты нестабилен в двух точках — в 2016 и 2018 гг. Элемент, сохраняющий положение в группе с незначительным снижением весового коэффициента, — доля бедного населения. Традиционная группа аутсайдеров по этому важнейшему показателю уровня жизни, социальной напряженности и *социальной патологии* — регионы Сибирского и Северо-Кавказского федеральных округов. Катастрофический уровень бедности (стабильно более 35% от общей численности населения) отмечается в Республике Тыва. Республика Ингушетия — также среди регионов с наиболее высоким уровнем бедности [15]. В сочетании с высокими значениями показателя длительной безработицы, в 2016 г. входящим в состав второй группы, формируется крайне неблагоприятный социально-экономический профиль этого региона. Проблема длительной безработицы традиционна для республики и значения упомянутого показателя превышают среднероссийские в несколько раз на протяжении длительного периода наблюдения. Помимо этого, для рынка труда республики характерна напряженность — большое число претендентов на одну вакансию.

Одна из самых болезненных проблем населения большинства регионов России — рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги, даже при учете снижения веса показателя внутри группы (0,09 в 2018 г. против 0,18 в 2016 г.).

В некоторых регионах отмечается нестабильная ситуация в сфере формирования задолженности по заработной плате на предпри-

ятях (рисунок 1). В 2016 г. вес показателя был вдвое меньше, чем в 2018 г. (0,24 и 0,49, соответственно). Интересным представляется случай Республики Тыва – стремительное падение уровня задолженности по заработной плате с резким ростом значения показателя. Возможное объяснение этому – единовременная финансовая поддержка населения и предприятий со стороны не только региональных, но и федеральных властей.



**Рис. 1. Общая задолженность по заработной плате для некоторых регионов РФ (в расчете на одно действующее предприятие, руб.)**

Источник: [12].

Закредитованность населения субъектов Федерации имеет двоякое воздействие на экономическую ситуацию в регионах. С одной стороны, бум потребительского кредитования способствует улучшению «видимого» материального положения населения. Приобретение квартир, автомобилей и даже мелкой бытовой техники в кредит способствует наращиванию объемов розничного товарооборота, попутно увеличивая краткосрочную удовлетворенность жизнью. Тем не менее, по прогнозам специалистов Министерства экономического развития Российской Федерации, чрезмерная закредитованность населения способна привести не только к отложенному нарастанию уровня социальной напряженности, но и к обвалу российской экономики вследствие кризиса неплатежей [16].

Показатели уровня преступности являются не только фактором, формирующим вклад в социальную патологию и социальную напряженность, но и свидетельством возникновения и усугубления проблем в обществе [17].

Большое число преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков – проблема для ряда регионов России (среди них – Тыва, Бурятия, Самарская область). Некоторые регионы, в том числе Амурская

область, Тыва, Приморский край, Сахалинская, Магаданская области, – «лидеры» по числу совершенных тяжких преступлений. Наиболее проблемными территориями с точки зрения задолженности по заработной плате являются некоторые регионы Дальнего Востока (Приморский и Хабаровский края, Республики Тыва, Хакасия, Бурятия) и Северо-Западного Федерального округа (Мурманская область, Республика Карелия, Республика Коми).

Группа переменных, с наибольшим весом входящая в итоговый индикатор, *подтверждает гипотезу* о главенствующей роли условий жизни и материальной обеспеченности населения в контексте формирования социальной напряженности.

### ***Б. Результаты оценки условий жизни населения (субъективные данные)***

Вместе с оцениванием факторов, определяющих статистически регистрируемый уровень социальной напряженности, проведен анализ субъективных, индивидуальных откликов индивидов. Под откликом в данном случае понимается субъективная оценка условий жизни, персонального финансового благополучия в контексте возможностей удовлетворения некоторых потребностей и здоровья. Используемые переменные представляют собой результаты комплексного наблюдения условий жизни населения, проводимого специалистами Федеральной службы государственной статистики с периодичностью раз в два года. В частности, исследование было проведено в 2016 и 2018 годах.

Использованы следующие показатели (см. табл. 3).

*Т а б л и ц а 3*

#### ***Показатели, используемые для определения значений интегрального индикатора «Оценка условий жизни»***

<b>№ п/п</b>	<b>Показатель</b>	<b>Единица измерения</b>	<b>Обозначение</b>
1	Возможность оплачивать жизненно важные лекарства	%	$x^{(21)}$
2	Возможность оплатить экстренный мелкий ремонт в жилище	%	$x^{(22)}$
3	Возможность заменить непригодную мебель	%	$x^{(23)}$
4	Возможность покупать каждому члену семьи две пары обуви на каждый сезон	%	$x^{(24)}$
5	Хорошее и очень хорошее состояние здоровья респондентов (сумма частот)	%	$x^{(25)}$
6	Возможность сравнительно легко и легко свести концы с концами (сумма частот)	%	$x^{(26)}$
7	Достаточная удовлетворенность размером заработной платы	%	$x^{(27)}$
8	Отмечаются плохие жилищные условия и стесненность (сумма частот)	%	$x^{(28)}$

Источник: [18].

Перечисленные переменные выбраны неслучайно, поскольку исследование нацелено на поиск возможных причин роста социальной напряженности и его потенциальных последствий для населения. Анализ данных субъективного характера также проведен в рамках модифицированного метода главных компонент.

Обозначим набор исходных субъективных показателей через  $(\tilde{x}^1, \dots, \tilde{x}^p)$ . Отбор числа главных компонент и основные критерии, полученные в результате расчетов, произведены по схеме анализа объективных критериев. В соответствии с алгоритмом расчета, в 2016 г. было выделено две главные компоненты, а в 2018 г. — одна.

В таблице 4 представлены весовые коэффициенты  $(\tilde{v}_k^{(r)})$  переменных, вошедших в состав субъективного индикатора «Оценка условий жизни», где  $r$  — номер блока сгруппированных показателей.

Т а б л и ц а 4

## Веса переменных в составе индикатора «Оценка условий жизни»

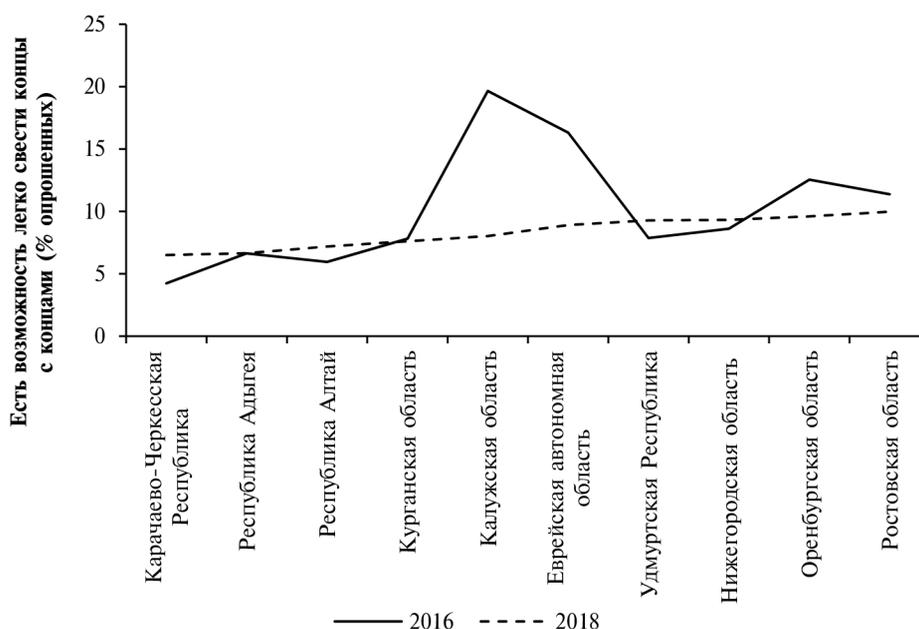
	2016			2018	
	Показатель	Вес $\tilde{v}_k^{(r)}$		Показатель	Вес $\tilde{v}_k^{(r)}$
Группа 1 (вес $w(1) = 0,84$ )	Возможность оплатить экстренный мелкий ремонт в жилище	0,19	Группа 1 (вес $w(1.1) = 1,00$ )	Возможность оплатить экстренный мелкий ремонт в жилище	0,17
	Возможность заменить непригодную мебель	0,18		Возможность заменить непригодную мебель	0,15
	Возможность сравнительно легко и легко свести концы с концами (сумма частот)	0,18		Возможность покупать каждому члену семьи две пары обуви на каждый сезон	0,14
	Возможность покупать каждому члену семьи две пары обуви на каждый сезон	0,16		Возможность оплачивать жизненно важные лекарства	0,13
	Возможность оплачивать жизненно важные лекарства	0,14		Хорошее и очень хорошее состояние здоровья респондентов (сумма частот)	0,14
	Достаточная удовлетворенность размером заработной платы	0,14		Достаточная удовлетворенность размером заработной платы	0,14
	Группа 2 (вес $w(2.1) = 0,16$ )	Хорошее и очень хорошее состояние здоровья респондентов (сумма частот)		0,62	Возможность сравнительно легко и легко свести концы с концами (сумма частот)
Отмечаются плохие жилищные условия и стесненность (сумма частот)		0,38			

Источник: [18].

Состояние здоровья населения — один из важнейших показателей, выполняющих двойную функцию. С одной стороны, здоровье — ресурс для улучшения жизненного состояния, с другой, — индикатор качества питания, условий проживания, мощностей и качества медицинской инфраструктуры. Наиболее проблемными территориями с точки зрения удовлетворенности населения здоровьем, являются Орловская, Кировская, Омская, Курганская, Костромская области.

Так, в Орловской области в 2016 г. своим здоровьем были довольны 25% населения, в 2018 г. — 28%. В Костромской области — 30% и 38%, соответственно.

Возможность «свести концы с концами» оценивается в ходе социального исследования, проводимого Федеральной службой государственной статистики, в контексте приобретения самых необходимых товаров и оплаты услуг первой необходимости. В работе же выбраны для анализа только две градации: «Легко» и «Сравнительно легко». На *рисунке 2* представлена диаграмма значений данного показателя (по двум градациям) для некоторых регионов Российской Федерации.



**Рис. 2. Возможность легко и сравнительно легко свести концы с концами при покупке самого необходимого (% опрошенного населения)**

Источник: [18].

Часть опрошенного населения Карачаево-Черкесской Республики, Республик Алтай и Адыгея с 2016 по 2018 гг. находилась в крайне сложном материальном положении. Это оказало влияние на формирование общественного мнения относительно качества проживания в регионах и потенциально может создать базу для развития отрицательно заряженных социально-экономических и социально-политических процессов.

### **В. Сопоставление индикаторов «Факторы социальной напряженности» (ИИ СН) и «Оценка условий жизни» (ИИ ОЖ)**

По полученным значениям сводных индикаторов рассчитаны парные коэффициента корреляции Пирсона и непараметрические, ранговые, коэффициенты корреляции Спирмена — *таблицы 5 и 6*, соответственно.

Т а б л и ц а 5

**Корреляционная матрица (парные коэффициенты корреляции Пирсона)**

	<b>ИИ СН (2016 г.)</b>	<b>ИИ ОЖ (2016 г.)</b>	<b>ИИ СН (2018 г.)</b>	<b>ИИ ОЖ (2018 г.)</b>
ИИ СН (2016 г.)	<b>1</b>	0,357	0,904	0,313
ИИ ОЖ (2016 г.)	0,357	<b>1</b>	0,262	0,357
ИИ СН (2018 г.)	0,904	0,262	<b>1</b>	0,177
ИИ ОЖ (2018 г.)	0,313	0,357	0,177	<b>1</b>

Источник: рассчитано по [9–12; 18].

Т а б л и ц а 6

**Корреляционная матрица (ранговые коэффициенты корреляции Спирмена)**

	<b>ИИ СН (2016 г.)</b>	<b>ИИ ОЖ (2016 г.)</b>	<b>ИИ СН (2018 г.)</b>	<b>ИИ ОЖ (2018 г.)</b>
ИИ СН (2016 г.)	<b>1</b>	0,235	0,865	0,290
ИИ ОЖ (2016 г.)	0,235	<b>1</b>	0,268	0,278
ИИ СН (2018 г.)	0,865	0,268	<b>1</b>	0,382
ИИ ОЖ (2018 г.)	0,290	0,278	0,382	<b>1</b>

Источник: рассчитано по [9–12; 18].

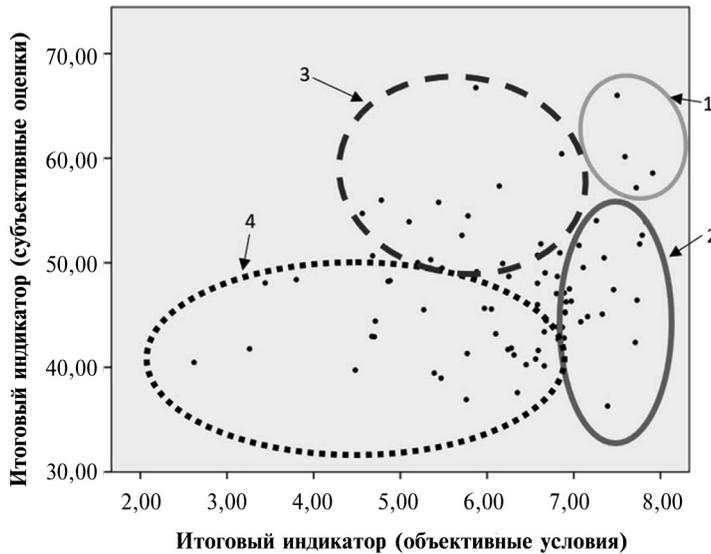
Значения коэффициентов корреляции позволяют не только судить о наличии значимой статистической связи (все коэффициенты значимы на 5%-ном уровне), но и обоснованно построить разбиение регионов в пространстве сводных индикаторов на группы (см. рис. 3) на основании полученных значений индикаторов «Факторы социальной напряженности» (объективные условия) и «Оценка условий жизни» (субъективные оценки).

**Группа 1:** позитивные настроения населения и хорошие объективные условия жизни). Примеры – города Москва и Санкт-Петербург, Московская область, Республика Татарстан.

**Группа 2:** благоприятные объективные условия жизни при высокой степени недовольства населения. Примеры – Московская, Самарская, Липецкая, Белгородская, Калининградская области и др. регионы.

**Группа 3:** слабое социально-экономическое развитие регионов при достаточно позитивных субъективных оценках. Примеры – Пермский край, Ленинградская область.

**Группа 4:** наиболее проблемные среди субъектов Российской Федерации, находящиеся в условиях перманентного социального напряжения. Здесь отмечается высокая степень неудовлетворенности социально-экономическим положением и сложные объективные условия жизни. Примеры – Орловская, Иркутская, Кировская, Псковская, Курганская области, Алтайский край, Приморский край, Республики Калмыкия, Хакасия, Бурятия, Тыва.



**Рис. 3. Разбиение регионов РФ на группы (по значениям объективного и субъективного индикаторов социальной напряженности)**

Источник: рассчитано по [9–12; 18].

Для подтверждения связи между полученными итоговыми объективным и субъективным индикаторами за 2018 г. применена модель множественного упорядоченного выбора [19]. Применение модели подобного рода позволяет определить вероятностный отклик попадания в ту или иную градацию зависимой переменной. Ее базовая предпосылка заключается в том, что суммарная вероятность попадания значений зависимой переменной в упорядоченные градации не превышает единицу, в то время как вероятность попадания в один из откликов находится в интервале от нуля до единицы.

Иными словами *оценивается вероятность попадания* зависимой переменной  $Y$  в  $j$ -ый отклик в результате изменения значений объясняющих переменных, т.е.  $P\{y = k | X\} = \varphi_k(X)$ , где  $k = 1, \dots, m$ .

Пусть имеется переменная  $y_i^* = x_n' \beta + \varepsilon_i$ , где  $x_n'$  – вектор объясняющих переменных, а  $\beta$  – вектор коэффициентов регрессии. Тогда зависимость наблюдаемой переменной  $y_i$  от латентной (скрытой) переменной  $y_i^*$  можно записать в виде:

$$\begin{cases} y_i = 0, & \text{если } y_i^* \leq a_0; \\ y_i = j, & \text{если } a_{j-1} < y_i^* \leq a_j, \quad 1 \leq j < m; \\ y_i = k, & \text{если } y_i^* > a_{m-1}. \end{cases}$$

То есть,

$$\begin{cases} P(y_i = 0) = F(a_0 - x_n' b); \\ P(y_i = j) = F(a_{j-1} - x_n' b) - F(a_j - x_n' b), \quad 1 \leq j < m; \\ P(y_i = m) = 1 - F(a_{m-1} - x_n' b). \end{cases}$$

Предполагается независимость ошибок  $\varepsilon_i$  с функцией распределения  $F$ . Если ошибки распределены стандартно-нормально, то регрессионная модель – пробит-модель множественного упорядоченного. В случае логистического распределения – логит-регрессия. Оценка параметров осуществляется с помощью метода максимального правдоподобия.

Зависимая переменная  $Y$  – субъективный итоговый индикатор «Оценка условий жизни». Априорный набор объясняющих переменных – четыре групповых объективных индикатора за 2018 г.:

$X_1$  – качество жилья;

$X_2$  – социальная патология, топливо, сфера ЖКХ;

$X_3$  – рынок труда, транспортная инфраструктура;

$X_4$  – закредитованность, сбыт наркотических веществ.

Все переменные преобразованы из количественных в порядковые путем категоризации исходных наборов значений. Так, для зависимой переменной заданы три градации:

1 – низкий уровень субъективной оценки условий жизни;

2 – средний уровень субъективной оценки условий жизни;

3 – высокий уровень субъективной оценки условий жизни.

Аналогичным образом преобразованы объясняющие переменные (от 1 – низшего качества до 4 – высшего качества). Результаты регрессионного анализа представлены в *таблице 7*. Влияние всех переменных положительно направленное, так как все исходные набора показателей объективного толка были унифицированы перед оценкой групповых индикаторов. Все они были упорядочены по возрастанию от худшего качества к лучшему.

Т а б л и ц а 7

*Результаты регрессионного анализа по данным 2018 г.  
(по всем объясняющим переменным)*

Pseudo $R^2$ Найджелкерка = 0,343					
Градации объясняющих переменных	Оценка	Ст. ошибка	Wald	d.f.	Sig.
1	2	3	4	5	6
$Y = 1$	3,592	1,035	12,042	1	0,001
$Y = 2$	2,219	1,002	4,902	1	0,027
$Y = 3$	0,697	0,966	0,521	1	0,470
$X_1 = 1$	1,663	0,816	4,156	1	0,041
$X_1 = 2$	3,111	0,863	12,998	1	0,000
$X_1 = 3$	2,736	0,838	10,668	1	0,001
$X_1 = 4$	2,221	0,808	7,561	1	0,006
$X_2 = 1$	0,375	0,761	0,243	1	0,622
$X_2 = 2$	0,345	0,725	0,227	1	0,634
$X_2 = 3$	0,125	0,762	0,027	1	0,870

Источник: рассчитано по [9–12; 18].

О к о н ч а н и е т а б л . 7

1	2	3	4	5	6
$X_2 = 4$	0,244	0,730	0,111	1	0,738
$X_3 = 1$	0,847	0,788	1,153	1	0,143
$X_3 = 2$	1,284	0,810	2,509	1	0,063
$X_3 = 3$	0,975	0,777	1,572	1	0,180
$X_3 = 4$	0,588	0,753	1,309	1	0,135
$X_4 = 1$	-0,852	0,865	1,220	1	0,073
$X_4 = 2$	-1,246	0,833	2,239	1	0,135
$X_4 = 3$	-0,522	0,784	0,444	1	0,505
$X_4 = 4$	-0,463	0,717	0,417	1	0,518

Далее была построена модель с участием двух регрессоров –  $X_1$  – качество жилья и  $X_3$  – рынок труда, транспортная инфраструктура (см. табл. 8).

