

ФЕДЕРАЛИЗМ

Теория. Практика. История

4 (92) 2018

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

Учредитель (соучредители):

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

FEDERALISM

Theory. Practics. History

4 (92) 2018

EDITORIAL BOARD

- ANDRICHENKO Lyudmila V.**
Dr. Sc. (Law), Professor,
Honored lawyer of the Russian Federation,
Head of the center for public law studies of the
Institute of legislation and comparative law under
the Government of the Russian Federation
- VALENTEI Sergey D.**
Editor in chief, Dr. Sc. (Econ.), Professor,
Scientific Leader of the Russian
G.V. Plekhanov Economic University
- BUKHVALD Eugeny M.**
Deputy Editor in chief, Dr. Sc. (Econ.),
Professor, Head of the Centre of federal
relations and regional development,
Institute of Economics,
RAS
- GOREGLIAD Valeriy P.**
Dr. Sc. (Econ.), Chief Auditor of
the Bank of Russia
- GRINBERG Ruslan Semenovich**
Corresponding member of RAS;
Scientific Leader of the
Institute of Economics, RAS
- GRISHIN Viktor I.**
Dr. Sc. (Econ.), Professor, Rector of the Russian
G.V. Plekhanov Economic University
- ILYIN Vladimir A.**
Corresponding member of RAS;
Scientific Leader of the
Vologodskiy Scientific Center, RAS
- KURBANOV Rashad A.**
Dr. Sc. (Law), Professor, Honored lawyer of the
Russian Federation, Director of the Institute
of legal research and regional integration;
Head of the Chair of civil-law disciplines;
Plekhanov Russian University
of Economics
- LYKOVA Lyudmila N.**
Dr. Sc. (Econ.), Professor, chief researcher,
Institute of Economics of the RAS
- MAEVSKIY Vladimir I.**
Academician of RAS,
leader of the Centre of evolutionary
Economics the Institute of Economics, RAS
- MAKAROV Valeriy L.**
Academician of RAS, Scientific Leader of the
Central Economics and Mathematical
Institute, RAS
- MARTYNOV Sergey A.**
Ph. D. (Law), Chief of the Staff the Council of
Federation of the Federal
Assembly of the Russian Federation
- MINAKIR Pavel A.**
Academician, RAS,
Scientific Leader of the Economic Research
Institute, Far East Branch of RAS
- MIRONOV Sergey M.**
Deputy, State Duma,
Federal Assembly of the Russian Federation
- STROEV Egor S.**
Academician of RAS
- TIKHOMIROV Yury A.**
Dr. Sc. (Law), Professor,
Honored worker of science of the Russian
Federation; member-correspondent of the
International Academy of comparative law;
Deputy head of the center for public law
studies of the Institute of legislation
and comparative law under the Government
of the Russian Federation
- SHASHAKHMETOVA Natalya S.**
Secretary of the Board

Founder (Cofounders):

Federal state budget body of science Institute of Economics, Russian Academy of Sciences
Federal State Budgetary Institute of Higher Education
Plekhanov Russian University of Economics
Conncil of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation,
Society with limited liability «Editorial board of the journal „Federalism”»

СОДЕРЖАНИЕ

○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР	
Елена НИКИТСКАЯ Концепции и практика реализации потенциальных возможностей инновационного роста в России на национальном и региональном уровнях	5
Дмитрий ЕЛИСЕЕВ, Юлия НАУМОВА Программно-целевое управление экономическим развитием Арктики...	24
○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ	
Ольга КУЗНЕЦОВА Возрастающая роль городов-миллионеров: опыт Германии в контексте российских проблем	37
Людмила ИВАНОВА, Елена СОКОЛОВСКАЯ Социально-этические аспекты модернизации российской экономики ...	51
Марина ДАНИЛИНА Направления решения основных экономических проблем Московской области	70
○ ВОПРОСЫ ПРАВА	
Евгений КИСКИН Перспективы законодательного регулирования инициативного бюджетирования в России (между догматикой и прагматикой)	87
Любовь ЧАЙКОВСКАЯ, Максим МИХЕЕВ Новые методы налогового контроля и их роль в пополнении региональных бюджетов	101
○ БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ	
Алла ЧАЛОВА, Эльвина ОМШАНОВА Бюджет стимулирования экономического роста, или Как не выйти за рамки бюджетного правила	115
Людмила ЛЫКОВА, Ирина БУКИНА Особенности бюджетно-налоговой политики в 2019—2021 гг.	134
○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ	
Владимир ФИЛАТОВ, Валентина ДОРЖИЕВА Стратегическое планирование как инструмент обеспечения устойчивого научно-технологического и промышленного развития регионов	153
Григорий БАЖЕНОВ Сравнительный анализ систем розничного ценообразования на нефтепродукты России и стран ЕС	169
○ ПРОШЛОЕ. НАСТОЯЩЕЕ. БУДУЩЕЕ	
Виктор ДРОЗДОВ, Вера ПОГРЕБИНСКАЯ, Вера ЗОЛОТАРЕВА Эволюция моделей догоняющей модернизации России во второй половине XIX — начале XXI в.	181
○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ	
Дмитрий ШТЫХНО Экспорт образования как потенциальный фактор развития регионов Российской Федерации	195
Денис ДОМАЩЕНКО, Ирина ГУСЕВА, Алексей ПЕХТЕРЕВ Банки в регионах Российской Федерации: потрясения подходят к концу...	204
Лидия НИКИФОРОВА, Михаил МАЙОРОВ, Юлия КОСЫЧ Практика реализации норм законодательства в сфере осуществления совместных закупок в Рязанской области	219
○ МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ	
Елена БЫКАДОРОВА Электронные носители информации в системе вещественных доказательств	229
Содержание журнала «Федерализм» за 2018 г.	237

CONTENTS

○ REGIONS AND CENTRE	
<i>Elena NIKITSKAYA</i>	
Concepts and practice of implementing the potential opportunities of innovative growth in Russia at the national and regional levels.....	5
<i>Dmitry ELISEEV, Yulia NAUMOVA</i>	
Program-targeted management of the economic development of the Arctic	24
○ SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS	
<i>Olga KUZNETSOVA</i>	
The increasing role of million-plus cities: the experience of Germany in the context of Russian problems.....	37
<i>Lyudmila IVANOVA, Helena SOKOLOVSKAYA</i>	
Socio-ethical aspects of modernization of Russian economy.....	51
<i>Marina DANILINA</i>	
Directions of the solution of the main economic problems of Moscow region...	70
○ QUESTIONS OF LAW	
<i>Eugeny KISKIN</i>	
Perspective of legislative regulation of participatory budgeting in Russia (between dogmatism and pragmatism).....	87
<i>Lyubov TCHAIKOVSKAY, Maxim MIKHEEV</i>	
New methods of tax control and their role as a source of replenishment of regional budgets.....	101
○ FISCAL FEDERALISM	
<i>Alla CHALOVA, Elvina OMSHANOVA</i>	
Budget to promote economic growth or How not to go beyond the budget rule.....	115
<i>Lyudmila LYKOVA, Irina BUKINA</i>	
The peculiarities of tax and budget policy in 2019–2021.....	134
○ RANGES OF SECURITY	
<i>Vladimir FILATOV, Valentina DORZHIEVA</i>	
Strategic planning as a tool for sustainable scientific, technological and industrial development of the regions	153
<i>Grigoriy BAZHENOV</i>	
Comparative analysis of retail price formation for oil products of Russia and EU countries	169
○ PAST. PRESENT. FUTURE	
<i>Viktor DROZDOV, Vera POGREBINSKAYA, Vera ZOLOTAREVA</i>	
Evolution of models of catching up modernization of Russia in the second half of XIX – beginning XXI century	181
○ ANALITICAL NOTES	
<i>Dmitriy SHTYKHNO</i>	
Export of education as a potential factor of the development of the regions of the Russian Federation	195
<i>Denis DOMASCHENKO, Irina GUSEVA, Aleksey PEKHTEREV</i>	
The banks in the Russian regions: the stress is finishing	204
<i>Lidiya NIKIFOROVA, Mikhail MAIOROV, Ulya KOSYCH</i>	
Practical implementation of the legislation norms of cooperative procurement in the Ryazan region	219
○ YOUNG SCIENTISTS	
<i>Elena BYKADOROVA</i>	
Electronic media in the system of physical evidences	229
The contents of «Federalism» journal for 2018	237

Елена НИКИТСКАЯ

КОНЦЕПЦИИ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ИННОВАЦИОННОГО РОСТА В РОССИИ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ*

В настоящее время перед Россией стоит стратегически важная задача ускорения темпов перехода к инновационному типу развития, который во многом определяется эффективностью организации инновационного процесса и формирования инновационного потенциала. Категория «инновационный потенциал» является характеристикой состояния инновационной среды и тесно связана с уровнем развития национальной инновационной системы, поскольку определяет базовые предпосылки для прогрессивного роста инновационного производства. Статья посвящена исследованию системных проблем, возникающих в экономике России и препятствующих реализации инновационного потенциала. Большое методологическое и прикладное значение имеет применение в исследованиях инновационного развития научно обоснованных концепций и методического инструментария. Для обоснования инновационных тенденций в статье использованы теории технологических укладов, глобального эволюционизма и синергетики. Основной вывод заключается в том, что в инновационном развитии возможен регресс, а его преодоление требует реализации эффективной государственной политики. Это создает условия, при которых могут возникнуть процессы самоорганизации, сопряженные с позитивными эволюционными изменениями. Автором дана сравнительная оценка важнейших национальных и региональных экономических индикаторов, публикуемых Росстатом и отражающих состояние региональных инновационных систем. Низкая инновационная активность в экономике России объясняется тем, что процесс инновационного роста замедляется в значительной мере на региональном уровне. Как показывают статистические данные, динамика показателей, характеризующих инновационное производство, свидетельствует об инновационной стагнации с некоторыми признаками экономического роста.

Ключевые слова: инновации, инновационное развитие, инновационный потенциал, инновационные барьеры, национальная экономика, национальная инновационная система, субъекты Российской Федерации

JEL: H19, B31, O10, O38, R58

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-010-00986 А «Исследование институциональных условий и организационно-экономических механизмов преодоления инновационного торможения на региональном и муниципальном уровнях» (2018–2020 гг.).

Значение инновационной модернизации для экономического развития России трудно переоценить. Необходимость прогрессивных преобразований технологической структуры реального сектора экономики является неоспоримым фактом, а их реализация рассматривается в качестве движущих сил, обеспечивающих национальную безопасность и формирующих конкурентоспособность на международном уровне.

Однако на сегодняшний день в стране сложились негативные условия для реализации потенциальных возможностей инновационного прорыва. Преодоление деструктивных тенденций в инновационной сфере требует исследования и систематизации и инновационных проблем в зависимости от их влияния на сохранение стабильно низкого уровня инновационного развития национальной экономики и регионов, идентификации инновационных вызовов, инновационных угроз и инновационных барьеров в зависимости от временного горизонта действия на инновационный рост.

Проблемы инновационного развития экономики России

На протяжении длительного периода времени в России сохраняется низкий уровень инновационной активности. Причины сложившейся ситуации чрезвычайно многообразны, что нашло свое отражение в многочисленных научных публикациях. Происходило и происходит до сих пор постепенное осознание научным и экспертным сообществами действия факторов, создающих барьеры для инновационного развития с учетом специфики состояния российской экономики.

В научных исследованиях, правительственных программах и стратегиях, датируемых до 2011 г., была предпринята попытка определения главных причин инновационного торможения.

Так, группой ученых Центра исследований проблем развития науки РАН в качестве критически «узкого» места российской инновационной системы определена «...связь между исследованиями, проводимыми государственными институтами и частными компаниями» [1, с. 20]. В Концепции долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2025 г. к крайне острым проблемам и критическим факторам отнесены нехватка квалифицированных кадров, блокирующая деятельность отечественных инноваторов; отсутствие источников рискованного финансирования инноваций; отсутствие необходимой инновационной инфраструктуры в виде научно-производственных лабораторий, конструкторско-технологических бюро; значительный разрыв между имеющимися ресурсами (научно-технологическим потенциалом) и эффектом от их использования [2]. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. указывает, что «в настоящее время ключевой проблемой является в целом низкий спрос на инновации в российской экономике...» [3].

Контекстный анализ научных работ по данной тематике выявил более сотни инновационных вызовов, которые можно объединить в шесть групп [4, с. 83].

Первая. Деструктивные макроэкономические тенденции (технологическая многоукладность экономики, высокий износ основных фондов; низкий уровень конкуренции и др.).

Вторая. Проблемы государственного регулирования (отставание от запланированного уровня индикаторов при реализации инновационной политики, неэффективное расходование государственных средств, выделяемых на НИОКР, незначительный эффект от инновационной деятельности в национальных масштабах и др.).

Третья. Состояние и тенденции развития научно-технологического комплекса (низкий уровень исследовательской активности в экономике, незначительные технологические изменения в производимой продукции и др.).

Четвертая. Проблемы социальной сферы (увеличение социальной нагрузки на государственный бюджет, увеличение доли социальных трансфертов в доходах населения и др.).

Пятая. Кадровые проблемы (тенденция к уменьшению количества исследователей, недостаточная подготовка кадров в инновационно значимых областях, проблема разрыва поколений в российской науке и др.).

Шестая. Микроэкономические проблемы (неразвитость фирменной науки, низкая доля расходов предприятий на приобретение новых технологий, ограниченное число малых инновационных компаний и высокотехнологичных стартапов и др.).

Безусловно, приведенный перечень проблем не является исчерпывающим. Однако уже этого достаточно, чтобы создать пробуксовки в обеспечении инновационного роста.

Для характеристики достижений российской экономики в процессе инновационного развития используем два ключевых параметра:

- количество организаций, осуществляющих инновационное производство;
- объем инновационных товаров, работ и услуг, производимых этими организациями (см. рис. 1).

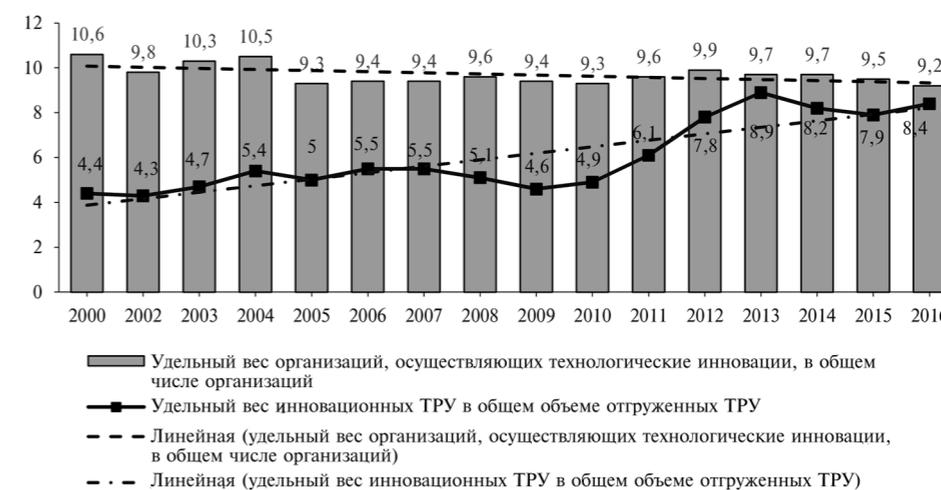


Рис. 1. Инновационная активность добывающих, обрабатывающих производств, производства и распределения электроэнергии, газа и воды за период 2000–2016 гг.

Источник: [5, с. 11; 6, с. 17]

На наш взгляд, из множества показателей, публикуемых статистикой, *важнейшим является* показатель удельного веса инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, работ, услуг в силу того, что он определяет расширение инновационной составляющей в технологической структуре экономики. Удельный вес организаций, осуществляющих инновации, в общем числе организаций создает лишь предпосылки для прогрессивных технологических сдвигов в национальном масштабе.

Представленная на *рисунке 1* динамика демонстрирует, с одной стороны, структурный рост инноваций в обрабатывающих производствах, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, с другой стороны, снижение доли организаций, осуществляющих инновационную деятельность. Оценка сложившихся тенденций неоднозначная. Рост доли инновационной продукции в целом имеет положительную динамику, в то же время интенсивность этого роста крайне низкая — всего 4 процентных пункта за шестнадцатилетний период. Отрицательная динамика доли инновационных организаций, бесспорно, является негативной тенденцией, произошло снижение, хотя и незначительное (1,4 процентного пункта). В данном случае можно усмотреть и положительную сторону, которая выражается в постепенном повышении эффективности инновационного производства действующих организаций, т.е. меньшая доля инновационных организаций обеспечивает производство большей доли инновационной продукции.

Подобный эффект не проявляется в отношении хозяйствующих субъектов, деятельность которых связана с использованием вычислительной техники и информационных технологий (*см. рис. 2*).

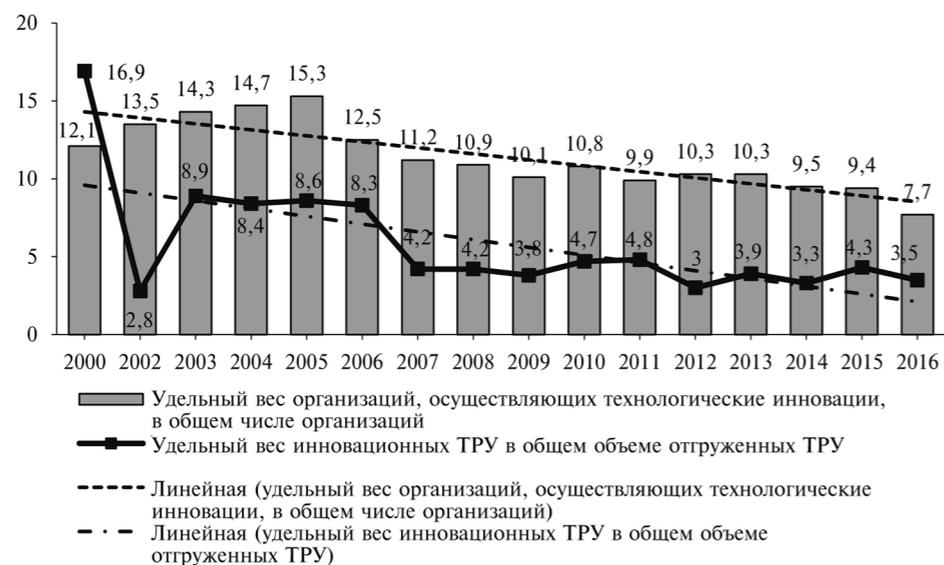


Рис. 2. Инновационная активность видов экономической деятельности, связанных с использованием вычислительной техники и ИТ за период 2000–2016 гг.

Источник: [5, с. 11; 6, с. 17]

Рисунок 2 показывает, что за период 2000–2016 гг. произошло резкое снижение рассматриваемых структурных показателей. Удельный вес инновационной продукции, произведенной в сфере информационных технологий, снизился на 13,4 процентного пункта, удельный вес соответствующих инновационных организаций сократился в меньшей степени — на 4,7 процентного пункта. Таким образом, наметилось сворачивание деятельности информационно-телекоммуникационных систем, которые являются единственным перспективным направлением инновационного развития с точки зрения экспертов, что нашло свое отражение в государственных концепциях и стратегиях. Сложившаяся тенденция ставит под сомнение перспективы реализации государственной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632.

Низкая инновационная активность в национальных масштабах объясняется тем, что процесс инновационного роста замедляется в значительной мере на региональном уровне. Как отмечают Е.Б. Ленчук и Г.А. Власкин, «...строга планы модернизации и инновационного развития страны, невозможно игнорировать существенные различия между научно-производственным потенциалом регионов» [7, с. 668]. На основе исследования статистических данных установлено, что среди субъектов Федерации выделяется небольшая группа регионов, находящихся в большом отрыве от остальной территории по количеству организаций, осуществляющих научные исследования и разработки (*см. табл. 1*). Одновременно в ряде регионов количество научно-исследовательских организаций малозначительно.

Т а б л и ц а 1

Количество организаций, выполнявших научные исследования и разработки в отдельных регионах России за период 2005–2016 гг.

Наименование регионов	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Регионы-лидеры								
г. Москва	787	749	733	710	727	709	811	752
г. Санкт-Петербург	381	338	346	325	302	300	299	302
Московская область	206	257	252	241	235	238	251	250
Новосибирская область	119	104	111	113	118	120	122	120
Свердловская область	117	100	113	104	110	109	126	117
Республика Татарстан	83	86	106	117	127	114	121	113
Краснодарский край	62	53	53	52	56	66	106	105
Регионы-аутсайдеры								
Республика Тыва	6	8	8	8	9	9	10	10
Республика Алтай	6	9	11	10	11	10	9	9
Магаданская область	7	7	13	7	7	8	8	9
Чеченская Республика	5	8	8	9	9	8	8	8
Республика Марий Эл	6	8	8	8	9	7	8	8

Окончание табл. 1

Республика Ингушетия	1	4	4	4	4	4	6	7
Республика Калмыкия	8	7	7	6	6	6	6	6
Республика Хакасия	3	7	6	6	6	7	6	6
Ямало-Ненецкий АО	4	2	5	4	4	4	4	4
Еврейская АО	1	1	2	2	3	2	2	2

Источник: составлено автором по данным Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm

Характерно, что выявленная ситуация не меняется на протяжении более чем десятилетнего периода. Это означает, что в российской экономике закрепился крайне высокий уровень региональной асимметрии на стадии создания новаций.

Так, динамика количества научно-исследовательских организаций в региональном разрезе отображает крайне медленное вхождение в состав наиболее развитых территорий новых лидеров. За исследуемый период их ряды пополнились только двумя регионами — Республикой Татарстан и Краснодарским краем.

В национальной инновационной системе России не завершено формирование четкой причинно-следственной связи между научно-исследовательской деятельностью и производством инновационной продукции. Аргументом может послужить представленная в таблице 2 статистика удельной величины объема инновационных товаров, работ, услуг по регионам.

Таблица 2

Объем инновационных товаров, работ, услуг, в процентах от общего объема отгруженных товаров, выполненных работ, услуг в отдельных регионах за период 2005–2016 гг.

Наименование регионов	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
В среднем по России	5,0	4,8	6,3	8,0	9,2	8,7	8,4	8,5
<i>Регионы-лидеры</i>								
Республика Татарстан	20,8	15,6	14,9	18,4	21,1	20,5	20,4	19,6
Московская область	9,7	8,1	6,9	10,5	12,7	12,9	13,7	15,8
г. Москва	7,4	2,2	4,0	13,3	15,3	11,0	17,1	13,6
Новосибирская область	2,1	5,1	5,4	7,3	9,3	10,0	10,0	9,7
г. Санкт-Петербург	3,1	8,0	9,0	12,1	12,2	12,0	7,3	8,7
Свердловская область	10,1	5,8	5,8	4,1	6,4	5,8	7,3	8,4
Краснодарский край	1,0	1,2	0,8	0,7	0,3	1,4	1,0	7,7
<i>Регионы-аутсайдеры</i>								
Республика Марий Эл	0,2	2,9	4,9	1,0	2,2	10,4	9,2	8,2
Республика Ингушетия	—	0,1	0,2	1,1	—	0,2	0,1	0,9
Республика Калмыкия	—	—	—	0,4	—	0,1	0,6	0,5

Окончание табл. 2

Еврейская АО	—	0,1	—	0,0	—	0,6	1,1	0,5
Республика Тыва	—	0,8	0,1	0,0	—	0,0	0,1	0,3
Республика Алтай	—	2,8	3,9	0,0	0,1	0,2	0,1	0,3
Магаданская область	0,0	5,2	3,7	9,4	10,0	0,1	10,7	0,3
Чеченская Республика	—	13,6	0,6	0,0	—	1,6	0,2	0,1
Республика Хакасия	0,1	0,0	0,9	1,3	0,0	0,0	0,1	0,1
Ямало-Ненецкий АО	0,6	1,4	1,5	1,3	—	0,0	0,2	0,1

Источник: составлено автором по данным Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm

Порядок следования регионов выстроен в соответствии с уровнем рассматриваемого показателя, достигнутым в 2016 г. Как показано в таблице 2, ранги регионов изменились, причем независимо от того, к какой группе они относятся — наиболее развитой или депрессионной.

Инновационная активность субъектов Федерации крайне нестабильна. Свой вклад в положительную динамику инновационного роста на национальном уровне внесли субъекты Федерации, у которых относительный показатель инновационного производства выше среднероссийского. За период 2005–2016 гг. их количество колебалось в диапазоне от 17 до 30 (см. рис. 3). В число таких регионов неизменно входили Московская область, Республика Татарстан, Республика Мордовия, Самарская область, Ульяновская область.

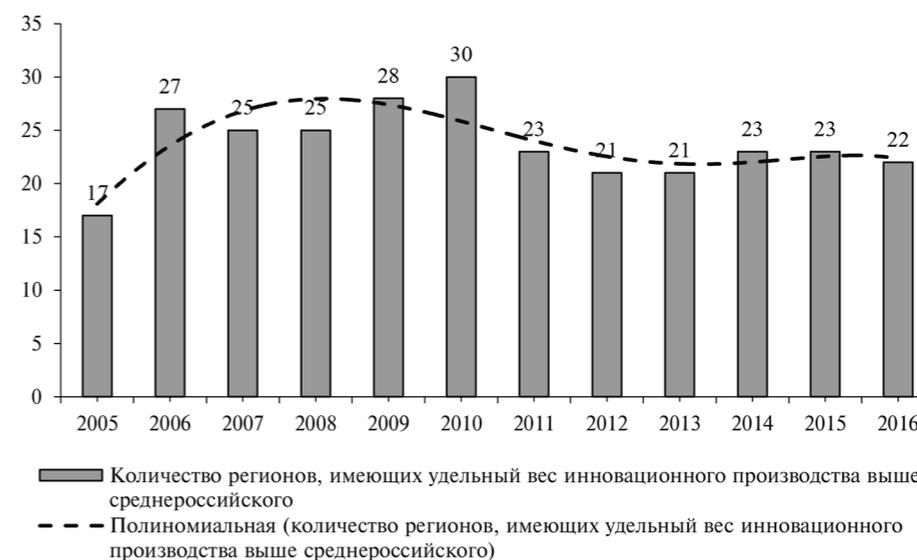


Рис. 3. Динамика количества регионов, имеющих удельный вес инновационного производства выше среднероссийского уровня, за период 2005–2016 гг.