Т а б л и ц а 8

Результаты регрессионного анализа по данным 2018 г.  
(по одной объясняющей переменной)

Pseudo R <sup>2</sup> Найджелкерка = 0,401					
Градации объясняющих переменных	Оценка	Ст. ошибка	Wald	d.f.	Sig.
$Y = 1$	-3,069	0,665	21,313	1	0,000
$Y = 2$	-1,742	0,618	7,939	1	0,005
$Y = 3$	-,278	0,579	0,230	1	0,631
$X_1 = 1$	1,881	0,680	7,653	1	0,006
$X_1 = 2$	2,852	0,721	15,653	1	0,000
$X_1 = 3$	2,036	0,684	8,859	1	0,003
$X_1 = 4$	1,745	0,686	6,475	1	0,011
$X_3 = 1$	1,488	0,728	1,450	1	0,102
$X_3 = 2$	1,032	0,742	1,932	1	0,064
$X_3 = 3$	1,163	0,730	2,534	1	0,021
$X_3 = 4$	1,434	0,700	1,685	1	0,035

Источник: рассчитано по [9–12; 18].

$\chi^2$  – критерий качества подгонки значим на 1%-ном уровне.

Значимыми оказались обе переменные, что подтверждает гипотезу о воздействии материально ориентированных факторов (низкое качество жилья и проблемы на рынке труда) на природу социальной напряженности.

Результаты моделирования позволяют определить вероятность отклика зависимой переменной для каждого наблюдения (региона)

в зависимости от заданных значений рассматриваемого фактора, что позволяет прогнозировать состояние социально-экономической системы и реализовывать меры по усовершенствованию обстановки в обществе.

### Заключение

В рамках исследования уровня социальной напряженности изучены объективные показатели региональной статистики и субъективные оценки – результаты мониторинга условий жизни населения регионов Российской Федерации. Вычислены весовые коэффициенты всех рассмотренных показателей, формирующих социально-экономический блок концепции социальной напряженности. Полученные результаты подтверждают первостепенное значение материальной составляющей. Основными факторами возникновения социальной напряженности являются низкое качество жилья, недостаточная покупательная способность доходов населения, а также ситуация на региональных рынках труда.

Произведено разбиение всех субъектов Российской Федерации на четыре класса с учетом значений объективных и субъективных индикаторов социальной напряженности. Определены регионы, для которых специфичен высокий риск возникновения социально-экономического напряжения и конфликтов. Как на региональном, так и местном уровне многие из выявленных проблем в сфере создания комфортного проживания, достойного социального обеспечения и поддержки наиболее уязвимых слоев населения могут быть частично решены в рамках федеральных и региональных проектов.

### Список литературы

1. Гаврилец Ю. Н., Клименко К.В., Кудров А.В. Статистический анализ факторов социальной напряженности в России // Экономика и математические методы. 2016. Т. 52. № 1. С. 45–66.
2. Кинсбургский А.В., Топалов М.Н. Социальная напряженность и массовые акции протеста (к вопросу о механизме действия) // Социологическая наука и социальная практика. 2016. № 1 (13). С. 20–34. DOI: <https://doi.org/10.19181/snsr.2016.4.1.4145>.
3. Вавилина Н.Д., Котов Д.А. Региональные особенности протестного потенциала в условиях социальной напряженности // Идеи и идеалы. 2018. № 1 (35). С. 176–189.
4. Hopper R.D. The Revolutionary Process: A Frame of Reference for the Study of *Revolutionary* Movements // *Social Forces*. 1950. N 28 (3). P. 270–280. EBSCO Online Database SocINDEX. URL: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=sih&AN=13582480&site=ehost-live>
5. Рейтинг протестной активности российских регионов (апрель 2019 г.). URL: [http://kvnews.ru/upload/file/IRE\\_Protestnaya\\_aktivnost\\_08052019.pdf](http://kvnews.ru/upload/file/IRE_Protestnaya_aktivnost_08052019.pdf).
6. Ivanov V.N., Nazarov M.M., Kublitskaya E.A. Social Tension versus the Social Situation. Herald of Russian Academy of Sciences. 2017. Vol. 87. N 5. P. 432–438. URL: <https://doi.org/10.1134/S1019331617050021>

7. Салаватова А. Неполитический протест в регионах: структура, динамика и возможности политизации. URL: [http://apcom.ru/projects/item.php?SECTION\\_ID=91&ELEMENT\\_ID=5673](http://apcom.ru/projects/item.php?SECTION_ID=91&ELEMENT_ID=5673).

8. Гурницкий А.В. Бедность с позиций криминологии // Общество и право. 2015. №1 (51). С. 174–181.

9. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Каталог публикаций. URL: <https://www.gks.ru/compendium>.

10. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Портал правовой статистики. URL: [http://crimestat.ru/regions\\_chart\\_total](http://crimestat.ru/regions_chart_total)

11. Центральный банк Российской Федерации. URL: <https://cbr.ru/region/>.

12. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Социально-экономическое положение Федеральных округов. URL: <https://www.gks.ru/folder/11109/document/13260>.

13. Jolliffe I.T. Principal Component Analysis, Series: Springer Series in Statistics, 2nd ed., Springer, NY, 2002, XXIX, 487 p.

14. Опубликован паспорт национального проекта «Жилье и городская среда». URL: <http://government.ru/projects/selection/735/35560/>.

15. Тува и Ингушетия: где живут самые бедные россияне. URL: <https://finance.rambler.ru/economics/42460597-tuva-i-ingushetiya-gde-zhivut-samy-bednye-rossiyane/>.

16. Жизнь в долг: когда взорвется кредитный пузырь? URL: [https://www.gazeta.ru/comments/2019/07/24\\_e\\_12522811.shtml](https://www.gazeta.ru/comments/2019/07/24_e_12522811.shtml).

17. Третьяков В.И. Социальная напряженность фактор, детерминирующий преступность // Вестник ВИ МВД России. 2012. № 1. С. 8–12.

18. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Федеральные статистические наблюдения по социально-демографическим проблемам. Итоги комплексного наблюдения условий жизни. URL: [https://www.gks.ru/itog\\_inspect](https://www.gks.ru/itog_inspect)

19. Вербик М. Путеводитель по современной эконометрии. М.: Научная книга, 2008.

## SOCIAL TENSION IN RUSSIAN REGIONS. ANALYSIS OF CAUSES AND CONSEQUENCES

*Social tension is a multidimensional concept, reflecting, among other, the degree of dissatisfaction with living conditions. The major “sore points” are the living standard decline, high and rising poverty level, lack of housing, labor conflicts, etc.*

*The article presents the results of statistical analysis of social tension level in Russian regions. The analysis was carried out for years 2016 and 2018 using data provided by the Federal State Statistic Service of Russian Federation (Rosstat). Definition of principal and relevant living standard criteria was accented in the research. The obtained results were compared using econometric modeling tools.*

**Keywords:** housing quality, labor market, ordinal regression, Principal Component Analysis, region, social protest, social tension, welfare

JEL: C15, D63, I32, R15, P46

*Дата поступления – 21.10.2019 г.*

***ГЛОТОВ Владимир Иванович***

кандидат экономических наук, профессор, заведующий базовой кафедрой Финансовой и экономической безопасности;  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997, Россия.

***БАХТИЗИН Альберт Рауфович***

доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, директор;  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Центральный экономико-математический институт Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418, Россия.

***ВОЛКОВА Мария Игоревна***

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник;  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Центральный экономико-математический институт Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418, Россия.

***GLOTOV Vladimir I.***

PhD in Economics, professor. Head of basic Department of financial and economic security;  
Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997, Russia.

***BAKHTIZIN Albert R.***

Doctor of Economics, professor. Director;  
Central Economics and Mathematics Institute of Russian academy of Sciences / 47, Nakhimovsky av., Moscow, 117418, Russia.

***VOLKOVA Maria I.***

PhD in Economics. Senior researcher;  
Central Economics and Mathematics Institute of Russian academy of Sciences / 47, Nakhimovsky av., Moscow, 117418, Russia.

***Для цитирования:***

Глотов В., Бахтизин А., Волкова М. Социальная напряженность в субъектах Российской Федерации. Анализ причин и последствий // Федерализм. 2019. № 4. С. 142–160.

*Левенте КОВАЧ, Сабољч ПАСТОР*

## ХАРАКТЕРИСТИКА ИПОТЕЧНЫХ КРЕДИТОВ И НОВОЕ РЕШЕНИЕ

*В связи с ростом численности населения в мире и повышением уровня жизни возникает естественная необходимость действенного решения жилищных проблем. Авторами статьи предлагается новая формула для использования на ипотечном рынке, которая основывается на концепции «непрерывности приведенной стоимости погашений». Данное решение обеспечивает заемщику более низкие, в пересчете на текущую стоимость, первоначальные ежемесячные платежи. Новый подход предлагает альтернативу такому методу, как сдача в аренду собственности, и может послужить практическим инструментом, помогающим всем желающим стать собственниками жилья, что в итоге оздоровит весь мировой ипотечный рынок.*

**Ключевые слова:** ипотечные кредиты, непрерывность погашения текущей стоимости, новая формула ипотечного рынка, новое решение вопроса ипотеки

JEL: E43, G21, O18

### *Introduction and the Characteristics of Mortgage Loans*

In order to outline a new approach in the mortgage policy first the paper tries to define and present the characteristics of mortgage loans and their impact. We will apply a few a simplified hypotheses and provide a summary for these beforehand.

Based on the data available on the past decades, we examined the trends of annual average reference rates (1 month BUBOR and 1 month LIBOR), inflation, average wage and house price index in Hungary, Germany and the United States. We formed aggregated data on growth for each year by calculating compound interest from the basic data available and based on the data of the first year. We examined the correlations for these data series for each country and observed very high correlation coefficients<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Hungary: (BUBOR and inflation; 1996–2017) = 0,9510, (inflation and average wage; 1960–2017) = 0,9918; (inflation and house price index; 1990–2017) = 0,9746. Germany: (LIBOR and inflation; 1987–2017) = 0,9898, (LIBOR and average wage; 1992–2017) = 0,9752; (LIBOR and house price index; 1970–2017) = 0,8007. United States: (LIBOR and inflation; 1987–2017) = 0,9834, (LIBOR and average wage; 1987–2017) = 0,9831; (LIBOR and house price index; 1987–2017) = 0,9776. Data about Hungary was collected from the following sources: [1; 2] and [3; 4]. International data was collected from here: [5; 6; 7; 8; 9; 10; 11] and also [11; 12]. The observed time interval is limited to the data that currently exists, and that can be found online.

Naturally, this did not come as a surprise, as prices change for almost everything in life, and just as the correlation coefficient portrays it, this shows a strong covariance for the examined data series. After two or three decades, the fluctuations of shorter time periods even out and the data series exhibit an order among the examined variables. We observed the following increasing relational order: Hungary: inflation < house price index < reference rate < average wage. United States: inflation  $\approx$  average wage < house price index  $\approx$  reference rate. Germany: house price index < inflation < reference rate  $\approx$  average wage. The “almost equal to” sign ( $\approx$ ) is applied when the average annual deviation was less than 0.2%. Based on the aggregated data series, we must mention that the average annual difference between data series with the smallest and largest growth did not reach 2%, i. e. in the long term average wage increase usually moves together with the 1-month reference rate and house price index.

Due to the strong correlation between these data series, from here on, when modelling and deducing conclusions, we will assume that the percentile changes of the above mentioned four data are identical.

### *The characteristics of the repayments of classic annuity loans*

A popular purpose of financial calculations is determining the annuity-based, fixed-amount repayments on loans. According to university textbooks, this should be deduced from annuity, reaching the following result (for consistency with later sections,  $r$  is the reference interest rate,  $m$  is the interest margin of the loan and let  $R = r + m$ , while  $n$  is the number of repayments, often expressed in time units):

$$\text{Repayment} = \frac{\text{Amount borrowed}}{\frac{1}{R} - \frac{1}{R(1+R)^n}}. \quad (1)$$

We may also arrive at the result in (1) through the following, more unusual method:

The amount borrowed is precisely equal to the present value of the repayments ( $X_i$ ) discounted by  $R = r + m$

$$\text{Amount borrowed} = \sum_{i=1}^n \frac{X_i}{(1+R)^i}. \quad (2)$$

For annuity repayment, the repayments are expected to be equal, so

$$X_i = X_j = X. \quad (3)$$

Form and sum formula of the general geometric sequence:

$$S_n = a_1 \sum_{i=1}^n q^{i-1} = a_1 \times \frac{q^n - 1}{q - 1}. \quad (4)$$

$X$  can be isolated from formula (2) because of its equivalence with (3) and furthermore, in this case, based on the  $a_1 = q = \frac{1}{1+R}$  relationships:

$$\text{Amount borrowed} = X \times \frac{1}{1+R} \times \frac{\left(\frac{1}{1+R}\right)^n - 1}{\frac{1}{1+R} - 1}, \quad (5)$$

of which  $X$  is the following (left) and then after having done the trivial simplifications (right):

$$X = \frac{\text{Amount borrowed} \times (1+R) \left( \frac{1}{1+R} - 1 \right)}{\left( \frac{1}{1+R} \right)^n - 1} = \frac{-\text{Amount borrowed} * R}{\left( \frac{1}{1+R} \right)^n - 1}. \quad (6)$$

The equivalence of formulas (1) and (6) can be shown with the following rearrangement:

$$\frac{1}{R} - \frac{1}{R(1+R)^n} = \frac{-R}{\left( \frac{1}{1+R} \right)^n - 1}. \quad (7)$$

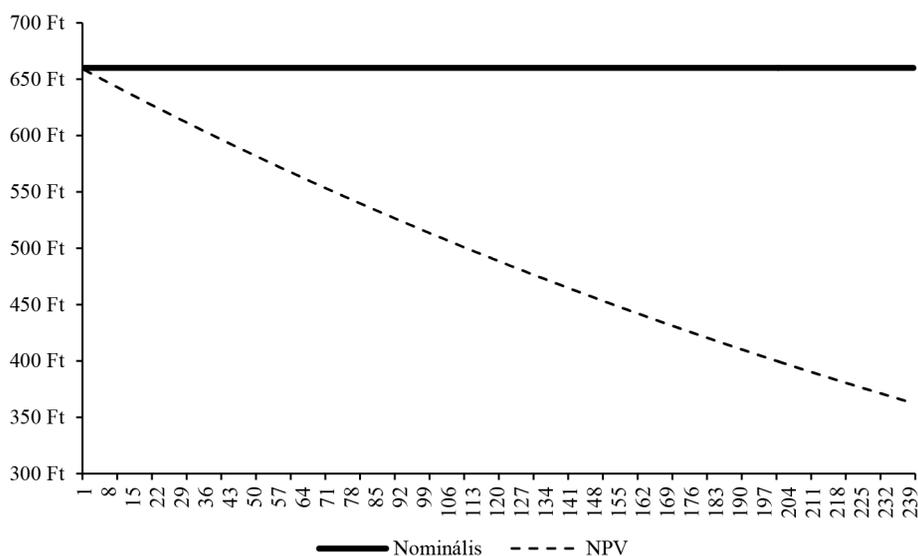
With both sides rearranged:

$$\frac{1}{R} \times \left( 1 - \frac{1}{(1+R)^n} \right) = \frac{R}{-\frac{1}{(1+R)^n} + 1}. \quad (8)$$

Dividing by the fraction  $1/R$ , the left hand side is equivalent to multiplying by  $R$  on the right as the reciprocal, and thus the two numerators and the two denominators are the same, so the two sides are equal.

This confirms the equivalence of formulas (1) and (6). This proof was not gratuitous, as it prepares the ground for the later derivations and harmonization with the results.

The nominal and net present values (NPV) of classic annuity repayments, discounted by  $r$ , are shown in *Figure 1* in the context of a specific example. The interest rates here, and in what follows, are shown on a p.a. (per annum) basis, and the amount borrowed is denoted by  $H$ .



**Figure 1. Nominal and present value of repayments on a classic annuity loan**  
*( $H = 100\ 000$ ,  $r = 3$ ,  $m = 2$ ,  $R = r + m$ ,  $n = 240$ )*

Source: the authors' own calculations.

As the chart shows, the “price” of having nominally equal repayments is that the initial repayment is relatively high; then as time passes, the monthly repayment burden continues to depreciate with inflation due to the presence of the discount factor. If the work wages of home buyers increases faster than what the assumed rate of growth for average wage is in the model (due to a promotion or the recognition of considerable work experience, for example), and assuming that the cost of furnishing the home and the extra cost of having children also falls onto the time period directly after the home is bought, then the repayment parameters of mortgage loans run counter to the consumer life cycle, since they overburden young home buyers in the years following the home purchase, then later, in the second half of the term, they become negligible relative to the household’s financial capacity. The situation is similar for investment loans, as the new investment causes the company’s income-generating capacity to increase as time progresses, while the loan burden decreases contrary to this. In other words, here, the borrower is also overburdened during the initial period and under-burdened in the closing period.

The impact of the interest rate change on the repayment is shown in Function (1), that is, the total derivative function of (1) with respect to  $R$ :

$$X'(R) = -\text{Amount borrowed} \times \frac{\frac{-1}{R^2} + \frac{1}{R^2(1+R)^n} + \frac{n}{R(1+R)^{n+1}}}{\left(\frac{1}{R} - \frac{1}{R[1+R]^n}\right)^2}. \quad (9)$$

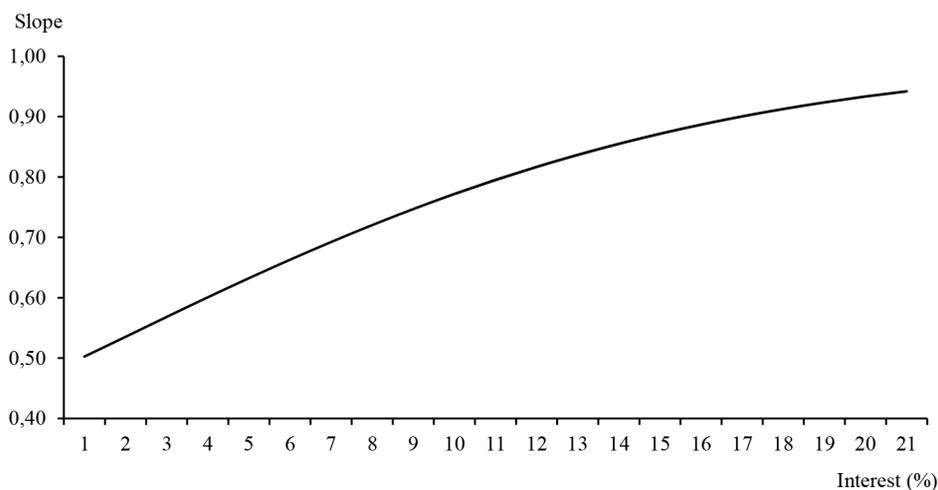
This risk of significant impact is also demonstrated in *Table 1* and *Figure 2*.

*Table 1*

***Interest rate dependency of annuity loan repayments  
(amount borrowed: HUF 100 000, terms 240 months)***

<b>Interest (<math>R</math>) (percent)</b>	<b>Instalment (HUF)</b>	<b>Nominal increase (HUF)</b>	<b>Percentile increase</b>
0	417		
1	460	43	9,40
2	506	46	9,09
3	555	49	8,78
4	606	51	8,48
5	660	54	8,18
6	716	56	7,88
7	775	59	7,59
8	836	61	7,31
9	900	63	7,03
10	965	65	6,77

*Source:* the authors’ own calculations.



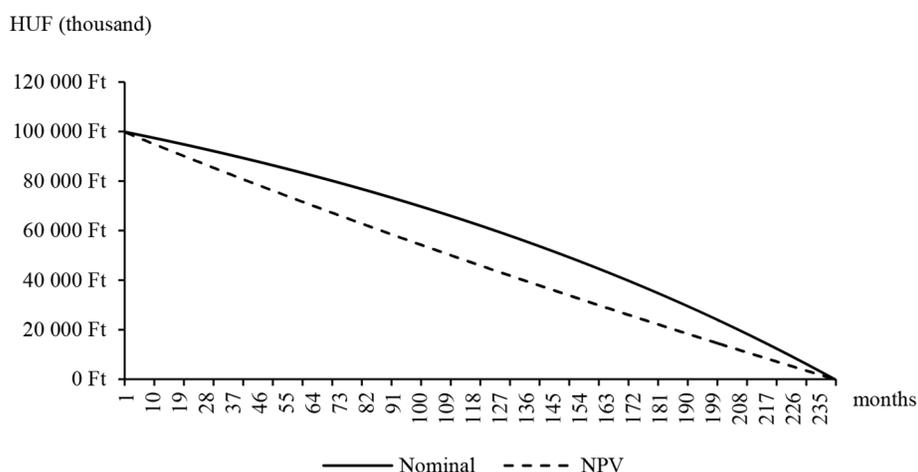
**Figure 2. Slope of the repayments of an annuity loan according to interest based on Formula (9) ( $H = 1$ ,  $R = 0-20$ ,  $n = 240$ )**

Source: the authors' own calculations.