Источник: составлено автором по данным Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm

Заметим, что Москва подтянула инновационный уровень своей экономики выше среднего по России только начиная с 2012 г. Порядка 15 регионов в разные годы превосходили среднероссийский уровень не более двух раз, а 30 регионов стабильно тянули вниз инновационное развитие национальной экономики. Наиболее неблагоприятная ситуация сложилась в следующих регионах: Республике Карелия, Республике Калмыкия, Республике Северная Осетия — Алания, Ямало-Ненецком автономном округе, Еврейской автономной области и др. В перечисленных регионах структурная составляющая инновационного производства за последние 11 лет составляла считанные доли процента.

Концептуальные аспекты инновационного роста

Инновационный процесс является по своей природе *эволюционным*. В зависимости от рассматриваемого временного горизонта он может быть охарактеризован разноплановыми теориями и концепциями. Наиболее корректно, по нашему мнению, эволюционную динамику инноваций описывает теория технологических укладов Д.С. Львова и С.Ю. Глазьева. Согласно их подходу, технологический уклад имеет *межотраслевой характер*, формируется путем включения в единую технологическую цепочку сопряженных производств; его жизненный цикл составляет около столетия с периодом доминирования порядка 40—50 лет. Однако фактор ускорения НТП влияет на его постепенное сокращение. В основе теории тезис о последовательном замещении более низких технологических укладов более высокими, прогрессивными. При этом смена технологических укладов основана на целенаправленной инновационной политике, реализуемой на макро- и микроуровне. Замедление этого процесса в национальных масштабах приводит к многоукладности экономики и технологическому отставанию, что, собственно, и произошло в России.

Существует мнение, что в настоящее время в российской экономике 30% промышленности относится к третьему технологическому укладу, 50% — к четвертому, 4% — к пятому и менее 1% — к шестому [8, с. 40]. Для сравнения: в США, доля четвертого технологического уклада — 20%, пятого — 60%, около 5% приходится на шестой технологический уклад [9]. Следование процессу замещения технологических укладов приводит к *невозможности сокращения технологического разрыва* с наиболее развитыми странами, поскольку прогресс не стоит на месте.

В Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. предусмотрены следующие варианты преодоления этого разрыва: инерционное технологическое развитие; догоняющее развитие и локальная технологическая конкурентоспособность; достижение лидерства в ведущих научно-технических секторах и фундаментальных исследованиях [10].

Мы разделяем точку зрения И.Р. Низамовой, согласно которой для России оптимальным является вариант развития с элементами лидерства в некоторых сегментах экономики, в которых имеются конкурентные преимущества, с реализацией догоняющего варианта в большинстве секторов экономики [11]. Правительство Российской

Федерации придерживается другой точки зрения, поставив перед наукой и практикой задачу в течение ближайших десяти лет войти в число государств с шестым технологическим укладом. Реализация этой политики, которую можно охарактеризовать как *обогнать, не догоняя*, требует *перешагнуть через пятый технологический уклад*.

Состояние технологического отставания российской экономики породило определенный скептицизм по поводу инновационного будущего России в рядах зарубежных и российских экспертов. Историк науки Л. Грэхем полагает, что «...в России не удавалось выстроить общество, где блестящие достижения граждан могли бы находить выход в экономическом развитии. Все руководители России... считали, что ответ именно в технологии, а не в социо-экономической среде, которая способствует развитию и коммерциализации технологий. Идеи как таковые — этого мало» [12]. Одним из масштабных негативных последствий неблагоприятных социально-экономических условий является массовый отток ученых из России. По этому поводу научный сотрудник физического факультета Оксфордского университета А. Старинец отмечает, что Россия выступает в роли донора человеческого капитала для мировой науки [13].

Позиции отдельных представителей российской науки и бизнеса также отражают большие сомнения в инновационном прогрессе российской экономики вплоть до отрицания. Достаточно привести названия некоторых публикаций практически с одним и тем же вопросом: «Почему в России невозможны инновации?» [14], «В дебрях науки, или Почему в России нет инноваций?» [15], «Изобретения в стол. Почему в России нет инноваций?» [16]. Мы не согласны с такими крайними суждениями и полагаем, что инновации в России есть, что фиксируется официальными органами статистики. Другое дело, что тенденции инновационного развития пока *еще не являются устойчивыми*.

Для того чтобы разобраться в противоречиях инновационных перспектив, обратимся к парадигмальной теории глобального эволюционизма, в рамках которой инновационный процесс является частным случаем. Свой вклад в формирование глобального эволюционизма внесли Г. Спенсер, А. Бергсон, А. Уайтхед, П. Тейяр де Шарден, В.И. Вернадский, Э. Янч [17]. основополагающая концепция данной теории выражается в общей тенденции всех динамических процессов к прогрессивным изменениям. Следовательно, ее принципы могут быть отнесены к социально-экономической сфере.

Инновационное развитие с позиций теории глобального эволюционизма

Теория глобального эволюционизма *неразрывно связана с эволюционной теорией*, основанной на адаптационных механизмах. Наличие эволюции окружающего мира и всех его областей, в т.ч. живой, неживой природы и социального общества, сегодня является общепризнанным наблюдательным и экспериментальным научным фактом [18, с. 24]. Отличие указанных теорий связано с тем, что глобальный эволюционизм

допускает регресс как форму изменчивости. Возможности эволюционного прогресса или регресса применительно к инновационной сфере связаны с характером проводимой государственной политики (см. рис. 4).

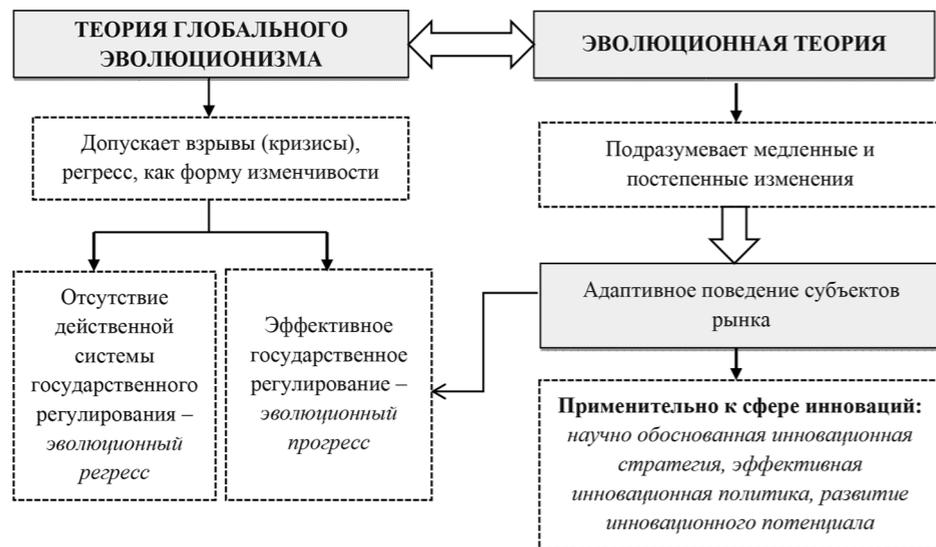


Рис. 4. Взаимосвязь теории глобального эволюционизма и эволюционной теории применительно к инновационному развитию

Дедуктивный подход позволяет распространить принципы теории глобального эволюционизма на инновационный процесс. Прежде всего отметим, что инновационная система, встроенная в социально-экономическую систему государства, должна быть открытой. Как указывает О.А. Гафиятуллина, открытые, нелинейные объекты, поддерживающие динамическое равновесие за счет обмена со средой веществом, энергией и информацией, выступают ключевым объектом в процессе самоорганизации [19, с. 7]. При определенных условиях в открытых инновационных системах могут возникнуть процессы самоорганизации, сопряженные с позитивными эволюционными изменениями.

Теория самоорганизации, как правило, отождествляется с теорией синергетики. В свою очередь, синергетику определяют в качестве относительно нового направления в эволюции методологического мышления, связанного с обнаружением и прикладным применением закономерностей самоструктурирования сложных объектов [20, с. 119]. Самоорганизация (самоструктурирование) представляет собой *основу формирования территориальных инновационных систем*.

Эффективность государственной инновационной политики принято оценивать по ее результатам в силу того, что сделать это априори практически невозможно. Первостепенное значение имеет ее концептуальная составляющая, определяющая магистральный вектор действий системы государственного управления. Сущность экономической политики государства как таковой предопределяет варианты ее воплощения, которые можно определить как:

- установление генеральной линии экономических действий;
- выстраивание желаемой направленности экономических процессов в ракурсе поставленных целей и задач;
- реализация системы экономических мероприятий.

В идеале все это должно осуществляться в совокупности и в четкой взаимосвязи, иначе возникают разрывы, которые превращают действия государственного аппарата в бесполезные, напоминающие стрельбу по мишеням наугад. Примером таких разрывов в инновационной сфере является установление приоритетов развития на федеральном уровне, а их воплощения — на субфедеральном *без учета региональной специфики*.

В научных кругах неизменно звучит критика по поводу способов и результатов реализации государственной инвестиционной политики. На сегодняшний день сохраняются проблемы государственного регулирования инновационного развития в России, среди которых выделим неразвитость рыночных механизмов для поддержки науки в массовом порядке, недостаточное внимание практическому применению результатов НИОКР, минимальная эффективность однократного вложения денежных средств в инновационные предприятия [21, с. 76–77], недостаточный уровень восприимчивости предпринимательских структур к инновационным изменениям [22], что подкрепляется низким уровнем заинтересованности региональных властей в осуществлении эффективного стимулирования и поддержки инноваторов.

Уолт Ростоу в своем фундаментальном труде «Стадии экономического роста» обосновал концепцию перехода к современному обществу, определив пять фаз: традиционное общество; создание предварительных условий для начала подъема; начало подъема; движение к зрелости; эра массового потребления [23, с. 677; 24]. Эволюционный характер инновационного развития имеет черты сходства со стадиями экономического роста, предложенными Ростоу, что позволяет выделить четыре следующие друг за другом стадии инновационного процесса, реализуемые по схеме [25] *инновационная стагнация* (инновационная инертность) → *инновационный «разгон»* (активизация инновационного процесса) → *расширение инновационного производства* (направления — базовые технологии и продукция массового спроса) → *перманентный инновационный режим* (переход к устойчивому инновационному росту). Четвертая стадия является высшим достижением инновационного развития, основанным на самоорганизации участников национальной инновационной системы (см. рис. 5).

Точно определить, на какой стадии развития находится инновационная система России, на сегодняшний день не представляется возможным. Если в целом, судя по статистическим данным, в национальных масштабах наблюдается неустойчивый рост и можно говорить об инновационном «разгоне», то на отраслевом, а тем более *на региональном уровне, наблюдаются тренды, имеющие противоположную направленность*. Примером является рассмотренная выше экономическая деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий, а также динамика показателей объема инновационного производства в депрессионных регионах.



Рис. 5. Характеристика стадий инновационного развития

Уровень технологического отставания национальной экономики все же оставляет основание для оптимизма. Как отмечает С. Глазьев, «в процессе замещения технологических укладов отстающие страны получают преимущество — не будучи обременены чрезмерным пере-накоплением капитала в рамках устаревшего ТУ... они могут ориентироваться на уже накопленный инвестиционно-технологический опыт развитых стран...» [26]. Однако применение зарубежного опыта имеет свои границы, обусловленные отличиями в механизмах государственного управления, уровне развитости финансово-кредитной системы, бюджетной обеспеченности, инвестиционной привлекательности и пр.

Реализация инновационного потенциала в России

Способность любой экономики к переходу на более высокую степень развития определяется инновационным потенциалом, повышение которого требует регулирующих усилий со стороны государства. Инновационный потенциал является характеристикой состояния инновационной среды и тесно связан с уровнем развития национальной инновационной системы, поскольку определяет наличие базовых предпосылок для прогрессивного роста инновационного производства. Перечень этих предпосылок чрезвычайно широк и зависит от организационно-экономических условий, к которым относится наличие фундаментальных исследований по широкому спектру научных направлений, инфраструктуры науки, оснащенности научных центров современным оборудованием, а главное, наличие подготовленных кадров для инновационной экономики.

Развитие категории «инновационный потенциал» основано на системном подходе. Данный подход применим к инновационной системе, поскольку она сопряжена со слабо формализуемыми проблемами и нечеткой структурой взаимосвязей между ее элементами. Преимуществом применения системного подхода к инновационному процессу является возможность разграничения понятий «инновационный потенциал» и «инновационное развитие». Это позволяет сформировать количественные и качественные критерии оценки отдельных составляющих инновационного процесса, а также оценить его эффективность.

На рисунке 6 приведена взаимосвязь процесса реализации инновационного потенциала с системными объектами и основными показателями, публикуемыми Росстатом, в разделе «Наука и инновации» [28].

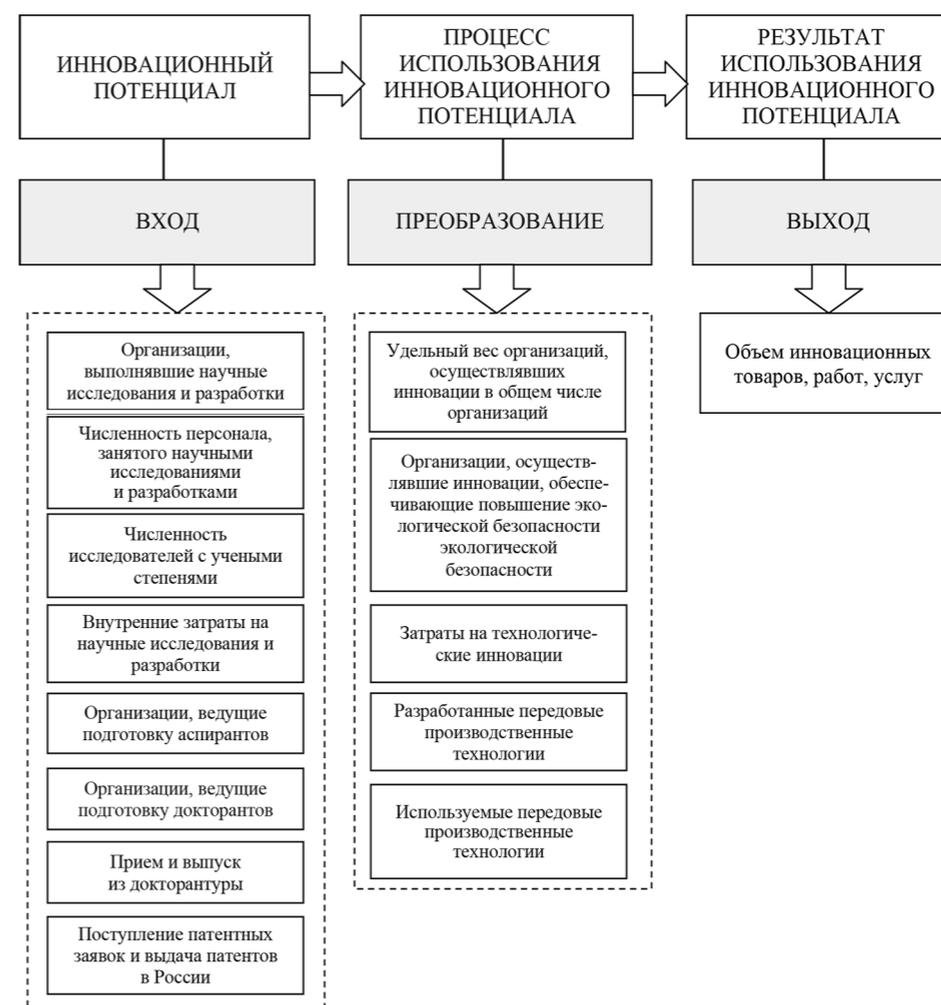


Рис. 6. Группировка показателей науки и инноваций, публикуемых Росстатом, с позиций системного подхода

В научной литературе, посвященной исследованию сущности инновационного потенциала, встречаются случаи нарушения принципа казуальности. Примером является утверждение: «Инновационная конкурентоспособность региона оценивается уровнем инновационного потенциала региона, который зависит от уровня инновационного развития и инновационной восприимчивости хозяйствующих субъектов, расположенных на его территории...» [27, с. 54]. С этим нельзя согласиться, поскольку инновационный потенциал является *не следствием инновационного развития, а его предпосылкой*.

Основываясь на общем подходе к расчету экономической эффективности и используя статистические данные, рассчитаем оценочный показатель эффективности инновационного производства национальной экономики в виде отношения объема инновационных товаров, работ, услуг к общей величине затрат на инновации (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Инновационные затраты в соотношении с объемом инновационных товаров в России за период 2005–2016 гг.

Наименование показателя	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Внутренние затраты на научные исследования и разработки, млрд руб.	230,79	523,38	610,43	699,87	749,80	847,53	914,67	943,82
Затраты на технологические инновации, млрд руб.	143,22	400,80	733,82	904,56	1112,43	1211,90	1203,64	1284,59
Всего затрат на инновации, млрд руб.	374,00	924,18	1344,24	1604,43	1862,23	2059,42	2118,31	2228,41
Объем инновационных товаров, работ, услуг, млрд руб.	545,54	1243,71	2106,74	2872,91	3507,87	3579,92	3843,43	4364,32
Отношение объема инновационных товаров, работ, услуг к общей величине затрат на инновации	1,46	1,35	1,57	1,79	1,88	1,74	1,81	1,96

Источник: рассчитано автором по данным Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm

Указанный показатель имеет условный характер, так как осуществленные инновационные затраты однозначно не сопряжены с произведенной инновационной продукцией. Тем не менее он дает представление о денежном выражении выпуска инновационных товаров, работ и услуг, приходящегося на каждый рубль инновационных затрат в целом по стране. Расчеты показывают, что возникла положительная динамика, за период 2005–2016 гг. показатель вырос с 1,46 до 1,96 руб., т.е. эффективность инновационной деятельности возросла.

Статистические данные, характеризующие уровень инновационного потенциала в разрезе федеральных округов, позволяют сделать вывод о том, что в России сформировались три локомотива инновационного роста — это Центральный, Приволжский и Северо-западный федеральные округа (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Показатели инновационного потенциала в разрезе федеральных округов за 2016 г.

Наименование показателей	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО*
Организации, выполнявшие научные исследования и разработки	1461	494	306	160	689	258	481	163
Численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, чел.	372 293	95 118	28 011	7655	104 304	46 437	55 281	13 684*
Удельная величина численности исследователей (в расчете на тыс. чел. населения)	9,49	6,84	1,71	0,78	3,52	3,76	2,86	2,21*
Внутренние затраты на научные исследования и разработки, млрд руб.	491,14	131,00	25,80	4,40	147,74	63,66	63,96	15,15*
Затраты на технологические инновации, млрд руб.	528,15	115,31	66,256	7,90	258,85	153,90	97,86	67,23*
Организации, ведущие подготовку аспирантов	552	175	82	54	179	77	172	68
Выпуск из аспирантуры	10 542	3201	2049	877	4164	1434	3023	702
Организации, ведущие подготовку докторантов	335	97	105	13	131	86	104	50
Выпуск из докторантуры	507	180	125	25	238	60	193	18
В том числе с защитой диссертаций	50	16	13	3	25	7	37	—
Выдача патентов в России	15 431	2512	1912	532	6016	1992	2937	699

* Данные за 2015 г. (информация за 2016 г. не публикуется в целях обеспечения конфиденциальности первичных статистических данных).

Источник: рассчитано автором по данным Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm

По показателям численности персонала, занятого научно-техническими исследованиями, и внутренних научно-исследовательских затрат Центральный федеральный округ превосходит все остальные округа России. По другим показателям инновационного потенциала Центральный федеральный округ образует долю, составляющую от 50 до более чем 90%, тем самым концентрируя на своей территории преобладающую часть инновационного потенциала российской экономики.

Сосредоточение подавляющей части инновационного потенциала на локальной территории, собственно, и порождает региональную асимметрию инновационного развития. Напрашивается вывод о непреодолимости такого положения, поскольку Москва традиционно обладает основной мощью научно-технологической базы Центрального федерального округа. Опровержением этого вывода является инновационная деятельность Республики Татарстан, относительно недавно вошедшей в тройку инновационных лидеров и внесшей весомый вклад в инновационный рост Приволжского федерального округа.

В сложившихся условиях государство уделяет значительное внимание *формированию национальной инновационной системы*, которая является одной из наиболее важных предпосылок активизации инновационных процессов и повышения конкурентоспособности экономики.

Национальная инновационная система предполагает формирование инфраструктуры в виде технополисов, технопарков, бизнес-инкубаторов, венчурных фондов и др., обеспечивающих в совокупности передачу достижений науки, техники и технологий в производственный сектор. Как справедливо указывают Ю.И. Ефимычев и др., без создания такой инфраструктуры инновационный прорыв невозможен, однако целостной системы, способствующей притоку инвестиций в инновационную сферу, пока не получилось [29].

Множественность инновационных проблем не означает, что государственная политика в этой сфере должна быть преимущественно направлена на их преодоление по принципу «сначала исключаем проблемы, потом запускаем инновации». Более того, макроэкономические проблемы могут и не иметь непосредственного отношения к микроэкономическому уровню. Конкретные организации, предприятия и инвестиционные проекты и программы вполне могут быть дистанцированы от вызовов, угроз и барьеров макроэкономического толка. Поэтому вполне оправдан применяемый на уровне государственного управления подход, связанный с созданием инновационных точек роста.

Список литературы

1. Национальные инновационные системы в России и ЕС. Серия «Инновационное развитие и коммерциализация технологий в России и странах ЕС: опыт, проблемы, перспективы». М.: ЦИПРАН РАН, 2006.
2. Концепция долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2025 года / Минобрнауки РФ. М., 2006. URL: <http://mon.gov.ru/files/materials/5053/prog.ntr.pdf>

3. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г № 2227-р). URL: http://www.miiris.ru/docs/rtf/strateg_innov_2020.pdf

4. *Никитская Е.Ф.* Развитие инновационного потенциала территориальный субъектов рынка с учетом инфляционных тенденций: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2013.

5. Индикаторы инновационной деятельности: 2015: статистический сборник / Н.В. Городникова, Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский и др. М.: НИУ ВШЭ, 2015.

6. Индикаторы инновационной деятельности: 2018: статистический сборник / Н.В. Городникова, Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский и др. М.: НИУ ВШЭ, 2018.

7. *Ленчук Е.Б., Власкин Г.А.* Инвестиционно-инновационный потенциал российских регионов // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2017. Т. 8. С. 667–681. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/investitsionno-innovatsionnyu-potentsial-rossiyskih-regionov>

8. *Султангузин И.Ф.* Технологические уклады в России и приоритеты инновационного развития // Стратегия развития экономики. 2011. № 1 (94). С. 39–43.

9. Шестой технологический уклад — вопрос выживания России. URL: <https://cont.ws/@talatis/1117041>

10. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Указом Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р). URL: http://www.miiris.ru/docs/rtf/strateg_innov_2020.pdf

11. *Низамова И.Р.* Положение мировой экономики и экономики России в системе технологических укладов // Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. 2014. № 11. URL: <http://uecs.ru/uecs71-712014/item/3154-2014-11-14-08->

12. *Грэхем Л.* Почему в России получают изобретения и не получают инновации? URL: <https://aillarionov.livejournal.com/933011.html>

13. «Оставьте Западу неудачников»: что волнует уехавших из России ученых. URL: <https://indicator.ru/article/2017/10/06/problemu-nauchnoj-diaspory/>

14. *Сафаров А.* Почему в России невозможны инновации // Журнал ХЛЕБОПРОДУКТЫ. 2010. № 11. С. 6–9.

15. *Каравдин П.* В дебрях науки, или Почему в России нет инноваций. М.: Инфра-Инженерия, 2013.

16. *Фиговский О.* «Аргументы и факты». 23.06.2017. URL: http://www.aif.ru/society/opinion/izobreteniya_v_stol_pochemu_v_rossii_net_innovaciy

17. *Черникова И.В.* Философия и история науки. 2-е изд., испр. и доп. Томск: НТЛ, 2011.

18. *Гусейханов М.К., Магомедова У.Г., Рамазанов М.А.* Современные теории глобального эволюционизма // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 2. С. 21–24.

19. *Гафиатуллина О.А.* К вопросу самоорганизации развивающихся систем // Научный журнал КубГАУ. 2015. № 107 (03). URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/k-voprosu-o-samoorganizatsii-razvivayuschisya-sistem>

20. *Винограй Э.Г.* Достижения и издержки синергетики в зеркале системно-диалектического подхода // Социогуманитарный вестник. 2011. № 6. С. 118–128.

21. *Беляева Е.В.* Проблемы развития инноваций в России: мотивационный аспект // Научно-практический журнал «Гуманизация образования». 2015. № 4. С. 75–79.

22. *Чернова О.А., Садовников А.С.* Механизмы активизации инновационной активности предприятий // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-1. URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=19212>

23. Арон. Р. История XX века: антология / пер. Л. Г. Ларионовой. М.: Ладомир, 2007.
24. Ростю У. Стадии экономического роста / пер. с англ. В.П. Марченко. Нью-Йорк: Прегер. сор., 1961.
25. Никитская Е.Ф. Концепция управления инновационным потенциалом территориальных субъектов рынка // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». 2012. № 4. URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/50evn412.pdf>
26. Глазьев С.Ю. Мировой экономический кризис как процесс замещения доминирующих технологических укладов. URL: <http://www.glazev.ru/scienexpert/84/>
27. Егорова С.Е., Кулакова Н.Г. Инновационный потенциал региона: сущность содержание, методы оценки // Вестник «ПсковГУ». 2014. № 4. С. 54–67.
28. Федеральная служба государственной статистики. Регионы России. Социально-экономические показатели — 2017. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm
29. Ефимычев Ю.И., Ермохин П.Г., Плигин С.А. Ключевые аспекты инновационного развития экономики России // Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. 2014. № 3 (63). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/klyuchevye-aspekty-innovatsionnogo-razvitiya-ekonomiki-rossii>

CONCEPTS AND PRACTICE OF IMPLEMENTING THE POTENTIAL OPPORTUNITIES OF INNOVATIVE GROWTH IN RUSSIA AT THE NATIONAL AND REGIONAL LEVELS

At present, Russia faces a strategically important task of accelerating the pace of transition to an innovative type of development, which is largely determined by the effectiveness of the organization of the innovation process and the formation of the innovation potential. The category of «innovation potential» is a characteristic of the state of the innovation environment and it is closely related to the level of development of the national innovation system, since it defines the basic prerequisites for the progressive growth of innovative production. The article is devoted to the study of systemic problems, arising in the Russian economy and impeding the realization of the innovation potential. Of great methodological and practical importance is the application in the research of the innovative development of scientifically based concepts and methodological tools. In order to substantiate innovative trends, the research is based on theories of technological frame, global evolutionism and synergetic. The main conclusion is that the regression in innovative development is possible and its overcoming requires the implementation of the effective state policy. This creates the conditions under which self-organization processes may occur, coupled with positive evolutionary changes. The author gives a comparative assessment of the most important national and regional economic indicators, published by Rosstat and reflecting the situation with regional innovation systems. Low innovation activity in the Russian economy is explained by the fact that the process of innovation growth slows down to a large extent at the regional level. According to statistics data, the dynamics of indicators, characterizing innovative production, indicates at the innovative stagnation with some signs of economic growth.

Keywords: innovations, innovation development, innovation potential, innovation barriers, national economy, national innovation system, subjects of the Russian Federation

JEL: H19, B31, O10, O38, R 58

Дата поступления — 18.11.2018 г.

НИКИТСКАЯ Елена Федоровна

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

NIKITSKAYA Elena F.

Dr. Sc. (Econ.), Professor of the Chair of the Department National and Regional Economy;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: elena-nikitskaya@yandex.ru

Для цитирования:

Никитская Е. Концепции и практика реализации потенциальных возможностей инновационного роста в России на национальном и региональном уровнях // Федерализм. 2018. № 4. С. 5–23.

Дмитрий ЕЛИСЕЕВ, Юлия НАУМОВА

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ АРКТИКИ*

В статье рассмотрены теоретические аспекты программно-целевого управления и особенности его применения для экономического развития Арктической зоны. Возможности методологии программно-целевого управления в полной мере реализуются только в случае четкого понимания ожидаемых результатов, корректного определения целей и задач, а также необходимых ресурсов. В противном случае метод приводит к неэффективному расходованию времени и средств. Анализ действующей редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — Арктическая программа) показал, что планируемые к достижению индикаторы не соответствуют целям и задачам Программы. Предполагалось, что конкретизация мероприятий и выделяемых на эти цели финансовых ресурсов обозначена в трех подпрограммах, которые по логике документа призваны обеспечить решение задач Арктической программы в рамках реализации главной цели. Однако исследование подпрограммы формирования опорных зон показало отсутствие конкретных механизмов развития этого института, а анализ подпрограммы развития Северного морского пути выявил недостаток механизмов решения задачи увеличения грузопотоков. В части реализации подпрограммы создания оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения нет ответов на вопрос о ее роли в экономическом развитии Арктики. Авторами сделан вывод о сугубо ведомственной направленности Арктической программы.

Ключевые слова: Арктическая зона России, государственные программы, программно-целевое управление, социально-экономическое развитие

JEL: O18, O20, R58

Десятилетие назад в России была поставлена цель нового освоения Арктической зоны. Задача усиления геополитического, военного и экономического присутствия в регионе стала одной из приоритетных. В настоящее время Арктика — это 4,2 млн км², или 20% территории страны, 2,37 млн жителей, около 6% российского ВРП и до 40%

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-02-00683-ОГОН «Условия использования и развития ресурсного потенциала Арктической зоны РФ».

экспортных доходов [1, с. 15–47]. В этой связи эффективное освоение и развитие региона может дать толчок к появлению новых научных направлений, способных решить задачу качественного роста национальной экономики.

Условия успеха программ развития

Концептуальные подходы к развитию российской Арктики в долгосрочной перспективе были сформулированы в «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», а также в «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», утвержденные указами Президента России в 2008–2013 гг. Административно-территориальный состав Арктической зоны был определен и уточнен в указе Президента 2014 г. «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». И наконец, конкретные цели и задачи развития, отраслевые и территориальные приоритеты были определены в государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — Арктическая программа).

Известно, что реализация государственных программ основана сегодня на принципах программно-целевого управления, которое является наиболее рациональным и эффективным механизмом реализации масштабных по размерам и растянутых во времени проектов. Сущность программно-целевого подхода, по мнению Б.А. Райзберга, определена формулой «цели-пути-средства», которая подразумевает, что любая программа — это совокупность целей, путей их достижения, а также ресурсов для достижения этих целей [2, с. 8–11].

С теоретической точки зрения методология программно-целевого управления достаточно проста и понятна. Однако ее потенциальные возможности реализуются только в случае четкого понимания ожидаемых результатов проекта, корректного определения целей и задач, а также необходимых ресурсов. В противном случае программно-целевой метод приводит к неэффективному расходованию времени и средств. В частности, на эти проблемы указывает Н.И. Комков, который, анализируя опыт разработки целевых программ в СССР, отмечает, что нереалистичность целей в комплексных программах развития машиностроительного комплекса и продовольственной программы привели в конечном итоге к искажению реализуемых задач, срыву сроков программ и недостижению конечных результатов программ [3, с. 8–10].

Сегодня представляется вполне очевидным, что *успешность любой программы* определяется эффективностью концептуальной проработки целей ее реализации, качеством определения задач, а также наличием необходимых ресурсов для ее исполнения. Кроме этого, важным моментом, который слабо отражен в научной литературе, является определение конкретного перечня показателей результативности, который должен

соответствовать поставленным в программе задачам. Анализ разработанной и утвержденной Арктической программы показывает, что в ней в полной мере учтены все вышеуказанные теоретические аспекты программно-целевого управления.

Содержание Арктической программы

Первоначальная версия документа, по справедливой оценке В.Н. Лексина [4, с. 15], фактически не соответствовала программно-целевому инструментарию. Арктическая программа, по сути, являлась «оболочкой», в которой были систематизированы мероприятия и проекты других программ отраслевого и территориального характера, так или иначе связанные с Арктической зоной России. По словам автора, программа, утвержденная в 2014 г., состояла из набора отдельных и мало связанных между собой программных заданий, ранее принятых федеральных и государственных программ, а также проектов федеральной адресной инвестиционной программы. Вместе с тем комплексная программа развития арктического макрорегиона не может собираться из фрагментов ранее принятых программ и проектов.

Современная версия Арктической программы является *новым и более детализированным документом*, в котором обозначены цели, задачи, мероприятия и необходимые для этого ресурсы¹. В состав программы входит основной блок, а также три подпрограммы, которые по логике документа призваны обеспечить решение задач Арктической программы в рамках реализации главной цели (см. паспорт Арктической госпрограммы²):

- формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации;
- развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике;
- создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов.

Основной целью текущей редакции Арктической программы, утвержденной в конце 2017 г., является «Повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации». Конечно, цель программы сформулирована слишком общими словами, но эта стилистика присутствует во всех разработанных ранее государственных программах комплексного регионального развития (к примеру, Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», Государственная программа Российской Федерации «Социально-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. №366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации“». URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

² Там же.

экономическое развитие Калининградской области до 2020 года»). В данном случае целесообразно сравнение запланированных целевых индикаторов реализации программы с предполагаемыми значениями их достижения, а также проведение их качественного анализа на предмет соответствия задачам.

В Арктической программе сформулированы четыре задачи.

Первая. Повышение качества жизни и защищенности населения на территории Арктической зоны Российской Федерации.

Вторая. Создание условий для развития Северного морского пути в качестве национальной транспортной магистрали Российской Федерации в Арктике и развитие системы гидрометеорологического обеспечения мореплавания в его акватории.

Третья. Развитие науки, технологий и повышение эффективности использования ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации и континентального шельфа Российской Федерации в Арктике.

Четвертая. Повышение эффективности государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации.

Однако запланированные целевые индикаторы программы *практически не соответствуют поставленным задачам* как по содержанию, так и по фактическому выполнению к 2025 г. (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Перечень целевых индикаторов Арктической программы

Целевой показатель	Фактические значения показателей к 2025 г., в %
Доля валового регионального продукта, произведенного в Арктической зоне Российской Федерации, в суммарном валовом региональном продукте субъектов Российской Федерации	—
Доля радиоэлектронного оборудования российского производства, используемого в Арктике, в общем объеме радиоэлектронного оборудования, используемого в Арктике	15
Удельный вес наукоемких инновационных товаров, работ (услуг) организаций в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ (услуг) по Арктической зоне Российской Федерации	—
Уровень освещенности акваторий арктических морей данными гидрометеорологических наблюдений	85
Уровень осведомленности граждан Российской Федерации о деятельности государства в Арктике	45
Доля импортной продукции (технологии и оборудование) в общем объеме продукции (технологии и оборудование), закупленной компаниями для освоения месторождений полезных ископаемых Арктической зоны Российской Федерации	50

Источник: составлено авторами по данным URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

Программой предусмотрено повышение качества жизни и защищенности населения Арктики, что с экономической точки зрения подразумевает рост доходов, качественное медицинское, социальное обслуживание, высокий уровень образования, качество услуг ЖКХ и жилья и т.д.

Очевидно, что основой достижения этого результата является индикатор уровня регионального ВРП как обобщенный синтетический и статистический показатель, совокупно влияющий на уровень жизни граждан. Согласно данным Росстата, в 2016 г. суммарный ВРП российских регионов составил 69,254 трлн руб., или около 472,16 тыс. руб. на душу населения. Арктические территории произвели около 5,3% российского ВРП, что соответствует 1548,7 тыс. руб. на одного жителя Арктики [5].

Безусловно, присутствуют существенные региональные диспропорции между более «богатыми» арктическими территориями, к которым, к примеру, относится Ямало-Ненецкий автономный округ, и более бедными. Но такие диспропорции присутствуют во всех регионах России. Та же Ивановская область бесконечно далека по уровню ВРП от Москвы или Московской области. То есть в целом по Арктике с позиции формальных статистических значений ВРП ситуация достаточно оптимистичная. Отсутствие понимания того, какая доля общероссийского ВРП должна приходиться на Арктическую зону, подтверждается в части определения *конкретного значения целевого индикатора*, который просто отсутствует в Арктической программе.

Достаточно дискуссионными являются программные показатели по использованию радиоэлектронного оборудования российского производства, а также доли импортной продукции (технологий и оборудования) для освоения месторождений полезных ископаемых Арктической зоны Российской Федерации. Конечно, государственная политика, нацеленная на импортозамещение, является важным формальным аргументом использования этих показателей. Однако с точки зрения заявленных целей и задач Арктической программы эти индикаторы никак не влияют на социально-экономическое развитие Арктической зоны или Северного морского пути.

В тексте Программы зафиксированы индикаторные значения данных показателей (15% для радиоэлектронного оборудования к 2025 г. и 50% для отечественных технологий при освоении природных ресурсов). Вместе с тем достижение заявленных значений представляется крайне сомнительным. Такой вывод основан на учете следующих обстоятельств (см. табл. 1).

Во-первых, реализуемость этих положений зависит в большей степени не от уровня развития Арктической зоны, а от успешности реализации других государственных программ, в том числе направленных на развитие промышленности.

Во-вторых, любые задержки с созданием и развитием собственных научных и технологических разработок будут негативным образом влиять на выполнение Арктической программы.

В-третьих, не очень понятно, как использование отечественных технологий (особенно радиоэлектронных систем) в Арктике поможет целям ее социально-экономического развития. Такой вариант развития событий возможен только при размещении производственных мощностей непосредственно в Арктической зоне, что представляется весьма затратным и экономически сомнительным мероприятием.

Особый вопрос возникает при анализе заявленной цели по доле инновационной продукции (товаров и услуг), производимой в Арктической зоне. В Программе указывается на необходимость повышения этой доли, однако никаких целевых значений этого индикатора не приводится. Полагаем, что это не случайно. Вызывает сомнения сама возможность производства в Арктике какой-либо инновационной продукции. Безусловно, среди проектов территориального развития присутствуют отдельные инновационные производства (к примеру, судостроительный кластер в Архангельской области), однако определять повышение инновационной активности в качестве параметра достижения программы не имеет смысла, учитывая в большей степени *ресурсную стратегию развития макрорегиона*.

Последним из показателей, на котором хотелось бы остановиться и который, на наш взгляд, не несет никакой функциональной нагрузки с точки зрения социально-экономического развития региона, является уровень осведомленности граждан Российской Федерации о деятельности государства в Арктике. Что именно предполагается достичь введением этого показателя? Обычно информационное сопровождение преследует какие-то конкретные цели: это может быть привлечение рабочей силы в регион или рекламная компания для отечественного бизнеса и иностранных инвесторов. Это, в конечном итоге, могло бы привести к росту инвестиций, созданию новых производств, а также восполнению недостатка трудовых ресурсов. Однако в нынешних условиях рекламная компания Арктики в целях привлечения трудовых ресурсов просто не имеет смысла, поскольку в материалах программы не определены конкретные направления экономического развития и новые инвестиционные проекты, которые будут иметь потребность в трудоспособном населении.

Во-первых, в Арктической программе достаточно подробно сказано, что потребности в рабочей силе в настоящее время полностью покрываются за счет местных кадров³.

Во-вторых, данные статистики свидетельствуют об относительно высоком (выше среднероссийского) уровне безработицы в макрорегионе.

В-третьих, с территорий Арктической зоны идет достаточно массовый миграционный отток населения (см. табл. 2).

Финансовое обеспечение Арктической программы предусмотрено в размере 190,45 млрд руб. В то же время в рамках целевых индикаторов

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

нет четкого распределения этих средств на конкретные мероприятия. В этой связи возникает резонный вопрос: как планируется достигнуть обозначенной в программе цели, а также на какие мероприятия будут потрачены выделяемые средства? Предполагается, что конкретизация мероприятий и выделяемых на эти цели финансовых ресурсов обозначена в трех подпрограммах.

Т а б л и ц а 2

Социально-демографические показатели АЗРФ в 2017 г.

Регионы	Безработица в Арктической зоне	Коэффициент миграционного прироста населения в Арктической зоне (на 10 000 чел. населения)
Арктическая зона	6,3	-60,0
Республика Карелия	8,6	-155,0
Республика Коми	7,8	-363,0
Ненецкий автономный округ	8,0	-130,0
Архангельская область	6,4	-33,0
Мурманская область	7,0	-47,0
Ямало-Ненецкий автономный округ	3,2	-53,0
Красноярский край	5,7	-46,0
Республика Саха (Якутия)	7,1	-45,0
Чукотский автономный округ	2,9	-132,0

Источник: расчеты авторами по данным Труд и занятость в России. 2017: стат. сб. / Росстат. М., 2017; URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/calendar1-2017.htm

Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования в Арктической зоне Российской Федерации

В рамках реализации подпрограммы «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» (далее — Подпрограмма 1) определено значительное количество целевых индикаторов, которые призваны обеспечить комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны, что полностью соответствует задачам «головной» Арктической программы. Здесь присутствуют такие показатели, как: объем инвестиций, обеспеченность инфраструктурой, темпы роста валовой добавленной стоимости, размер экспорта товаров и услуг. Иными словами, речь идет о макроэкономических индикаторах, оказывающих существенное влияние на экономику макрорегиона. Однако детальный их анализ не дает ответа на вопрос о путях и возможностях достижения каких-либо целевых значений (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Перечень целевых индикаторов Подпрограммы 1

Целевой показатель	Фактические значения показателей к 2025 г.
Обеспеченность территорий, на которых создаются и функционируют опорные зоны развития Арктической зоны Российской Федерации, инфраструктурой, необходимой для их функционирования	—
Объем инвестиций в основной капитал в рамках субъекта Российской Федерации, на территории которого сформирована опорная зона развития Арктической зоны Российской Федерации	—
Темп прироста объема товаров и услуг, произведенных на территории субъекта Арктической зоны Российской Федерации, в общем объеме товаров и услуг, произведенных в Арктической зоне Российской Федерации	—
Темп прироста объема экспорта товаров и услуг, произведенных на территории субъекта Арктической зоны Российской Федерации, в общем объеме экспорта Арктической зоны Российской Федерации	—
Темп прироста объема валовой добавленной стоимости субъекта Арктической зоны Российской Федерации в общем объеме валовой добавленной стоимости по территории Арктической зоны Российской Федерации	—
Количество подготовленных проектов методических и аналитических документов, используемых для принятия управленческих решений в сфере социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, единиц	18
Количество проведенных общественно значимых мероприятий, в том числе международных, посвященных вопросам развития Арктики, единиц	8
Количество информационных сообщений по различным темам, связанным с развитием Арктической зоны Российской Федерации, единиц	3500
Выполнение нормативных объемов измерений, отражающих загрязнение атмосферного воздуха, %	95
Доля чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне Российской Федерации в их общем числе в Российской Федерации, %	2,51
Количество разработанных научно обоснованных аналитических документов, нормативно-технических документов и рекомендаций по геотехническому мониторингу, изысканиям, проектированию, строительству и эксплуатации зданий и сооружений в опорных зонах развития Арктической зоны Российской Федерации, единиц	47

Источник: составлено авторами по данным URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

Фактически роль подпрограммы в части социально-экономического развития сводится к методическому обеспечению (за исключением экологической составляющей и мероприятий МЧС). Вместе с тем анализ содержания подпрограммы ставит ряд вопросов.

Во-первых, непонятно с какой целью в подпрограмму включены целевые показатели социально-экономического развития, если в рамках нее не предусмотрено достижение каких-либо плановых значений по ним.

Во-вторых, нет понимания того, на что должно быть направлено методическое сопровождение. Количественные значения показателей не дают ответа на этот вопрос в принципе. К примеру, с какой целью планируется 3500 информационных сообщений по вопросам развития Арктики? Откуда взята эта цифра? Это количество достаточно для реализации каких-то неведомых целей?

В-третьих, бюджет подпрограммы составляет более 131 млрд руб. Однако нет никаких сведений о направлениях расходования таких значительных ресурсов. Если эти средства направляются на государственные инвестиции в инфраструктуру или инвестиционные проекты, то необходим конкретный перечень этих проектов, что является нормой для отраслевых госпрограмм.

Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике

Более благополучная ситуация с целевыми ориентирами наблюдается в подпрограмме «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике» государственной программы Российской Федерации (далее — Подпрограмма 2) (см. табл. 2).

В этой подпрограмме определены фактические значения всех показателей результативности. Однако и здесь возникают два принципиальных вопроса, которые остаются нерешенными.

Первый. Предлагаемые в подпрограмме целевые индикаторы лишь косвенным образом влияют на развитие Северного морского пути (далее — СМП) в качестве транспортной артерии. В частности, реализация подпрограммы в рамках заданных индикаторов не отвечает на вопросы увеличения пропускной способности СМП, улучшения транспортно-логистической инфраструктуры, обеспечения стабильного грузопотока. В большей степени решаются задачи безопасности навигации, что повышает потенциальную привлекательность маршрута. Однако, к примеру, вне поля зрения остается проблема улучшения показателей ледокольного флота, которая обсуждалась в многочисленных публикациях за последние годы [6–8].

Второй. Вызывает вопросы фактические значения целевых показателей, измеряемых в единицах.

Так, планируется модернизация государственной сети метеорологических пунктов в количестве 32 единиц (см. табл. 4). Много это или мало — не очень понятно. Советская сеть арктических метеостанций в 1985 г. составляла 110 единиц, а в настоящее время их осталось всего 68 [9]. То есть по логике программы обновление составит около 47% от текущего количества.

Т а б л и ц а 4

Перечень целевых индикаторов Подпрограммы 2

Целевой показатель	Фактические значения показателей к 2025 г.
Создание единой защищенной информационно-телекоммуникационной системы транспортного комплекса Арктической зоны Российской Федерации, а так же ее инфраструктуры в Арктической зоне Российской Федерации, единиц	3
Количество модернизированных пунктов государственной гидрометеорологической сети, расположенной в Арктической зоне Российской Федерации, единиц	32
Оправдываемость морских метеорологических, гидрологических и ледовых прогнозов, составленных с использованием автоматизированной ледово-информационной системы «Север», в %	90
Количество разработанных типов радиоэлектронного оборудования, единиц	10
Количество переданных в производство электронных и радиоэлектронных технологий, обеспечивающих конкурентоспособность конечной продукции арктического применения, единиц	4
Количество поставленных (модернизированных) мобильных комплексов, единиц	9
Процент ядерно и радиационно опасных объектов и радиационных отходов, обнаруженных и обследованных при проведении экспедиционных работ, в общем числе затопленных в Арктической зоне Российской Федерации, в %	100
Количество проб окружающей среды прибрежной зоны, включая донные отложения, морскую и наземную растительность, воду, почву, местные пищевые продукты, для оценки содержания техногенных радионуклидов, единиц	260

Источник: составлено авторами по данным URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения

Последняя подпрограмма — «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации» (далее — Подпрограмма 3) — направлена на создание технологического задела, обеспечивающего развитие (см. табл. 5).

В этой подпрограмме нет никаких проблем и сложностей с реализацией. Определены конкретные целевые показатели, а также фактически достигаемые значения. Вместе с тем возникает вопрос о правомерности (или, по крайней мере, целесообразности) формирования подпрограммы, которая имеет опосредованное значение для главной цели Арктической программы — социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации. Целью этой подпрограммы является создание конкурентоспособных, стабильно и устойчиво развивающихся технико-технологических систем и оборудования для раз-

ведки, добычи и переработки полезных ископаемых в условиях Арктики (в том числе на арктическом шельфе), нацеленных на развитие рынков передовой, инновационной продукции, эффективно решающей проблемы энергетической и экономической безопасности, а также для обеспечения технологической независимости Российской Федерации. При этом не очень понятно, каким образом достижение этой цели способствует социально-экономическому развитию Арктики. Конечно, развитие собственной науки и машиностроения имеет важное народно-хозяйственное значение, но с точки зрения регионального развития эта подпрограмма может даже расцениваться как «тормозящее звено». По представленным планам первые технологические решения будут получены только к 2025 г., в то время как Арктику необходимо развивать уже сейчас.

Т а б л и ц а 5

Перечень целевых индикаторов Подпрограммы 3

Целевой показатель	Фактические значения показателей к 2025 г.
Количество разработанных образцов нефтегазового и промышленного оборудования	25
Количество патентов и других объектов интеллектуальной собственности	37
Количество переданных в производство технологий нефтегазового и промышленного оборудования, обеспечивающих конкурентоспособность конечной продукции	12
Количество созданных испытательных центров для испытания нефтегазового и промышленного оборудования, предназначенного для работы в условиях Арктики	3

Источник: составлено авторами по данным URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

Вторым спорным аспектом подпрограммы являются фактические значения индикаторов, измеряемые в натуральных единицах. К примеру, на период до 2025 г. планируется получить 25 образцов различного нефтегазового оборудования. По сути, этот показатель не отражает ничего. Это некоторая индикативная цифра, которая никаким образом не связана с региональной арктической экономикой, отраслевыми приоритетами. Логичным было бы определение доли российских технологических решений при разработке арктических месторождений.

* * *

Действующая Арктическая программа не в полной мере соответствует как заявленным в ней целям, так и задачам социально-экономического развития Арктики. В текущей редакции документ имеет узковедомственную и узкоотраслевую направленность. К решению практических вопросов социально-экономического развития Арктики программа имеет слабое отношение.

Список литературы

1. Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. А.Т. Татаркина. СПб.: Нестор-История, 2014.
2. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: учебник. М.: Инфра-М, 2002.
3. Комков Н.И. Потенциальные возможности программно-целевого управления и условия их использования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 3(19). С. 4–17.
4. Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Проблемы и перспективы использования проектного подхода в управлении развитием российской Арктики // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 10–18.
5. ВПП по субъектам РФ. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#
6. Рукша В.В., Белкин М.С., Смирнов А.А., Арутюнян В.Г. Структура и динамика грузоперевозок по северному морскому пути: история, настоящее и перспективы // Арктика: экология и экономика. 2015. № 4 (20). С. 104–110.
7. Попков Ю., Швецов А., Наумова Ю. Транспортно-морской потенциал арктического региона: условия и риски использования // Проблемы теории и практики управления. 2016. № 11. С. 68–76.
8. Елисеев Д. Глобальные климатические изменения и развитие международного транзита по Северному морскому пути // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 8. С. 45–56.
9. Полярные станции российского сектора Арктики. URL: <https://geographyofrussia.com/polyarnye-stancii-rossijskogo-sektora-arktiki/>

PROGRAM-TARGETED MANAGEMENT OF THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE ARCTIC

The article discusses the theoretical aspects of program-target management and the specific features of its application to the economic development of the Arctic zone. The capabilities of the program-targeted management methodology are fully realized only in the case of clear understanding of the expected results, correct definition of goals and objectives, as well as the necessary resources. Otherwise, the method leads to inefficient spending of time and resources. Analysis of the acting version of the state program “Social and economic development of the Arctic zone of the Russian Federation for the period up to 2025” showed that the indicators, planned for the achievement, do not correspond to the goals and objectives of the Program. It was assumed that the specification of activities and financial resources, allocated for these purposes, is reflected in three subprogrammes, which, according to the logic of the document, are designed to ensure the solution of the tasks of the Arctic Program in the framework of the implementation of the main goal. However, the study of the subprogram of the formation of reference zones showed the absence of specific mechanisms for the development of this institution, and the analysis of the subprogram of the development of the Northern Sea Route revealed a lack of mechanisms for solving the problem of increasing the cargo traffic. Regarding the implementation of the subprogram of creating equipment and technologies for oil and gas and industrial engineering, there are no answers to the question of its role in the economic development of the Arctic. The authors concluded that the Arctic program was of a purely departmental nature.

Keywords: Arctic zone of Russia, state programs, program-target management, socio-economic development

JEL: O18, O20, R58

Дата поступления — 16.10.2018 г.

ЕЛИСЕЕВ Дмитрий Олегович

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Сочинский научно-исследовательский центр РАН» / ул. Театральная, д. 8-а, г. Сочи, Краснодарский край, 354000.
e-mail: elisd@mail.ru

НАУМОВА Юлия Викторовна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник;
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук / ул. Вавилова, д. 44, корп. 2, г. Москва, 119333.
e-mail: naumovayulia2011@mail.ru

ELISEEV Dmitry O.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Scientific Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science Sochi Research Center of the Russian Academy of Sciences / 8-a, Teatralnaya Str., Sochi, Krasnodarsky Krai, 354000.
e-mail: elisd@mail.ru

NAUMOVA Yulia V.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Scientific Researcher;
Federal Research Center “Informatics and Management”, Russian Academy of Sciences / 2 Building, 44, Vavilova Str., Moscow, 119333.
e-mail: naumovayulia2011@mail.ru

Для цитирования:

Елисеев Д., Наумова Ю. Программно-целевое управление экономическим развитием Арктики // Федерализм. 2018. № 4. С. 24–36.