As demonstrated in *Table 1*, the impact of the 1 percentage point increase in the interest rate on the sum of the repayment is exponential: 6-8 times the interest rate increase, at normal interest level! The derived function also demonstrates the same, fast increase.

Another thing we can observe from *Figure 1* (which is convex) is that a change in the interest rate, staying within the limits of market reality, influences the repayment to such an extent that if the interest rate environment lurches out of control it may actually cause social problems.

Due to the lender's risks, we should also look at the value and the present value of the outstanding principal debt during the term. Remaining with the previous specific example, this is shown in *Figure 3*.



**Figure 3. Change in the nominal and present value of the outstanding principal of a classic annuity loan ( $H = 100$  thousand,  $r = 3$ ,  $m = 2$ ,  $n = 240$ )**

Source: the authors' own calculations.

As expected, the outstanding principal – due to the initial overburdening – decreases rapidly. To conclude, we must observe that for countries with a traditionally higher level of interest and countries in danger of struggling with significantly raised interest rates, a new repayment calculation method that is more favorable for consumers should be created instead of the currently applied classic annuity loan repayment calculation i.e. which is nominally determined in national currency. The goal is to keep the repayment affordable for society throughout the entire term. An essential part of this is to significantly moderate the interest rate change impact for new repayment calculation.

#### *Mortgage loans with a constant present value*

Based on the global overview of the situation of the mortgage market a prerequisite for the widespread uptake of mortgage is that the reference interest rate should be relatively low (based on general experience, below 10 percent, because above this the starting monthly repayment is unaffordable for society as a whole), and if possible, interest rates should not be volatile.

This is why, in the past, mortgage loans based on an intermediary currency (e.g. Swiss franc, US dollar) became widespread in several Central and Eastern European and South American countries. The initial repayments were much lower for the loans, and the expected amortization characteristics (based on their quick market uptake and popularity)<sup>2</sup> were more in line with the (previously described) consumer life cycle and needs. This is because the forint counter value burden of the nominally constant foreign currency repayment was determined by the combined impact of the rise in the exchange rate and the forint discount factor, which generally present themselves contrary to each other. If these two canceled each other out, repayments became nearly constant in terms of their present value.

Due to the economic crisis however, a dramatic deterioration in the exchange rates of precisely these currencies, and in the USA the introduction of the right to walk away – as the root cause of its collapse – decimated the mortgage market. Regarding the change in exchange rates, several studies have been conducted, such as that of a practical and theoretical comparison of loan burdens with regard to the Swiss franc/Hungarian forint exchange rate [13; 14; 15]. All of these studies concluded that due to the possible extreme market impacts and lack of an optimal intermediary currency, it is impossible to build a stable mortgage market on an intermediary currency-type solution (e.g. Swiss franc, US dollar). Although, it should also be mentioned that, aiming for the optimal amortization characteristics, it would also have been possible to introduce a satisfactory amortization formula – through the mathematical and optimal mirroring of foreign currency-based loans – based on the countries' own national currencies.

*The Formula of the Ideal Mortgage Loan Based on the Intermediary Foreign Currency Analogy.* If the mortgage loan were to be taken out by means of a conversion to an ideal, base rate-free currency ( $k = 0$ ), the exchange rate of

---

<sup>2</sup> For example in Central and Eastern European countries applying intermediary currency for mortgage loans, the ratio of these foreign currency loans was around 70% of all new loans between 2003 and 2008 [16].

which were to be determined based exactly on the reference rate of the national currency, then the monthly burden of the debt, converted to the intermediary, ideal currency, would start lower, and the repayment burden, also calculated in the intermediary currency, would be nearly constant nominally based on annuity. However, repayments in the national currency that the loan was borrowed in increases constantly and exactly by the amount that is due from the exchange rate increase, calculated based on the reference rate, which will be identical to inflation (for this, please observe the 0,951 correlation coefficient mentioned in footnote 5!). As we mentioned concerning correlations, based on the relationship of *average inflation*  $\leq$  *average wage increase*, monthly repayments will remain a shrinking part of future monthly incomes (if incomes do not rise, then an equal part).

According to the above, the following is the formula for the intermediary currency (because of  $r = 0$ ):

$$\text{Repayment in the ideal foreign currency} = \frac{\text{Amount borrowed}}{\left( \frac{1}{m} - \frac{1}{m(1+m)^n} \right)}. \quad (10)$$

We arrive at the change in the exchange rate based on the equality requirements for future repayment values. If “right now” the unit price of the ideal currency is HUF  $X$  and since in one year’s time the HUF mortgage will increase by  $(l + k + m)$  times, while the ideal currency will increase by  $(l + m)$  times, a year from now the exchange rate will be  $X(l + k + m)/(l + m)$ , in other words the exchange rate will change to  $(l + k + m)/(l + m)$  times what it was. Expressing the repayment from the formula and introducing the change in the exchange rate, if we express the  $i^{\text{th}}$  repayment in national currency, we receive formula (11):

$$X_i = \frac{\text{Amount borrowed} \times \left( \frac{1+r+m}{1+m} \right)^i}{\left( \frac{1}{m} - \frac{1}{m(1+m)^n} \right)}. \quad (11)$$

Naturally, such an ideal foreign currency does not exist, but there is no need for it in the ideal foreign currency model either! The formula defining the repayment (9) correlates very well with the formula that is constant in present value ( $\rho > 0,999$ ). That is why we will depict this in a graph and will not analyze it any further, but will do these later on, after having gotten the results of the next section. If there hadn’t been a world economic crisis in 2008 and the Swiss franc, which was considered to be a safe reserve currency, wouldn’t have significantly appreciated, then people with foreign currency denominated loans could be enjoying the benefits of a mortgage nearly constant in its present value, i.e. in monthly repayment, to this day.

*The Formula of the Optimal Mortgage Loan Facility (precisely constant in present value).* We can find the optimal mortgage amortization process, where it is not the nominal, but the present value of the repayments that is constant, based on the logic of the derivation presented at the beginning of the previous section:

The amount borrowed is precisely equal to the present value of the repayments ( $X_i$ ) discounted by  $r + m$ , that is

$$\text{Amount borrowed} = \sum_{i=1}^n \frac{X_i}{(1+r+m)^i}. \quad (12)$$

The equality of the repayments discounted by  $r$  is given by the relationship in (13):

$$X_i = X_0(1+r)^i, \quad (13)$$

where  $X_0$  is the present value of the repayment calculated for the time of borrowing (it is important to mention that the constant growth at  $z$  value for repayment can also be reached by putting  $1+r+z$  inside the parentheses. This may be significant in the case of corporate investments.) Substituted into the previous formula:

$$\text{Amount borrowed} = \sum_{i=1}^n \frac{X_0(1+r)^i}{(1+r+m)^i}.$$

Form and sum formula of the general geometric sequence

$$S_n = a_1 \sum_{i=1}^n q^{i-1} = a_1 \times \frac{q^n - 1}{q - 1} \quad (14)$$

in formula (14)  $q = a_1 = \frac{1+r}{1+r+m}$ , based on these relationships and following the isolation of  $X_0$

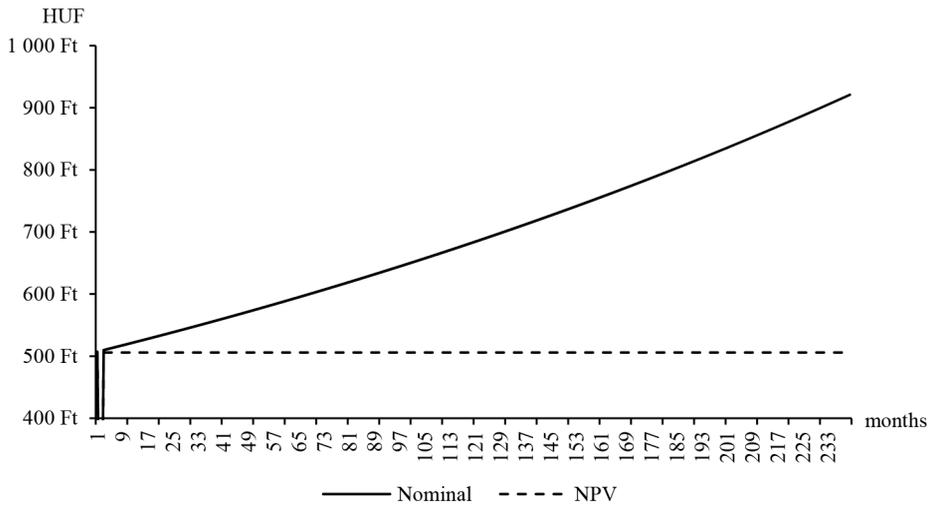
$$\text{Amount borrowed} = X_0 \times \frac{1+r}{1+r+m} \times \frac{\left(\frac{1+r}{1+r+m}\right)^n - 1}{\frac{1+r}{1+r+m} - 1}. \quad (15)$$

From this after the restoration of  $X_i$  from formula (13) following by simplifications, expressing the  $i$ -th repayment:

$$X_i = \frac{\text{Amount borrowed} \times [1+r]^i}{\frac{1+r}{1+r+m} \times \frac{\left(\frac{1+r}{1+r+m}\right)^n - 1}{\frac{1+r}{1+r+m} - 1}} = \frac{-\text{Amount borrowed} \times m(1+r)^{i-1}}{\left(\frac{1+r}{1+r+m}\right)^n - 1}. \quad (16)$$

In other words, with this optimal repayment determination, the present value of every repayment will be the same. Staying with the same example, the nominal and present value of the repayments are shown in *Figure 4* and specific values are shown in *Table F2 in the Appendix*.

The significance of this result is that the repayment burden of the mortgage loan, provided that the borrower's income is constant in value (e.g. if it continuously rises with the reference interest rate – though let's not forget that the rise in Hungary was triple this value in the past decades), will remain consistent. In other words, it will not be an excessive burden in the initial period (using the same example HUF 506 instead of HUF 660), although the repayments will not depreciate with inflation during the closing period. For example, if someone makes a living panning for gold (by which we mean any occupation providing a stable income!), then if they have to plan for one week every month to meet the monthly repayment, they would have to do the same for precisely one week each month throughout the entire term of the loan.



**Figure 4. Nominal and present value of optimal mortgage loan repayments**  
*( $H = 100$  thousand,  $r = 3$ ,  $m = 2$ ,  $n = 240$ )*

Source: by author.

Another result of the formula is that it means mortgage lending could also be introduced/applied in countries struggling with high interest rates – e.g. those that formerly resorted to the aforementioned foreign-currency mortgage loans – in such a way that the repayments remain affordable throughout the full term of the loan (identical percentage-wise in proportion to wages only growing at the rate of inflation).

The total derivative of formula (17) with respect to  $r$  shows the dependency of repayments on the reference interest rate:

$$X'(r) = \frac{Hm(1+r)^{i+2} \left[ (1-i)(1+r+m) \left( \left( \frac{1+r}{1+r+m} \right)^n - 1 \right) + nm \left( \frac{1+r}{1+r+m} \right)^n \right]}{(1+r+m) \left( \left( \frac{1+r}{1+r+m} \right)^n - 1 \right)^2}. \quad (17)$$

The initial monthly repayments – since we do not know the repayment further on – e.g. with a 20-year term and 2% interest margin will amount to 0.5% of the sum borrowed, regardless of the reference interest rate. This is the result of the fact that in the case of a specific example the change in interest appears as a fixed sum in the sum of repayments (you may observe these in *Table 2*<sup>3</sup> and *Figure 5*). This characteristic remains throughout the entire term, since – as is visible in *Figure 6* – the curve of the slope of the repayment according to interest becomes almost linear towards the 60<sup>th</sup> month.

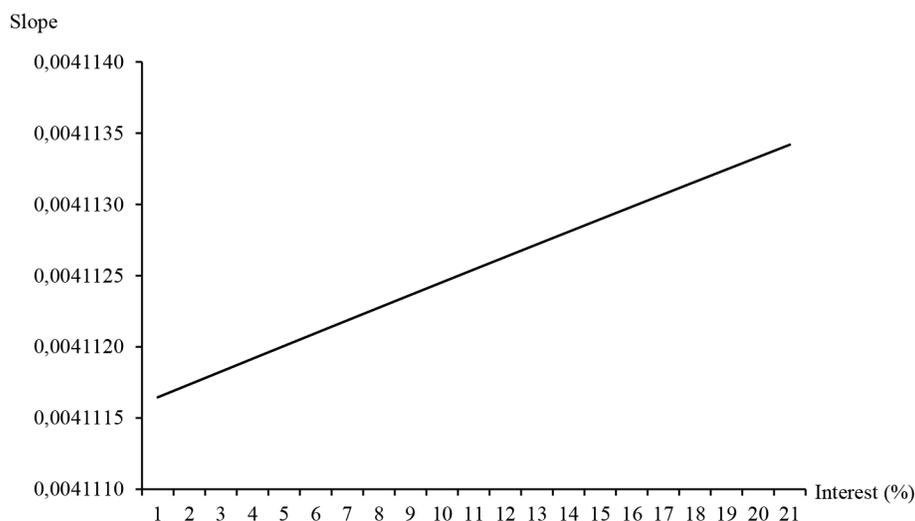
<sup>3</sup> If we compare *Table 2* to *Table 1*, in terms of data we must consider that the present table starts from a 0 percent reference rate + 2 percent interest margin, which would be equal to the  $R =$  percentage level in *Table 1*.

Table 2

*Interest rate dependency of the first monthly repayment on the optimal mortgage loan  
( $H = 100$  thousand,  $m = 2$ ,  $n = 240$ )*

Reference rate (percent)	1st Repayment (HUF)	Nominal increase (HUF)	Increase in percentages
0	505,8833		
1	506,3049	0,4216	0,0833
2	506,7265	0,4216	0,0833
3	507,1480	0,4216	0,0832
4	507,5696	0,4216	0,0831
5	507,9912	0,4216	0,0831
6	508,4128	0,4216	0,0830
7	508,8343	0,4216	0,0829
8	509,2559	0,4216	0,0829
9	509,6775	0,4216	0,0828
10	510,0990	0,4216	0,0827

Source: the authors' own calculations.

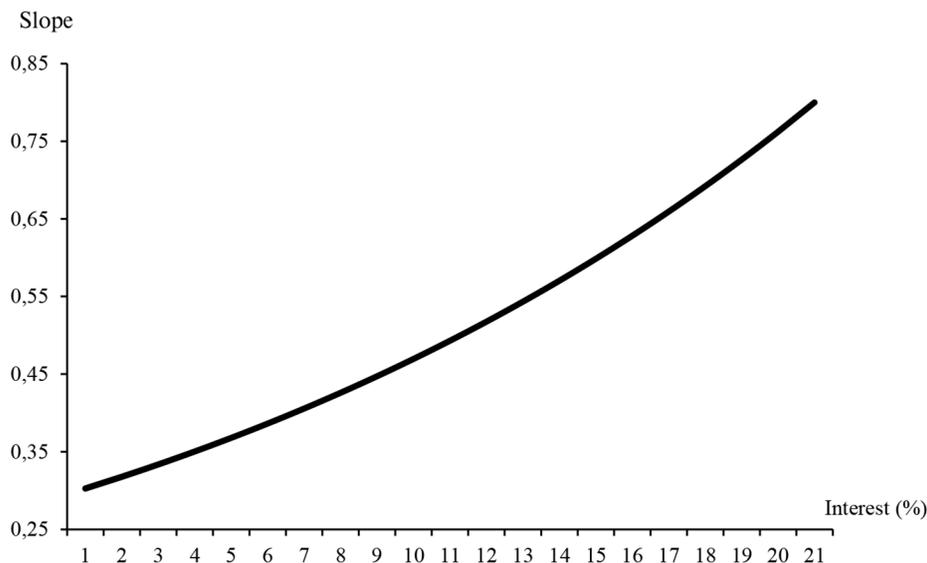


*Figure 5. The interest slope of the first monthly repayment of the optimal mortgage, based on Formula (15) ( $H = 1$ ,  $r = 0 - 20$ ,  $m = 2$ ,  $n = 240$ )*

Source: the authors' own calculations.

Therefore, with this method, the risk of a change in interest rate is reflected in a more moderate increase in repayment, which is a complex function of the variables. These concave (!) functions – given the specific interest rates and terms – can be approached very well using a linear function<sup>4</sup>.

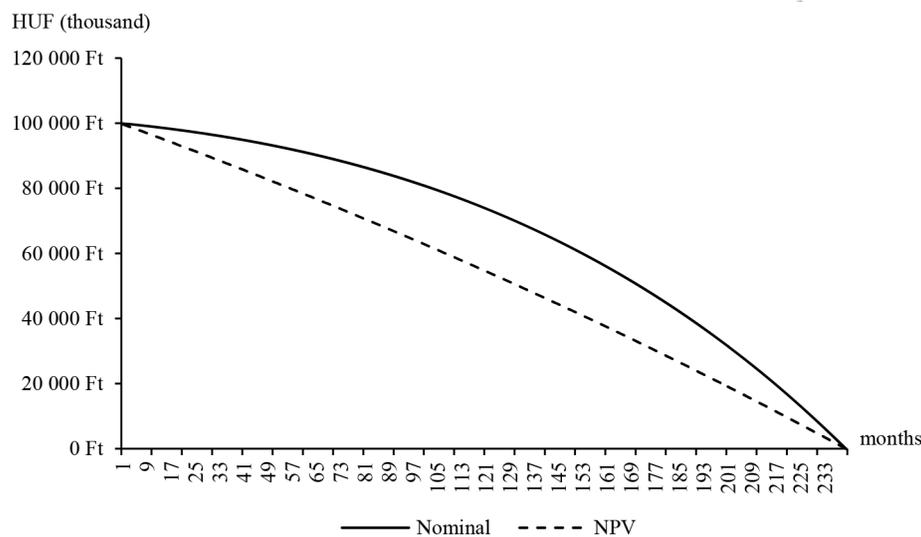
<sup>4</sup> When applied in practice, the recalculation of the repayment will result in even more favorable change in repayment, due to the decrease of the loan sum over time.



**Figure 6.** The interest slope of the 60<sup>th</sup> monthly repayment of the optimal mortgage based on Formula (15) ( $H = 1$ ,  $r = 0-20$ ,  $m = 2$ ,  $n = 240$ )

Source: the authors' own calculations.

An examination of the outstanding principal cannot be omitted here either. Continuing to use this specific example, the nominal and present value of the outstanding principal is shown in *Figure 7*.



**Figure 7.** Change in nominal and present value of optimal mortgage loan principal ( $H = 100$  thousand,  $r = 3$ ,  $m = 2$ ,  $R = r + m$ ,  $n = 240$ )

Source: the authors' own calculations.

In comparison to *Figure 3*, while observing the curve of the lines depicted we can see that the decrease in principal takes place slower than in the case of

a classic annuity loan. For the creditor institution this means that the principal remains outstanding for a longer period of time, and therefore exposure to credit risk is overall greater during the loan term.