Ольга КУЗНЕЦОВА

ВОЗРАСТАЮЩАЯ РОЛЬ ГОРОДОВ-МИЛЛИОНЕРЫ: ОПЫТ ГЕРМАНИИ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКИХ ПРОБЛЕМ*

В представленном исследовании предлагается по-новому оценить современную роль городов-миллионеров в социально-экономическом развитии стран, опираясь не только на общепризнанную стадийную концепцию урбанизации (теорию дифференциальной урбанизации), но и на разработанные в последние годы теории в рамках других направлений научной мысли. Утверждается, что на нынешнем этапе развития мировой экономики крупнейшие города являются точками роста в силу целого ряда факторов, в т.ч. наилучших условий для формирования кластеров, превращения в глобальные города, развития креативного класса, передачи неявных знаний. Благодаря этим преимуществам именно крупнейшие города с их пригородами становятся центрами инновационного развития, продолжают концентрировать высококвалифицированные кадры. В статье на основе статистических данных по Германии показывается начавшаяся с середины 2000-х гг. концентрация населения в городах-миллионерах, рост доли населения в густонаселенных территориях при ее сокращении в малонаселенных. Делается вывод о том, что возрастание роли городов-миллионеров является неотъемлемой характеристикой современного этапа развития постиндустриального общества, поэтому отсутствие условий для их устойчивого социально-экономического развития может стать причиной замедления темпов экономического роста страны. Что тем не менее не отменяет необходимости реализации государственной политики, нацеленной на сокращение межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития. Предлагается также дополнить российскую статистику показателями, отражающими дифференциацию территории по плотности населения.

Ключевые слова: глобальные города, города-миллионеры, городские агломерации, инновационная экономика, концепция урбанизации, креативный класс, система расселения, стратегия пространственного развития, формирование кластеров

JEL: R23, R50

* Исследование выполнено за счет гранта Российского фонда фундаментальных исследований № 18-014-00044 А «Роль глобальных городов в трансформации государственного регулирования территориального развития (опыт стран ОЭСР)».

Разработка в России стратегии пространственного развития резко активизировала дискуссию *о необходимой стране системе расселения* и месте в ней городов разной людности¹, а также целесообразности выбора крупнейших городских агломераций в качестве одного из приоритетов пространственного развития в рамках государственной социально-экономической политики.

В России, как уже неоднократно отмечалось в научных публикациях, идет процесс концентрации населения за счет его миграции в столичные города (Москву, Санкт-Петербург, административные центры субъектов Федерации), особенно отмечается *возрастание роли в системе расселения городов-миллионеров*. Эти процессы принято объяснять преимущественно российской спецификой: с теоретической точки зрения — отставанием от экономически развитых стран в развитии урбанизации, с практической — чрезмерной централизацией полномочий в системе государственного управления, отсутствием рабочих мест и достойных условий жизни за пределами ведущих экономических центров в силу общеэкономических проблем страны, недостаточным вниманием федеральных органов власти к развитию малых и средних городов в рамках региональной политики прошлых лет.

Однако, на наш взгляд, подобная интерпретация трансформаций в российской системе расселения *требует подтверждения*. Необходимо обратиться, во-первых, к анализу современных трендов урбанизации в зарубежных странах.

Во-вторых, к новейшим теоретическим объяснениям концентрации населения и экономической активности в крупнейших городах.

Безусловно, эти вопросы уже давно являются предметом научных исследований, однако в условиях современного динамично изменяющегося мира важно учитывать именно актуальные тенденции урбанизации и новейшие теоретические разработки, в т.ч. по смежным научным направлениям.

В докладах ООН, научных исследованиях констатируется происходящая в мире концентрация населения в крупнейших городах, перспектива сохранения этого тренда [1; 2]. Вместе с тем значительный вклад в рост концентрации населения вносят развивающиеся страны, отставшие по уровню развития урбанизации от экономически развитых. В отношении же последних больше говорят о привлекательности жизни в малых городах, о т.н. *shrinking cities* — теряющих жителей густонаселенных городах. Поэтому важно проанализировать не столько базовые общемировые тенденции, сколько более детально ситуацию в одной из экономически развитых стран.

¹ В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», стратегия пространственного развития Российской Федерации — документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации.

Для детального анализа ситуации с трансформацией системы расселения мы выбрали Германию, опыт которой особо показателен, поскольку это не только одна из наиболее экономически развитых стран, но и страна, где проводится целенаправленная политика децентрализованного размещения федеральных органов власти, активная региональная политика по обеспечению равноценных условий жизни на всей территории страны и масштабное выравнивание различий в уровне бюджетной обеспеченности территории. Иначе говоря, в случае концентрации населения в городах-миллионерах этот процесс нельзя будет объяснить, как в России, чрезмерной централизацией властных полномочий или отсутствием хорошо проработанной региональной политики.

Особенности системы расселения и ее трансформации в Германии

Изменение роли городов-миллионеров в населении страны. В Германии городов-миллионеров четыре: столица государства Берлин (с численностью населения на конец 2017 г. 3,61 млн чел.), Гамбург (1,83 млн чел.), Мюнхен (1,53 млн чел.) и Кёльн (1,08 млн чел.)².

Как показывает анализ статистики ФРГ³, заметный рост роли городов-миллионеров в системе расселения страны стал проявляться только начиная с 2005 г. До этого доля населения, проживающего в городах-миллионерах, в общей численности населения страны, а также в населении земель (субъектов федерации Германии⁴) была стабильной или даже сокращающейся. Особенно заметным было сокращение доли Берлина. Однако это связано не столько с общими закономерностями развития процессов урбанизации, сколько с объединением страны. Даже несмотря на то, что Берлин стал столицей объединенного государства, в Восточном Берлине возникли вполне понятные проблемы в связи с переходом к рыночной экономике, открывшейся возможностью для переезда жителей города в более развитые в социально-экономическом отношении западные земли страны, в Западном Берлине — в связи с отменой льгот для его предпринимателей, которые предоставлялись до объединения страны для компенсации его эксклавного положения и которые в связи с объединением страны не могли быть сохранены (см. табл. 1).

² Данное исследование основывается на данных Федерального статистического ведомства Германии [3].

³ Выбор в качестве базового 1990 г. обусловлен тем, что это год объединения Германии, соответственно, сопоставимые данные присутствуют в германской статистике именно с этого года.

⁴ Берлин и Гамбург являются городами-землями (аналогично Москве и Санкт-Петербургу). Мюнхен является административным центром земли Бавария, Кёльн — крупнейший город земли Северный Рейн — Вестфалия, но не ее административный центр (таким является Дюссельдорф).

Т а б л и ц а 1

Изменение роли городов-миллионеров Германии в системе расселения (в %)

Год	Доля городов в населении Германии				Доля городов в населении земель	
	Берлин	Гамбург	Мюнхен	Кёльн	Мюнхен в Баварии	Кёльн в Северном Рейне — Вестфалии
1990	4,31	2,07	1,60	1,20	11,16	5,50
1995	4,24	2,09	1,62	1,18	11,04	5,40
2000	4,11	2,09	1,52	1,17	10,20	5,35
2001	4,11	2,09	1,53	1,17	10,22	5,36
2002	4,11	2,09	1,53	1,17	10,21	5,36
2003	4,11	2,10	1,54	1,17	10,21	5,34
2004	4,11	2,10	1,54	1,18	10,23	5,36
2005	4,12	2,12	1,56	1,19	10,33	5,45
2006	4,14	2,13	1,61	1,20	10,62	5,49
2007	4,16	2,15	1,64	1,21	10,79	5,53
2008	4,18	2,16	1,67	1,21	10,92	5,55
2009	4,21	2,17	1,67	1,22	10,90	5,58
2010	4,23	2,19	1,69	1,23	11,02	5,64
2011	4,28	2,20	1,72	1,24	11,20	5,68
2012	4,14	2,14	1,79	1,28	11,57	5,84
2013	4,19	2,15	1,82	1,28	11,70	5,89
2014	4,24	2,16	1,85	1,30	11,83	5,96
2015	4,27	2,17	1,87	1,31	11,99	6,01
2016	4,33	2,19	1,87	1,30	11,93	6,01
2017	4,36	2,21	1,84	1,30	11,74	6,03

Источник: [3].

Изменение роли территорий с разной плотностью населения в Германии. Приведенные данные по изменению роли городов-миллионеров в системе расселения являются важными ее характеристиками, но в полной мере оценить ее не позволяют. Причина в том, что показатели по городам и другим населенным пунктам *сильно зависят от того*, как проведены их официальные границы, как соотносятся административные границы с границами городских агломераций. Например, при сравнении двух агломераций с одинаковой численностью населения можно столкнуться с тем, что в одном случае границы города включают в себя всю территорию сплошной городской застройки, в другом — только ядро агломерации. Как результат, по статистике, в первом случае численность населения собственно города может оказаться существенно ниже (чем во втором), а значительная часть населения формально окажется жителями малых и средних городов.

Подобная особенность отражения в статистике системы расселения подчас не позволяет корректно интерпретировать межстрановые (или даже межрегиональные) различия в выборе гражданами предпочтительного типа населенного пункта как места жительства, а также в особенностях и перспективах экономического развития разных типов городов. Ведь одно дело — малый (или даже средний) город, который является пригородом крупнейшего города или имеет с ним хорошую транспортную связность (создающую условия в т.ч. для маятниковой миграции, не говоря уже о поставках продукции на рынок крупнейшего города), и малый (средний) город на периферии, который не имеет условий для развития сколько-нибудь тесных связей с крупнейшими городами. Малые (средние) города и даже сельские населенные пункты вблизи городов-миллионеров по вполне очевидным причинам *являются привлекательными для проживания*, для реализации инвестиционных проектов. Поэтому крайне важно, анализируя ситуацию в малых и средних городах, сельской местности, в т.ч. в зарубежных странах, учитывать положение населенных пунктов по отношению к крупнейшим городам.

С этой точки зрения важно иметь в виду, что *Германия*, как и другие европейские страны, *отличается от России* не только гораздо более высокой плотностью населения в принципе, но и относительно небольшими расстояниями между городами-миллионерами. При протяженности Германии с севера на юг в 876 км, с запада на восток в 640 км и расположении городов-миллионеров на севере (Гамбург), юге (Мюнхен), западе (Кёльн) и востоке (Берлин) страны расстояние до ближайшего города-миллионера для всех жителей страны составляет максимум порядка 300 км. Это в пределах четырех часов в пути (по автомобильным или железным дорогам). Понятно, что в России это далеко не так. Поэтому опираться на европейский опыт развития малых (средних) городов, сельской местности в нашей стране можно только применительно к территориям с высокой плотностью населения и высоким уровнем развития транспортной инфраструктуры.

Что же касается возможностей оценки системы расселения с помощью статистических данных, то, на наш взгляд, в германском и в целом европейском опыте (Евростата) полезно заимствовать подходы к оценке степени урбанизации по плотности населения низовых территориальных единиц (в Германии — общин или коммун). В современной статистике муниципалитеты для оценки уровня урбанизации делятся на три группы.

Первая. С высокой плотностью населения (густонаселенные) — большие/крупные города или территории вблизи них, в которых по меньшей мере 50% населения живет в густонаселенных кластерах.

Вторая. Со средней плотностью населения — города меньшего размера (малые, средние), пригороды, где менее 50% населения живет в сельских ячейках сетки и менее 50% населения живет в густонаселенных кластерах.

Третья. С низкой плотностью населения (малонаселенные) — сельские территории, где более 50% населения живет в сельских ячейках сетки.

Такие данные есть за относительно короткий временной период — с 2011 г. (см. табл. 2), но они важны для оценки тенденций последних лет. Динамика распределения населения по названным типам муниципалитетов опять показывает увеличение роли ключевых городов — территорий с высокой плотностью населения, причем за счет сокращения доли проживающих в муниципалитетах с низкой плотностью населения при стабильной роли территорий со средней плотностью населения. Можно было бы предположить, что население крупных городов растет за счет мигрантов, однако статистика показывает, что *это не так*. Привлечение мигрантов, напротив, повысило роль муниципалитетов со средней и даже в большей степени низкой плотностью населения, тогда как рост роли густонаселенных территорий обеспечили граждане Германии.

Т а б л и ц а 2

Распределение населения Германии по муниципалитетам с разной плотностью населения (в %)

Тип муниципалитетов	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Доля населения, проживающего в районах</i>						
С высокой плотностью населения, в т.ч.:	35,1	35,3	35,4	35,6	35,7	35,8
граждане Германии	33,4	33,6	33,7	33,8	33,8	...
неграждане Германии	54,3	54,1	53,7	53,1	51,4	...
Со средней плотностью населения, в т.ч.:	41,6	41,5	41,5	41,6	41,6	41,5
граждане Германии	42,0	42,0	42,0	42,1	42,1	...
неграждане Германии	36,3	36,2	36,3	36,5	37,2	...
С низкой плотностью населения, в т.ч.:	23,3	23,2	23,1	22,9	22,8	22,7
граждане Германии	24,5	24,4	24,3	24,2	24,1	...
неграждане Германии	9,4	9,6	9,9	10,4	11,5	...

Источник: [3].

Особо можно обратить внимание на сокращение роли в системе расселения муниципалитетов с низкой плотностью населения. При этом абсолютная численность их населения оставалась стабильной, тогда как численность густонаселенных муниципалитетов увеличилась на 4,8%. Это означает, что малозаселенные территории оказываются малопривлекательными для жизни даже в таких экономически развитых странах, как Германия.

Этот же вывод подтверждает и более детальное исследование А.В. Стариковой, посвященное пространственной мобильности населения Баварии [4]. В этом исследовании констатируется, что внутренняя безвозвратная миграция в рассматриваемой земле имеет большее значение, нежели обмен мигрантами с другими субъектами федерации; основными зонами миграционной привлекательности являются ключевые

ые города (Мюнхен и Нюрнберг с численностью населения более 0,5 млн чел.); дифференциация общин по показателям безвозвратной миграции соответствует модели «центр — периферия». Важен также сделанный в исследовании вывод о том, что на всех территориальных уровнях расчет число трудовых маятниковых мигрантов, что свидетельствует о расширении зон влияния крупнейших городов и разрастании границ агломераций.

Сопоставление систем городских населенных пунктов России и Германии. Важной характеристикой системы расселения является также соотношение городских населенных пунктов разной людности, которую интересно рассмотреть сразу в сравнении с Россией⁵ (см. табл. 3). Примечательно, что на конец 2016 г. численность населения России была в 1,78 раза выше, чем в Германии, а количество российских городских населенных пунктов превышало количество германских только в 1,11 раза. При этом в России заметно ниже доля городских населенных пунктов с численностью населения от 10 до 50 тыс. чел., существенно выше доля городов и поселков с численностью населения до 5 тыс. чел. и, напротив, городов с численностью населения от 100 тыс. (доля городов с численностью 50–100 тыс. чел. в России тоже выше, но разрыв с показателем по Германии не столь значителен).

Т а б л и ц а 3

Система городских населенных пунктов России и Германии

Городские населенные пункты	Число городских населенных пунктов		Доля городских населенных пунктов соответствующей людности в общем их числе, в %	
	Германия	Россия	Германия	Россия
Всего	2059	2295	100,0	100,0
до 5 тыс. чел.	389	645	18,9	28,1
от 5 до 10 тыс. чел.	496	530	24,1	23,1
от 10 до 20 тыс. чел.	515	419	25,0	18,3
от 20 до 50 тыс. чел.	469	377	22,8	16,4
от 50 до 100 тыс. чел.	110	155	5,3	6,8
от 100 до 500 тыс. чел.	66	133	3,2	5,8
от 500 до 1000 тыс. чел.	10	21	0,5	0,9
от 1 млн чел. и более	4	15	0,2	1,7

Источник: [3; 5].

⁵ Под городскими населенными пунктами мы имеем в виду города в Германии и города и поселки городского типа в России: корректным представляется именно такое сопоставление, исходя из числа и численности населения городов Германии, где поселки городского типа в статистике не выделяются.

На основе приведенных данных, конечно, невозможно делать однозначные выводы. Но можно сделать предположение, что сверхмалые города и поселки (до 5 тыс. жителей) имеют меньше условий для социально-экономического развития, нежели более крупные малые города (от 10 до 50 тыс. жителей), и повышенная роль таких сверхмалых городских населенных пунктов приводит в конечном итоге к *выталкиванию населения в крупные и крупнейшие города*.

Теоретические объяснения возрастающей роли городов-миллионеров

В объяснении процессов урбанизации исследователи отталкиваются от разработанной еще в начале 1960-х гг. стадийной концепции урбанизации Д. Джиббса [6]. В последующие годы модель Д. Джиббса трансформировалась, и к середине 1990-х гг. сформировалась теория дифференциальной урбанизации, суть которой в том, что концентрация и деконцентрация населения сменяют друг друга, и эти процессы определяют потоки миграций и рост поселений. Выделены шесть стадий урбанизации [7, с. 172]:

- начальная крупногородская стадия урбанизации, отличающаяся ускоренным ростом главных городов за счет малых и особенно средних;
- зрелая крупногородская стадия, при которой рост главных городов и потери населения малыми достигают максимума, но средние города тоже начинают расти за счет привлечения мигрантов;
- начало поляризационной реверсии, когда по темпам роста лидируют средние поселения, главные стремительно теряют свою привлекательность, а малые ее наращивают;
- зрелая стадия средних городов, когда малые города по темпам роста уже догоняют, но еще не могут обойти средние, а индекс главных городов становится отрицательным;
- контрурбанизация, отличающаяся начальной стадией роста малых городов, которые растут быстрее всех, а средние центры теряют привлекательность; с ними сближаются крупные города, прошедшие нижнюю точку;
- на последней стадии большого цикла средние города отстают от малых и крупных, но уже не так сильно и ненадолго.

После завершения шестой стадии урбанизации *цикл начинается заново*, но на новом цикле стадии становятся короче, дифференциация между крупными — средними — малыми городами меньше, проявляется устойчивость иерархии сложившейся системы расселения.

Как было показано выше, ситуация последних лет в Германии в наибольшей степени соответствует второй стадии: идет концентрация населения в наиболее густозаселенных территориях за счет снижения доли малозаселенных территорий, тогда как роль территорий со средней плотностью населения остается постоянной. Возможно, такая ситуация является следствием именно цикличности процессов урбанизации, но это в любом случае не снимает вопроса о том, *почему именно крупные города оказались наиболее привлекательными для мигрантов*,

особенно учитывая, что доли городов-миллионеров в численности населения Германии растут уже более десятка лет.

Объясняя привлекательность крупнейших городов на современном этапе урбанизации, можно отметить, что за прошедшие десятилетия кардинальным образом изменились как сами процессы и особенности социально-экономического развития, так и основы его теоретического объяснения. Резкий скачок в научно-технологическом развитии, креативная экономика, глобализация — это явления последних десятилетий. Поэтому для объяснения роли крупнейших городов необходимо опираться на теоретические разработки, учитывающие все эти явления. Как показывает обобщение таких теоретических концепций [8–15], на современном этапе развития мировой экономики крупнейшие города приобретают дополнительные преимущества (традиционными и хорошо известными преимуществами являются: наличие емкого рынка сбыта, высокий уровень развития рыночной инфраструктуры, выполнение функций центральных мест, узловое положение в транспортной системе).

Новым объяснением значимости концентрации экономической активности стала концепция кластеров М. Портера. Формирование кластера требует возможностей для появления на ограниченной территории целого ряда компаний схожей специализации, образовательных и научно-исследовательских центров соответствующего профиля и т.д. Наилучшие условия для формирования кластеров существуют в густозаселенных территориях.

Еще одна причина возрастания роли крупнейших городов — активно идущие процессы глобализации, возрастание в мировой экономике роли глобальных городов, в качестве которых, очевидно, выступают только крупнейшие города.

Но важнейшее преимущество крупнейших городов — это наилучшие условия для развития инновационных видов деятельности, что объясняется концепцией Р. Флориды о креативном классе, современными взглядами на возрастающую значимость интенсивного взаимодействия, общения людей, предпринимательского сообщества, дающего высокую скорость генерации и распространения новых знаний, инноваций, технологий.

Принято считать, что современный уровень информационно-коммуникационных технологий позволяет большому числу людей, занятых творческими профессиями, работать в удаленном доступе, т.е. выбирать для себя место жительства без его территориальной привязки к месту работы. Однако детальные исследования, причем на примере той же Германии, показывают, что это не так. В работе А.Н. Носовой выдвигается и доказывается гипотеза, что *пространственные факторы играют ключевую роль в развитии инновационных процессов в обрабатывающей промышленности страны* [16]. В ее исследовании показано, что кооперационные патентные связи имеют высокую территориальную концентрацию, больше половины таких взаимодействий осуществляется в пределах 75 км (что подтверждает значимость географической близости для интеграции производства и науки); высокая территориальная концентрация кооперационных

связей оказывается характерной для регионов с наибольшим разнообразием инновационной деятельности, размещение инновационных кластеров тоже повторяет территориальную структуру патентных кооперационных связей; пространственная концентрация высокотехнологических отраслей выше, чем среднетехнологичных в силу большей локализации нового знания; существует только ограниченное число лидирующих немецких университетов, проводящих значительный объем исследований в партнерстве с компаниями.

Что же касается привлекательности именно ключевых городов для креативного класса, то она обусловлена прежде всего концентрацией в них рабочих мест, предполагающих возможности творческой реализации. К сделанному выше анализу привлекательности населенных пунктов разной людности для жителей важно еще добавить данные о различиях в предпочтениях разных возрастных групп населения. Так, в Европе люди пенсионных возрастов проживают в относительно небольших городах, особенно предпочитая побережье, тогда как молодые люди чаще живут в пригородах, в непосредственной близости от столицы или других крупных городов [17].

Концентрация в ключевых городах инновационной промышленности подтверждается и данными эмпирических исследований по Германии [18].

Таким образом, *система расселения меняется в зависимости от изменений в обществе и экономике*. Конечно, сейчас не идет речь о столь масштабных трансформациях в расселении, которые сопровождали процесс перехода от аграрного общества к индустриальному. Вместе с тем и переход от индустриального общества к постиндустриальному, продолжающиеся процессы трансформации постиндустриального общества не могут не приводить к изменениям в системе расселения. По всей видимости, одно из проявлений таких изменений — возрастание роли городов-миллионеров.

Выводы для федеральной политики пространственного развития

Базовый вывод, который можно сделать из анализа зарубежного опыта, — необходимость кардинального *совершенствования российской статистики в части оценки реально складывающейся картины в системе расселения* или же создание в федеральных органах власти специальной информационной системы, позволяющей оценивать формирование российских городских агломераций. В Германии, как мы говорили, уровень урбанизации измеряют по числу жителей в муниципалитетах с разной плотностью населения (данные просто по доле городских и сельских жителей, как в России, в германской статистике найти невозможно). И хотя мы не рассматривали в нашей работе опыт других стран, для иллюстрации данного тезиса можно привести очень яркий пример США. Известный российский американист Л.В. Смирнягин в одной из своих работ говорит о том, что картина урбанизации Америки выглядит совсем иной, если переходить от городов в их административных границах к агломерациям. Формально в США с их

300 млн жителей «всего девять городов-миллионеров, в которых живут лишь 24 млн американцев, т.е. около 7% их общей численности. При этом значительная людность есть только у Нью-Йорка (8 млн жителей), Лос-Анджелеса (почти 4 млн), Чикаго (почти 3 млн) и Хьюстона (2 млн), у остальных (Филадельфия, Финикс, Сан-Антонио и Сан-Диего) она составляет около 1–1,5 млн жителей». Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что в США доминирует сельская местность, т.н. одноэтажная Америка (такого рода утверждения на самом деле нередко можно услышать при ссылках на зарубежный опыт, и не только американский). Но если оценивать ситуацию в США по агломерациям, то миллионеров в США оказывается уже ровно 50 с общей численностью населения в 160 млн чел. «Иными словами, больше половины американцев сосредоточены в крупнейших формах современного урбанизма. Главные агломерации Америки выглядят внушительно: Нью-Йорк — это почти 19 млн жителей, Лос-Анджелес — почти 13 млн, Чикаго — почти 10 млн, Даллас / Форт-Уэрт и Филадельфия — почти 6 млн, а Майами, Хьюстон, Вашингтон и Атланта — около 5 млн» [19, с. 166].

Нельзя сказать, что в России не делаются попытки выделения городских агломераций. Например, в рамках подготовки стратегии пространственного развития Российской Федерации проводилась работа по *делimitации агломераций*. Однако такие подходы, как представляется, не получают пока должного развития (являясь «разовыми» работами, а не постоянным объектом мониторинга и анализа), дискуссия пока ведется преимущественно в более привычных для России категориях населенных пунктов разного статуса и людности.

Рассматривая принципиальный вопрос о том, должны или нет крупнейшие города и их агломерации быть приоритетами федеральной политики регионального развития, важно, конечно, принимать во внимание не только названные выше преимущества городов, но и по меньшей мере столь же многочисленные их проблемы, которые активно обсуждаются и в зарубежной, и в отечественной литературе, включая наши собственные работы [1; 17; 20]. В конечном итоге возможно и замедление темпов роста ключевых городов (что уже происходит в Москве [20]) при неспособности органов власти разных уровней справиться с накапливающимися проблемами.

Однако, повторим, без успешного развития крупнейших городов невозможно обеспечение высоких темпов экономического роста в стране и формирование современной структуры ее экономики. Неудивительно поэтому, что политике городского развития в европейских странах уделяется все большее внимание, обеспечение *устойчивого социально-экономического развития крупнейших городов/агломераций* фактически становится одним из приоритетов в политике территориального развития европейских стран [17]. Что, конечно же, не отменяет традиционной базовой цели региональной политики — сокращения различий в уровне социально-экономического развития территорий (в частности, в Германии сохраняется конституционная норма о необходимости обеспечения равноценных условий жизни на всей территории страны).

Ключевой вопрос современной государственной политики пространственного развития очень хорошо иллюстрируют слова Р. Флориды: «мы стоим перед величайшей дилеммой нашего времени. Экономический прогресс требует роста и укрепления пиков. Но такой рост лишь усугубляет экономическое и социальное неравенство, провоцируя политическую реакцию, которая начинает угрожать инновациям и экономическому прогрессу. ...Сглаживать различия между пиками и равнинами во всем мире — способствовать возвышению равнин, не принося в жертву пики, — вот, несомненно, величайший политический вызов нашего времени» [15, с. 45].

Именно перед таким вызовом стоит и Россия. Необходимо, с одной стороны, создавать условия для социально-экономического развития крупнейших городов и их агломераций как очевидных точек роста, способных обеспечить инновационное развитие экономики. С другой — проводить традиционную региональную политику, нацеленную на сглаживание территориальных диспропорций.

Направления и инструменты государственной городской политики — это тема для отдельной работы, но в общем можно сказать, что современные технологии позволяют гораздо успешнее решать проблемы крупнейших городов по сравнению с предшествующими периодами. Речь идет о т.н. умных городах, отличающихся, среди прочего, гораздо более эффективной работой инфраструктуры, включая транспортную. Возможно, что внедрение технологий умного города, способствовавшее повышению качества жизни в городах, стало еще одним дополнительным фактором роста концентрации в них населения.