### ***Potential Social-Policy Implications***

After the 2008 crisis, central banks almost uniformly lowered the central bank reference rates in order to boost the economy. As a result of this, money market interest levels decreased to a record low for a long time, very nearly to zero. Persistently low interest levels for mortgages were extraordinarily inviting, since repayments also fell to a record low. Based on our experience and the global situation of which an overview was provided at the start of this study, we know that mortgage loans can spread in the place and time of economic and political stability, and that the banking sector operates well in a predictable environment and where the reference rate stays persistently between 0 to 10 percent. Also, this is the only way that buying a home with a mortgage can become a realistic alternative to renting in cases where the down payment is significantly lacking<sup>5</sup>. If the reference rate is above 10 percent, then for a supposed buy of real estate without down payment, the monthly repayment of mortgages is considerably more than what one would pay for rent alternatively, which is usually around 0,8-1% of the value of the real estate<sup>6</sup>. If monthly repayments noticeably exceed rent, mortgage lending will not be chosen as an option. In other words, homes will not be bought through mortgage loans.

It is worth weighing the pros and cons of loan facilities using the optimal formula. Their advantage is that they make it possible to determine a payment burden that is either constant throughout the term, or aligned with projected revenue growth. If the interest rate is fixed until maturity, then the regular repayment obligation can also be determined in advance for the full term. If the loan is provided on a variable-interest basis, then the mid-term changes in interest are reflected in the repayments in a way that is effectively linear and matches the extent of the change in interest.

It could be seen as a disadvantage that, unlike the facilities we have been accustomed to, the repayments do not depreciate with inflation. In addition, repayment will increase from one month to the next even if the interest rate remains unchanged. From the banks' perspective, the duration of the loan receivable is longer, which is a disadvantage if payment discipline is bad, but

---

<sup>5</sup> From the point of view of investment, to make the final decision to buy or rent, one should examine the Price-to-Rent (P/R) ratio. The rule of thumb is that if the P/R is between 1 and 15, it's worth it to buy, if the P/R is above 15, then it is better to rent. However, it is also important to note that this ratio depicts a state based on current data, therefore we would not want to encourage anyone to buy real estate in Detroit, MI instead of Los Angeles, CA based on this ratio.

<sup>6</sup> According to relevant statistics the price of rent in the United States in the years before the crisis of 2008 was about 1% of real estate prices based as a general rule of thumb. According to several studies [17; 18] and relevant statistics (Case-Schiller Composite 20 and CoreLogic HPI (NSA) this value temporarily rose to nearly 1,5%, then fell once again to a range of between 1-1,2%. However, it is also important that in the continent of Europe this ratio is generally under 1%, the primary reason for which is that this rate is distorted by government and housing cooperative rent fees to seem lower. In half of European countries and over 50% of flats are rented below the market price [19].

an advantage in the case of good payment discipline. Moreover, not even the optimal methods are capable of managing the drop in income that results from the loss of a job, the freezing of income levels during an economic crisis or extreme volatility in individual property markets, etc.

In summary, as demonstrated with the above conditions, the benefits are desirable from the point of view of consumer protection, while the drawbacks are typically less disadvantageous than those of the customary annuity facilities.

We have shown that, irrespective of the reference interest rate, the initial repayment of HUF 100 thousand mortgage loan with a 20-year term and a 2 percent margin is around HUF 500, in other words 0,5 percent of the loan principal<sup>7</sup>. Meanwhile, rent is around 0,8–1 percent of the property's value. Therefore, given a mortgage loan facility that provides sufficient lender protection, even for a property purchase with no upfront payment, the monthly repayment remains less than the rent would be. The latter statement will remain true in the next two decades if, in accordance with the previously set parameters, property prices, rent and incomes, and thus repayments, move together, e.g. they follow inflation<sup>8</sup>. This optimal mortgage facility could also be used globally to resolve the acquisition of property among the Earth's population, and would basically be independent from the interest rate level of individual regions.

### ***Conclusions and Suggestions***

As we pointed out at the beginning of this study during our global overview of mortgage loan markets, compared to the real estate needs of the world the reference rate is inherently higher in certain continents/regions of the globe, and since interest rate fluctuation is typical of several continents/regions, the need arises for mortgage loan facilities which are based on a new methodology. The reason for this is that the issue of interest fluctuations (in its traditional sense, viz. according to variable interest facilities) is not being handled. The currently applied classic annuity mortgage loan facilities do not guarantee a predictable alternative solution to renting for access to housing with regard to the entire term, due to their sensitivity to the interest rate. Meanwhile the housing situations in several poorer countries continue to deteriorate as their populations increase at a rapid rate. Based on the repayment parameters depicted, classic mortgage loans overburden young families in their initial period, while their advantages only become apparent towards their closing period, as the repayment depreciates with inflation. This trend is contrary to the natural human cycle, where as people gain more work experience they earn more money from their jobs, and where families' expenses decrease as their children grow up and become adults. Due to this trend, instead of becoming homeowners, many are left with renting as their only choice for housing, especially if they are unable to put up a substantial down payment.

Having detected the increasing number of challenges, we are defining a new, previously unknown mortgage loan facility, which is calculated based on

<sup>7</sup> 0,6% at a 4% interest margin.

<sup>8</sup> Many people regard following inflation trivial, however relationships should be observed more carefully, including the connection between real estate prices and income [20]. We have already depicted these interactions in the study with regard to data on the past.

national currency. First, we discussed the ideal intermediary currency option, then the result of a mathematical derivation, the aim of which was to have the present value of the repayment be constant instead of the nominal repayment. Based on the two defined (basically coinciding) formulas, the starter repayment primarily depends on the interest margin and not on the reference interest rate. Later repayments always increase by the reference rate value. Throughout the term, interest risk, i.e. the impact of the change in the interest rate, appears in repayments exactly and only to this extent.

The repayment formula defined for the present value of the optimal, constant repayment:

$$X_i = \frac{-\text{Amount borrowed} \times m [1+r]^{i-1}}{\left(\frac{1+r}{1+r+m}\right)^n - 1}. \quad (18)$$

The introduction of the new mortgage lending formula shown above would have an extensive social impact, since it would, from a financial perspective, provide a way for home ownership as an alternative to renting, even in countries with high interest rate levels. This by itself could be a significant step towards the global rise of the middle class. This is why it is worthwhile considering the introduction of this mortgage facility at the periodical reviewing of current practices and regulations.

Appendix

Table F1

A general overview of the housing loan markets of some countries of the world in June 2018

Country	1	2	3	4	5	6	7	8
		Mortgage loan interest (percent)	Central bank reference rate (percent)	Rate of inflation (percent)	Average net monthly wage (dollar)	Average house price/wage	Mortgage loan as a percentage of wage	Housing Affordability Index (HAI)*
Argentina		26,2	40	26,4	657	10,68	286	0,35
Australia		4,5	1,5	1,9	3114	7,41	56	1,78
Brazil		11,5	6,5	2,9	483	16,26	216	0,46
South Africa		10,5	6,5	4,5	1153	3,49	42	2,39
United States of America		4,3	2	2,8	2983	3,34	24	4,15
United Arab Emirates		4,0	2,25	3,5	3067	4,88	36	2,79
United Kingdom		3,2	0,5	2,4	2392	9,31	63	1,58
Egypt		15,4	16,75	11,5	164	12,68	208	0,48
France		1,9	0	2	2184	9,93	61	1,65
India		9,6	6,25	4,9	517	9,73	112	0,89

\* HAI (*Housing Affordability Index*): The index shows the ratio of the income of a household with two average wage earners to the income that is needed for buying an average-sized apartment (65 m<sup>2</sup>) with a mortgage. The parameters of the loan product stay unchanged, with the exception of the interest rate. LTV = 70 percent, PTI = 30 percent, maturity = 1year

Source: <https://www.numbeo.com/property-investment>.

Table F1

1	2	3	4	5	6	7	8
Japan	1,2	-0,1	0,6	2534	12,64	71	1,41
Canada	3,2	1,25	2,2	2320	6,12	40	2,47
China	5,0	4,35	1,8	956	28,2	224	0,45
Poland	3,8	1,5	1,7	889	9,77	70	1,44
Hungary	5,4	0,9	2,8	688	13,32	113	0,89
Mexico	11,2	7,5	4,5	457	7,8	97	1,03
Germany	1,9	0	2,2	2545	8,05	48	2,07
Italy	2,4	0	1	1749	9,88	63	1,58
Russia	11,5	7,25	2,4	578	11,44	155	0,65
Romania	3,4	2,5	5,4	654	9,1	63	1,6
Spain	2,3	0	2,1	1517	8	50	2,01
Sweden	2,5	-0,5	1,9	2547	10,52	63	1,59
Singapore	2,2	1,12	0,1	3067	22,2	139	0,72
Turkey	13,5	17,75	12,2	504	8,95	124	0,81

Table F 2

Amortization Schedule ( $H = 100\,000$ ,  $r = 3$ ,  $m = 2$ ,  $R = r + m$ ,  $n = 240$ )

Month	With classic annuity (repayments are nominally constant)						Optimal formula (NPV of repayments is constant)					
	Monthly repayment	NPV Monthly repayment	Interest	Principal	Principal remaining	NPV Principal remaining	Monthly repayment	NPV Monthly repayment	Interest	Principa	Principal remaining	NPV Principal remaining
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	660	658	417	243	99 757	99 508	507	506	417	90	99 910	99 661
2	660	657	416	244	99 512	99 017	508	506	416	92	99 818	99 321
3	660	655	415	245	99 267	98 526	509	506	416	94	99 724	98 980
4	660	653	414	246	99 021	98 037	511	506	416	95	99 629	98 639
5	660	652	413	247	98 773	97 548	512	506	415	97	99 532	98 297
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
101	660	513	291	369	69 527	54 029	651	506	338	313	80 696	62 709
102	660	512	290	370	69 156	53607	652	506	336	316	80 380	62 307
103	660	510	288	372	68 785	53 186	654	506	335	319	80 060	61 905
104	660	509	287	373	68 411	52 766	656	506	334	322	79 738	61 502

Source: the authors' own calculations.

Table F 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
105	660	508	285	375	68 036	52 346	657	506	332	325	79 414	61 099
106	<b>660</b>	506	283	376	67 660	51 926	<b>659</b>	506	331	328	79 086	60 695
107	<b>660</b>	505	282	378	67 282	51 507	<b>661</b>	506	330	331	78 755	60 290
108	660	504	280	380	66 902	51 089	662	506	328	334	78 421	59 885
109	660	503	279	381	66 521	50 671	664	506	327	337	78 083	59 479
110	660	501	277	383	66 138	50 254	665	506	325	340	77 743	59 072
111	660	500	276	384	65 754	49 837	667	506	324	343	77 400	58 665
112	660	499	274	386	65 368	49 421	669	506	323	346	77 054	58 256
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
235	660	367	16	644	3 259	1 812	909	506	23	887	4 524	2 516
236	660	366	14	646	2 613	1 449	912	506	19	893	3 631	2 014
237	660	365	11	649	1 963	1 086	914	506	15	899	2 732	1 512
238	660	364	8	652	1 312	724	916	506	11	905	1 828	1 009
239	660	363	5	654	657	362	918	506	8	911	917	505
240	660	362	3	657	0	0	921	506	4	917	0	0

## References

1. KSH (Hungarian Statistical Office): Fogyasztóiár-indexek (1960–). URL: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_qsf001.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qsf001.html)
2. KSH (Hungarian Statistical Office): Gazdaságilag aktívák, bruttó átlagkereset, reálkereset (1960–). URL: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_qli001.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qli001.html)
3. MNB Hivatalos BUBOR fixingek. URL: <http://www.mnb.hu/letoltes/bubor2.xls>
4. MNB Lakásárindex. URL: <http://www.mnb.hu/letoltes/mnb-lakasarindex.xls>
5. Destatis (2018) Average gross monthly earnings. URL: <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/EarningsLabourCosts/EarningsEarningsDifferences/Tables/AverageGrossMontlyEarnings.html>
6. Destatis (2018) House price index, price index for building land. URL: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon?&sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=61262-0001&language=en>
7. Fred Economic Data (2018) All-transactions House Price Index for the United States. URL: <https://fred.stlouisfed.org/series/USSTHPI>
8. *Kazakova N.A., Lukyanov A.V., Shemetkova O.L., Bolvachev A.I.* Improvement of management risk methods in the system of financial safety of commercial banks. 2018. N 3. P. 88–100.
9. *Bogoviz A.V., Lobova S.V., Alekseev A.N., Koryagina I.A., Aleksashina T.V.* Digitization and internetization of the Russian economy: achievements and failures. 2018. N 622. P. 609–616.
10. Bureau of Labor Statistics (2018) Labor Force Statistics (CPS). URL: <https://www.bls.gov/webapps/legacy/cpswktabl.htm>
11. Inflation.eu (2018) Historic Inflation Germany – CPI Inflation.
12. US Inflation Calculator (2018) Historical Inflation Rates: 1914–2018. URL: <https://www.usinflationcalculator.com/inflation/historical-inflation-rates/>
13. EconStats.TM (2018) Interest rates and other economic indicators. URL: [http://www.econstats.com/r/rlib\\_aa6.htm](http://www.econstats.com/r/rlib_aa6.htm)
14. Global-rates.com (2018) LIBOR and Euribor interest rates. URL: <https://www.global-rates.com/>
15. *Berlinger E., Walter G.* Unortodox javaslat a deviza- és forintalapú jelzáloghitelek rendezésére. Hitelintézeti Szemle, 12. évf. 2013. 6. Sz. 469–494.
16. *Király J., Simonovits A.* Jelzáloghitel-törlesztés forintban és devizában – egyszerű modellek. Közgazdasági Szemle. 2015. Vol. 52. N 1. P. 1–26.
17. *Radnai M.* A lakossági devizahitelek átárazásának bumerángthatása. Közgazdasági Szemle, 62. évf. 2015. 2. Sz. 113–138.
18. MNB Szakmai háttéranyag. URL: <https://www.mnb.hu/letoltes/hatteranyag-1002.pdf>
19. *Kishor N.K., Morley J.* What factors drive the price-rent ratio for the housing market? A modified present-value analysis. *Journal of Economic Dynamics and Control*. 2015. Vol. 58. P. 235–249. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2015.06.006>
20. *Krainer J., Wei C.* House Prices and Fundamental Value. Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter. 2004. N 2004-27. URL: <https://www.frbsf.org/economic-research/files/el2004-27.pdf>
21. *Philipponnet N., Turrini A.* Assessing House Price Developments in the EU. European Commission, Discussion Paper. 2017. 048. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp048\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp048_en.pdf)
22. *Knoll K., Schularick M., Steger T.* No Price Like Home: Global House Prices, 1870–2012. *American Economic Review*. 2017. Vol. 107. N 2. P. 331–353. URL: <https://doi.org/10.1257/aer.20150501>

**CHARACTERISTIC OF MORTGAGE LOANS AND A NEW SOLUTION**

*As the population of the world continues to grow and living standards continue to improve, we must find an adequate solution for housing issues. The first part of this paper tried to shed more light on the drawbacks and the past anomalies of the world mortgage market. We observed different continents and tried to point out the main causes behind the bottlenecks of mortgage markets. The reasons varied across countries but some similarities emerged, such as that in the initial period repayments places a huge financial burden on households. The second part of the paper introduces a new mortgage market formula which is based on the concept of “continuity of the present value of the repayments”. This solution provides lower and, in present value terms, even initial monthly repayments for the borrower. The new approach offers an alternative to renting and could serve as a good tool to help achieve home ownership, as well as lead to a healthier global mortgage market.*

**Keywords:** continuity of present value repayments, mortgage loans, new mortgage market formula, a new solution

JEL: E43, G21, O18

*Дата поступления – 12.06.2019 г.*

**КОВАЧ Левенте**

Генеральный секретарь Венгерской банковской ассоциации, доцент и руководитель Института финансов и бухгалтерского учета;  
Университет Мишкольц / Мишкольц-университетский город, Венгрия  
H-3515.  
e-mail: kovacs.levente@hba.org.hu

**ПАСТОР Сабольч**

Доцент кафедры Международной экономики;  
Национальный университет государственной службы / площадь Людовика, д. 2, Будапешт, Венгрия, H-1083.  
e-mail: pasztor.szabolcs@uni-nke.hu

**KOVÁCS Levente**

Secretary General of the Hungarian Banking Association, Associate Professor and Head of the Finance and Accounting Institute;  
University of Miskolc / Miskolc-University Town, Hungary, H-3515.  
e-mail: kovacs.levente@hba.org.hu

**PÁSZTOR Szabolcs**

Assistant Professor at the Department of International Economics;  
National University of Public Service / 2, Ludovika square, Budapest, Hungary,  
H-1083.  
e-mail: pasztor.szabolcs@uni-nke.hu

**Для цитирования:**

*Kovács L., Pásztor S. Characteristic of mortgage loans and a new solution // Федерализм. 2019. № 4. С. 161–180.*

Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА

## РАЗВИТИЕ РЫНКА СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ ОБЛИГАЦИЙ В ДАЛЬНЕВОСТОЧНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

*Развитие Дальневосточного федерального округа, укрепление его экономического, инновационного потенциала, повышение качества жизни людей по-прежнему остается важным государственным приоритетом. Принятые Правительством меры принесли определенные результаты: увеличивается число территорий опережающего развития, создаются рабочие места за счет привлекаемых средств инвесторов и бюджетных инвестиций. Вместе с тем регионы Дальнего Востока продолжают испытывать трудности в финансовом обеспечении расходных обязательств, сохраняются риски в устойчивости бюджетов субъектов, связанные с существенным объемом долговых обязательств, с одновременным увеличением инфраструктурных расходов в связи с необходимостью достижения национальных целей и задач. Суммарный объем государственного долга увеличился с 2014 г. почти в два раза. Задолженность имеют все регионы Дальневосточного федерального округа, за исключением Сахалинской области. Пример дальневосточных регионов показывает, что замещение коммерческого кредитования бюджетным лишь позволило изменить структуру государственного долга и снизить расходы на его обслуживание, но никак не повлияло на снижение его общего объема. В статье рассмотрен механизм субфедеральных облигаций как источник покрытия дефицита бюджетов регионов Дальнего Востока, которые в настоящее время практически не представлены на облигационном рынке. Вместе с тем современная политика Центробанка и Минфина России позволяет создавать благоприятные условия для размещения долгосрочных облигационных займов.*  
**Ключевые слова:** Дальний Восток, дефицит, инвестиции, регион, региональные бюджеты, субфедеральные облигации

JEL: H 60, H 63, H 69, R 58, G 20

До конца текущего года Правительству Российской Федерации предстоит доработать и представить к утверждению Национальную программу развития Дальнего Востока до 2025 г. и на перспективу до 2035 г. с учетом достижения важнейших стратегических целей — создания условий для привлечения молодежи и обеспечения возможности для реализации ее потенциала на Дальнем Востоке, формирования центров глобальной компетенции и высоких технологий, развития про-

изводства продукции глубокой степени переработки, формирования мирового природно-туристического центра и сбережения уникальных экосистем (далее – Программа). Планируется, что основными блоками Программы станут экономика, инфраструктура и социальный блок.

Основная цель Национальной программы – ускорение роста экономики Дальнего Востока до 6% в год. При этом отмечается, что Программа должна дополнить те меры развития Дальнего Востока, которые уже предусмотрены национальными проектами, а мероприятия и параметры программы должны быть определены с учетом принятых ранее решений, а также установлены источники финансирования. То есть развитие российского Дальнего Востока, укрепление его экономического, инновационного потенциала, повышение качества жизни людей по-прежнему остается важным государственным приоритетом.

И действительно за последние годы Дальний Восток является динамично развивающимся макрорегионом, прослеживается положительная динамика привлечения инвестиций в территории опережающего развития. На его территории введено в эксплуатацию почти 2 000 объектов, планируется привлечение инвестиций в объеме 3,9 трлн руб. и создание 155 тыс. рабочих мест<sup>1</sup>.

### ***Бюджетные инвестиции***

Бюджетные инвестиции в регионы Дальнего Востока направляются на развитие социальной инфраструктуры в центрах экономического роста (всего таких центров 58).

До 2021 г. на эти цели из федерального бюджета *в рамках единой субсидии* планируется выделить 95,7 млрд руб. В рамках Государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» на создание объектов инфраструктуры территорий опережающего социально-экономического развития запланировано в 2020 г. 5,4 млрд руб. с большим ростом в 2021–2022 гг. до 28,4 млрд руб.<sup>2</sup> Кроме того, ответственные исполнители государственных программ Российской Федерации наделены обязанностью при формировании и распределении бюджетных ассигнований 7,2% расходов инвестиционного характера направлять на реализацию мероприятий в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО)<sup>3</sup>.