Конечно, в рамках городской политики усилия органов власти должны быть направлены на обеспечение высокого качества городской среды (особенно важной для высококвалифицированных кадров), развитие профессионального образования и научно-исследовательской деятельности, условий для коммерциализации научных разработок и т.п. Столь же очевидно, что необходимо заниматься развитием не только городов в их административных границах, но и городских агломераций. Это создаст в т.ч. условия для *сохранения разнообразия типов населенных пунктов*.

Для России принципиальное значение, на наш взгляд, имеет также создание условий для динамичного социально-экономического развития довольно большого числа ведущих городских агломераций. Формирование точек роста, привлекательных для жизни территорий в разных макрорегионах страны, должно *сократить миграционный отток* в Московскую агломерацию, способствовать сокращению межрегиональной дифференциации в макрорегиональном разрезе (что должно решать вопросы обеспечения национальной безопасности).

В любом случае необходимость консервации сложившейся системы расселения, на наш взгляд, не является аксиомой. Важно понимать, что каждому этапу развития экономики и общества соответствует своя система расселения, и, скорее всего, невозможно будет совместить новую модель экономики со старой системой расселения.

Список литературы

1. Человек в мегаполисе: опыт междисциплинарного исследования / под ред. Б.А. Ревича. М.: URSS, 2019.
2. The World Cities in 2016. Data Booklet. UN, 2017.
3. Statistisches Bundesamt (Федеральное статистическое ведомство Германии). URL: <https://www.destatis.de>
4. Старикова А.В. Пространственная мобильность населения Баварии: дис. ... к. геогр. н. М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2016. URL: <https://istina.msu.ru/dissertations/26763349/> (дата обращения: 15.06.2018).
5. Росстат (Федеральная служба государственной статистики). URL: <http://www.gks.ru>
6. Gibbs J. The Evolution of Population Concentration // Economic Geography. 1963. Vol. 39. N 2. P. 119–129.
7. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен. М.: ОГИ, 2001.
8. Competitive Cities in the Global Economy // OECD Territorial Reviews. OECD, 2006.
9. Duranton G., Puga D. The Growth of Cities. OECD, 2013.
10. Fujita M., Thisse J.-F. Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location and Globalization. 2-nd ed. Cambridge, 2013.
11. Herrschel T. Cities, State and Globalization. London; N.-Y., 2010.
12. Perry M. Controversies in Local Economic Development. London; N.-Y., 2010.
13. Storper M. Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development. Princeton, 2013.
14. Гоффе Н.В. Мегаполисы — инкубаторы инноваций // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 3. С. 46–59.
15. Флорида Р. Кто твой город? Креативная экономика и выбор места жительства / пер. с англ. М.: Strelka Press, 2014.
16. Носова А.Н. Территориальные формы интеграции науки, образования и производства в обрабатывающей промышленности Германии: дис. ... к. геогр. н. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2018. URL: <https://istina.msu.ru/dissertations/108884209/> (дата обращения: 24.10.2018).
17. Urban Europe: Statistics on Cities, Towns and Suburbs. Eurostat, 2016.
18. Findeisen S., Suedekum J. Industry Churning and the Evolution of Cities: Evidence for Germany. Bonn, 2007.
19. Смирнягин Л.В. Агломерация: за и против // Городской альманах. 2008. Вып. 3. С. 162–174.
20. Кузнецова О.В. Концентрация экономической активности в Москве и Санкт-Петербурге: масштабы, факторы, последствия для городов // Проблемы развития территории. 2018. № 5. С. 26–40.

THE INCREASING ROLE OF MILLION-PLUS CITIES: THE EXPERIENCE OF GERMANY IN THE CONTEXT OF RUSSIAN PROBLEMS

In the present study, it is proposed to re-evaluate the modern role of million-plus cities in the socio-economic development of countries, basing not only on the universally recognized concept of urbanization (the theory of differential urbanization), but also on the theories, developed in recent years in other areas of scientific thought. The author argues that at the current stage of the world economy development, the largest cities are the points of growth due to a number of factors, including the best conditions for the formation of clusters, the

transformation into global cities, the development of the creative class, the transfer of implicit knowledge. Thanks to these advantages, the largest cities with their suburbs become centers of innovative development and continue to concentrate highly qualified personnel. On the basis of statistical data on Germany, the article shows started in mid-2000s concentration of the population in the million-plus cities, the growth of the share of the population in densely populated areas with the reduction of the population, living in sparsely populated areas. The author comes to the conclusion that the increasing role of million-plus cities is an integral characteristic of the current stage of post-industrial society development, so the lack of conditions for their sustainable socio-economic development can cause a slowdown in the economic growth of the country. This fact, however, does not negate the need to implement public policies, aimed at reducing interregional differences in the level of socio-economic development. It is also proposed to supplement the Russian statistics with indicators, reflecting the differentiation of the territories by population density.

Keywords: global cities, million-plus cities, urban agglomerations, innovative economy, urbanization concept, creative class, settlements' system, spatial development strategy, clusters' formation

JEL: R23, R50

Дата поступления — 29.10.2018 г.

КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна

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

KUZNETSOVA Olga V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Scientific Researcher;
Federal Research Centre “Informatics and Management”, Russian Academy
of Sciences / 44-2, Vavilova Str., Moscow, 119333.
e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

Для цитирования:

Кузнецова О. Возрастающая роль городов-миллионеров: опыт Германии в контексте российских проблем // Федерализм. 2018. № 4. С. 37–50.

Людмила ИВАНОВА, Елена СОКОЛОВСКАЯ

**СОЦИАЛЬНО-ЭТИЧЕСКИЕ
АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ
ЭКОНОМИКИ**

Предлагаемая статья рассматривает значимые современные концепты социально-этических основ модернизации российской экономики. Успех модернизации во многом зависит от того, насколько согласованно осуществляются трансформации в экономике, с одной стороны, в социуме — с другой. Существующая система ценностей, особенности российской ментальности и особенности текущего этапа модернизации порождают ряд моментов, недостаточное внимание к которым, ограничивает возможности реализации принимаемых программ и стратегий. Наблюдаемое сегодня снижение качества жизни населения негативно влияет на социальное самочувствие и влечет за собой ухудшение социально-этических условий модернизации. Все возрастающая конфликтность и в отдельных случаях настроения конфронтации требуют этизации рыночных трансформаций. В условиях, когда российское общество характеризуется экономическим детерминизмом, система регулирования российской экономики и российского общества в целом требуют определенной нравственной переориентации. Необходимой предпосылкой модернизации является достижение социального мира. Решение этой задачи, помимо прочего, предполагает всемерную муниципализацию общественной жизни, сопряженную с процессом самоорганизации местных сообществ, включение в систему этических установок российского общества таких ценностей, как солидарность, соучастие, самоорганизация и самоуправление.

Ключевые слова: модернизация, самоорганизация местных сообществ, социально-этические основы модернизации, экономический детерминизм, экономическая этика

JEL: A13, H19, I31, O18, Z13

Экономическая модернизация за счет внутренних источников развития представляет собой важнейшую стратегическую задачу современной России. При этом возможности и перспективы российской экономики детерминированы нелинейно и находятся под воздействием в том числе и ценностно-институциональных факторов. А значит, выстраивание комплекса мер экономической политики, направленной на преодоление негативных трендов развития страны, требует учета социально-этических и социокультурных аспектов проводимых транс-

формаций. Современное российское общество нуждается в выработке системы нравственных ограничений (императивов), направленных на снижение социальных издержек экономической деятельности. По сути, речь идет об экономической этике, формирующей ориентиры и обосновывающей гуманитарные принципы экономического развития, и в этом смысле экономическая этика может рассматриваться как программа экономического порядка [1].

На сегодняшний день, как подчеркивают эксперты, в России наблюдается *недооценка этических факторов модернизации*. В результате зачастую внедряемые в процессе трансформации институты и институции нарушают этические принципы социальной справедливости, что ведет к таким негативным последствиям, как ослабление стимулов к трудовой деятельности, рост социальной напряженности или социальной апатии в обществе [2]. Формирование эффективной социальной политики, с одной стороны, отвечающей модернизационным задачам, а с другой — необременительной для бюджета, предполагает изучение и целенаправленное воздействие на систему этических норм российского общества. И здесь важную роль может сыграть задействование инструментария, предлагаемого теорией управления трансформацией социально-экономических институтов, регулирующих экономические отношения [3]. Новая социальная политика, основанная на основных постулатах названной теории, должна стать неотъемлемой частью системы мер по стимулированию и обеспечению экономического роста, проведению серьезных институциональных преобразований, обеспечивающих структурные реформы. В противном случае в российском обществе могут усилиться настроения безразличия, бездействия и безответственности, недоверия к действиям и планам властей.

Еще совсем недавно (накануне «Крымской весны») состояние общества оценивалось как недостаточно благополучное. Социологи указывали на то, что российское общество является расколотым, а традиционные расколы (между элитами и массовыми слоями, между западниками и сторонниками «особого пути», между «включёнными» и маргинализированными группами) углубляются и прорастают новыми проявлениями. Раскол в обществе усугубляло расколотое индивидуальное сознание, в котором сталкивались европейские и чуждые европейской цивилизации традиции и поведенческие установки, постсоветские и советские ориентиры, правовые и неправовые ценности. Сама социальная ткань социума казалась разорванной, и негативно-критический настрой общества по отношению к своим институтам и к своей повседневности требовал осмысления в контексте кризиса развития [4]. «Крымская весна» и последующие за ней события оказали консолидирующее воздействие на российское общество, что фиксируется и в прессе, и в аналитических исследованиях [5; 6; 7; 8]. Однако подобная консолидация отнюдь не означает достижения общенационального устойчивого консенсуса по всему кругу накопленных в российском обществе проблем. Она скорее говорит об улучшении общественных настроений временного характера. В ка-

честве иллюстрации можно сослаться на данные ВЦИОМ о динамике индекса оценки положения дел в стране за последнее десятилетие (см. рис. 1), которые показывают, что эффект «Крымской весны» сменился серьезным падением оценочных индексов в 2016 г., затем последовал их постепенный рост, длившийся вплоть до декабря 2017 г., после чего наметилась тенденция к ухудшению социального самочувствия, прервавшаяся только один раз в марте 2018 г. (очевидно, в связи с выборами президента). Аналитики ВЦИОМ связывают снижение оценочных индексов¹ в 2018 г. с усилением общественного запроса на более динамичный экономический рост, в то время как реальное положение дел в стране не оправдывает позитивных ожиданий населения, доходы которого в лучшем случае остаются на прежнем уровне [9].

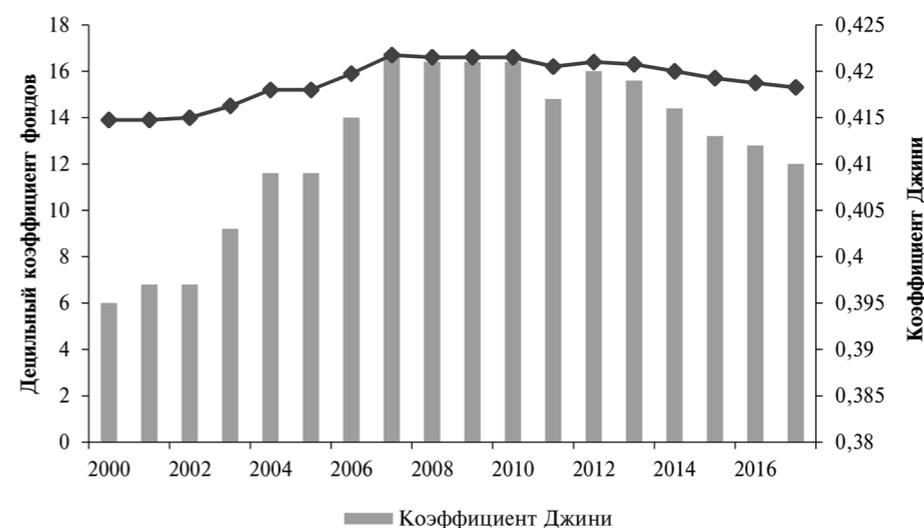


Рис. 1. Динамика индекса оценки положения дел в стране в 2009–2018 гг.

Источник: Индексы социального самочувствия. М.: ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/news/ratings/indeksy_socialnogo_samochuvstviya/ (дата обращения: 15.08.2018).

В этом контексте модернизация экономики начинает выступать как чрезвычайно сложная и многоаспектная задача, решение которой связано с достижением консенсуса по большинству актуальных вопросов среди основных социальных групп, включая представителей правительства, элиты, культурного сообщества. По поводу того, что российским властям следует более серьезно отнестись к социально-этическим аспектам модернизации, не вызывающим отторжения у граждан, а пользующимся доверием у большинства населения, ведущие российские экономисты высказывались уже давно [10]. В то же время задача выработки этических норм никогда не является прерогативой исключительно власти. И в этом смысле представляется, что изменение отношения

¹ Индексы рассчитываются ВЦИОМ как разница суммы положительных и средних оценок и суммы отрицательных оценок: $Jч = S$ положительных и средних оценок — S отрицательных оценок. — М.: ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/news/ratings/indeksy_socialnogo_samochuvstviya/ (дата обращения: 17.08.2018).

и власти, и общества к социально-этическим аспектам модернизации во многом сопряжено с преодолением экономического детерминизма, свойственного российскому общественному сознанию.

***Экономический детерминизм как специфическая черта
российского общественного сознания***

Мысль об излишнем «экономизме» общественного сознания высказывал еще Н.А. Бердяев. По его словам, «наша историческая эпоха окрашена в цвет экономизма. На всем лежит печать экономизма, экономизм придавил высшую жизнь. Никогда еще не сознавалось так значение хозяйства в человеческой жизни, никогда еще человек не ощущал такой зависимости от экономики, никогда еще не ставилась так высоко экономическая производительность и не превращалась в столь самодовлеющую цель. Не случайно в нашу эпоху была создана теория экономического материализма. Эта теория лишь отражала состояние европейского общества. Духовная жизнь человека попала в рабство к жизни материальной» [11]. Несмотря на то, что со времени этого высказывания прошло почти сто лет, в России отношение к ценностно-институциональным проблемам экономики и методам их оценки пока не претерпело существенных изменений. Наблюдается тот же углубляющийся разрыв между экономическим ростом и социальным развитием. Существующий разрыв в конечном итоге разрушает саму социальную основу экономического роста, создает труднопреодолимые препятствия для формирования общественного консенсуса относительно идеи модернизации национальной экономики, ее приоритетных направлений, движущих сил, темпов и издержек.

Концептуальный подход к изучению социальной действительности, согласно которому общественная жизнь определяется прежде всего экономическими и производственными факторами, или, иначе, экономический детерминизм, не является чем-то сугубо российским. Помимо марксистов на позициях экономического детерминизма находились М. Вебер, Ф. Бродель, В. Леонтьев, Д. Белл, Э. Тоффлер и многие другие известные ученые. Однако особенность российского общественного и политического сознания заключается в том, что идеи экономического детерминизма по умолчанию разделяются большинством российского общества. Эта не всегда осознаваемая укорененность в общественном сознании мысли о вторичности социального по сравнению с экономическим во многом обусловлена особенностями российской истории.

Как известно, Россия относится к странам догоняющей модернизации [12]. Представление о том, что начиная с Петра I Россия пытается догнать страны Запада и встать с ними в один ряд в технологическом, экономическом, политическом, административном и культурном развитии, является частью нашего культурного кода. Идея о необходимости преодоления разрыва между Россией и странами — лидерами современного мира, разделяемая обществом и властью, сформировала и специфический тип этики — *этики догоняющей модернизации* [13].

Согласно данной этической установке, категория «модернизация» нейтральна по отношению к понятиям добра и зла. Если понимаемая таким образом модернизация эффективна, т.е. ее цели адекватно поставлены и достигнуты, то задача этической оценки целей и средств их достижения не актуальна. Само по себе преодоление отставания (зачастую мифического) расценивается большей частью российского общества как глубоко нравственная задача. Такое отношение к модернизации характерно для всей новой и новейшей истории России [14, с. 14–26].

Укорененность экономического детерминизма в общественном сознании проявляется в том, что, во-первых, общество в основной своей массе готово смириться с лишениями во имя будущего процветания; во-вторых, общество в основной своей массе признает, что государство в интересах общественного прогресса имеет право принимать решения относительно модернизационной стратегии, а также способов ее реализации. В известном смысле это оправдано: догоняющая модернизация предполагает, что двигаться надо быстро и что время, необходимое для согласования интересов и выработки консенсуса, а также поиска наиболее гуманных форм и методов мобилизации ресурсов, ограничено.

Однако данный вполне рациональный выбор общества, разделяющего идею «догнать и встать в один ряд», приводит к нескольким весьма серьезным последствиям. Пытаясь ускорить развитие и делегируя власти право принимать «модернизационные» решения, общество становится более инфантильным и менее склонным как к анализу реалий, так и к осуществлению конструктивных действий, корректирующих эту реальность и зачастую идущих в разрез с заявлениями власти. В итоге мы получаем, с одной стороны, так называемую консервативную, или, иначе, *инструментальную модернизацию*, которая не предполагает «обязательной рационализации и гармоничного сведения воедино политических, административных, социальных и культурных факторов» [13], а с другой — *инфантильное общество*, склонное игнорировать необходимость самоорганизации и самоуправления.

Общественный инфантилизм вовсе не означает, что общество готово терпеть до бесконечности. Скорее здесь речь идет о том, что инфантильное общество все сложности социально-экономического развития склонно рассматривать как результат ошибок в экономической политике или непрофессиональных, а иногда возможно и злонамеренных действий власти, которая не оправдывает общественных ожиданий. Инфантильное общество относится к государству как к чему-то внешнему по отношению к обществу, а действия властей оцениваются обществом с позиции *критической отстраненности*. Тот факт, что российская экономика обладает рядом весьма важных системных характеристик, повышающих сравнительные издержки хозяйственной деятельности и управления (природно-климатические, географические и демографические факторы), и то, что реальная ситуация в экономике всегда является производной от множества не только внутренних (к которым

относится, безусловно, и экономическая политика, и качество элит), но и внешних факторов (в том числе агрессивной экономической политики других государств и транснациональных компаний), общество в основной своей массе склонно игнорировать. В общественном сознании все упрощается и понимается как заданное некими простыми и расхожими параметрами. Мысль о невероятной сложности социально-экономической системы и множественности возможных траекторий развития отторгается: инфантильное общество склонно считать, что все или почти все предопределено и зависит только от того, кто находится у власти: либералы или, условно, «тоталитаристы» (коммунисты, государственники, путинисты и т.д.). Инфантильное общество склонно не столько рефлексировать, сколько оценивать. И эта оценка осуществляется также в логике инструментальной модернизации и соответствующих этических воззрений, основным содержанием которых является патернализм, гражданская пассивность и безответственность людей как за свои поступки, так и за коллективные действия (оборотная сторона инструментальной модернизации), когда общество не хочет и не умеет (или не может) пользоваться плодами свободы, склонно «избегать рисков и ответственной самостоятельности, соглашается на урезанные права и жизненные возможности, умеренную состоятельность и неумеренную авторитарную власть» [14].

Альтернативой инфантильному обществу является *зрелое общество*. Но что такое зрелое общество? Авторы, специализирующиеся на изучении данного вопроса, говорят о том, что классическая философия и политэкономия не оставили на него ответа, а лишь предложили некий разрозненный набор критериев отнесения общества к категории зрелого. Зрелое общество — это скорее некий идеал, в направлении которого общество должно двигаться, никогда его не достигая [15]. Зрелое общество (как, впрочем, и инфантильное) — это в какой-то степени фигуры речи, отражающие крайние состояния социума. Любое реальное общество находится в промежутке между этими двумя полюсами. Однако все эти рассуждения являются достаточно умозрительными, в то время как вполне практические задачи общественного бытия требуют определиться с тем, какое же общество на данном этапе общественной эволюции можно рассматривать как зрелое. В известном смысле можно согласиться, что зрелое общество — это прежде всего общество зрелых индивидов, т.е. людей, осознающих особенности данного этапа развития, (осознающих кризис нашего времени — по Ю.В. Олейникову), относящихся к человеку как к цели, а не средству достижения неких целей. Людей, готовых ради будущего человечества делать все необходимое для обеспечения оптимальных условий физического, психического, интеллектуального, нравственного и в целом социального развития — развития зрелого человека как субъекта зрелого общества и зрелого бытия как социальной формы движения материи [16]. Однако подобная трактовка приводит к вопросу о различном видении будущего человечества, один из вариантов которого предполагает желание жертвовать сегодняшним во имя будущего. И поэтому, хотя сама мысль о том, что представитель зрелого общества должен осознавать особенности текущего

периода, а также его исторический и глобальный контекст, является очень плодотворной, применительно к задачам данного исследования хочется предложить более простую трактовку зрелого общества. Зрелое общество — это *общество, способное к ответственному недеструктивному солидарному саморазвитию*.

Из всего вышесказанного вытекает логичный вопрос: является ли российское общество инфантильным или, наоборот, зрелым? Ответить на него чрезвычайно сложно, поскольку это требует специальных исследований. В то же время некоторые контуры общественных настроений можно очертить, опираясь на литературные источники, прессу, публикации, информацию, размещаемую в социальных сетях.

В целом можно предположить, что, пережив несколько саморазрушений, российское общество уже само по себе является достаточно зрелым, хотя в силу различных исторических особенностей формирования, а также традиций догоняющей модернизации его отдельным слоям (или даже, скорее, группам) присущ некоторый инфантилизм. И этот инфантилизм отдельных социальных групп — в реальности, возможно, достаточно узких — может быть опасен в силу того, что он порождает *специфические этические установки деструктивной направленности*, которые при определенных условиях могут распространяться и на более широкие общественные совокупности. В таком случае для значительной части общества оценка действительности начинает осуществляться на базе этих, во многом чуждых основной массе российского населения, этических установок. Но различные этические установки порождают и *различные типы общественного поведения*. Именно поэтому анализ этических установок, получивших наибольшее распространение в общественной среде, очень важен с точки зрения понимания социально-этических условий модернизации. Например, в социологической литературе выделяют этику убеждений и этику ответственности, с одной стороны, противопоставляя их, а с другой — отражая их взаимосвязь [17]. По аналогии применительно к российскому общественному сознанию можно говорить о двух типах этики: этике веры и этике знаний. Инфантильная часть российского общества становится носителем этики убеждений (веры) в ущерб этике ответственности и знаний относительно того, как это общество устроено, каков его реальный экономический базис, как формируется и функционирует институциональная структура общества. В результате в российском общественном сознании присутствует некий *дуализм*, обусловленный тем, что значительная часть российского общества, с одной стороны, согласна с расширением властных полномочий государства, а с другой стороны, относится к нему иждивенчески и готова переложить на него всю ответственность за текущее состояние дел. Это создает угрозу вспышек общественной агрессии в контексте завышенных требований к государству и заниженных требований к обществу, когда смена власти начинает трактоваться как панацея на основе искренней веры в то, что новая власть придет и все исправит. В этом смысле к российскому обществу действительно можно предъ-

явить определенные претензии, но еще бóльшие претензии можно предъявить к властным элитам, которым также свойственен определенный инфантилизм, проявляющийся в недостаточном внимании к ряду весьма болезненных для российского общества проблем, игнорирование которых несет в себе угрозу общественной стабильности, необходимой для реализации модернизационных решений.

Две основные зоны напряжения российского социума

Российское общество (как и любое другое общество) может стабильно развиваться только в условиях *поддержания баланса интересов* различных социальных групп. Если баланс интересов нарушается, то рано или поздно это запустит деструктивные процессы в общественном развитии. И так же, как любое другое, российское общество не свободно от целого ряда проблем локального и системного характера. Однако с точки зрения обеспечения условий для поступательного неструктурного развития наиболее актуальными представляются две проблемные зоны. Одна из них в силу специфических особенностей России связана со сферой межконфессиональных и межэтнических отношений, вторая обусловлена сохранением значительного социального неравенства. Дисбаланс внутри каждой из этих зон напряжения *чреват переходом к деструктивному сценарию развития*.

При всей сложности межэтнических и межконфессиональных отношений баланс интересов в данной сфере относительно успешно научились поддерживать, поскольку данным проблемам традиционно уделяется много внимания. В данной области накоплен серьезный позитивный опыт и функционирует целый ряд общественных и государственных институтов, сфокусированных на поддержании межконфессионального и межэтнического мира. Над этими вопросами работают представители духовенства традиционных конфессий, различные общественные организации, Федеральное агентство по делам национальностей, региональные комитеты по национальным вопросам.

С поддержанием устойчивого баланса интересов в сфере социального неравенства — *когда люди имеют неравный доступ к различным материальным и нематериальным ресурсам, но не имеют возможности собственными силами изменить сложившуюся ситуацию* — дело обстоит сложнее. Во-первых, обострение проблемы социальной дифференциации выступает как глобальная тенденция [18]; во-вторых, отечественные практики эффективного решения подобных проблем в условиях рыночной экономики пока не наработаны. Еще в начале 2000-х гг. академик Д.С. Львов писал, что экономические реформы и сложившаяся система регулирования экономической деятельности привели к возникновению и параллельному существованию двух России — богатой и бедной. Первая благополучно продвигается по пути создания общества потребления, а вторая в условиях углубляющегося расслоения по уровню доходов сталкивается с рядом острых и трудно решаемых социальных и экономических проблем, которые

ведут к обострению социально-психологического стресса у этой части населения страны [19]. В настоящее время эксперты продолжают указывать на актуальность проблемы социального неравенства, а также на недостаточное внимание к этой проблеме со стороны российских властей [18; 20; 21; 22]. С этим тезисом трудно не согласиться, однако не хотелось бы упрощать ситуацию, поскольку анализ соответствующих статистических показателей демонстрирует, что процессы, протекающие в данной сфере, неоднозначны и имеют как минимум два аспекта. Один из них — это реальные показатели социального неравенства и их динамика. Второй аспект — это отношение самого общества к социально-экономическому неравенству.

Действительно, в 2016–2017 гг. произошло снижение реальных денежных доходов населения, что не могло не привести к росту численности лиц, живущих за чертой бедности. Если на предыдущем этапе России удалось добиться существенного снижения абсолютного и относительного показателя бедности (в 2000 г. численность лиц, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, составляла 42,3 млн чел., или 29% населения, а в 2012 г. — 15,4 млн чел., или 10,7% населения), то начиная с 2013 г. данные показатели опять стали расти: численность лиц, живущих за чертой бедности, в 2017 г. составила 19,3 млн чел., или 13,2% населения [23]. Все это является тревожным сигналом как с точки зрения сокращения совокупного спроса, так и с позиции угрозы социальной стабильности. Но нельзя игнорировать и тот факт, что снижению реальных денежных доходов населения предшествовал продолжительный период их роста, хотя его темпы и замедлялись (см. табл. 1). Нельзя не заметить и некоторого сокращения дифференциации по доходам, которые произошли в последние годы. Если в 2000–2007 гг. дифференциация денежных доходов населения постоянно росла, о чем свидетельствует динамика коэффициента фондов и коэффициента Джини, то в 2007–2010 гг. она стабилизировалась, а с 2013 г. стала медленно, но устойчиво снижаться (см. рис. 2). Кроме того, хотелось бы обратить внимание на то обстоятельство, что, хотя дифференциация по доходам в России намного выше, чем в большинстве развитых стран, она вполне сопоставима с дифференциацией по доходам в США и Китае — странами, где в структуре экономики велика доля крупного капитала [24].