На *принципах софинансирования* бюджетные инвестиции в бюджеты регионов Дальнего Востока направляются в рамках реализации национальных проектов. Согласно принятому распоряжению<sup>4</sup> для большинства данных регионов этот показатель составляет 98%

<sup>1</sup> Законодательное обеспечение территорий опережающего развития и особых экономических зон на Дальнем Востоке: библиодосье к Круглому столу, 12 июля 2019 г.

<sup>2</sup> Проект федерального закона № 802503-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 728 «О внесении изменений в Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период».

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2018 г. № 2648-р.

(Республика Бурятия, Забайкальский край, Приморский край, Хабаровский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ), немного меньше у Хабаровского края и Амурской области – 97% и 98% у Еврейской автономной области. Исключение составляет Сахалинская область, где предельный уровень равен 59%. Однако, анализируя заключенные соглашения, мы видим, что фактически уровень софинансирования составляет 92, 94% и даже 88% (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Уровень софинансирования расходных обязательств регионов Дальнего Востока по реализации отдельных национальных проектов (НП)**

Субъект РФ	НП «Культура»	НП «Образование» (обновление маттех базы)	НП «Жилье и городская среда» (формирование современной городской среды)	НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»
Республика Бурятия	94	94	98	98
Республика Саха (Якутия)	92	99	92	99
Забайкальский край	94	98	98	98
Камчатский край	98	99	99	99
Приморский край	88	88	98	98
Хабаровский край	88	97	97	97
Амурская область	85	97	97	97
Магаданская область	92,7	91	98	98
Сахалинская область	43	43	16	59
Еврейская АО	99	90	99	99
Чукотский автономный округ	98		98	98

Источник: рассчитано автором.

Такой подход к бюджетным инвестициям может стать дополнительным бременем для региональных бюджетов, поскольку возникнет необходимость завершения того или иного объекта капитального строительства.

**Проблемы финансового обеспечения расходных обязательств регионов Дальнего Востока**

Оценка состояния консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, с учетом данных реестра расходных обязательств была проведена Счетной палатой Российской Федерации в 2017 г. [1]. Тогда результаты экспертно-аналитического ме-

роприятия показали наличие проблем формирования и исполнения бюджетов субъектов ДФО, а существующие финансовые ограничения не дают обеспечить принятые расходные обязательства как за счет собственных доходов, так и за счет привлечения заемных средств. Эксперты указали на необходимость принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений о приоритизации направлений расходования бюджетных средств и оптимизации расходных обязательств. Также было отмечено, что на протяжении последних лет фактические расходы консолидированных бюджетов субъектов ниже показателей уточненных плановых назначений: в 2014 г. – на 67,7 млрд руб., или на 8,5%, в 2015 г. – на 49,3 млрд руб., или на 5,8%, в 2016 г. – на 43,9 млрд руб., или на 5,3%. При этом уточненные плановые назначения по доходам в целом выполняются.

В последующем 2018 г. темпы роста доходов налоговых и неналоговых несколько увеличились, в том числе в большинстве регионов Дальнего Востока за счет налога на прибыль и доходы физических лиц, всего по округу этот показатель составил 112%. При этом прошлый год продемонстрировал *рост безвозмездных поступлений* из федерального бюджета в бюджеты Дальнего Востока по таким видам межбюджетных трансфертов как дотации, субвенции и иные межбюджетные трансферты и составил 129%, соответственно увеличился удельный вес безвозмездных поступлений (без субвенций) в объеме доходов, что свидетельствует о зависимости регионов от финансовой помощи (см. табл. 3, 4). Одновременно *выросли и расходы* – на 113% треть (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Основные параметры бюджетов регионов Дальнего Востока по состоянию на 1 января 2019 г., млрд руб.**

Регион ДФО	Доходы		Расходы		Профицит/дефицит	
	2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.
Дальневосточный федеральный округ	892,2	1 044	916,9	1032	- 24,6	11,3
Республика Бурятия	56,6	64,7	59,3	65,1	-2,7	379,1
Республика Саха (Якутия)	203,2	248,3	211,7	235,7	- 8,4	12,5
Забайкальский край	38,8	70,7	60,8	70,4	- 2	0,366
Камчатский край	75,7	87,7	74,9	86,2	0,899	1,5
Приморский край	123,7	142,3	119,3	125,6	4,4	16,6
Хабаровский край	109,9	122,2	116,3	132,5	- 6,3	- 10,2
Амурская область	58	65,2	57,6	64,7	0,448	0,511
Магаданская область	35	37,7	36,6	38,8	- 1,5	- 1,1
Сахалинская область	130,1	156,8	137,2	165,3	- 7,1	- 8,5
Еврейская АО	10,6	11,6	11,3	12,2	- 0,762	- 0,530
Чукотский АО	30,1	36,2	31,5	35,8	- 1,3	0,433

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.ru/>

Т а б л и ц а 3

**Налоговые доходы регионов Дальнего Востока по состоянию  
на 1 января 2019 г., млрд руб.**

Субъект ДФО	Налог на прибыль организаций		Налог на доходы физических лиц		Акцизы	
	2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.
Дальневосточный федеральный округ	157,3	174,1	218	244,1	33,2	34
Республика Бурятия	5,3	6,8	12,9	14,3	2,3	2,6
Республика Саха (Якутия)	29,8	52,3	34,9	38,6	3,8	4
Забайкальский край	8,2	7,8	17,8	19,9	2,9	3,2
Камчатский край	3,6	3,3	17,1	20,1	1,1	1,2
Приморский край	20,2	23	41,3	47,2	8,1	7,9
Хабаровский край	15,6	14,8	35,4	39	9,4	9,1
Амурская область	10,5	9,3	17,1	20	2,4	2,7
Магаданская область	5,5	6,2	8,8	9,9	0,6	0,6
Сахалинская область	52,7	44,6	25	27,2	1,6	1,6
Еврейская АО	1,1	1	2,8	3,1	0,4	0,5
Чукотский АО	4,2	4,6	4,5	4,8	0,2	0,2

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.ru/>

Т а б л и ц а 4

**Неналоговые доходы регионов Дальнего Востока по состоянию  
на 1 января 2019 г.**

Субъект ДФО	Безвозмездные поступления, млрд руб.		Удельный вес безвозмездных поступлений (без субвенций) в объеме доходов, %	
	2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.
Дальневосточный федеральный округ	222	287	22	25
Республика Бурятия	27	30,8	42	43
Республика Саха (Якутия)	49,7	60,7	23	23
Забайкальский край	18,1	26,7	25	32
Камчатский край	43	48,1	55	54
Приморский край	24,3	30,6	17	19
Хабаровский край	20,1	27,6	15	20
Амурская область	9,7	13,8	12	16
Магаданская область	9,6	8,9	26	22
Сахалинская область	2,4	19,1	1	11
Еврейская АО	3,4	4	27	29
Чукотский АО	14,1	16,3	46	44

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.ru/>

Т а б л и ц а 5

**Просроченная кредиторская задолженность по состоянию  
на 1 января 2019 г., млн руб.**

Субъект ДФО	По оплате труда		По начислениям по оплате труда		По оплате коммунальных услуг	
	2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.
Дальневосточный федеральный округ	5555	11347	718 351	321217	1026814	307772
Республика Бурятия						
Республика Саха (Якутия)					55590	12383
Забайкальский край			568073	72804	853831	145975
Камчатский край						
Приморский край			21275	24712	6620	10322
Хабаровский край				19826	10947	25870
Амурская область					8678	225
Магаданская область			71506	93340	41769	18302
Сахалинская область						
Еврейская АО	5555	11347	57497	110535	67381	94694

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.ru/>

**Долговая политика регионов Дальнего Востока**

Проводимая в последние годы долговая политика государства, в том числе рефинансирование рыночного долга бюджетными кредитами, дала определенные положительные результаты. В частности, в текущем году за счет увеличения бюджетных кредитов с 42,6 до 49,5%, снизилась доля задолженности по коммерческим кредитам с 28,8 до 20,3 %.

На примере дальневосточных регионов мы видим, что *замещение коммерческого кредитования бюджетным* позволило изменить структуру государственного долга и снизить расходы на его обслуживание, но *никак не повлияло на снижение его общего объема*. При этом суммарный объем государственного долга увеличился с 100,7 млрд руб. в 2014 г. до 204 млрд руб. в 2019 г., т.е. почти на 50%. Задолженность имеют все регионы ДФО, за исключением Сахалинской области (табл. 6, 7).

Более того, согласно проекту федерального бюджета в предстоящем трехлетнем периоде прогнозируется рост государственного долга: в 2020 г. он составит 17 201,9 млрд руб., в 2021 г. — 19 117,7 млрд руб. и в 2022 г. — 21 204,0 млрд руб., в том числе это связано с предстоящим возвратом кредитных средств в федеральный бюджет: в объеме 73,5 млрд руб. в 2020 г., 150,3 млрд руб. в 2021 г. и 154,3 млрд руб. в 2022 г.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Проект федерального закона № 802503-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Т а б л и ц а 6

**Структура государственного долга субъектов РФ, входящих в состав ДФО по уровню долговой нагрузки (по состоянию на 1 сентября 2019 г.)**

Субъект ДФО	Государственные ценные бумаги	Коммерческие кредиты	Бюджетные кредиты	Государственные гарантии	Всего
Дальневосточный федеральный округ	35,5	75,1	78	15,3	204
Республика Бурятия	-	4,5	4,2		8,7
Республика Саха (Якутия)	29,5	7,9	11,7		50,9
Забайкальский край		11,5	14	0,2	25,8
Камчатский край	1		3		4
Приморский край			3,6	1,4	5
Хабаровский край	4	33,9	13,9	0,1	
Амурская область		8,1	17,8		
Магаданская область	1	6,2	7,5		
Сахалинская область					
Еврейская АО		2,7	3,1		
Чукотский АО			8,8	1,7	

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.ru/>

Т а б л и ц а 7

**Структура государственного долга субъектов РФ, входящих в состав ДФО по уровню долговой нагрузки (по состоянию на 1 сентября 2014 г.)**

Субъект ДФО	Государственные ценные бумаги	Коммерческие кредиты	Бюджетные кредиты	Государственные гарантии	Всего
Дальневосточный федеральный округ	9,2	40,2	39,4		100,7
Республика Бурятия	-	1,7	2,3		4,6
Республика Саха (Якутия)	9,2	6,9	3,1		27,9
Забайкальский край		12,4			18,7
Камчатский край			5,3		5,3
Приморский край			0,4		1,8
Хабаровский край		11,3	3,3		16,1
Амурская область		16,4	11		27,6
Магаданская область		4,4	0,9		5,3
Сахалинская область					
Еврейская АО		1	2,3		3,4
Чукотский АО			12		13

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.ru/>

Регионам Дальнего Востока предстоит рефинансировать порядка 65% долга, сформированного на 1 сентября 2019 г.

Таким образом, несмотря на профицитный бюджет, риски в обеспечении устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации сохраняются и связаны они с существенным объемом долговых обязательств, с одновременным увеличением инфраструктурных расходов в связи с необходимостью достижения национальных целей и задач.

### *Субфедеральные облигации*

Согласно гражданскому законодательству, ценными бумагами являются акция, вексель, закладная, инвестиционный пай паевого инвестиционного фонда, коносамент, облигация, чек и иные ценные бумаги, названные в таком качестве в законе или признанные таковыми в установленном законом порядке<sup>6</sup>.

Структура государственного долга в виде государственных и муниципальных ценных бумагах включает в себя облигации федерального займа с постоянным и переменным купонами действия, амортизацией долга, с индексированным номиналом; государственные сберегательные облигации с постоянной процентной ставкой купонного дохода, с фиксированной процентной ставкой купонного дохода; облигации внешних облигационных займов; облигации государственного республиканского внутреннего займа [2]. Причем большая часть государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах, это облигации федерального займа с постоянным доходом.

Еще в 2014 г. Минфин России выступил с рекомендациями субъектам Российской Федерации по основным направлениям оптимизации источников финансирования дефицита региональных бюджетов и управлению государственным долгом субъекта Российской Федерации. Среди прочих рекомендаций, регионам было рекомендовано осуществлять управление государственным долгом субъекта Российской Федерации:

- с учетом ежегодного анализа объема и состава задолженности;
- сокращать объем привлечения краткосрочных заемных средств на срок менее одного года (оптимальный уровень – не более 15% объема заимствований) только для поддержки текущей ликвидности;
- привлекать долгосрочные заемные средства (более пяти лет) для финансирования инвестиций в общественную инфраструктуру;
- активнее использовать государственные ценные бумаги как источники долгосрочного финансирования дефицита бюджета<sup>7</sup>.

Вместе с тем количество и объем размещений в 2019 г. пока уступают показателям 2018 г. За истекший период 2019 г. состоялось лишь три размещения на общую сумму 12 млрд руб., тогда как за аналогичный период 2018 г. было пять размещений на 38,5 млрд руб. Сокращение регионами

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1).

<sup>7</sup> «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики» (утв. Минфином России).

объемов заимствований в текущем году обусловлено ростом поступлений доходов в начале года: за пять месяцев 2019 г. доходы региональных бюджетов выросли на 15% по отношению к показателю за тот же период 2018 г., как уже говорилось, в основном за счет налога на прибыль.

Следует отметить, что динамика заимствований регионов по итогам I полугодия может не быть репрезентативной в годовом контексте, поскольку для рынка субфедерального долга характерна сезонность размещений, а основное предложение облигаций традиционно смещается на период ближе к концу года. Как показывают итоги трех состоявшихся в 2019 г. размещений, спрос со стороны инвесторов на данные бумаги есть, в частности по облигациям Республики Саха Якутии спрос превысил предлагаемый объем к размещению в восемь раз.

В 2017 г. в Совете Федерации вопрос развития рынка субфедеральных облигаций рассматривался Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам. На тот период, по информации представителя Центрального банка, количество субъектов Российской Федерации, у которых в структуре долга имеются коммерческие кредиты, присутствующие на рынке облигаций, составляет 31, и это – 60% по заимствованиям по коммерческим кредитам. Субъекты Федерации, которые рассматривают свой выход на публичный рынок – это еще 25%. И 11 регионов имеют только заимствования на публичном рынке и не обращаются за кредитованием в банки.

На тот момент шел явный *тренд в сторону снижения ставок*, и потенциальная экономия на обслуживании долга в случае замещения коммерческих кредитов облигациями могла составить до 6 млрд руб. Однако результаты исследований говорят о том, что доля облигаций в совокупных долговых обязательствах ДФО имеет низкий показатель даже с учетом невысокого уровня развития рынка субфедеральных облигаций (среднее значение по Российской Федерации за 2018 г. – 25%). Они не пользуются большой популярностью из-за сложности процедур выкупа и/или досрочного погашения, но в текущих условиях они дают единственную возможность структурировать график погашения долга с минимизацией риска рефинансирования.

Из приведенных *таблиц 3, 4* следует, что на облигационном рынке Дальневосточные регионы *практически не представлены*: на них приходится лишь порядка 5% обращающихся на рынке облигаций региональных органов власти. Эмитентами выступают только Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Магаданская область и Камчатский край.

Ради справедливости отметим, что в 2018 г. объем размещенных субфедеральных облигаций в целом по Российской Федерации оказался минимальным за последние семь лет, составив лишь 94,4 млрд руб., тогда как годом ранее он был на уровне 263,9 млрд руб. Это во многом обусловлено ростом на 576 млрд руб. доходов от поступлений по налогу на прибыль, что позволило регионам исполнить бюджеты с профицитом в 492 млрд руб., а также упомянутой ранее программой реструктуризации бюджетных кредитов в конце 2017 г.

Количество и объем размещений в 2019 г. пока уступают показателям 2018 г.

В целом при выборе инструмента долгового финансирования регионы Дальнего Востока отдают предпочтение банковским кредитам, они составили 42% их совокупного долга, в то время как на облигации приходилось лишь 15%. Остальная часть представлена бюджетными кредитами (36%), которые будут постепенно замещаться рыночным долгом и гарантиями (7%). По оценке АКРА, в конце 2020 г. соотношение рыночного и нерыночного долга на Дальнем Востоке изменится до соотношения 70% к 30%, причем рыночный долг, как и прежде, будет представлен в основном банковскими кредитами.

### ***Дальнейшее сохранение долговой устойчивости региональных бюджетов***

Текущий год ознаменовался принятием важных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, направленных на обеспечение долговой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации<sup>8</sup>.

Начиная с 2020 г. в бюджетный процесс *вводится система оценки долговой устойчивости региональных и местных бюджетов*, которые в зависимости от установленных показателей будут классифицироваться как заемщики с высоким, средним или низким уровнем долговой устойчивости. Исходя из этого, предусматриваются различные ограничения по осуществлению заимствований (предоставлению государственных (муниципальных) гарантий).

Из регионов Дальнего Востока к группе с высоким уровнем долговой устойчивости относятся Камчатский край, Приморский край, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область, со средним – Амурская область, Магаданская область, Забайкальский край, Хабаровский край, Чукотский автономный округ, и соответственно с низким уровнем – Еврейская автономная область.

Также *урегулированы вопросы эмиссии и обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг* (определены виды бумаг, особенности их эмиссии и обращения, требования к раскрытию информации и т.д.). Кроме того, можно предположить, что вводимый Минфином России запрет регионам привлекать банковские кредиты по ставкам выше, чем «ключевая ставка плюс 1%», может стимулировать выход многих регионов на субфедеральный облигационный рынок.

Полагаем, что развитие рынка субфедеральных облигаций позволит вовлечь в экономику так называемые «матрасные деньги»<sup>9</sup>. Кроме того, размещая облигации для физических лиц, можно решить

<sup>8</sup> Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 278-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

<sup>9</sup> По различным оценкам экспертов, в настоящее время личные сбережения граждан, которые не вовлечены ни на рынок облигаций, ни в экономику составляют более 20 трлн руб.

и ряд других задач, а именно повысить доверие граждан к проводимой социально-экономической политике региона, развить внутренний финансовый рынок, принять участие в развитии нового сегмента рынка ценных бумаг, стимулировать рост конкурентоспособности финансовых услуг банковского сектора.

В этой связи важно отметить, что облигации, выпущенные регионами, имеют ряд отличий от классических биржевых облигаций. Прежде всего это специальные ценные бумаги для населения, которые являются по своей сути нерыночными ценными бумагами и защищают граждан, не имеющих специальных знаний о рынке, от основного рыночного риска – риска изменения цены. Субфедеральные облигации так же, как и федеральные, *не имеют вторичного обращения*, при приобретении доступны исключительно только физическим лицам, их нельзя подарить, продать, использовать в качестве залога, т.е. граждане могут получить ряд преимуществ.

Во-первых, упрощенный доступ к долговым инструментам с высоким кредитным качеством.

Во-вторых, возможность получать больший доход, чем по банковским депозитам при минимальных рисках.

В-третьих, возможность повысить финансовую грамотность. Для того чтобы купить облигации, гражданину необходимо открыть брокерский счет, а наличие брокерского счета – это первый элемент сознательного управления личным капиталом.

Для повышения уровня доверия граждан к финансовому рынку с целью дальнейшего притока частных инвестиций в экономику и в целом для повышения благосостояния граждан посредством предоставления им возможности использовать надежные и понятные инвестиционные инструменты разработан соответствующий проект федерального закона, который в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе. В частности, предлагается разделить граждан, желающих зарабатывать на финансовом рынке, на категории: неквалифицированные и квалифицированные инвесторы. По общему правилу обычный гражданин будет признаваться особо защищаемым неквалифицированным инвестором и сможет вкладывать свои средства только в наиболее простые и наименее рискованные финансовые инструменты; для повышения своих возможностей ему, в частности, придется сдавать экзамен на сайте биржи либо саморегулируемой организации в сфере финансового рынка.

Таким образом, современная политика Центробанка и Минфина России позволяет создавать благоприятные условия для размещения долгосрочных облигационных займов. На фоне снижения Банком России ключевой ставки и последовавшего за этим понижения ставок доходности, повышается спрос инвесторов на государственные ценные бумаги и облигации, что позволяет регионам решать вопросы финансирования развития инфраструктуры одновременно с улучшением структуры долга.

При сохранении этих условий до конца 2019 г. *можно ожидать увеличения объемов размещений субфедеральных облигаций* со стороны регионов Дальнего Востока, общая потребность которых в долговом финанси-

ровании в этом году превышает 100 млрд руб., а на горизонте трех лет составляет не менее 180 млрд руб. Размещение долгосрочных облигаций позволит решить задачу рефинансирования бюджетных кредитов и коммерческого долга и минимизировать риск рефинансирования в будущем, а также найти источник «длинных денег» для софинансирования национальных проектов (в том числе капитальных расходов на развитие инфраструктуры).

### Список литературы

1. Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка обоснованности, результативности и целевого использования бюджетных средств, направленных в 2015–2017 годах в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» на создание и функционирование в Дальневосточном федеральном округе территорий опережающего социально-экономического развития» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации) / Ю.В. Росляк, В.В. Кондрашов, И.И. Ватулин. URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/a94/a94b030533bd80b6e238114f049b9f19.pdf>

2. Омелехина Н.В. Финансово-правовые аспекты публично-частного партнерства // Финансовое право. 2017. № 5. С. 3–9.

3. Леонов С.Н. Инструменты реализации государственной региональной политики в отношении Дальнего Востока России // Пространственная экономика. 2017. № 2. С. 41–67.

4. Шабельникова С. Тенденции в финансово-бюджетной сфере регионов Дальневосточного федерального округа // Федерализм. 2018. № 2. С. 203–220.

5. Жмурко И.М. Облигации государственных займов как объект финансово-правового регулирования // Современное право. 2019. № 6. С. 65–69.

6. Сангинова Л.Д. Эффективная долговая политика субъектов Российской Федерации: теория и практика // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 1. С. 96–105.

7. Столяров А.И., Переход С.А. Потенциал долгового финансирования государственных инвестиционных расходов и экономический рост России // Финансы. 2019. № 3. С. 31–36.

### DEVELOPMENT OF SUB-FEDERAL BONDS MARKET IN THE FAR EASTERN FEDERAL DISTRICT

*The development of the far Eastern Federal district, strengthening its economic and innovative potential, and improving the quality of people's lives remains an important state priority. The measures taken by the Government have brought certain results: the number of territories of advanced development is increasing, jobs are created at the expense of attracted funds of investors and budget investments. At the same time, the regions of the Far East continue to experience difficulties in the financial provision of expenditure obligations, there are risks in the stability of the budgets of the subjects associated with a significant amount of debt obligations, with a simultaneous increase in infrastructure spending due to the need to achieve national goals and objectives. The total amount of public debt has almost doubled since 2014. All regions of the far Eastern Federal district have debts, except for the Sakhalin region. The example of the far Eastern regions shows that the replacement of commercial lending budget only allowed to change the structure of public debt and reduce the cost of its service, but did not affect the reduction of its total volume. The article considers the*

*mechanism of sub-Federal bonds as a source of covering the budget deficit of the regions of the Far East, which are currently practically not represented in the bond market. At the same time, the current policy of the Central Bank and the Ministry of Finance of Russia allows to create favorable conditions for placement of long-term bond loans. The decline by the Bank of Russia key rate and the subsequent lowering of rates of return, increase investors' demand for government securities and bonds, allowing the regions to decide issues of financing infrastructure development along with the improvement of the debt structure.*

**Keywords:** Far East, deficit, investments, region, regional budgets, sub-Federal bonds  
JEL: H 60, H 63, H 69, R 58, G 20

*Дата поступления – 29.10.2019 г.*

***ШАБЕЛЬНИКОВА Светлана Ивановна***

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

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

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

***Для цитирования***

Шабельникова С. Развитие рынка субфедеральных облигаций в Дальневосточном федеральном округе // Федерализм. 2019. № 4. С. 181–193.

*Людия НИКИФОРОВА, Сергей ЧЕРИКАНОВ*

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ПИТАНИЯ  
ДЕТЕЙ ПРИ ЗАКУПКАХ И ПОСТАВКАХ  
ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД  
(Боровский район Калужской области)**

*Единственным значимым критерием выбора поставщика при закупках для государственных и муниципальных нужд фактически является цена контракта. Однако низкая цена часто связана со снижением качества поставляемых товаров или выполняемых работ. Особенно критичен вопрос качества при организации детского питания в детских образовательных организациях. В Боровском районе Калужской области разработана и успешно применяется практика обеспечения качества детского питания – «Дети. Качество питания – качество жизни», построенная на постоянном лабораторном контроле качества поставляемых продуктов, систематической работе с поставщиками и формализации процессов приемки продуктов питания.*

**Ключевые слова:** безопасность продуктов питания, качество питания, муниципальные закупки, регион

JEL: I12, I29, R59

Здоровье нации начинается со здоровья ребенка, а важнейшим фактором, определяющим его здоровье, является качество питания. Большинство бюджетных учреждений для детей осуществляют закупки в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – № 44-ФЗ). Из конкурсных процедур определения поставщика наиболее часто применяется электронный аукцион – способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта, наименьшую сумму цен единиц товаров, работ, услуг<sup>1</sup>. В таких условиях *высок риск поставки некачественной* или откровенно фальсифицированной *продукции*, что недопустимо при организации питания детей.

<sup>1</sup> Ч. 3 ст. 24 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

### ***Модель обеспечения качества продуктов для детских учреждений***

Министерство конкурентной политики Калужской области, будучи органом, уполномоченным на определение поставщиков, принимает меры по недопущению поставок фальсифицированной продукции в пределах своей компетенции. Информация о выявленных фактах ненадлежащего качества продукции, поставляемой заказчиком Калужской области, доводится до сведения заказчиков, руководителей организаций торговли региона и направляется в органы, осуществляющие контроль и аудит в сфере закупок – министерство финансов Калужской области и Контрольно-счетную палату.

В целях обеспечения качества продукции при организации торгов в документации указываются все необходимые параметры. В частности, в обязательном порядке прописываются требования о соответствии техническим регламентам Таможенного союза, ГОСТам и СанПиНам.

В заключаемых контрактах прописываются необходимые требования к организации поставок, а также пени и штрафы за любое нарушение. Но, как показывает практика, все усилия по совершенствованию закупочных процедур *разбиваются о проблему ненадлежащей приемки*.

Поставщик подписывает любой, сколь угодно жесткий, контракт, если уверен, что никто не будет контролировать исполнение его условий.

В Законе о контрактной системе № 44-ФЗ предусмотрено, что для проверки поставленных товаров на предмет соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу собственными силами или с привлечением сторонних экспертов. Однако у заказчиков, как правило, *не предусмотрены средства на закупку услуг лабораторий*, а для надлежащей экспертизы собственными силами не хватает квалификации.

В Боровском районе Калужской области разработали свою модель обеспечения качества продуктов питания, включающую четыре элемента:

1. Определение поставщиков через проведение совместных аукционов.
2. Систематический контроль качества продуктов независимой лабораторией.
3. Риск-ориентированная модель определения частоты лабораторных проверок.
4. Обучение сотрудников организаций-заказчиков.

### ***Определение поставщиков***

Под совместными аукционами в Законе о контрактной системе № 44-ФЗ понимается объединение двух или более заказчиков для проведения закупочной процедуры в целях приобретения одинаковых товаров. Заявки заказчиков консолидируются уполномоченным органом (отделом муниципального заказа администрации Боровского района), и вместо нескольких процедур проводится одна, но крупная как в стоимостном, так и в количественном выражении. По результатам электронного аукциона

все заказчики заключают контракты с одним и тем же победителем, который будет поставлять им товар. Уменьшение числа поставщиков *влечет за собой снижение затрат*: как издержек на заключение и сопровождение контракта, так и на последующую экспертизу товаров.

Не отказываются в районе и от поставок по прямым контрактам, но такие поставщики определяются после «дегустационных ярмарок» поставщиков. Во время ярмарки у заказчиков и других поставщиков есть возможность познакомиться с продукцией, оценить ее качество. В 2019 г. такими «малыми закупками» приобретаются для детских учреждений хлеб и хлебобулочные изделия, овощи (картофель, лук, морковь, свекла), колбасные изделия. Местные производители ценят такой подход и заботятся о качестве поставляемых продуктов.

### ***Систематический контроль качества продуктов независимой лабораторией***

Проведение совместных аукционов как формы определения поставщика имеет и важное значение при проведении лабораторных исследований — нет необходимости сплошной проверки всей поставляемой продукции. Результаты экспертизы проб, взятых в одном учреждении, применяются всеми участниками совместной закупки. Для поставщиков и организаций-заказчиков проверки внеплановые — предварительного графика проверок не составляется. Решение о проведении экспертизы принимается администрацией района. Таким образом, как для заказчика, так и для поставщика *проверка является неожиданностью*.

По решению администрации проводится выборочная экспертиза поставляемых продуктов питания с привлечением независимых лабораторий. Услуги лаборатории финансируются централизованно, перечень учреждений и продуктов питания для проверки каждый раз изменяется. При этом в приоритетном порядке проверяются закупки, по которым отмечается значительное падение цены. Для Боровского района стоимость экспертизы по итогам 2018 г. составляет 0,3% от суммы, потраченной на закупки продуктов питания.

При выявлении некачественных или фальсифицированных продуктов и отказе поставщика их заменить принимаются меры по включению поставщика в реестр недобросовестных поставщиков. Информация о таком поставщике также направляется в органы прокуратуры по месту регистрации поставщика и производителя некачественной продукции, в Роспотребнадзор, Россельхознадзор и МВД.

Поставщики, качество продукции которых подтверждено экспертизой, получают копию результатов экспертизы и письмо с благодарностью администрации за эффективную заботу о качестве питания детей. Постоянное напоминание о независимом лабораторном контроле само по себе дисциплинирует поставщиков, предупреждая попытки поставок некачественной продукции. Кроме того, в муниципальных контрактах включен пункт о том, что в случае неудовлетворительных результатов лабораторных исследований, поставщик обязан компенсировать затраты заказчика на такое исследование.

### ***Риск-ориентированная модель определения частоты лабораторных проверок***

Для определения частоты отбора проб для лабораторного контроля качества предложена риск-ориентированная модель, состоящая из трех критериев:

- 1) степень снижения цены контракта по сравнению с начальной максимальной ценой контракта;
- 2) категория продуктов по срокам годности/хранения;
- 3) надежность поставщика.

Снижение цены контракта по сравнению с его начальной максимальной ценой – по 1 баллу за каждые полные 10% снижения цены контракта. Снижение цены контракта по результатам электронных аукционов достигает 60%, что заставляет усомниться в качестве продуктов питания. Например, при рыночной стоимости масла сливочного жирностью 80% от 420 руб. за кг в 2018 г. по итогам аукциона победил поставщик с ценой 140 руб. за кг. Лабораторные анализы подтвердили отсутствие молочных жиров в поставленном продукте, и поставщик был включен в реестр недобросовестных поставщиков.

Бальная оценка риска в зависимости от категории продуктов по срокам годности/хранения следующая:

- нескоропортящиеся продукты – 1 балл;
- скоропортящиеся продукты – 3 балла;
- особо скоропортящиеся продукты – 5 баллов.

Отнесение продуктов питания к скоропортящимся дается в соответствии с СанПиНом 2.3.2.1324-03.2.3.2. «Продовольственное сырье и пищевые продукты. Гигиенические требования к срокам годности и условиям хранения пищевых продуктов. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы», утвержденным Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22.05.2003 № 98.

Нескоропортящиеся продукты – продукты, которые при соблюдении установленных правил хранения не нуждаются в специальных температурных режимах хранения.

К скоропортящимся относятся продукты переработки мяса, птицы, яиц, молока, рыбы и нерыбных объектов промысла; мучные кондитерские изделия с массовой долей влаги более 13%; кремы и отделочные полуфабрикаты, в том числе на растительных маслах; напитки; продукты переработки овощей; жировые и жиросодержащие продукты, в том числе майонезы, маргарины; быстрозамороженные готовые блюда и полуфабрикаты; все виды пресервов; термизированные кисломолочные продукты и стерилизованные молочные продукты.

Особо скоропортящиеся продукты – это продукты, которые не подлежат хранению без холода и предназначенные для краткосрочной реализации: молоко, сливки пастеризованные; охлажденные полуфабрикаты из мяса, птицы, рыбы, морепродуктов, сырых и вареных овощей; все продукты и блюда общественного питания; свежееотжатые соки; кондитерские изделия, изготовленные с применением ручных операций; скоропортящиеся продукты во вскрытых в процессе реализации упаковках.

Категория надежности поставщика продуктов питания определяется по фактическим показателям — количество оформленных претензий, возвратов продуктов за предыдущие три месяца в рамках исполнения одного муниципального контракта (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Бальная оценка риска по категории надежности поставщика питания**

Категория поставщика	Количество оформленных претензий, возвратов продуктов за предыдущие 3 месяца (по всем учреждениям в рамках одного муниципального контракта)	Количество баллов
«Надежный»	0	-1
«Добросовестный»	1-5	3
«Недобросовестный»	более 5	5

В первые три месяца с даты заключения контракта поставщик считается «добросовестным».

С момента получения заключения экспертизы о несоответствии требованиям ГОСТ хотя бы одной из проб, поставщику присваивается категория «недобросовестный» на 1 месяц.

В зависимости от суммы баллов оценки риска определяется частота отбора проб для осуществления лабораторного контроля качества продуктов питания: от 2 раз за период действия контракта до контроля каждой поставки (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Определение частоты отбора проб для лабораторного контроля качества продуктов питания в зависимости от оценки риска**

Количество баллов	Частота отбора проб
Менее 3	2 раза в период срока действия муниципального контракта, но не менее 2 раз за календарный год
4-6	1 раз в квартал
7-9	1 раз в месяц
10 и более	Каждая поставка

**Обучение сотрудников организаций-заказчиков**

Важным элементом системы обеспечения качества продуктов питания детей является *входной контроль*, осуществляемый заведующими хозяйством, кладовщиками. При приемке продуктов осуществляется контроль соответствия поставленных продуктов заказу, условиям договора, проверяются сопроводительные документы. Если выясняется, что сотрудник небрежно или халатно относился к своим обязанностям при приемке, то к нему применяются меры дисциплинарной ответственности.

Кроме того, специалистами министерства конкурентной политики Калужской области, Россельхознадзора по Калужской области и Роспотребнадзора по Калужской области был разработан чек-лист приемки товаров, где пошагово, со ссылками на нормативно-правовую базу расписан порядок приемки.

Чек-лист предусматривает определенные проверочные действия при приемке товара и сопровождающих его документов для каждого из видов продуктов: мяса, птицы; рыбы; молока и молочных продуктов; овощей, фруктов, зелени.

Проверке подвергаются:

1) маркировка продукции на соответствие требованиям Технического регламента Таможенного союза;

2) товарные и товарно-транспортные накладные, универсальные передаточные документы на предмет заполнения необходимых реквизитов, соответствия наименования и количества поступившей продукции наименованию, указанному в маркировке, ветеринарном сопроводительном документе, декларации о соответствии;

3) подлинность ветеринарного сопроводительного документа (далее – ВСД);

4) соответствие сведения о транспортном средстве (далее – ТС) и условиях перевозки, предусмотренных в ВСД, фактическим сведениям о марке ТС и условиях перевозки;

5) подлинность декларации о соответствии в официальных реестрах на сайте Федеральной службы аккредитации;

6) соответствие наименования продукции, наименования и адреса производителя сведениям, указанным в декларации о соответствии маркировке продукции;

7) температура доставленной продукции на соответствие установленным нормам;

8) текстура продукции (упругость, плотность, наличие «снежной шубы» в замороженном полуфабрикate, отсутствие признаков плесневения, ослизнения);

9) цвет и запах;

10) срок годности;

11) целостность упаковки и наличие заводской маркировки на упаковочной продукции.

В случае, если по какому-либо параметру обнаружено несоответствие, продукция не принимается.

Использование чек-листа помогает сотрудникам заказчика уменьшить вероятность принятия недоброкачественной продукции.

Одной из основных проблем долгое время были *угрозы поставщиков оставить детей голодными*, заставлявшие работников, ответственных за приемку продуктов питания, соглашаться на фактически привезенные товары. Разъяснение законодательства, четкие факторы контроля (чек-лист) и угроза дисциплинарного наказания в случае неудовлетворительных результатов лабораторной экспертизы привел к росту количества возвратов (фактов отказа в приеме продуктов) в первый месяц

после обучения работников на 9% (с 12 до 21%), а затем к снижению до 2% от количества поставок продуктов питания.

Как мы полагаем, в целом можно говорить об эффективности разработанной модели обеспечения качества питания в образовательных организациях Боровского района. Количество проб, которые по результатам независимой лабораторной экспертизы признаны несоответствующими требованиям ГОСТ, за год реализации программы сократилось с 22% до 3%, а доля детей, недовольных школьным питанием, сократилась с 18% до 6%. Более того, после стабилизации качества поступающих продуктов продолжена работа по программе «Дети. Качество питания – качество жизни», а именно:

- прорабатывается возможность создания складов хранения, чтобы не допустить использование продуктов питания до получения результатов лабораторной экспертизы;
- повышение качества готовых блюд, в том числе путем проведения конкурсов профессионального мастерства среди поваров и последующих мастер-классов для всех поваров района от победителей таких конкурсов;
- модернизация материально-технической базы пищеблоков образовательных организаций.

### ENSURING THE QUALITY OF CHILDREN'S NUTRITION IN PROCUREMENT AND SUPPLIES FOR MUNICIPAL NEEDS (Borovsk District of Kaluga Region)

*The contract price, in fact, is the only criteria for selecting supplier in procurement for state and municipal needs. However, price reduction is often achieved by loss of quality of goods supplied or work performed. The issue of quality assurance is especially crucial for kindergartens and schools. In Borovsk municipal district of Kaluga region the model of children nutrition quality ensuring was developed. This model was named "Children. Quality of food – quality of life". The model of children nutrition quality ensuring is built on ongoing quality control by independent laboratory, systematic work with suppliers and goods acceptance procedure formalization.*

**Keywords:** quality of nutrition, food safety, municipal procurement, region

JEL: I12, I29, R59

*Дата поступления – 02.09.2019 г.*

#### **НИКИФОРОВА Лидия Викторовна**

кандидат экономических наук, председатель правления;  
Общероссийская общественная организация «Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам» / Колпачный пер., д. 4., стр. 3, г. Москва, 101000.  
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

#### **ЧЕРИКАНОВ Сергей Александрович**

заместитель министра – начальник управления государственных закупок;  
Министерство конкурентной политики Калужской области / ул. Плеханова, д. 45, г. Калуга, Калужская область, 248001.  
e-mail: cherikanov@adm.kaluga.ru

***NIKIFOROVA Lidiya V.***

Cand. Sc. (Econ.), Chairman of the Board of the All-Russian Public Organization «The Guild of Domestic Purchasers and Specialists in Procurement and Sales» / 4, bldg. 3, Kolpachniy pereulok, Moscow, 101000.  
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

***CHERIKANOV Sergei A.***

Deputy Minister – head of public procurement department;  
Ministry of competition policy of Kaluga region / 45, Plekhanova st., Kaluga, 248001.  
e-mail: cherikanov@adm.kaluga.ru

***Для цитирования:***

Никифорова Л., Чериканов С. Обеспечение качества питания детей при закупках и поставках для муниципальных нужд (Боровский район Калужской области) // *Федерализм. 2019. № 4. С. 194–201.*

Дарья МАТРЕШИНА

## ПРОТИВОРЕЧИВОСТЬ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В современной мировой экономике, чтобы соответствовать статусу ведущей мировой державы, Россия стремится достичь конкретных целей социально-экономического развития, в том числе создать инновационную экономику в рамках широкомасштабной модернизации. Эта цель отражена в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, а также в постепенно реализуемых государственных программах. Но действительно ли проводимая государством экономическая политика в полной мере реализуется с учетом необходимости достижения поставленных целей? Не вступает ли эта цель в противоречия с внешнейторговой политикой России? Для ответа на эти вопросы обратимся к конкретному примеру – торговому сотрудничеству Российской Федерации и Китая, который выступает в качестве одного из основных стратегических, торговых партнеров России.*

**Ключевые слова:** инновационная экономика, Китай, Российская Федерация, торговое сотрудничество, экономическое развитие

JEL: E00, F19

Направления долгосрочного развития страны с учетом вызовов предстоящего периода, основные цели и задачи долгосрочной государственной политики, охватывающие науку, технологии, структурные преобразования в экономике, а также приоритеты внешнеэкономической политики отражены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup>. Для достижения этих целей федеральными органами исполнительной власти на период, определяемый правительством, были разработаны реализуемые в настоящее время государственные программы, одна из которых – инновационное развитие и модернизация экономики, ее переход на *инновационный путь развития*.