Т а б л и ц а 1

Реальные денежные доходы населения

	2001–2005	2006–2010	2011–2015	2016	2017
Реальные денежные доходы населения, среднегодовые темпы роста, % предыдущему периоду	9,6	4,7	1,1	-5,8	-1,7

Источник: Российский статистический ежегодник. М.: ФСГС, 2017. С. 50; Реальные располагаемые денежные доходы населения. ФСГС. Оперативные данные. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/# (дата обращения: 29.08.2018).



Рис. 2. Динамика децильного коэффициента фондов и коэффициента Джини в России в 2000–2017 гг.

Источник: Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#

Отношение российского общества к проблематике неравенства также является неоднозначным. С одной стороны, социологические исследования показывают, что отношение к бедным в российском обществе является сочувственным, но в целом выстраивается исходя не из факта бедности, а из особенностей ее индивидуальных причин (асоциальное поведение, алкоголизм и т.д.). Иначе говоря, наличие бедных и рост уровня бедности пока не вызывает в российском обществе серьезного беспокойства. С другой стороны, российское общество намного более тревожно реагирует на проблему социального неравенства, которая в представлении россиян является не индивидуальной, а *социальной проблемой*, угрожающей завести страну в тупик. В то же время, как показывают исследования, в основной своей массе россияне готовы жить в обществе с достаточно глубокой степенью материального неравенства, но при условии, что они будут иметь возможность пользоваться социальными лифтами, а также иметь доступ к качественному медицинскому обслуживанию и образованию. При этом ответственность за решение проблемы социального неравенства российское общество склонно возлагать исключительно на государство, которое должно обеспечить эффективное перераспределение через повышение налогов на доходы, состояние и капитал. Между тем, как подчеркивают эксперты, проблема социального неравенства не имеет простых решений, в частности потому, что в реаль-

ности у современного государства не так много возможностей повлиять на положение дел в данной сфере [18].

Совершенно очевидно, что проблемы бедности и социального неравенства (хотя и являются достаточно болезненными для российского общества) до последнего времени были не критичны с точки зрения общественного спокойствия и общего удовлетворения жизнью. Об этом, в частности, свидетельствуют данные рейтинга *World Happiness Report*, который составляется в рамках исследовательского проекта международной программы «Сеть решений устойчивого развития» при ООН². Анализ материалов рейтинга показывает, что:

- Россия зачастую находится на более выигрышных позициях, чем большинство стран бывшего СССР и некоторых стран бывшего социалистического лагеря;
- несмотря на снижение реальных денежных доходов и рост уровня бедности, рейтинг России в 2013–2017 гг. продолжал расти (см. табл. 2);
- в 2018 г. индекс России и ее позиции в рейтинге снизились, что подтверждает ухудшение общественного самочувствия, фиксируемого ВЦИОМ [26], о котором уже упоминалось ранее.

Т а б л и ц а 2

Динамика позиции России в рамках рейтинга стран мира по уровню счастья населения

Год	Количество стран, участвующих в исследовании	Место России в рейтинге	Индекс России
2013	156	68	5,464
2015	158	64	5,716
2016	157	56	5,856
2017	155	49	5,963
2018	156	59	5,810

Источник: Рейтинг стран мира по уровню счастья по версии Организации Объединенных Наций // Гуманитарные технологии. Аналитический портал. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/world-happiness-report/info>

² При составлении рейтинга учитываются различные объективные и субъективные показатели, в том числе: уровень ВВП на душу населения, ожидаемая продолжительность жизни, экологическая нагрузка, уровень коррупции и ряд других. При этом основную часть исследования и, соответственно, расчета индекса счастья составляют результаты опросов жителей, оценивающих степень своей удовлетворенности жизнью по специальной шкале. Несмотря на то, что методика расчета индекса, на основе которого строится данный рейтинг, не учитывает этнокультурные особенности обследуемых стран — и в этом смысле индекс счастья оценивается экспертами как недостаточно релевантный, — сам по себе индекс может быть вполне репрезентативен с точки зрения информации о динамике общественных настроений, а также в качестве дополнительной информации для международных сравнений. Рейтинг стран мира по уровню счастья по версии Организации Объединенных Наций // Гуманитарные технологии — интернет-издание информационно-аналитического агентства «Центр гуманитарных технологий». URL: <http://gtmarket.ru/news/2017/03/20/7316> [25].

Все вышесказанное позволяет предположить, что на определенном этапе развития в российском обществе сложилась и существовала в режиме неустойчивого равновесия *сбалансированность интересов различных социальных групп* по поводу социально-экономической дифференциации, но эта сбалансированность далека от реального общественного консенсуса по данному вопросу и может быть легко разрушена под влиянием тех или иных негативных факторов как объективного, так и субъективного свойства. В то же время наличие пусть и неустойчивой сбалансированности может рассматриваться одновременно и как важный этап развития российского социума, и как некий ресурс, который может быть использован для достижения искомого консенсуса. Однако само по себе формирование консенсуса потребует времени и серьезных усилий и со стороны власти, и со стороны общества. В известном смысле снижение остроты проблемы неравенства зависит от степени зрелости российского социума и сопряжено не только и не столько с грамотной отстройкой государством экономических механизмов перераспределения, сколько со стремлением самого общества влиять на ситуацию с социальным неравенством через систему общественных институтов, реализующих программы содействия нуждающимся в тех или иных видах поддержки (информационной, консультационной, связанной с профессиональной подготовкой и переподготовкой и т.д.) [27]. Однако для этого российское общество должно, наконец, преодолеть в себе экономический детерминизм, выражающийся в недооценке широкими массами населения (включая представителей бизнеса) общественной сферы, перекладывании ответственности за состояние общества исключительно на власть, игнорировании возможностей солидарности, соучастия, самоорганизации и самоуправления.

Формирование гражданской нации через муниципализацию общественной жизни как одно из приоритетных направлений консолидации российского общества

Наша страна переживает в настоящее время очень важный период своей истории. Его сложность заключается в том, что после кризисных событий XX в., а также непростого периода начала XXI в., который с определенной долей условности можно назвать восстановительным, она находится на пороге новой стадии своего развития. Восстановительный этап, который начался в 2000 г. и в настоящее время подходит к концу, был невероятно сложным и бурным и имел очень много ипостасей. С сугубо экономической точки зрения в качестве основных вех (или драйверов) данного периода можно рассматривать восстановительный рост, продолжавшийся вплоть до экономического кризиса 2009–2010 гг., экономический кризис 2009–2010 гг., его преодоление и переход в стадию умеренного экономического роста в условиях, когда темпы роста российского ВВП уже близки к потенциальным при имеющихся ресурсах и структуре экономики [28]. С точки зрения состояния общества к важнейшим вехам данного периода можно отнести события на Болотной площади, «Крымскую весну», подготовку

и проведение зимней Олимпиады и чемпионата мира по футболу. Эти события сыграли свою роль, но скорее в психологическом, чем в этическом или институциональном аспектах: общество прошло испытание на прочность и повысило свою самооценку, но эти важные события оказались во многом внешними по отношению к этической системе и институциональной структуре российского общества, которое пока остается достаточно разобщенным и пассивным.

Для того чтобы России изменить траекторию своего развития, ей предстоит совершить *экономический маневр модернизационного свойства*. Но модернизация нужна и российскому социуму. В этом смысле весьма актуальной является идея формирования гражданской нации [29], понимаемой не в этническом, а в социальном смысле, т.е. как *общества, ответственного перед самим собой* (консолидированное гражданское сообщество). Формирование подобного сообщества потребует длительной кропотливой работы по многим направлениям, в том числе и со стороны государства, которое должно, наконец, перейти к более стратегичной социальной политике, а также бизнеса, который должен на деле показать свою социальную ответственность. В этом смысле актуальным фактором общественных преобразований является *развитие и поддержка общественной инициативы на низовом уровне*. Так, например, для России важно накопить критическую массу общественных организаций, реализующих принципы солидарности в рамках профессиональных или предпринимательских добровольных ассоциаций, тем более что соответствующая нормативно-правовая база уже создана (Закон о некоммерческих организациях, Закон о саморегулируемых организациях). В то же время бизнес-ассоциации и профессиональные ассоциации, играя важную роль как в экономике, так и в социуме, реализуют принцип солидарности внутри достаточно гомогенной группы (представители того или иного направления развития бизнеса, той или иной профессии) и в этом смысле не могут оказать серьезного консолидирующего влияния на социум в целом и даже, напротив, могут вступать в конфликт с его интересами. В частности, бизнес-ассоциации могут быть использованы в качестве инструмента выработки и реализации картельных соглашений [30].

Поэтому при всей важности самоорганизации профессиональных и бизнес-сообществ реальная консолидация общества во многом сопряжена с развитием самоорганизации местных сообществ и развитием института местного самоуправления. Особенность данного института в том, что он одновременно является и элементом государства, и элементом общественной жизни. Он присутствует одновременно и в структуре государственного устройства, и в структуре гражданского общества, проникает в обе эти сферы, объединяет их в определенное целое и существенно влияет на развитие как одного, так и другого [31]. В контексте проблемы преодоления разобщенности российского социума, а также снижения социальной напряженности, вызванной социальным и имущественным неравенством, очень важно, что институт местного самоуправления способен реализовать интересы людей, принадлежащих к разным социальным группам, обладающих разным статусом и до-

ходом, но при этом равно заинтересованных в развитии территории своего проживания, в насыщении ее объектами социальной и прочей инфраструктуры, ее благоустройстве и поддержании социального мира.

Однако российское местное самоуправление является одним из тех институтов, важность которых признают все, но которые пока так и не смогли заработать в полную силу. За последние четверть века в России было проведено несколько муниципальных реформ, результаты которых оцениваются как спорные. И по сей день организация эффективного местного самоуправления продолжает оставаться актуальной проблемой [32]. Эксперты подчеркивают, что, несмотря на развитие законодательной базы и накопление практического опыта, местное самоуправление по-прежнему намного ближе к местному административному управлению, чем к институту народовластия. И дело не только в ошибках реформирования или слабости финансовой базы муниципалитетов, что, безусловно, также имеет место. Представляется, что здесь сказываются и слабые традиции самоуправления, и неустойчивость местных сообществ, и недооценка властью социальной основы местного самоуправления [33; 34]. Немаловажным является и тот факт, что гражданское участие в социально-экономических процессах на уровне территории слабо соотносится с системой этических ценностей, разделяемой большинством населения, которое склонно понимать гражданское участие в жизни страны преимущественно в политическом ключе, т.е. как поддержку кандидатов от той или иной политической партии на выборах в федеральные и региональные органы власти. В местном самоуправлении и в особенностях его становления в постсоветской России слишком много пластов, чтобы однозначно обозначить причину его низкой эффективности. Соответственно, и работа по превращению местного самоуправления в реально работающий институт муниципальной демократии должна быть многоплановой и включать меры, направленные на муниципализацию общественной жизни через развитие местных сообществ.

Формирование местного сообщества как активной единицы гражданского общества, способного оказывать позитивное воздействие на управление территорией, — это сложный и длительный процесс. Практика показывает, что активность местных сообществ либо имеет исторические корни и в таком случае соответствующее институциональное оформление, либо обусловлена комплексом факторов, способствующих проявлению активного социального действия (наличие общей цели; обладание информацией о возможности ее достижения; наличие позитивного опыта — своего или чужого — достижения подобных целей; возможность создавать, заимствовать или воспроизводить навыки социальной активности и т.д.). В общем и целом это означает, что местное сообщество представляет собой продукт социального развития населения муниципального образования [31]. Весь набор условий для формирования консолидированных местных сообществ создать искусственно весьма проблематично — и в этом смысле возможности государственной власти ограничены. Но власть может существенно ускорить процесс их формирования, во-первых, создавая соответствующие коммуникаци-

онные площадки, с помощью которых заинтересованные лица могут находить друг друга и вырабатывать общую позицию по тем или иным вопросам, а также взаимодействовать с экспертным сообществом и представителями региональных (муниципальных) властей; и, во-вторых, нарабатывая практики привлечения населения к разработке муниципальных стратегий развития [35].

В настоящее время подобная работа уже ведется в нескольких российских регионах (Санкт-Петербурге, Вологодской и Нижегородской областях, Республике Татарстан), хотя и в очень ограниченных масштабах и пока только по одному направлению, а именно по благоустройству городской среды. В то же время очень важно, что стремление региональных и муниципальных властей привлечь население к разработке проектов благоустройства общественных пространств обусловлено и тем, что это позволяет более эффективно использовать бюджетные средства, и пониманием, что реальное, а не формальное (через механизм общественных слушаний) соучастие населения позволяет снизить уровень напряженности в обществе [36]. Представляется, что распространение позитивных практик соучастия населения в благоустройстве общественных пространств будет формировать условия для постепенной консолидации местных сообществ и повышения их устойчивости, необходимой для решения, возможно, и более широкого круга задач. Очевидно, что на быстрый эффект от этих мер рассчитывать не стоит, что путь к реальному самоуправлению (муниципальной демократии) будет очень длинным, но несомненно одно — институт местного самоуправления необычайно важен с точки зрения социально-этических основ модернизации. И данным институтом необходимо серьезно заниматься, включая и тщательное изучение особенностей его развития в нашей стране, и повышение уровня его финансовой обеспеченности, и целенаправленное формирование соответствующих культурно-этических установок, когда возможность участия в управлении территорией своего проживания начинает рассматриваться как одно из важнейших жизненных условий существования свободной, здоровой и активной личности.

* * *

Экономическая модернизация зависит не только от чисто экономических факторов. Ее успешность во многом обусловлена состоянием российского общества и этических установок представителей власти, бизнеса и населения. Недооценка этических факторов модернизации потенциально ведет к ослаблению социальной базы модернизационных процессов. Пока же в России не просматривается реального общественного консенсуса относительно идеи модернизации национальной экономики, ее приоритетных направлений, движущих сил, темпов и издержек. Движение в сторону достижения подобного консенсуса предполагает преодоление экономического детерминизма, свойственного российскому общественному сознанию, выражающемуся в исторически обусловленной укорененности в нем мысли о вторичности социального по сравнению с экономическим.

С учетом этого полагаем, что институциональная структура российского общества также нуждается в модернизации. Актуальными являются развитие и поддержка общественной инициативы на низовом уровне. Например, для России важно накопить критическую массу общественных организаций, реализующих принципы солидарности в рамках профессиональных или предпринимательских добровольных ассоциаций. Реальная консолидация общества во многом сопряжена и с развитием института местного самоуправления, уникальность которого заключается в способности объединять людей, принадлежащих к разным социальным группам, обладающих разным статусом и доходом, но при этом равно заинтересованных в развитии территории своего проживания, в насыщении ее объектами социальной и прочей инфраструктуры, ее благоустройстве и поддержании социального мира. Работа по превращению местного самоуправления в реально работающий институт муниципальной демократии должна быть многоплановой и включать меры, направленные на муниципализацию общественной жизни через развитие местных сообществ.

Список литературы

1. Куржинова С.А. Роль и значение экономической этики в формировании нравственного порядка в обществе // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2009. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-i-znachenie-ekonomicheskoy-etiki-v-formirovanii-nravstvennogo-poryadka-v-obschestve>
2. Петросян Д., Фаткина Н. Этические принципы в социально-экономической политике России // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 122–132. URL: <http://institutiones.com/general/280-2008-06-19-12-28-10.html>
3. Бондар И.А. Методология трансформации социально-экономических институтов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2010. № 3. С. 182–184. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodologiya-transformatsii-sotsialno-ekonomicheskikh-institutov>
4. Семенов И.С. Социокультурная модернизация и конфликт идентичностей // Россия реформирующаяся. Вып. 12: Ежегодник. 2013. С. 111–132.
5. Бабкин Н. Нация «Крымской весны». URL: <http://www.km.ru/v-rossii/2016/03/18/protivostoyanie-na-ukraine-2013-2016/773693-natsiya-krymskoi-vesny>
6. Скоробогатый П. «Крым наш» спустя два года. URL: <http://expert.ru/2016/03/20/kryim/> (дата обращения: 15.07.2018).
7. Воржецов А.Г. Проблемы консолидации современного российского общества. // Власть. 2016. № 7. С. 148–151.
8. Горшков М.К. Российский социум в условиях кризисного развития: контекстный подход // Социологические исследования. 2017. № 1. С. 5–13.
9. Федоров В. Самарское обозрение: Главный фронт — здесь, а не в Сирии и не на Украине. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=238&uid=9149>
10. Богомолов О. Нравственный фактор социально-экономического прогресса // Вопросы экономики. 2007. № 11. С. 55–62.
11. Бердяев Н.А. Письмо двенадцатое: О хозяйстве // Философия неравенства / сост. и отв. ред. О. А. Платонов. М.: Институт русской цивилизации, 2012. URL: <http://www.vehi.net/berdyayev/neraven/12.html>

12. Суздалева Т.Р., Федоров К.В. «Догоняющая» модель модернизации: теоретические и историографические аспекты // Гуманитарный вестник. 2013. Вып. 5. URL: <http://hmbul.bmstu.ru/catalog/histarch/russhist/67.html>
13. Согомонов А.Ю. Этика догоняющей модернизации // Неприкосновенный запас. 2010. № 6 (74). С. 269–276. URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2010/6/so20.html>
14. Согомонов А.Ю. Модернизация и этика // Модернизация. Университет. Прикладная этика. Ведомости. Вып. 37 / под ред. В.И. Бакштановского, В.В. Новоселова. Тюмень: НИИ ПЭ, 2010.
15. Олейников Ю.В. Индикаторы зрелого общества // Философия и общество. 2016. № 1. С. 68–85.
16. Олейников Ю.В. Зрелое общество зрелых людей как социальный идеал человечества // Философия и общество. 2014. № 3. С. 37–48.
17. Давыдов Ю.Н. Этика убеждения и этика ответственности: Макс Вебер и Лев Толстой // Этическая мысль. 2006. Вып. 7. С. 83–110.
18. Комаровский В.С. Бедность и неравенство как вызовы национально-государственной идентичности и формированию гражданской нации России // Власть. 2017. № 1. С. 5–11.
19. Львов Д.С. Перспективы долгосрочного социально-экономического развития России // Вестник Российской академии наук. 2003. Т. 73. № 8. С. 675–697.
20. Эксперты: чтобы решить проблему неравенства, нужно помочь обывателю стать гражданином. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2014/05/30/eksperty-obsudili-prichiny-i-puti-resheniya-problemy-rossijskogo-neravenstva/>
21. Можно ли решить проблему социального неравенства населения России? URL: <http://bujet.ru/article/62634.php>
22. Патология неравенства. URL: <http://expert.ru/2016/12/6/patologiya-neravenstva/>
23. Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#
24. Россия и страны мира. 2016: стат. сб. / Росстат. М., 2016.
25. Чепурных М.Н. Индексы счастья: опыт запада, социологический обзор // Теория и практика общественного развития. 2012. № 9. С. 67–69.
26. ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/news/ratings/indeksy_socialnogo_samochuvstviya/ (дата обращения: 17.08.2018).
27. Эксперты: чтобы решить проблему неравенства, нужно помочь обывателю стать гражданином. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2014/05/30/eksperty-obsudili-prichiny-i-puti-resheniya-problemy-rossijskogo-neravenstva>
28. Российская экономика в структурном тупике // Независимая газета. 20.11.2017. URL: http://www.ng.ru/economics/2017-11-20/1_7118_economyc.html
29. Цветков О.М. Российская гражданская нация: проблемы укрепления и интеграции // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2009. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossijskaya-grazhdanskaya-natsiya-problemy-ukrepleniya-i-integratsii>
30. Казун А.П. Пересматривая роль бизнес-ассоциаций в России и на посткоммунистическом пространстве: от групп интересов к защитным организациям // Экономическая социология. 2015. Т. 15. № 3. С. 163–170.
31. Давтян Д.В. Самоорганизации местных сообществ как условие гражданской активности в современной России // Научно-практический электронный журнал «Аллея Науки». 2018. № 1 (17). URL: http://www.alley-science.ru/sovremennaya_nauka_i_ee_razvitie__1_17___2018/

32. *Мамаев А.В.* Городское самоуправление в России накануне и в период Февральской революции 1917 г. М.: ИстЛит, 2017.

33. *Пясецкая Е. Н.* Местное сообщество и муниципальное управление: трансформация взаимодействия // Концепт. 2015. № 09 (сентябрь). URL: <http://e-koncept.ru/2015/15311.htm>

34. *Пясецкая Н.Е.* Местное сообщество как ресурс стратегического планирования развития муниципального образования // Политика, экономика и инновации. 2016. № 6 (8). URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_27346163_19575631.pdf

35. *Одинцова А.В.* Проблемы институционализации стратегического планирования муниципальных образований // Проблемы развития территорий. 2018. № 5. С. 99–109.

36. *Щукин А.* Как вовлечь жителей в проектирование городов // Эксперт. 2018. № 40. С. 70–74.

SOCIO-ETHICAL ASPECTS OF MODERNIZATION OF RUSSIAN ECONOMY

The article considers significant modern concepts of social and ethical basis of modernization of the Russian economy. The success of modernization largely depends on the coordination between transformations in the economy, on the one hand, and in society, on the other hand. The existing system of values, the peculiarities of the Russian mentality and the peculiarities of the current stage of modernization generate some points, insufficient attention to which limits the possibility of implementing adopted programs and strategies. The decrease in the quality of life of the population, observed today, has a negative impact on social well-being and leads to the deterioration of socio-ethical conditions of modernization. The increasing conflicts' situation and in some cases the mood of confrontation call for more ethic market transformations. At the time, when Russian society is characterized with economic determinism, the system of regulation of the Russian economy and the Russian society as a whole requires certain moral reorientation. The achievement of social peace is a necessary prerequisite for the modernization. The solution of this problem, among other items, involves full municipal social life, associated with the process of self-organization of local communities, the inclusion into the system of ethical attitudes of Russian society such values, as solidarity, complicity, self-organization and self-government.

Keywords: modernization, self-organization of local communities, socio-ethical basis of modernization, economic determinism, economic ethics

JEL: A13, H19, I31, O18, Z13

Дата поступления — 25.10.2018 г.

ИВАНОВА Людмила Николаевна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра институтов социально-экономического развития;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: iva-lusa@yandex.ru

СОКОЛОВСКАЯ Елена Анатольевна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра институтов социально-экономического развития;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: marsokolovskaya@mail.ru

IVANOVA Lyudmila N.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Researcher, Center of the Institutions of Socio-Economic Development;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Prospect, Moscow, 117218.
e-mail: iva-lusa@yandex.ru

SOKOLOVSKAYA Helena A.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher, Center of Institutions of Socio-Economic Development;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Prospect, Moscow, 117218.
e-mail: marsokolovskaya@mail.ru

Для цитирования:

Иванова Л., Соколовская Е. Социально-этические аспекты модернизации российской экономики // Федерализм. 2018. № 4. С. 51–69.

Марина ДАНИЛИНА

НАПРАВЛЕНИЯ РЕШЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Экономико-исторические особенности развития Москвы и Московской области наложили отпечаток на организацию системы административного управления. Существование Москвы и Московской области в качестве различных субъектов Российской Федерации и выполнение ими различной роли и функций, с одной стороны, и тенденция к их интеграции и объединению в рамках одного макрорегиона, с другой — создают противоречия в их интересах и вызывают сложности в выработке единой позиции в решении актуальных экономических задач. Проблемы экологии и вывоза мусора, гипертрофированной маятниковой миграции и транспорта, управления лесным хозяйством и водоснабжением, имеющие первостепенное значение для обоих субъектов Федерации, могут быть решены только на основе объединения административных усилий по разработке единой системы планирования развития данного макрорегиона.

Ключевые слова: водоснабжение, загрязнение, Москва, Московская область, население, регион, транспорт, экология

JEL: R11

В настоящее время Московскую область и Москву рассматривают как единый макрорегион. Границы Москвы неоднократно менялись, поглощая все большую территорию Московской области. В 2019 г. возможно дальнейшее увеличение ее территории, т.е. происходит как бы *вращение Москвы в Московскую область*.

Проблемы взаимодействия Московской области и Москвы

Сегодня на территории Московского региона, имеющего самую высокую плотность населения в стране, реально проживает почти 20 млн жителей. Там производится примерно треть ВВП России. Ежегодно столица и Область строят свыше 10 млн кв. м жилья. Такие исторически сложившиеся особенности развития представляют Москву и Московскую область как единую агломерацию с высокой степенью интеграции. Их связывают общая инфраструктура, системы водо-, энерго-, теплоснабжения, социальная, экономическая, политическая,

демографическая, социальная сферы и т.д., а также наличие общих проблем в этих сферах. Все это создает необходимость *реализации единой стратегии развития* данного макрорегиона, кооперации и координации действий для решения общих задач.

В то же время Москва и Московская область — два самостоятельных субъекта Федерации, имеющие разные администрации, статусы и задачи. Москва — столица, которая представляет Россию на мировой арене, активно участвует во внешнеэкономических и внешнеполитических связях, координирует единую стратегию развития и взаимодействие всех регионов страны. Московская область помогает Москве осуществлять ее функции, обслуживая столицу и играя роль дополняющей ее территории, поставщика трудовых и материальных ресурсов. Особенностью Московской области является неравномерность использования ее территории: в городах и поселениях, расположенных близко к Москве, больше плотность населения и инфраструктуры, более интенсивная экономическая деятельность, в то время как по мере удаления от Москвы ситуация обратная. В Московской области наблюдается асимметрия: скопление промышленности на востоке и наличие обширных лесопарковых зон и зеленых территорий на западе, которые используются Москвой в качестве рекреационных ресурсов.

С одной стороны, именно близость к Москве *способствует росту показателей Московской области*, которая по темпам социально-экономического развития занимает ведущее положение не только среди субъектов Центрального федерального округа, но и всей России, входит в число крупнейших регионов по промышленному и научному потенциалу, населению. Важными видами экономической деятельности Московской области являются обрабатывающие производства, сфера обеспечения электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха и сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство. Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) по видам экономической деятельности в январе — июле 2018 г. составил 294 534,9 млн руб., что говорит о достаточно успешной деятельности данного субъекта Федерации.

С другой стороны, *существуют различия* при сравнении ряда показателей Москвы и Московской области. Например, в Москве в среднем более высокие доходы населения, больше возможностей для развития деловых связей, реализации предпринимательской, финансовой, торговой, образовательной, научной деятельности и т.д.

Такие различия в роли и задачах Москвы и Московской области создают проблемы административного управления данного макрорегиона. Кроме того, вследствие расширения территории Москвы и поглощения ею ряда городов и поселений Московской области, остаются неясными административные, правовые и финансовые полномочия Москвы и Московской области по их управлению. Наличие различных интересов у администраций данных субъектов Федерации приводит к отсутствию координации и кооперации по важнейшим вопросам, несогласованности их экономической и инвестиционной,

социальной и демографической, финансовой и налоговой политики, недостаточной степени сотрудничества по вопросам управления человеческим капиталом и миграционной политики.

Таким образом, Москва и Московская область *недостаточно полно используют свой потенциал*, который мог бы иметь синергетический эффект в решении общих проблем.

Так, Москва обладает большими финансовыми, экономическими, научно-техническими и интеллектуальными, промышленными и инфраструктурными ресурсами, Московская область — земельными, трудовыми, сельскохозяйственными, природными ресурсами. Сочетание и совместное развитие и использование этих ресурсов могло бы повысить конкурентоспособность и экономическую активность всего данного макрорегиона в целом. Отсутствие же единства интересов и слаженного механизма лишь мешает эффективному решению проблем. Рассмотрим основные проблемы Московской области более подробно.

Проблема 1. Экология и вывоз мусора

Проблема экологии и мусорных свалок является одной из болезненных тем для Московской области. Ее решение *усугубляется недостатками административной системы*: в интересах администрации Москвы вывезти мусор за ее пределы, у администрации и органов власти Московской области нет четко выработанного подхода. Встречающиеся же нарушения законодательства (не редко при попустительстве и участии властей) зачастую даже носят выраженный коррупционный и криминальный характер.

На постоянный рост объемов мусора влияет и демографическая ситуация: Москва и Московская область — густонаселенные регионы.

Так, согласно оценке, численность постоянного населения Московской области на 1 января 2018 г. (см. табл. 1) свыше 7,5 млн чел. В весенне-летний период за счет увеличения численности населения Московской области до около 10 млн чел., происходит увеличение объема бытовых отходов как минимум на 40%. По данным 2016 г. в рассматриваемом субъекте Федерации ежегодно образуется порядка 9,3 млн т отходов производства и потребления.

Т а б л и ц а 1

Оценка численности постоянного населения Московской области на 1 января 2018 г. и в среднем за 2017 г. по муниципальным образованиям

Муниципальные образования	Численность населения на 1 января 2018 г.	Среднегодовая численность населения за 2017 г.
Всего по области	7 503 385	7 463 427
В том числе:		
городское	6 123 573	6 093 279
сельское	1 379 812	1 370 148

Источник: [1].

В соответствии с демографическим прогнозом Московской области до 2036 г., к этому времени планируется увеличение численности региона до около 8,7 млн чел. Причем планируется рост как городского, так и сельского населения (см. табл. 2). Соответственно, возрастет и объем отходов.

Т а б л и ц а 2

Демографический прогноз Московской области до 2036 г.* численности населения (на начало года)

Год	Все население, чел.	В том числе		В общей численности населения, в %	
		городское	сельское	городское	сельское
2018	7 508 764	6 137 394	1 371 370	81,7	18,3
2019	7 608 406	6 226 211	1 382 195	81,8	18,2
2020	7 700 459	6 308 970	1 391 489	81,9	18,1
2021	7 784 673	6 385 634	1 399 039	82,0	18,0
2022	7 861 172	6 456 312	1 404 860	82,1	17,9
2023	7 929 815	6 520 878	1 408 937	82,2	17,8
2024	7 992 932	6 581 674	1 411 258	82,3	17,7
2025	8 050 890	6 639 054	1 411 836	82,5	17,5
2026	8 108 023	6 695 652	1 412 371	82,6	17,4
2027	8 164 414	6 751 515	1 412 899	82,7	17,3
2028	8 220 241	6 806 784	1 413 457	82,8	17,2
2029	8 276 093	6 861 995	1 414 098	82,9	17,1
2030	8 332 779	6 917 843	1 414 936	83,0	17,0
2031	8 390 181	6 974 257	1 415 924	83,1	16,9
2032	8 448 367	7 031 323	1 417 044	83,2	16,8
2033	8 507 661	7 089 338	1 418 323	83,3	16,7
2034	8 568 455	7 148 658	1 419 797	83,4	16,6
2035	8 630 856	7 209 418	1 421 438	83,5	16,5
2036	8 695 014	7 271 735	1 423 279	83,6	16,4

* Перспективная численность населения Московской области до 2036 г. рассчитана Федеральной службой государственной статистики по среднему варианту прогноза от базы на начало 2017 г.

Источник: [2].

Кроме того, в дополнение к собственным отходам Московской области постоянным «поставщиком» мусора в данный субъект Федерации является и Москва. В таблице 3 представлены объемы твердых бытовых отходов, вывозимых различными компаниями-исполнителями из округов Москвы. Как видно из таблицы, объем вывезенных твердых бытовых отходов варьировался от 38 690,56 до 97 218,13 т.

Т а б л и ц а 3

Объемы твердых бытовых отходов, вывозимых из округов Москвы, 2018 г.

Округ	Исполнитель	Объем твердых бытовых отходов, т
Центральный административный округ	Эколайн	38 690,56
Северный административный округ	Эколайн	75 145,41
Северо-Восточный административный округ	Хартия	96 584,79
Восточный административный округ	Хартия	92 984,00
Юго-Восточный административный округ	МСК-НТ	77 108,46
Зеленоградский административный округ	МСК-НТ	18 410,13
Юго-Западный административный округ	МКМ-Логистика	97 218,13
Западный административный округ	МКМ-Логистика	66 409,11
Северо-Западный административный округ	СпецТранс	54 787,00

Источник: [3].

Московская область занимает одно из первых мест в Российской Федерации по объему образования и захоронения отходов. В Подмосковье есть сортировочные и отходоперерабатывающие производства, но они не справляются со всем объемом мусора (объем накопления только бытовых отходов уже превысил 120 млн т и продолжает интенсивно увеличиваться).

Для решения проблемы мусора были представлены программы и схемы.

В начале 2010 гг. была разработана *долгосрочная целевая программа* Московской области «Утилизация и обезвреживание отходов производства и потребления в Московской области на 2012–2020 годы». Общий объем средств, направляемых на реализацию мероприятий в рамках данной программы — 16 552 840,1 тыс. руб. Основная цель программы — обеспечение экологической безопасности и предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на окружающую среду и здоровье человека, вовлечение отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья в интересах устойчивого развития Московской области [4].

В 2012 г. С. Шойгу получил данную программу от А.Л. Романовича, который на тот момент являлся депутатом Государственной Думы от Московской области. Впоследствии она была передана исполняющему обязанности губернатора А. Воробьеву. Однако ее реализация фактически так и не началась. Иногда осуществляются отдельные разрозненные проекты, но «системного серьезного подхода, в перспективе обещающего окончательное решение проблемы, так и не видно» [5].

В качестве еще одной меры по решению данной проблемы можно назвать *территориальную схему обращения с отходами*.

Правительством Москвы было опубликовано Постановление от 9 августа 2016 г. № 492-ПП «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» [6]. Данная схема раскрывает данные об объемах мусора в жилом секторе Москвы в течение одного года (4 553 054 т, или 23 505 700 куб. м коммунальных отходов в год). При этом 83% от этого количества попадает на захоронение. Новый закон призван уменьшить эту цифру до 40% до 2025 г. [6].

Территориальная схема была проанализирована несколькими экспертными советами, каждый из которых заявил о наличии существенных недочетов.

Так, по мнению В. Жукова, члена совета при Совете Федерации по аграрной политике и природопользованию и общественного совета Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, базовые проблемы территориальной схемы следующие. Прежде всего именно на Подмоскovie ложится основная нагрузка по утилизации мусора, вывозимого из Москвы. «Москва генерирует порядка 20% мусора всей страны. В ее схеме указано, что отходы в объеме 44 млн т в год удаляются в субъекты Федерации. Мы понимаем, что имеются в виду соседние территории, т.е. Подмоскovie. Первоначально предполагалось, что схемы Москвы и Московской области должны коррелировать друг с другом. На сегодняшний день такого взаимодействия не произошло» [7].

Другой проблемой, по мнению В. Жукова, является несоответствие данной схемы нормам Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» и соответствующего постановления правительства, по которому с 1 января 2017 г. запрещено захоронение некоторых видов отходов, содержащих полезные фракции. «Это упаковка, пластик, стекло, лом черных металлов, макулатура и прочие отходы. Такие отходы составляют до 60% твердых коммунальных отходов. Территориальная схема Подмоскovie предполагает создание мощностей, которые позволят извлекать из мусора полезные фракции, до 2019 г. Пока их не существует» [7].

Представитель Министерства экологии и природопользования Московской области видит решение проблемы в модернизации и повышении эффективности работы мусорообработывающего оборудования. По его мнению, «в ближайшие годы подлежат закрытию 12 опасных полигонов. Вместо 39, как это было в 2013 г., к 2019 г. останется 13 объектов. Все они будут представлять собой современные высокотехнологичные комплексы по утилизации отходов — с мусоросортировкой и вторичной переработкой» [8].

За внедрение новых технологий высказывается и губернатор Московской области А. Воробьев. По его словам, «Московская область первая в стране введет такой стандарт, который будет предполагать уникальные современные технологии утилизации, переработки и захоронения мусора». Необходимость повышения эффективности переработки мусора подчеркивает и президент Российской экологической

академии, председатель Центрального совета Всероссийского общества охраны природы, член-корр. РАН В. Грачев: «Все, что подлежит переработке, необходимо переработать. Та часть отходов, которую невозможно переработать или повторно использовать, должна подвергаться термической обработке» [9].

Альтернативным вариантом по решению проблемы является предложение о *вывозе мусора в Архангельскую область*.

На этот проект Москва предлагает выделить 10,5 млрд руб. В течение двадцати лет планируется вывоз до 500 тыс. т твердых бытовых отходов. Для реализации проекта в Архангельской области планируется создание экотехнопарка «Шиес», а в Москве — создание специального экокластера на базе Люберецких очистных сооружений, строительство и ввод в эксплуатацию которых запланированы на 2018–2020 гг. Против реализации данного проекта выступила часть жителей Архангельской области, организовав протестные акции. Для урегулирования протестов губернатор Архангельской области И. Орлов планирует «представить проект в публичной сфере и рассказать, о чем именно идет речь» [10].

Тем не менее данный проект вызвал неприятие не только ряда жителей, но и лидера партии «Альянс Зеленых» А. Закондырина, заявляющего следующее: «В этой связи у меня всего лишь один вопрос: если у мэрии Москвы есть свободные 10 млрд руб. и понимание, каким образом можно безопасно сортировать, перерабатывать и утилизировать отходы, почему они до сих пор не смогли построить ни одного современного предприятия в столичном регионе? Без содержательного ответа на этот вопрос всерьез относиться к подобным проектам не стоит, и тем более не стоит переходить к практической реализации подобных инициатив» [11].

Таким образом, однозначного, согласованного решения проблемы вывоза мусора из Москвы и разгрузки мусорных полигонов Московской области, которое устраивало бы всех, *еще не найдено*. По нашему мнению, необходимо сконцентрировать усилия в сфере модернизации и повышения эффективности использования мусороперерабатывающего оборудования наряду с введением отдельного сбора и последующей переработки мусора. Также необходимо объединение административных ресурсов Москвы и Московской области для совместного решения проблемы вывоза и утилизации для всего макрорегиона в рамках единой системы планирования его развития.

Проблема 2. Гипертрофированная маятниковая миграция

Второй проблемой, обостряющей транспортную проблему, является *ежедневная миграция трудовых ресурсов* в Москву и обратно.

Особенно сложной ситуация становится в летние месяцы, когда многие москвичи живут на дачах. Автомобили жителей области создают дополнительную нагрузку на московские дороги, городские парковки. По мнению министра транспорта Московской области Михаила Олейника, «выделяется четыре основных фактора, влияющих на дефицит парковочных мест: скопление машин у крупных пересадочных узлов

общественного транспорта, нехватка парковки во дворах кварталов плотной жилой застройки, центры притяжения трафика — торговые центры, административные здания и т.д. Четвертый тип встречается реже — это скопления спецтранспорта, такого как большегрузные автомобили, маршрутки, такси» [12].

Московская область занимает первое место по плотности автодорог и железнодорожных путей в России; общая протяженность автомобильных дорог общего пользования — 30,8 тыс. км. Объем перевозок пассажиров транспортом общего пользования составляет примерно 885 млн чел. в год. В данном субъекте Федерации 2350 маршрутов пассажирского транспорта протяженностью 61 тыс. км [13].

Большая нагрузка ложится и на общественный транспорт. В *таблице 4* представлена работа пассажирского автомобильного транспорта общего пользования в январе — августе 2018 г. За этот период автобусами (маршрутными таксомоторами) юридических лиц было перевезено 362 825 тыс. пассажиров, только в августе 2018г. — 46 395,3 тыс. пассажиров.

Т а б л и ц а 4

Работа пассажирского автомобильного транспорта общего пользования в январе — августе 2018 г.

	Август 2018 г.	Август 2018 г. в % к августу 2017 г.	Январь — август 2018 г.	Январь — август 2018 г. в % к январю — августу 2017 г.
Перевезено пассажиров автобусами (маршрутными таксомоторами) юридических лиц, тыс. чел. — всего	46 395,3	102,3	362 825,0	99,1
В том числе:				
организациями, не относящимися к субъектам малого предпринимательства	43 319,3	100,7	340 725,5	98,2
организациями — субъектами малого предпринимательства	3076,0	132,4	22 099,5	115,5
Пассажирооборот автобусов (маршрутных таксомоторов) юридических лиц, тыс. пасс. км — всего	640 885,7	105,7	4 811 633,5	102,3
В том числе:				
выполненный организациями, не относящимися к субъектам малого предпринимательства	520 586,3	97,7	3 972 195,4	95,2
выполненный организациями — субъектами малого предпринимательства	120 299,4	163,3	839 438,1	157,6

Источник: [14].

По оценке Министерства транспорта Московской области, в 2018 г. в Московской области зарегистрировано более 2 млн личных автомобилей; на личных автомобилях совершается около 600 млн поездок в год.

Поток легкового транспорта в часы пик на въезде в Москву составляет 673 тыс. автомашин. Действующие же вокзалы и станции:

- рассчитаны на малый пассажиропоток;
- слабо интегрированы с платформами и городом;
- малопригодны для формирования на их базе полноценных ТПУ [13].

Кроме прочего, транспортная инфраструктура, и прежде всего автомобильный транспорт, негативно влияет на экологическое состояние территории и природные ландшафты [15, с. 116]. Массовый выезд жителей Москвы и Подмосковья на природу в выходные в Московскую область создает дополнительные транспортные проблемы (пробки и т.д.) и способствует загрязнению лесных массивов, полей, парков (зачастую люди оставляют после себя горы мусора).

К числу основных инфраструктурных проблем Московской области относятся, во-первых, недостаточные провозные и пропускные способности автомобильных и железных дорог (перегружено на 20%).

Во-вторых, несоответствие нормативным требованиям 70% автомобильных дорог.

В-третьих, отсутствие путепроводов и переходов в местах пересечения железных дорог (минимальная потребность: 40 путепроводов, 33 перехода).

В-четвертых, отсутствие инфраструктуры, обеспечивающей интермодальность пассажирского транспорта (потребность: строительство 16 ТПУ и перехватывающих парковок на 80 000 машино-мест).

Ситуацию усугубляют транспортные проблемы, в числе которых прежде всего следует выделить: ухудшение транспортной доступности; снижение безопасности дорожного движения (смертность от ДТП — 24,3 чел. на 100 тыс. населения); низкий уровень качества таксомоторных услуг (отсутствие единых требований к транспортным средствам и перевозчикам); устаревший и изношенный подвижной состав (износ 50% подвижного состава) [16].

Разработанная государственная программа «Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса на 2014–2018 годы» и Постановление о внесении изменений в Государственную программу Московской области от 5 октября 2016 г. «Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса» [17] привели к реализации и финансированию ряда подпрограмм и нескольким позитивным изменениям и улучшениям. По мнению губернатора Московской области А. Воробьева, «все эти годы мы особое внимание уделяли дорожному строительству. Чтобы разгрузить многочасовые пробки перед шлагбаумами, мы, как обещали, построили при поддержке президента 21 путепровод» [18]. Однако существует и иное мнение, согласно которому транспортная сеть области фактически не получила развития, несмотря на намерения строить легкое метро [19].

Реализация программы не смогла полностью решить транспортную проблему области. Это привело к разработке новой программы Московской области «Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса на 2017–2021 годы» [20]. Ее цель — развитие современной и эффективной транспортной системы Московской области,

обеспечивающей комфортные условия жизнедеятельности населения, ускорение товародвижения. Ряд показателей данной программы представлен в *таблице 5*. В частности, планируются закупка новых автобусов (622 в 2021 г.), пилотные маршруты электробусов (825 в 2021 г.), увеличение количества маршрутов (125 в 2021 г.), выпуск транспортных карт (1200 в 2021 г.) и создание транспортно-пересадочных узлов (1407 в 2021 г.).

Т а б л и ц а 5

**Показатели программы Московской области
«Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса
на 2017–2021 годы»**

Показатели	2017	2018	2019	2020	2021
Приобретение автобусов, работающих на маршрутах регулярных перевозок по регулируемым тарифам Московской области, ед.	475	433	546	616	622
Создание транспортно-пересадочных узлов	3 301	10 343	16 645	9 930	1 407
Увеличение количества маршрутов, обслуживаемых по регулируемым тарифам перевозчиками негосударственных форм собственности, ед.	121	122	123	124	125
Доля поездок, оплаченных с использованием единых транспортных карт, в общем количестве оплаченных пассажирами поездок на конец года, в %	61,0	62,0	63,0	64,0	65,0
Количество единых транспортных карт, находящихся в обращении, тыс. ед.	1000	1100	1150	1200	1200
Повышение транспортной мобильности населения на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и железнодорожном транспорте пригородного сообщения, пасс. км на 1 чел. в год	1897,8	1925,2	1968,9	2013,6	2059,4
Организация пилотных маршрутов с использованием электробусов	663	455	765	770	825

Источник: [20].

В государственной программе 2017–2021 гг. запланирован ряд подпрограмм. В то же время, как подчеркивает руководитель Центра развития региональной политики И. Гращенко, «развитие транспортной инфраструктуры в Московской области, например, невозможно без ее развития в Москве... как показала практика, граница между Москвой и областью по-прежнему создает барьеры» [19]. В 2018 г. было подписано соглашение о сотрудничестве между правительством Москвы и правительством Московской области о стратегическом развитии Московского региона, предусматривающее взаимную интеграцию интеллектуальных транспортных систем, развитие пригородных железнодорожных пассажирских перевозок, а также создание и развитие московских центральных диаметров [21].

По нашему мнению, программа 2017–2021 гг. принесет ряд улучшений. Однако необходимо комплексное развитие транспортной системы на основе объединения административных ресурсов Москвы и Московской области в рамках единой системы развития всего макрорегиона. Важным направлением должно стать развитие общественного транспорта, включая обновление автобусного парка. При этом создание и введение в эксплуатацию новых станций и продление существующих линий метро и МЦК, построение московских центральных диаметров также способно положительно сказаться на решении проблем Московской области и частично разгрузить пассажиропоток в часы пик, когда большое количество людей из Московской области едет на работу в Москву или возвращается обратно домой. Объединение административных ресурсов Москвы и Московской области должно способствовать созданию комфортной системы жизни, равных условий в областных центрах, которые окружают данный макрорегион.

Проблема 3. Конфликт интересов по лесному хозяйству

Еще одна важная проблема – *состояние лесозащитной полосы*.

Если для Москвы лесозащитная полоса — действительно важнейший экологический фактор устойчивости города, то для области, по общему мнению, — это зона максимального развития региона (т.е. здесь интересы Москвы и области приобретают противоположные векторы).

Как заявлял мэр Москвы Ю. Лужков, *столичные власти не доверяют Московской области* в решении вопросов, связанных с функционированием лесозащитной зоны вокруг столицы. По его данным, лесозащитная полоса вокруг города была создана в 60-х гг. прошлого века и составляла порядка 180 тыс. га зеленых насаждений. После того как в 90-х гг. был принят закон о местном самоуправлении, строительство дачных участков в лесозащитной полосе приняло большие масштабы. «У лесозащитной полосы Москвы уже отобрано порядка 200 га. Между тем для разрастающегося города вопросы экологии являются очень важными», — отмечал Ю. Лужков [22].

В настоящее время в лесопарковый защитный пояс Москвы входят 15 городов, а также поселки городского типа и сельские населенные пункты непосредственно окружающих Москву районов Московской области. На количество и состояние деревьев лесозащитной полосы Московской области влияют природные факторы. Самый большой поражающий фактор — это эпидемия короеда-типографа. Начиная с 2010 г. короеды в течение последующих двух лет испортили 74 тыс. га подмосковного леса. Для уничтожения короеда, в соответствии Планом проведения санитарно-оздоровительных мероприятий в лесном фонде, направленных на борьбу с короедом типографом на 2014–2018 гг., был разработан комплекс мероприятий [23]. Согласно информации председателя Комитета лесного хозяйства Московской области И. Советникова, начиная с 2013 г. был проведен ряд мероприятий, позволивших восстановить 99,7% леса [24].

По нашему мнению, для эффективного решения проблем лесозащитной полосы *необходима разработка комплексной программы* на основе объединения административных ресурсов Москвы и Московской области. Первостепенным должен стать вопрос экологии и сохранности лесов.

Проблема 4. Качественное водоснабжение

Четвертой проблемой является *качество воды*.

Вопрос водообеспечения в Московской области стоит довольно остро. По данным Ассоциации водоснабжения и водоотведения Московской области, на территории данного субъекта Федерации эксплуатируется 2560 водозаборных узлов. Основными источниками хозяйственно-питьевого водоснабжения в регионе являются подземные водоносные горизонты, которые обеспечивают 87% от суммарного объема водопотребления. Обеспеченность населения данного субъекта Федерации питьевой водой из централизованных источников составляет в городских поселениях 95%, в сельских населенных пунктах — 60% [25].

Всего в области эксплуатируется 1410 канализационных насосных станций, 637 комплексов очистных сооружений, из них 78 комплексов расположены в городах и крупных поселках Московской области. Большинство сооружений построены более 30–40 лет назад и используют технологию биологической очистки сточных вод. Физический износ оборудования на таких сооружениях составляет около 60% [25].

Подземные воды подвержены естественным, биологическим, химическим загрязнениям, загрязнениям продуктами разложения свалок твердых бытовых отходов. К примеру, грунтовые воды многих районов Подмосковья избыточно насыщены солями железа и марганца. Этим объясняется неприятный металлический привкус, желтоватый цвет и специфический «железный» запах [26]. При загрязнении подземных вод продуктами разложения свалок твердых бытовых отходов особую опасность представляет собой жидкий фильтрат.

Для решения проблем качества воды была разработана долгосрочная целевая программа Московской области «*„Чистая вода“ Подмосковья на 2013–2020 годы*» [27]. Цель программы — предоставление населению Московской области услуг водоснабжения и водоотведения нормативного качества и в необходимом количестве.

В настоящее время отмечаются некоторые позитивные сдвиги в этом направлении.

Так, согласно информации заместителя Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации А. Чибиса, «Московская область за последние несколько лет очень серьезно продвинулась в решении застарелых проблем в водоснабжении. На территории Московской области открываются новые станции водоочистки, а также реализуются масштабные проекты в этой сфере, и жители Подмосковья начинают употреблять качественную питьевую воду. В России планируют реализовать проект «Чистая вода», в рамках которого у 99% городского населения России будет чистая питьевая вода к концу 2024 г.» [28]. По сообщению вице-губернатора Московской области Д. Пестова, в данном субъекте Федерации продолжаются ра-

боты по развитию Восточной системы водоснабжения: с начала 2018 г. в Московской области построено и реконструировано 40 водозаборных узлов, что позволило улучшить качество водоснабжения еще 68 тыс. чел. [29]. По информации председателя столичного городского отделения Всероссийского общества охраны природы Э. Расулмухамедова, «в Подмоскowie и Москве в последнее время проводится масштабная работа для улучшения качества воды — это важное направление работы для оздоровления экологической обстановки в регионе» [30].

Согласно результатам программы Московской области «„Чистая вода Подмоскowie” на 2013—2020 годы», по сравнению с 2013 г. число жителей данного субъекта, которым поступала недоброкачественная вода, сократилось более чем в три раза.

Так, если в 2013 г. качественной водой не были обеспечены 1,5 млн жителей региона, то в 2018 г. — только 400 тыс. чел. По итогам 2017 г. доля населения, обеспеченного доброкачественной питьевой водой из централизованных источников, составила 93%, а в 2018 г. этот показатель должен составить 94% [31]. В 2018 г. губернатор Московской области А. Воробьев и мэр Москвы С. Собянин подписали Соглашение о сотрудничестве в целях обеспечения жителей Московского региона чистой питьевой водой [32]. Соглашение предполагает проведение совместных мероприятий по улучшению качества воды [21].

Тем не менее проблема водоснабжения Московской области полностью еще не решена. По нашему мнению, ее можно решать только комплексно для Московской области и Москвы. Это связано с высокой степенью их интеграции и наличием общих проблем. Необходимо тесное взаимодействие администраций двух данных субъектов Федерации, выработка общего плана развития.

* * *

Как мы попытались показать, несмотря на наличие ряда соглашений, программ и проектов, направленных на решение рассмотренных в статье проблем Московской области, они остаются нерешенными. Причины кроются:

- в качестве взаимодействия администраций Москвы и Московской области в этих сферах;
- в отсутствии согласованности и общей стратегии развития;
- в различии интересов, тормозящих эффективное развитие Московской области.

Поэтому только *разработка и реализация единой системы планирования развития региона* на основе сотрудничества двух субъектов Федерации будет способствовать динамичному развитию Московской области. Единая система планирования стратегического развития должна основываться на понимании необходимости оптимального сочетания ресурсов Москвы и Московской области. При этом оба субъекта Федерации должны рассматриваться *как единый макрорегион*, а их администрации — как единое целое. Только такой подход может обеспечить конструктивное взаимодействие и эффективное решение существующих социально-экономических проблем.