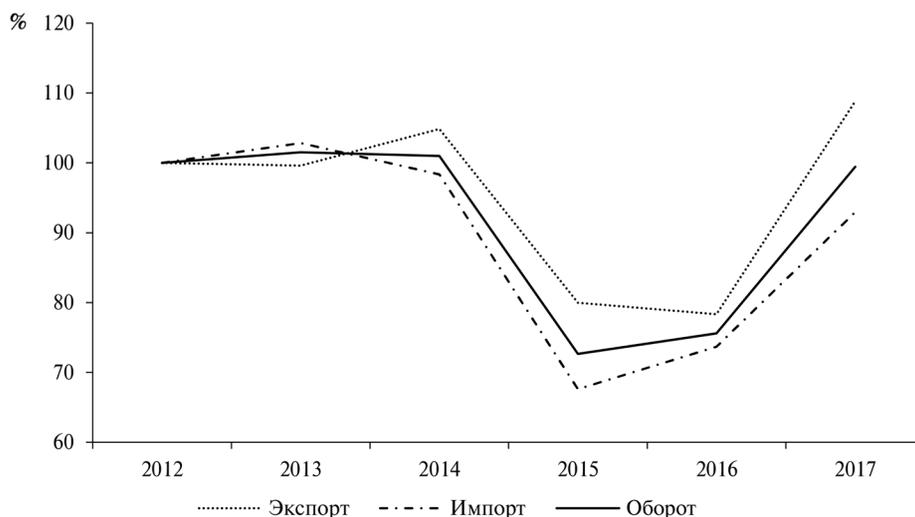
<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Необходимость этого шага в определенной степени затронута и в другом документе – в разработанном Министерством экономического развития РФ «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года». В нем отмечается, что в долгосрочной перспективе рост мировой экономики будет определяться темпами научно-технического прогресса, возможностями использования капитальных и человеческих ресурсов [1].

Попробуем разобраться, в какой степени стратегии и тактике достижения поставленных целей экономического развития государства *соответствует внешнеторговая политика России*. Чтобы ответить на этот вопрос, обратимся к конкретному примеру – торговому сотрудничеству с Китайской Народной Республикой (далее – КНР), на протяжении многих лет выступающей в качестве одного из основных торговых партнеров РФ.

### ***Особенности торгового сотрудничества России и Китая***

Доля КНР в совокупном товарообороте России ежегодно увеличивается. Согласно данным Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК) в 2013 г. данный показатель составил 11,3%, в 2015 г. – 13,1%, в 2016 г. – 15,4%, а в 2017 г. достиг 16,2% (см. рис. 1).



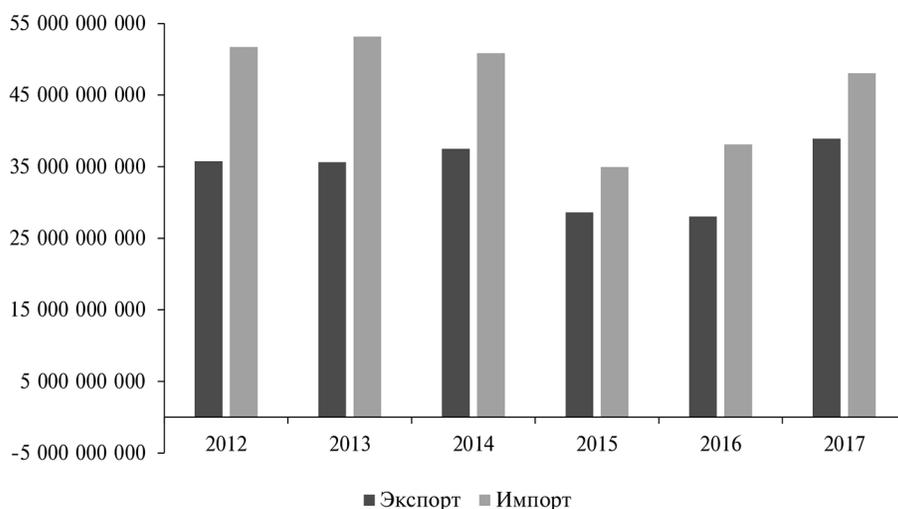
**Рис. 1. Динамика показателей взаимной торговли РФ и КНР в 2012–2017 гг., в % к 2012 г.**

*Источник:* составлено автором на основе уточненных данных департамента статистики ЕЭК по состоянию на 20.11.2018 г. [2].

Как показано на *рисунке 1*, в 2012–2014 гг. наблюдается стабильно высокий товарооборот между двумя государствами (более 87 млрд долл.) с последующим стремительным сокращением стоимостных объемов взаимной торговли в 2015–2016 гг. Это связано с общим снижением стоимостных объемов внешней торговли России с третьими странами, в том числе из-за осложненной внешнеполитической ситуации

и конъюнктуры мирового рынка, санкционной политики в отношении Российской Федерации и ее контрдействий, падения курса рубля в результате снижения цен на нефть. Но доля КНР во внешнеторговом обороте РФ *продолжала увеличиваться*. В 2018 г. его показатели в стоимостном выражении практически достигли уровня 2012 г. (99,4% к базисному году). За 6 лет экспортные поставки товаров РФ увеличились на 8,8%, а импортные сократились на 7,1%.

Необходимо также отметить многолетнюю устойчивую тенденцию *превалирования китайского импорта над экспортом* товаров из России. На *рисунке 2* показано, что в 2012 г. отрицательное сальдо составило 15 951,3 млн долл., в 2014 г. – 13 363,1 млн долл., а в 2017 – 9 140,3 млн долл., что свидетельствовало, в первую очередь, о недостаточной конкурентоспособности российских товаропроизводителей.



**Рис. 2. Объемы экспорта и импорта России с Китаем в 2012–2017 гг. (в стоимостном выражении)**

Источник: составлено автором на основе уточненных данных департамента статистики ЕЭК [2].

Однако, согласно предварительным данным Федеральной Таможенной службы России (далее – ФТС), в течение 2018 г. позиции РФ во взаимной торговле с КНР *укрепились*, а сальдо торгового баланса приобрело положительное значение (см. табл. 1).

*Т а б л и ц а 1*

**Внешняя торговля России с Китаем в 2017–2018 гг., млн долл. США**

Год	Экспорт	Импорт	Оборот
2017	37 054,6	48 039,1	85 093,7
2018	54 697,8	52 272,6	106 970,4

Источник: составлено автором на основе предварительных данных, опубликованных ФТС России [3].

В 2017 г. товарооборот Российской Федерации с КНР составил 85 093,7 млн долл. США. Из них экспорт – 37 054,6 тыс. долл., импорт – 48 039,1 млн долл. В 2018 г. объемы взаимной торговли по отношению к показателям 2017 г. увеличились: оборот в целом вырос на 25,7%, составив 106 970,4 млн долл., экспорт и импорт на 47,6% и 8,8% соответственно.

Согласно данным ФТС основными товарами российского экспорта в 2017–2018 гг. были товары группы 27 – «Топливо минеральное, нефть и продукты их перегонки; битуминозные вещества; воски минеральные», 44 – «Древесина и изделия из нее; древесный уголь», 84 – «Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства; их части», а также иные группы, представленные в *таблице 2*.

Т а б л и ц а 2

*Основные товары экспорта РФ в КНР за 2017–2018 гг.*

№ п/п	Код ТН ВЭД	Наименование группы	Сумма (в млн долл. США)	
			2017	2018
1	27	Топливо минеральное, нефть и продукты их перегонки; битуминозные вещества; воски минеральные	25 263,5	40 997,3
2	44	Древесина и изделия из нее; древесный уголь	3 265,2	3 554,4
3	84	Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства; их части	1 536,2	1 499,3
4	03	Рыба и ракообразные, моллюски и прочие водные беспозвоночные	1 090,1	1 492,9
5	26	Руды, шлак и зола	1 042,0	1 394,7
6	74	Медь и изделия из нее	482,3	1 097,1
7	47	Масса из древесины или из других волокнистых целлюлозных материалов; регенерируемые бумага или картон (макулатура и отходы)	787,0	1 058,7
8	31	Удобрения	666,8	596,5
9	15	Жиры и масла животного или растительного происхождения и продукты их расщепления; готовые пищевые жиры; воски животного или растительного происхождения	244,7	369,9
10	12	Масличные семена и плоды; прочие семена, плоды и зерно; лекарственные растения и растения для технических целей; солома и фураж	194,3	338,5

Источник: составлено автором на основе данных ФТС России [3].

Особый интерес вызывают товары 27 группы, доля которых в 2018 г. в российском экспорте в Китай достигла почти 75%, а объемы (в стоимостном выражении) по сравнению с 2017 г. увеличились на 62%, составив 41 млрд долл.

Основные товары, экспортируемые в КНР в разрезе товарных позиций таковы:

- 2709 – нефть сырая и нефтепродукты сырые, полученные из битуминозных минералов;
- 2710 – нефть и нефтепродукты, полученные из битуминозных пород, кроме сырых;
- 2701 – уголь каменный; брикеты, окатыши и аналогичные виды твердого топлива.

В 2018 г. доля экспорта в Китай от совокупных объемов российского экспорта товаров товарных позиций 2709 – 27,2% или 35 113,7 млн долл., 2710 – 4,6% или 3599,3 млн долл., а товаров позиции 2701 – около 11% или 1870,8 млн долл. Также отметим, что стоимостный объем экспорта РФ в целом в 2018 г. составил 452 066,1 млн долл.: 49,6% (224 188,7 млн долл.) пришлось на товарные позиции 2701 (17 031,0 млн долл.), 2709 (129 049 млн долл.), 2710 (78 108,6 млн долл.).

#### ***Влияние внешнеторговой политики России на переход к инновационной модели развития***

Несмотря на то, что в рамках внешнеэкономической политики особое место отведено участию в международном разделении труда (далее – МРТ), повышению глобальной конкурентоспособности ее экономики в долгосрочной перспективе, подразумевающим, в том числе, специализацию в МРТ на высокотехнологичных товарах и товарах с высокой степенью переработки, а также переход от экспортно-сырьевой к инновационной модели экономического роста, сегодня *около 50% экспорта России по-прежнему занимает торговля углеводородами*. Эту особенность отражает и характер торгового сотрудничества РФ и КНР, где 75% российских экспортных поставок – товары 27 группы.

Обратимся также к 03 товарной группе – «Рыба и ракообразные, моллюски и прочие водные беспозвоночные». В 2018 г. совокупный экспорт России товаров данной группы – 4282,4 млн долл. Из них экспортные поставки в КНР – 1492,9 млн долл. (увеличились на 40% по сравнению с 2017 г.). Товарная группа 03 (в рамках торговли с Китаем) представлена главным образом товарной позицией 0303 «Рыба мороженая, за исключением рыбного филе и прочего мяса рыбы товарной» – 1214,3 млн долл. Это 47,3% от всего стоимостного объема товаров товарной позиции 0303 (2569,1 млн долл.), экспортируемых Россией в 2018 г. Схожая ситуация с товарной позицией 0306 – «Ракообразные, в панцире или без панциря, живые, свежие, охлажденные». Ее объем – 230,6 млн долл. Это 19,5% от всего стоимостного объема экспорта товаров данной товарной позиции (1185,4 млн долл.).

В данном случае, с учетом постепенного ежегодного роста объемов российских экспортных поставок рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных (2016 г. – 3017,7 млн долл., 2017 г. – 3485,4 млн долл., 2018 г. – 4282,4 млн долл.) и значительной доли в них КНР (около 35%), можно сделать вывод, что развитие торгового сотрудничества России и Китая в данной сфере обеспечивает

конкурентоспособность российской рыбной продукции на внутреннем и внешнем рынках, но *мало способствует переходу государства к инновационному типу развития*.

Сравним структуру импорта России из КНР (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Основные товары импорта России из КНР в 2017–2018 гг.**

№ п/п	Код ТН ВЭД	Наименование группы	Сумма (в млн долл. США)	
			2017	2017
1	85	Электрические машины и оборудование, их части; звукозаписывающая и звуковоспроизводящая аппаратура, аппаратура для записи и воспроизведения телевизионного изображения и звука, их части и принадлежности	11 821,8	14 364,9
2	84	Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства; их части	13 639,2	12 072,0
3	87	Средства наземного транспорта, кроме железнодорожного или трамвайного подвижного состава, и их части и принадлежности	1681,0	1918,7
4	64	Обувь, гетры и аналогичные изделия; их детали	1646,1	1810,3
5	39	Пластмассы и изделия из них	1478,1	1765,9
6	95	Игрушки, игры и спортивный инвентарь; их части и принадлежности	1373,5	1504,2
7	62	Предметы одежды и принадлежности к одежде, кроме трикотажных машинного или ручного вязания	1428,8	1503,0
8	73	Изделия из черных металлов	1209,0	1473,9
9	29	Органические химические соединения	1150,4	1371,8
10	90	Инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические, измерительные, контрольные, прецизионные, медицинские или хирургические; их части и принадлежности	950,2	1101,1

Источник: составлено автором на основе данных ФТС России [3].

В 2017–2018 гг., в соответствии с данными ФТС России, она представлена, в первую очередь, товарами следующих товарных групп:

- 85 – Электрические машины и оборудование, их части; звукозаписывающая и звуковоспроизводящая аппаратура, аппаратура для записи и воспроизведения телевизионного изображения и звука, их части и принадлежности;
- 84 – Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства; их части;
- 87 – Средства наземного транспорта, кроме железнодорожного или трамвайного подвижного состава, и их части, и принадлежности, а также иные группы, представленные в *таблице 3*.

Стоимостный объем экспортных китайских поставок товаров группы 85 в РФ в 2018 г. по сравнению с 2017 г. увеличился на 21,5%, составив 14,4 млрд долл. Доля товаров указанной товарной группы в совокупном импорте России из Китая в 2018 г. – 27,5%. Отметим, что стоимостный объем импорта России данных товаров в целом в 2018 г. – почти 30 млрд долл., где доля КНР – 48%.

Необходимо отметить товарную группу 87 – «Средства наземного транспорта, кроме железнодорожного или трамвайного подвижного состава, и их части и принадлежности», стоимостные объемы импорта товаров (из КНР) которой в 2018 г. по сравнению с 2017 г. выросли на 14,1%, составив 1918,7 млн долл. Из них товары товарной позиции 8708 «Части и принадлежности моторных транспортных средств товарных позиций 8701–8705» – 1123,2 млн долл. (58,5%), 8703 «Автомобили легковые и прочие моторные транспортные средства» – 130,3 млн долл. (6,8%), 8704 «Моторные транспортные средства для перевозки грузов» – 110,7 млн долл. (5,8%). Добавим, что совокупный объем импорта России (в стоимостном выражении) товаров 87 группы в 2018 г. – 23742,5 млн долл., увеличился по сравнению с 2016 г. на 50,7%. Доля Китая за тот же временной промежуток выросла незначительно: с 7,6% в 2016 г. до 8,1% в 2018 г.

В 2018 г. объемы импорта средств наземного транспорта (товарная позиция 8703) по сравнению с 2016 г. *увеличились на 20,3%*, составив 7261,0 млн долл., при том, что Концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 г.<sup>2</sup> предусматривает замедление роста импорта с учетом потенциала переориентации внутреннего спроса на товары отечественного производства, которые должны были затронуть в том числе автомобилестроение. Однако пока рано делать однозначные выводы о неуспехе импортозамещения в данной сфере, поскольку реализуется программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», в частности подпрограмма «Развитие транспортного и специального машиностроения», которая продлится до 2024 года<sup>3</sup>.

Таким образом, взаимная торговля России с Китаем как с одним из важных, стратегических партнеров, наглядно отражает противоречивость внешнеторговой политики РФ по отношению к инновационным приоритетам государственной политики в сфере экономического развития.

Так, на данном этапе мы видим сохранение преимущества за экспортными поставками товаров товарных позиций 2701, 2709, 2710, 2711. С одной стороны, это противоречит основному принципу внешнеэкономической политики России, а именно – перевод экономики на инновационный путь развития, т.к. доля товаров 27 группы

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 328 (ред. от 29.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”».

ТН ВЭД *по-прежнему составляет более 50% в экспорте РФ* в третьи страны и 75% в экспортных поставках в КНР. С другой стороны, указанное отражает стремление России удержать лидирующие позиции на мировом рынке энергоносителей.

Иная ситуация с государственной программой «Развитие рыбохозяйственного комплекса»<sup>4</sup>, являющейся документом стратегического планирования. Учитывая постепенное ежегодное наращивание Россией экспортных поставок рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, а также доли в них КНР порядка 35%, можно говорить о том, что торговые отношения двух исследуемых государств в этой сфере в том числе способствуют реализации вышеупомянутой программы, а также достижению приоритетов и целей государственной политики.

Что же касается импорта товаров 87 товарной группы, занимающих одну из лидирующих позиций в китайских поставках в РФ, то их доля в совокупном российском импорте товаров данной группы невысока – 8,1%. Тем не менее, необходимо отметить ежегодно растущие объемы (в стоимостном выражении) закупок Россией средств наземного транспорта, кроме железнодорожного или трамвайного подвижного состава. В данном случае Концепция признает конкурентное отставание гражданских высоко- и среднетехнологичных отраслей, в том числе автомобилестроения<sup>5</sup>. Поэтому она предусматривает активные усилия по стимулированию развития двойных технологий, технологического обновления массовых секторов экономики, включая автомобилестроение, транспортное машиностроение и станкостроение, которые имеют решающее значение для повышения среднего технологического уровня промышленности и импортозамещения).

Таким образом, рассматривая внешнюю торговлю Российской Федерации на примере с КНР, учитывая долю углеводородов в структуре товарооборота страны, динамику стоимостных показателей экспорта и импорта России в целом и товаров отдельных позиций, можно сделать вывод, что проводимая *внешнеторговая политика РФ противоречит экономическим ориентирам государства*, не способствует переходу к инновационной модели экономики. Чтобы переломить сложившуюся ситуацию, требуется модернизация отраслей промышленности и торговли. Государством в настоящее время предпринимаются подобные попытки, в том числе путем внедрения инновационного фактора в различные сферы, что отражено в государственных программах, имплементация которых в настоящий момент продолжается, и давать оценку итогов их реализации преждевременно.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 314 (ред. от 27.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие рыбохозяйственного комплекса”».

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

### Список литературы

1. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России).
2. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/tradestat/tables/extra/Pages/default.aspx](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/tables/extra/Pages/default.aspx) (дата обращения: 03.02.2019).
3. Официальный сайт ФТС России. URL: <http://stat.customs.ru/analytics/saw.dll?Answers&SubjectArea=%22%20%94%20%be%20%81%20%82%20%83%20%bf%20%20%a2%20%a1%20%92%20%a2%22> (дата обращения: 23.02.2019).
4. Официальный сайт «Государственные программы Российской Федерации. Портал госпрограмм РФ». URL: <https://programs.gov.ru/Portal/site/index> (дата обращения: 03.03.2019).

### A CONTRADICTION OF THE FOREIGN TRADE POLICY AND THE STRATEGY FOR ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

*To maintain the status of global power in today's modern world economy the Russian government strives to build an innovative economy as well as to achieve certain goals in social and economic development. This goal is reflected in «The long-term strategy for social and economic development of the Russian Federation until 2020» (the Strategy) and special government programs. Do's the currently implemented by the Russian government economic policy taking into account the necessity for achieving goals? Isn't there a contradiction with the Russian foreign trade policy? To answer these questions let's have a look at the Russian foreign trade with China, which is one of the most important strategic and trade partner of Russia.*

**Keywords:** China, cooperation, Russian Federation, socio-economic, strategy, trade  
**JEL:** E00, F19

*Дата поступления* – 03.07.2019 г.

#### **МАТРЕШИНА Дарья Егоровна**

аспирант;  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации / проспект Вернадского, 82,  
г. Москва, 119571.  
e-mail: Dama2312@yandex.ru

#### **MATRESHINA Daria E.**

postgraduate;  
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public  
Administration / 82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571.  
e-mail: Dama2312@yandex.ru

#### **Для цитирования:**

Матрешина Д. Противоречивость внешнеторговой политики и стратегии экономического развития Российской Федерации // Федерализм. 2019. № 4. С. 202–210.

## СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА «ФЕДЕРАЛИЗМ» ЗА 2019 г.

	№	Стр.
<b>РЕГИОНЫ И ЦЕНТР</b>		
<b>Никита СТЕПАНОВ</b>		
Арктика и развитие Северного морского пути в институциональной модернизации экономики России .....	1	5
<b>Елена СИБИРСКАЯ, Лилия МИХЕЙКИНА</b>		
Оценка недоиспользования рабочей силы в регионах Российской Федерации .....	1	24
<b>Мария НИКОНОВА</b>		
Инновационная активность в регионах России .....	2	5
<b>Сергей МИРОШНИКОВ</b>		
Деятельность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в системе стратегического планирования.....	2	20
<b>Никита СТЕПАНОВ</b>		
Архангельская область как неотъемлемая часть Русского Севера и западные ворота Северного морского пути.....	2	37
<b>Алексей МАЦУЕВ</b>		
Развитие системы взаимоотношений федеральных и региональных органов власти при формировании федеральных проектов.....	2	52
<b>Галина ГАГАРИНА, Лилия ЧАЙНИКОВА, Лидия АРХИПОВА</b>		
Роль анализа устойчивого развития регионов России в стратегическом планировании .....	4	5
<b>Наталья СОРОКИНА</b>		
Место управления инвестиционной деятельностью в системе регионального стратегического планирования .....	4	22
<b>Александра ОДИНЦОВА</b>		
Национальный проект «Жилье и городская среда» в системе пространственного развития в России .....	4	41
<b>Виктор ЧЕРЕПАНОВ</b>		
Устав субъекта Российской Федерации: концептуальный подход на примере Ставропольского края.....	4	59
<b>ВОПРОСЫ ТЕОРИИ</b>		
<b>Ян ВАСЛАВСКИЙ</b>		
Государственно-частное партнерство: перспективы развития общественно значимой инфраструктуры.....	4	75
<b>Филипп БЫКОВ</b>		
Совет Европейского союза и Совет Федерации – институты федерализма .....	4	95
<b>СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ</b>		
<b>Петр ОРЕХОВСКИЙ</b>		
Парадоксы регрессивной модернизации и экспорт российских институтов .....	2	61
<b>Ирина МАЛЬГИНА</b>		
Концептуальные подходы к трансформации институциональной архитектуры малого и среднего предпринимательства.....	2	72
<b>Ирина БУКИНА</b>		
Бюджетно-налоговая политика России и возможности устойчивого роста .....	3	5

<b>Людмила ИВАНОВА</b>		
Российские индустриальные парки как естественные институты развития .....	3	17
<b>Дмитрий ЕЛИСЕЕВ, Юлия НАУМОВА</b>		
Проблемы и перспективы развития международного транзита по Северному морскому пути .....	3	35
<b>ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ЭКОНОМИКА</b>		
<b>Евгений БУХВАЛЬД, Анастасия КОЛЬЧУГИНА</b>		
Поселенческий аспект стратегии пространственного развития для России .....	1	38
<b>Александра ОДИНЦОВА</b>		
Инициативное бюджетирование в системе пространственного развития .....	1	56
<b>БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ</b>		
<b>Людмила ЛЫКОВА</b>		
Основные тенденции исполнения региональных бюджетов в 2018 г. ....	1	72
<b>Ирина БУКИНА</b>		
Бюджетно-налоговая политика России в период замедления экономического роста и итоги 2018 г. ....	1	86
<b>Вера ЛЕВИНА</b>		
Согласование интересов в бюджетной политике субъектов Российской Федерации.....	1	100
<b>Олег МОРОЗОВ</b>		
Бюджетный процесс и межбюджетные отношения в современной России .....	2	87
<b>Нафиса БАХТИЗИНА, Булат ХАБРИЕВ</b>		
Совершенствование механизма отбора участков недр для перехода на налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья....	2	106
<b>ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ</b>		
<b>Ирина КАРАВАЕВА, Евгений ИВАНОВ</b>		
Стабильность или развитие: что сегодня сможет обеспечить экономическую безопасность России?.....	1	118
<b>Анатолий НЕШИТОЙ</b>		
Роль высокотехнологичного сектора в возрождении России (макрорезоурневый подход к регулированию).....	1	135
<b>Николай ТИХОМИРОВ, Татьяна ТИХОМИРОВА</b>		
Оценка и управление потенциалом воспроизводства населения России ...	3	51
<b>Юрий ДУСЬ, Владимир РАЗУМОВ, Наталия ПУЗИНА</b>		
Федеральный и региональный контексты высшего образования в России .....	3	72
<b>Владимир ГЛОТОВ, Альберт БАХТИЗИН, Мария ВОЛКОВА</b>		
Социальная напряженность в субъектах Российской Федерации. Анализ причин и последствий .....	4	142
<b>ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ</b>		
<b>Ольга КУЗНЕЦОВА</b>		
Альтернативные подходы к определению роли макрорегионов России в системе государственного управления .....	4	112
<b>Никита СТЕПАНОВ</b>		
Структурная модернизация Мурманской области.....	4	126

## ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА

- Елена НИКИТСКАЯ, Сергей МХИТАРЯН, Максим АСТАПЕНКО**  
Анализ факторов развития инновационной деятельности в  
экономическом пространстве макрорегиона..... 2 116
- Денис ДОМАЩЕНКО, Александр ЩЕГОЛЕВ**  
Показатели банковской деятельности — опережающие индикаторы  
социально-экономического развития регионов (на примере  
Центрального федерального округа) ..... 2 138

## ПРОШЛОЕ. НАСТОЯЩЕЕ. БУДУЩЕЕ

- Андрей БАКШЕЕВ**  
Взаимоотношения государственных органов и профсоюзов Сибири  
(1918—1929 гг.)..... 3 88

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

- Сергей ЛУКОНИН, Марина НОВИЧКОВА**  
Зачем Китаю «Один пояс, один путь» и почему китайская  
инициатива наказуема? ..... 1 147
- Василий МИХЕЕВ, Сергей ИГНАТЬЕВ**  
Практика стратегического планирования в Северо-Восточной Азии .... 2 156
- Татьяна БОНДАРЕНКО, Ольга ЖДАНОВА, Татьяна МАКСИМОВА**  
Сравнительная характеристика американского и британского рынков  
пирингового кредитования..... 2 172
- Левенте КОВАЧ, Сабољч ПАСТОР**  
Исследование мировых ипотечных рынков ..... 3 98
- Кристина ВОДА**  
Форматы, особенности, перспективы парламентской дипломатии  
России в АТР..... 3 116
- Левенте КОВАЧ, Сабољч ПАСТОР**  
Характеристика ипотечных кредитов и новое решение..... 4 161

## АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

- Лидия НИКИФОРОВА, Наталья ГУТОВА, Наталья ЗУБКОВА**  
Практика централизации функции по подготовке кадров в  
контрактной системе города Челябинска ..... 1 161
- Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА**  
Особенности развития моногородов на Дальнем Востоке..... 1 172
- Лидия НИКИФОРОВА**  
Рейтинг эффективности и прозрачности закупочных систем регионов  
России в 2019 г. .... 2 193
- Сергей ВАЛЕНТЕЙ, Альберт БАХТИЗИН, Анастасия КОЛЬЧУГИНА**  
Направления развития региональных экономик  
в Российской Федерации..... 3 132
- Никита БУРАКОВ, Евгений БУХВАЛЬД, Анастасия КОЛЬЧУГИНА**  
Ранжирование субъектов Российской Федерации на основе  
регионального индекса экономического развития..... 3 149
- Людмила ЛЫКОВА**  
Региональные бюджеты в первом квартале 2019 г.: имеется ли  
потенциал роста? ..... 3 172
- Лидия НИКИФОРОВА, Евгений ГОНЧАРОВ**  
Система рейтинговой оценки закупочной деятельности  
государственных заказчиков Воронежской области ..... 3 186

**Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА**

Развитие рынка субфедеральных облигаций в Дальневосточном  
федеральном округе ..... 4 181

**Лидия НИКИФОРОВА, Сергей ЧЕРИКАНОВ**

Обеспечение качества питания детей при закупках и поставках для  
муниципальных нужд (Боровский район Калужской области) ..... 4 194

## МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

**Светлана МЕСРОПОВА**

Новые инициативы в сфере модернизации федеративных отношений.. 1 183

**Юлия КУЗЬМИНА**

Альтернативные формы занятости и проблема их правового  
регулирувания..... 3 197

**Дарья МАТРЕШИНА**

Противоречивость внешнеторговой политики и стратегии  
экономического развития Российской Федерации ..... 4 202

---

**THE CONTENTS OF «FEDERALISM» JOURNAL FOR 2019**

	N	S.
REGIONS AND CENTRE		
<i>Nikita STEPANOV</i>		
Arctic and the Development of the Northern Sea Rout in the Institutional Modernization of Russian Economy.....	1	5
<i>Elena SIBIRSKAYA, Liliya MIKHEYKINA</i>		
The Assessment of Underutilization of Labour Force in the Russian Federation Regions.....	1	24
<i>Maria NIKONOVA</i>		
Innovative Activity in Russian Regions .....	2	5
<i>Sergey MIROSHNIKOV</i>		
The Activity of the Higher Officials of Subjects of the Russian Federation in the System of Strategic Planning.....	2	20
<i>Nikita STEPANOV</i>		
The Arkhangelsk Region as an Essential Part of the Russian North and the Western Gate of the Northern Sea Rout.....	2	37
<i>Aleksey MATSUEV</i>		
Development of the System of Interrelations Between Federal and Regional Public Administrations in the Process of Forming Federal Projects .....	2	52
<i>Galina GAGARINA, Liliya CHAYNIKOVA, Lidiya ARKHIPOVA</i>		
The Role of the Analysis of Sustainable Development of Regions of Russia in the Strategic Planning.....	4	5
<i>Natalia SOROKINA</i>		
Place of Investment Management in the System of Regional Strategic Planning .....	4	22
<i>Alexandra ODINTSOVA</i>		
National Project «Housing and Urban Environment» in the System of Spatial Development of Russia .....	4	41
<i>Victor CHEREPANOV</i>		
The Charter of the Subject of the Russian Federation: the Conceptual Approach on the Example of the Stavropol Territory.....	4	59
QUESTIONS OF THEORY		
<i>Yan VASLAVSKIY</i>		
Public-Private Partnership: Prospects for the Development of Socially Significant Infrastructure .....	4	75
<i>Philip BYKOV</i>		
The Federation Council and the Council of the European Union – as Institutions of Federalism.....	4	95
SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS		
<i>Petr OREKHOVSKY</i>		
Paradoxes of Regressive Modernization and Export of Russian Institutions ....	2	61
<i>Irene MALGINA</i>		
Conceptual Approaches to the Transformation of Institutional Architecture of Small and Medium Entrepreneurship.....	2	72

<b><i>Irina BUKINA</i></b>		
Russian Fiscal Policy and Sustainable Growth Opportunities.....	3	5
<b><i>Lyudmila IVANOVA</i></b>		
Russian Industrial Parks as Natural Institutes of Development.....	3	17
<b><i>Dmitry ELISEEV, Yulia NAUMOVA</i></b>		
Problems and Prospects of Development of International Transit on the Northern Sea Way.....	3	35
SPATIAL ECONOMY		
<b><i>Evgeny BUKHVALD, Anastasiya KOL'CHUGINA</i></b>		
Settlements' Aspect of the Strategy of Spatial Development for Russia.....	1	38
<b><i>Alexandra ODINTSOVA</i></b>		
Initiative Budgeting in the System of Spatial Development .....	1	56
FISCAL FEDERALISM		
<b><i>Lyudmila LYKOVA</i></b>		
Main Trends of the Execution of Regional Budgets in 2018 .....	1	72
<b><i>Irina BUKINA</i></b>		
Fiscal Policy of Russia in the Period of Economic Growth Slowdown and the Results of 2018 .....	1	86
<b><i>Vera LEVINA</i></b>		
Coordination of Interests in the Budget Policy of the Russian Regions.....	1	100
<b><i>Oleg MOROZOV</i></b>		
The Budget Process and Inter-Budget Relations in Modern Russia .....	2	87
<b><i>Nafisa BAHTIZINA, Bulat KHABRIEV</i></b>		
Improvement of the Mechanism of Selection of Subsoil Plots to Transfer to Tax on additional Income from the Extraction of Hydrocarbons.....	2	106
RANGES OF SECURITY		
<b><i>Irina KARAVAEVA, Evgeniy IVANOV</i></b>		
Stability or Development: what can Ensure Today the Economic Security of Russia?.....	1	118
<b><i>Anatoly NESHITOV</i></b>		
The Role of the High-Technological Sector in Russia's Revival (Macro-Meso-Level Approach to the Regulation) .....	1	135
<b><i>Nikolay TIKHOMIROV, Tatiana TIKHOMIROVA</i></b>		
Assessing and Managing the Reproduction Potential of Russia.....	3	51
<b><i>Yury DUS, Vladimir RAZUMOV, Nataliya PUZINA</i></b>		
Federal and Regional Context of the Higher Education in Russia .....	3	72
<b><i>Vladimir GLOTOV, Albert BAKHTIZIN, Maria VOLKOVA</i></b>		
Social Tension in Russian Regions. Analysis of Causes and Consequences .....	4	142
ECONOMIC-GEOGRAPHICAL PROBLEMS		
<b><i>Olga KUZNETSOVA</i></b>		
Alternative Approaches to Specify the Role Macro-Regions of Russia in the System of Public Administration .....	4	112
<b><i>Nikita STEPANOV</i></b>		
Structural Modernization of the Murmansk Region .....	4	126

## FEDERAL DISTRICTS

- Elena NIKITSKAYA, Sergey MKHITARYAN, Maksim ASTAPENKO**  
Analysis of Factors of Innovation Activity Development in the Economic  
Space of the Macro-Region ..... 2 116

- Denis DOMASCHENKO, Aleksandr SCHEGOLEV**  
Indicators of Banking Activity — a Leading Indicators of Socio-Economic  
Development of Regions (on the Example of the Central Federal District) ..... 2 138

## PAST. PRESENT. FUTURE

- Andrey BAKSHEEV**  
Relations Between State Bodies and Trade Unions of Siberia (1918—1929) ..... 3 88

## FOREIGN EXPERIENCE

- Sergey LUKONIN, Marina NOVICHKOVA**  
Why Does China Need «One Belt, One Road» and why Chinese Initiative  
can be Punished?..... 1 147

- Vasily MIKHEEV, Sergei IGNATEV**  
Northeast Asia Strategic Planning Practices ..... 2 156

- Tatiana BONDARENKO, Olga ZHDANOVA, Tatiana MAKSIMOVA**  
Comparative Characteristics of the American and British Peer-to-Peer  
Lending Markets ..... 2 172

- Levente KOVÁCS, Szabolcs PÁSZTOR**  
An Overview of the Global Mortgage Markets..... 3 98

- Kristina VODA**  
Formats, Features and Prospects of Russian Parliamentary Diplomacy  
in the Asia-Pacific Region ..... 3 116

- Levente KOVÁCS, Szabolcs PÁSZTOR**  
Characteristic of Mortgage Loans and a New Solution..... 4 161

## ANALITICAL NOTES

- Lidiya NIKIFOROVA, Natalia GUTOVA, Natalia ZUBKOVA**  
The Practice of Centralizing the Functions of Personnel Training  
Improvement in the Contract System of the City of Chelyabinsk..... 1 161

- Svetlana SHABEL'NIKOVA**  
Specific Features of Single-Industry Towns' Development  
in the Russian Far East..... 1 172

- Lidiya NIKIFOROVA**  
The Rating of Efficiency and Transparency of Procurement Systems  
of the Regions of the Russian Federation in 2019 ..... 2 193

- Sergey VALENTEY, Albert BAKHTIZIN, Anastasia KOLCHUGINA**  
Directions of Development of Regional Economics of the Russian Federation .....3 131

- Nikita BURAKOV, Evgeny BUKHVALD, Anastasiya KOL'CHUGINA**  
Regional Index of Economic Development and Ranking of the Subjects  
of the Russian Federation ..... 3 149

- Lyudmila LYKOVA**  
Regional Budgets in the First Quarter of 2019: is there Growth Potential? ..... 3 172

- Lidiya NIKIFOROVA, Evgeniy GONCHAROV**  
State Customers' Procurement Activity Rating Evaluation System of  
Voronezh Region ..... 3 186

**Svetlana SHABEL'NIKOVA**

Development of Sub-Federal Bonds Market in the Far Eastern Federal District..... 4 181

**Lidia NIKIFOROVA, Sergei CHERIKANOV**

Ensuring the Quality of Children's Nutrition in Procurement and Supplies for Municipal Needs (Borovsk District of Kaluga Region) ..... 4 194

## YOUNG SCIENTISTS

**Svetlana MESROPOVA**

New Initiatives in the Sphere of Modernization of Federal Relations ..... 1 183

**Yuliya KUZMINA**

Alternative Forms of Employment and the Problem their Legal Regulation .... 3 197

**Daria MATRESHINA**

A Contradiction of the Foreign Trade Policy and the Strategy for Economic Development of the Russian Federation ..... 4 202

## **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 — 12 страниц (20 000 знаков, включая пробелы).

3. Статьи можно выслать по почте в 1 экземпляре с приложением электронной версии материала (на диске) или направить по электронной почте (federalizm@rea.ru) в формате Word для Windows. Имя файла должно совпадать с фамилией автора. Если в статье содержатся графики или диаграммы, то они предоставляются отдельным файлом в формате Excel для Windows (файл обязательно содержит исходные численные данные, связанные с рисунком).

4. После рассмотрения статьи на заседании Редакционной коллегии и при необходимости внешнего рецензирования решение о публикации сообщается автору. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование. Рецензирование статей осуществляется членами Редакционной коллегии. При отрицательной рецензии статья может быть возвращена на доработку или отклонена. В случае отказа в публикации статьи автору направляется мотивированное письмо по электронной почте.

5. Требования к оформлению статей:

- формат А4; шрифт «Times New Roman»; кегль 14; межстрочный интервал 1,5; 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 6—8 строк (100-250 слов) 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.  
11 февраля 2019 г. прошла его перерегистрация в связи  
с изменением состава учредителей.

Ежеквартальный журнал

Журнал «Федерализм» в новом качестве зарегистрирован  
Министерством связи и массовых коммуникаций  
Российской Федерации.  
Свидетельство ПИ № ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 г.

Журнал «Федерализм» включен  
в Перечень рецензируемых научных изданий,  
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты  
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,  
на соискание ученой степени доктора наук  
08.00.00 – экономические науки.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов,  
поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения  
учредителей и редакции.

Перепечатка публикаций из журнала «Федерализм»  
в зарубежные издания допускается по согласованию с редакцией.  
Ссылка на журнал «Федерализм» обязательна.

Издатель: Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»  
(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»)

Адрес редакции: 17997, Москва, Стремянный переулок, д. 36  
E-mail: federalizm@rea.ru

Верстка Елены Анисеевой

Подписано в печать 11.11.2019.  
Формат 70×108 1/16.  
Печ. л. 13,75. Усл.печ.л. 19,25. Уч.-изд.л. 17,16.

Отпечатано в типографии  
ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова».  
117997, Москва, Стремянный пер., дом 36  
Тираж 510 экз. Заказ

© «Федерализм» № 4 (96), 2019 г.