Список литературы

1. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Московской области. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/ru/statistics/, по табл. 1: Население, 05.04.2018, Оценка численности постоянного населения Московской области на 1 января 2018 г. и в среднем за 2017 г. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/resources/c7954d80450b9e608f41afde4cdebd4f/%D0%9E%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0+%D1%87%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8+%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F+%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9+%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8+%D0%BF%D0%BE+%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D1%8E+%D0%BD%D0%B0+1+%D1%8F%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8F++2018+%D0%B3.doc
2. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Московской области. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/ru/statistics/, по табл. 2: Население, 23.01.2018, Демографический прогноз Московской области до 2035 г. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/resources/d7d47c80442ea57c8a80bbfa17e1e317/%D0%94%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%BE%D0%B7+%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9+%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8+%D0%B4%D0%BE+2035+%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0.doc
3. Портал открытых данных правительства Москвы. URL: <https://data.mos.ru/opendata/2253>
4. Постановление Правительства Москвы от 7 февраля 2012 г. № 144/5 «Об утверждении долгосрочной целевой программы Московской области „Утилизация и обезвреживание отходов производства и потребления в Московской области на 2012—2020 годы”» (утратило силу с 01.01.2014 г. на основании Постановления Правительства Московской области от 27 декабря 2013 г. № 1158/57).
5. Подмоскowie: долгий путь к решению проблемы с утилизацией ТБО // ТАСС. Москва. 23 ноября 2016. URL: <http://mosobl.spravedlivo.ru/005142691.html>
6. Постановление Правительства Москвы «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами». URL: https://www.mos.ru/upload/documents/docs/10082016_64-02-939_16_Sobyanin_SS_Birukov_PP.pdf
7. Экспертное мнение по Мусорным полигонам Подмоскowie. URL: <https://xn--blaknajbabphbx.xn--plai/news/ekspertnoe-mnenie-po-musornym-poligonam-podmoskovya.html>
8. Сжигание мусора на подмоскoвных заводах безопасно и нейтрализует даже диоксины. 24.01.2017. URL: <https://tass.ru/moskovskaya-oblast/3967306>
9. Благодаря разделному сбору мусора объем захоронения отходов можно сократить на треть. 27.04.2018. URL: <https://www.msk.kp.ru/daily/26824/3862281/>
10. Архангельской области пообещали 10 млрд руб. за прием московского мусора. URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/10/2018/5bc7abe39a79476afcb1bc55>
11. Мусорные миллиарды для московских чиновников. 23.10.2018. URL: <https://newsland.com/community/6701/content/musornye-milliardy-dlia-moskovskikh-chinovnikov/6522317>

12. Никитина Е. Интервью министра транспорта Московской области Михаила Олейника газете «Подмосковье сегодня». URL: <http://cbddmo.ru/news/intervyu-ministra-transporta-moskovskoy-oblasti-mikhaila-oleynika-gazete-podmoskove-segodnya/>

13. Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса. URL: <http://old.mt.aismo.ru/userdata/257055.pdf>

14. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Московской области. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/ru/statistics/, по табл. 3: Предпринимательство, 01.11.2018 Транспорт и связь в сентябрь 2018 г. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/resources/b4f7c980478f9ee58944fb6923df9336/9+%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%9D%D0%A1%D0%9F%D0%9E%D0%A0%D0%A2.docx

15. Крылов П.М. Современные транспортно-экологические проблемы городов Московской области и пути их решения // Вестник государственного областного университета. Серия: Естественные науки. 2017. № 4. С. 111–122.

16. Государственная программа «Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса на 2014–2018 гг.». URL: <http://mosreg.ru/seychas-v-rabote/gosudarstvennye-programmy/gosudarstvennaya-programma-moskovskoy-oblasti-razvitie-i-funkcionirovanie-dorozhno-transportnogo-kompleksa-na-2014-2018-gody>

17. Постановление Правительства Московской области от 5 октября 2016 г. № 714/36 «О внесении изменений в государственную программу Московской области „Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса”». URL: http://asup2.moinform.ru/upload/iblock/f4d/714_36%20%20%D0%BE%D1%82%2005.10.2016.pdf

18. Правительство Московской области. Официальный сайт. URL: <http://mosreg.ru/seychas-v-rabote/gosudarstvennye-programmy/gosudarstvennaya-programma-moskovskoy-oblasti-razvitie-i-funkcionirovanie-dorozhno-transportnogo-kompleksa-na-2014-2018-gody>

19. Гращенков И. Зайцева О., Петров Н. Московская область: рейтинг неудач. 10.04.2017. URL: <http://polit.ru/article/2017/04/10/mosobl/>

20. Постановление Правительства Московской области от 25 октября 2016 г. № 782/39 «Об утверждении государственной программы Московской области „Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса на 2017–2021 годы”». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/90283712>

21. Соглашение от 15 февраля 2018 г. № 31 между Правительством Москвы и Правительством Московской области о стратегическом развитии Московского региона. URL: <http://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/perechen-dogovorov-i-soglasheniy-mo/2018-god/14-03-2018-12-04-11-soglashenie-ot-15-02-2018-31-mezhdu-pravitelstvom>

22. Москва не доверяет Московской области в вопросах лесозащитной зоны вокруг столицы. URL: http://businesspress.ru/newspaper/article_mId_35_aId_398523.html (дата обращения: 30.10.2018).

23. План проведения санитарно-оздоровительных мероприятий в лесном фонде, направленных на борьбу с короедом типографом на 2014–2018 г. URL: <http://old.klh.mosreg.ru/userdata/286896.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).

24. Подмосковные леса восстановлены на 99,7%. 14.12.2017. URL: <https://ria.ru/eco/20171214/1510916669.html>

25. Состояние систем водоснабжения и водоотведения Московской области. URL: https://www.russfilter.ru/news/state_water_and_wastewater_systems_moscow_region/ (дата обращения: 30.10.2018).

26. Щеглова Е. Подземные воды Подмосковья: что мы пьем. URL: <https://www.kvartirazamkad.ru/magazine/podzemnye-vody-podmoskovya-chto-my-pem>

27. Об утверждении долгосрочной целевой программы Московской области

«„Чистая вода Подмосковья” на 2013–2020 годы». URL: <http://moscow-portal.info/2012/10/25/a158752.htm>

28. В Подмосковье произошел качественный прорыв в решении проблем с водоснабжением. 24.09.2018. URL: <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/minzhkhkh-v-podmoskove-proizoshel-kachestvennyy-proryv-v-reshenii-problem-s-vodosnabzheniem>

29. С начала 2018 г. в Московской области улучшено качество водоснабжения еще 68 тыс. человек. 26.10.2018. URL: <https://watermagazine.ru/novosti/vodosnabzhenie/21783-s-nachala-2018-goda-v-moskovskoj-oblasti-uluchsheno-kachestvo-vodosnabzheniya-eshche-68-tys-chelovek.html>

30. Вода в Московском регионе стала чище. 20.06.2018. URL: <https://mosregtoday.ru/eco/voda-v-moskovskom-regione-stala-chishe---ekspert-/>

31. Пыщечкин И. Завершение программы «Чистая вода» в Подмосковье: новые ВЗУ и итоги за 5 лет. 10.07.2018. URL: <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/realizaciya-programmy-chistaya-voda-v-moskovskoi-oblasti-v-2018-godu>

32. Губернатор Подмосковья и мэр Москвы подписали соглашение о повышении качества питьевой воды. 16.04.2018. URL: <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/organy/gubernator/vorobev-i-sobyanin-podpisali-soglashenie-o-povyshenii-kachestva-pitevoy-vody-1953>

DIRECTIONS OF THE SOLUTION OF THE MAIN ECONOMIC PROBLEMS OF MOSCOW REGION

Economic and historical features of the development of Moscow and the Moscow region have put their mark on the organization of the system of administrative management. The existence of Moscow and the Moscow Region as different subjects of the Russian Federation and the fulfillment by them of various roles and functions, on the one hand, and the trend towards integration and unification of Moscow and the Moscow Region within one macroregion, on the other hand, create contradictions in their interests and cause difficulties in developing a unified approach to the solution of actual economic tasks. The problems of ecology and garbage removal, hypertrophied pendulous migration and transport, forest resources' management and water supply, which are of paramount importance both for Moscow and for the Moscow region, can be solved only on the basis of combining administrative efforts designed to develop a unified planning system for the development of this macroregion.

Keywords: water supply, pollution, Moscow, Moscow region, population, region, transport, ecology

JEL: R11

Дата поступления — 19.10.2018 г.

ДАНИЛИНА Марина Викторовна

кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник лаборатории «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;

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

e-mail: Danilina.MV@rea.ru

DANILINA Marina V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Senior Scientific Researcher of the Laboratory “Research of the Monetary and Credit System and Analysis of Financial Markets”;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Danilina.MV@rea.ru.

Для цитирования:

Данилина М. Направления решения основных экономических проблем Московской области // Федерализм. 2018. № 4. С. 70–86.

Евгений КИСКИН

**ПЕРСПЕКТИВЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ
(МЕЖДУ ДОГМАТИКОЙ И ПРАГМАТИКОЙ)**

За последние три года число реализуемых в регионах России проектов инициативного бюджетирования выросло более чем в три раза, что свидетельствует об актуальности такой формы вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления. Однако такие практики развиваются в нашей стране в условиях отсутствия необходимого законодательного регулирования. В 2017–2018 гг. активно ведется дискуссия о необходимости законодательного закрепления инициативного бюджетирования и о пределах регуляторного воздействия на данную сферу. В статье обсуждается состояние практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации и перспективы его законодательного регулирования. С точки зрения теории законотворчества анализируются разработанные Минфином России проекты федеральных законов, направленные на регулирование отношений в сфере партисипаторного бюджетирования. С привлечением материалов законодательства субъектов Российской Федерации обосновывается вывод, что в условиях диспозитивного характера муниципально-правового регулирования в России законодательное закрепление инициативного бюджетирования необходимо только в том случае, если оно устанавливает обязательные для органов власти требования в соответствующей сфере и гарантии прав граждан на участие в бюджетном процессе.

Ключевые слова: вовлечение граждан, законы субъектов Российской Федерации, инициативное бюджетирование, местное самоуправление, местный бюджет, партисипаторное бюджетирование, софинансирование

JEL: H72, H76, H79

Практики инициативного или партисипаторного бюджетирования (*participatory budgeting*) достаточно распространены в мире и в наиболее общем виде предполагают активное вовлечение населения в определение направлений расходования части средств бюджета (чаще местного, но имеются и примеры реализации общенациональных программ [1]), а также в контроль за реализацией выбранных гражданами проектов.

В России первой практикой подобного рода стала программа поддержки местных инициатив, запущенная в 2007 г. в Ставропольском крае в рамках сотрудничества Минфина России и Всемирного банка [2].

По итогам прошедших десяти лет проекты инициативного бюджетирования (ИБ) в той или иной форме реализуются более чем в пятидесяти субъектах Федерации (в 2017 г. — в 43, в 2016 г. — в 27) [3, с. 4]. По данным Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, подготовленного Минфином России и Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России, в 2017 г. в 57 регионах на проекты, отобранные с участием граждан или с учетом их мнения, было направлено в общей сложности 14,5 млрд руб. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации оцениваются в объеме 7,7 млрд руб. (2016 г. — 5,1 млрд руб.). Общее количество проектов (включая те, реализация которых была продолжена в 2018 г.) достигло 15 942 единиц [3, с. 5].

Российские практики инициативного бюджетирования и их особенности

Упомянутый выше Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях аккумулирует сведения о наиболее успешных практиках ИБ в регионах России, что освобождает нас от их детального обзора. Вместе с тем полагаем необходимым упомянуть о некоторых из них, на наш взгляд, наиболее показательных с точки зрения как характеристики отечественной модели партисипаторного бюджетирования, так и социально-экономических эффектов ее внедрения. Пионер движения — Ставропольский край (с 2007 г.), в котором проекты ИБ помогли выровнять условия социально-экономического развития разных районов [4]. Другим лидером является Республика Башкортостан, где на софинансирование проектов, основанных на местных инициативах, из республиканского бюджета ежегодно выделяется более 300 млн руб. [5]. В Москве, в условиях мегаполиса, где сложно мобилизовать общественность с использованием очных процедур, разработаны свои формы гражданского участия — развивается интернет-голосование за предложенные проекты [6].

Интерес представляет программа «Народный бюджет», успешно реализуемая в Тульской области и ставшая лауреатом Всероссийского конкурса лучших практик и инициатив социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, проведенного Агентством стратегических инициатив [7]. Инициативы выдвигаются на собраниях граждан, там же определяются формы и объем софинансирования со стороны жителей и бизнеса. Проекты отбираются на конкурсной основе, для выявления мнения жителей активно используется интернет-голосование. Обращает на себя внимание и стоимость реализуемого проекта, которая может достигать 8 млн руб.¹

¹ Постановление Правительства Тульской области от 1 октября 2013 г. № 521 «Об утверждении Положения о проекте „Народный бюджет“ в Тульской области».

В Кировской области работа по поддержке «народного бюджета», строится иначе: в муниципалитетах создаются общественные бюджетные комиссии по распределению части средств местного бюджета на основе инициативных предложений жителей². Это, по сути, партисипаторное бюджетирование в классическом его понимании. Кроме того, в области действует также программа поддержки местных инициатив, направленная на софинансирование из областного бюджета инвестиционных проектов, выбранных и реализуемых при деятельном участии населения³.

Пермский край стал первым субъектом, принявшим закон об инициативном бюджетировании, в соответствии с которым в муниципальных образованиях формируются общественные комиссии, осуществляющие конкурсный отбор проектов для реализации за счет средств местного и краевого бюджетов. Кроме того, обязательное требование — финансовое участие жителей и бизнеса⁴. В 2017 г. из 462 поступивших заявок было отобрано 89 проектов, размер субсидий из бюджета Края составил 85,8 млн руб. [8].

В Республике Коми особенностями проекта «Народный бюджет» является интеграция в рамках нескольких государственных программ. Кроме того, наблюдается весьма широкий перечень направлений финансирования (развитие малого и среднего предпринимательства, культура, дорожная деятельность, физкультура и спорт, занятость населения, благоустройство, агропромышленный комплекс, этнокультурное развитие народов, проживающих на территории Республики Коми)⁵. Предполагается реализация небольших проектов в короткие сроки. Механизм отбора инициатив предусматривает привлечение граждан и к формированию перечня проектов, и к их реализации: он также позволяет создавать временные рабочие места⁶.

Как видим, регионами России за короткий срок накоплен *существенный опыт использования инструментов ИБ*. Необходимо подчеркнуть, что особенностью отечественных партисипативных программ является привлечение средств граждан и организаций к финансированию проектов, отобранных по результатам общественного обсуждения, либо их личное (трудовое) участие в реализации своих инициатив. По данным Минфина России, в 2017 г. софинансирование проектов ИБ населением и бизнесом — 1,1 млрд руб., что составляет примерно 13% от их общей стоимости (в 2016 г. — 0,7 млрд руб.) [3, с. 5].

² Постановление Правительства Кировской области от 24 февраля 2015 г. № 26/104 «О реализации проектов „Народный бюджет“, Распоряжение Правительства Кировской области от 28 апреля 2017 г. № 103 «Об утверждении перечня городских поселений Кировской области, прошедших в 2017 году отбор среди муниципальных образований Кировской области на право получения гранта на реализацию проекта „Народный бюджет“».

³ Постановление Правительства Кировской области от 6 декабря 2009 г. № 33/481 «О реализации проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области».

⁴ Закон Пермского края от 2 июня 2016 г. № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае».

⁵ Указ главы Республики Коми от 13 мая 2016 г. № 66 «О проекте „Народный бюджет“ в Республике Коми».

⁶ Постановление Правительства Республики Коми от 20 мая 2016 г. № 252 «О мерах по реализации Указа главы Республики Коми от 13 мая 2016 г. № 66 «О проекте „Народный бюджет“ в Республике Коми».

Очевидно, что основным фактором, обусловившим эту особенность, является *хронический дефицит региональных и местных бюджетов*. Но есть и иные предпосылки активного привлечения средств (труда) населения.

Во-первых, практика солидарного финансирования не нова для России — она имеет определенные исторические корни. По мнению отдельных экспертов, различные формы самообложения известны едва ли не с первых веков существования Российского государства [9, с. 222]. Весьма продуктивен был опыт земств, в основе организации которых также лежала идея личного участия в решении местных проблем [10, с. 26]. Даже в годы советской власти, когда добровольные финансовые вложения в силу административного характера экономики превратились в подобие налогов [9, с. 223], активно использовалось коллективное трудовое участие в обустройстве среды для жизни.

Во-вторых, личное финансовое или трудовое участие позволяет преодолеть растущее отчуждение граждан от власти, вернуть муниципалитету характер территориального коллектива, общины, избежать формирования психологии иждивенчества, а также стимулирует более ответственное отношение жителей к созданию и поддержанию комфортной среды для жизни (именно объекты благоустройства лидируют среди проектов ИБ).

В ходе опроса, проведенного в 2016 г. Минфином России, 10 субъектов Федерации назвали актуальной проблему низкого уровня заинтересованности и вовлеченности граждан в бюджетный процесс [11, с. 111]. Поэтому проекты ИБ, помимо прочего, призваны через совместное решение повседневных задач *повысить уровень гражданской активности*.

Законодательное закрепление ИБ: вариант императивного регулирования (первый проект Минфина России)

Еще одной особенностью российской модели партисипаторного бюджетирования является его активное развитие в течение десяти лет в качестве практики *extra legem*, т.е. без специального законодательного закрепления прежде всего на федеральном уровне. Сказанное не означает полного отсутствия регулирования; оно осуществляется в основном подзаконными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в т.ч. программными документами). При этом региональные и местные власти адаптировали к нуждам ИБ существующие правовые формы.

Такая ситуация, с одной стороны, позволила сформироваться множеству разнообразных моделей ИБ, отвечающих местным условиям. Однако, с другой стороны, внедрение партисипаторных подходов полностью зависело от усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Ситуация стала меняться с началом реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды». С 2017 г. из федерального бюджета выделяются значительные средства на благоустройство территорий муниципальных образований, т.е. на решение

вопросов местного значения. При этом в качестве условия получения федеральных субсидий закреплена обязанность регионов и муниципалитетов обеспечить активное вовлечение жителей в развитие благоустройства, в обсуждение и выбор объектов, финансируемых в рамках приоритетного проекта, а также их трудовое или финансовое участие⁷. Таким образом, реализация приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» вывела практики ИБ на общероссийский уровень, что, в свою очередь, стимулировало дискуссию о необходимости их законодательного закрепления.

Результатом обсуждения данной темы на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации 5 августа 2017 г. в Кирове стало поручение главы государства Правительству Российской Федерации представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих определение правовых основ инициативного бюджетирования, а также наделение органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей реализации такого бюджетирования [12].

Во исполнение указанного поручения Минфином России был подготовлен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», обсуждение которого состоялось на площадке Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам 18 июля 2018 г. [13].

В обобщенном виде содержание представленного законопроекта сводится к следующему.

Первое. В Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) предлагается внести изменения, вводящие новую форму непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления — инициативные проекты, предусматривающие реализацию мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части.

Второе. Инициативный проект вправе предложить граждане, обладающие избирательным правом (на собрании или конференции, в рамках осуществления территориального общественного самоуправления, на публичных слушаниях по проекту местного бюджета, посредством специального сайта в сети «Интернет»), а также староста сельского населенного пункта.

Третье. Инициативный проект должен получить поддержку большинства жителей муниципального образования или иной территории проживания граждан, в интересах которых предлагается реализовать проект.

⁷ Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 169.

Четвертое. Получивший поддержку проект должен быть рассмотрен местной администрацией, которая в течение 30 дней со дня его поступления принимает решение поддержать инициативный проект и продолжить работу с ним либо вернуть проект его инициаторам с указанием причин отказа.

Пятое. Финансирование инициативных проектов граждан, осуществляется за счет средств местного бюджета, а также привлечения целевых инициативных платежей, добровольно уплачиваемых гражданами и организациями. Отдельно предлагается установить правовой режим указанных платежей [14].

Таким образом, разработчики законопроекта решили не множить сущностей, не описывать ИБ как самостоятельный правовой институт, а *использовать устоявшуюся конструкцию* форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ). На первый взгляд, такое решение выглядит вполне логичным: имеются теоретически проработанные и апробированные на практике правовые формы, с помощью которых ИБ может быть нормативно описано.

Такой методологический подход, традиционный для российского законодателя, можно определить как *формально-юридический* или *юридико-догматический*, причем термин «догматика» здесь не имеет негативной коннотации, а обозначает совокупность основополагающих правовых категорий, конструкций, отражающих исторически и культурно обусловленный тип мышления юристов.

Но если правоведам-ученым позволено быть идеалистами, то увлечение законодателя идеальными, оторванными от жизни правовыми формами должно иметь известные пределы, иначе произойдет превращение законодательства в замкнутую систему, которая утрачивает свое социальное предназначение — упорядочивать социальные взаимосвязи. Иными словами, законодатель должен быть прагматиком, опираться на анализ фактической ситуации, чтобы преобразовывать ее в требуемом направлении.

С учетом этого попробуем применить телеологический подход и оценить, насколько механизм юридического регулирования ИБ, предложенный указанным выше законопроектом, *адекватен* той цели, которая пред ним ставится. Согласно пояснительной записке, ожидаемым результатом действия проектируемых норм видится укрепление роли местных сообществ в принятии бюджетных решений и развитии общественной инфраструктуры, повышение эффективности решения проблем местного значения за счет вовлечения граждан в принятие бюджетных решений.

Во-первых, законопроект существенно *ограничивает сферу реализации инициативных проектов*. Предполагается, что они могут выдвигаться исключительно в целях решения вопросов местного значения. Однако в соответствии с законом органы местного самоуправления имеют право решать ряд вопросов, не относящихся к вопросам местного значения. Например, учреждать музеи и создавать условия для развития туризма, содействовать национально-культурному развитию народов Российской

Федерации⁸. По смыслу законопроекта для решения указанных вопросов инициативные проекты не могут реализовываться, хотя данные сферы могут быть очень важными для жителей муниципальных образований, например, исторических городов.

Во-вторых, законопроект содержит важное требование о необходимости *поддержки инициативного проекта населением* муниципального образования или его частью. При этом он предполагает исчерпывающий перечень форм такой поддержки:

- собранием или конференцией граждан, в т.ч. осуществляющими территориальное общественное самоуправление;
- публичными слушаниями по проекту местного бюджета;
- старостой сельского населенного пункта;
- использованием официального сайта органа местного самоуправления в сети Интернет или иной муниципальной информационной системы.

Практики инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации, в частности при реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», предусматривают более широкую палитру средств общественной поддержки проектов, в т.ч. общественные комиссии, общественные обсуждения, сбор подписей и пр.

Таким образом, принятие законопроекта в предложенной редакции может привести к потере ряда практик инициативного бюджетирования, поскольку во многих случаях предложенные механизмы общественного одобрения проектов могут оказаться сложными и излишне заформализованными.

В-третьих, как мы ранее указывали, в ряде регионов, например в Кировской области, параллельно действует несколько программ инициативного бюджетирования с разными правилами выдвижения и общественного одобрения проектов. В то же время законопроект предполагает *единый порядок выдвижения и подготовки инициативных проектов* граждан. Этот порядок предлагается устанавливать нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Однако не всегда такой порядок может быть универсальным. Например, подходы, используемые при реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», могут отличаться от подходов, применяемых в случае проектов поддержки капитального ремонта жилых домов, являющихся памятниками истории и культуры. В одних случаях может быть применен заявительный принцип поддержки проектов органами местного самоуправления, в других — конкурсный отбор.

В-четвертых, законопроектом предполагается, что инициативный проект должен получить поддержку большинства жителей муниципального образования или иной территории проживания граждан, в интересах которых предлагается реализовать инициативный проект.

⁸ Ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Подобная норма является неопределенной по своему содержанию и может вызвать споры в ходе ее применения на практике.

Например, не понятен принцип определения территории, большинство жителей которой должны поддержать проект для его дальнейшего рассмотрения. Как определить, в интересах какого числа жителей будет построена спортивная площадка: одного соседнего дома, группы домов или всего микрорайона? В данном случае поддержка какой группы граждан будет считаться поддержкой большинства? Такая неопределенность может давать повод для формального отказа в рассмотрении проекта.

Данное положение может затруднить участие территориального общественного самоуправления в выдвижении проектов. По закону для правомочности собрания или конференции в целях осуществления территориального общественного самоуправления достаточно обеспечить представительство не менее одной трети жителей соответствующей территории.

Еще один нюанс в том, что, согласно законопроекту, инициативный проект могут предлагать лишь граждане, обладающие избирательным правом. В то же время Федеральный закон № 131-ФЗ допускает участие в осуществлении территориального общественного самоуправления лиц, достигших шестнадцатилетнего возраста. Здесь явное противоречие.

Проект вводит жесткое требование поддержки именно большинства населения территории. Для крупных территорий такое требование является трудновыполнимым.

Кроме того, такое требование является непропорциональным в отношении иных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Например, для выдвижения правотворческой инициативы граждан необходима поддержка группой граждан, численность которой не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом⁹.

В-пятых, поскольку законопроект включает инициативные проекты в число форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, то субъекты Российской Федерации смогут осуществлять нормативное регулирование в этой сфере только в случаях, прямо установленных Федеральным законом № 131-ФЗ (об этом гласит ч. 1 ст. 6 данного Закона).

В предложенной редакции законопроект такого права субъектам Российской Федерации не предоставляет. Однако финансирование инициативных проектов может, в частности, осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

В-шестых, согласно законопроекту, в случае если гражданами представлено несколько инициативных проектов, по которым местной администрацией может быть принято положительное решение, местная администрация проводит конкурсный отбор наиболее целесообразного из них с участием населения. Таким образом, законопроект не остав-

⁹ Ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ляет местной администрации право поддержать несколько проектов, не проводя конкурс, даже если у администрации есть такая возможность.

И наконец, очень важным положением законопроекта является выделение инициативных платежей как отдельного вида доходов местного бюджета и установление их строго целевого характера в качестве исключения из принципа совокупного покрытия расходов бюджета.

Законопроект предусматривает лишь один механизм финансирования инициативных проектов — аккумулярование средств в местном бюджете и их последующее расходование на реализацию проекта. Однако такой способ финансирования имеет свои сложности в части обязательного применения законодательства о контрактной системе в сфере закупок; он предполагает поступление имущества, созданного в ходе реализации проекта, в муниципальную собственность с последующей обязанностью муниципалитета нести расходы на его содержание.

Однако практики ИБ в регионах знают и иной, не менее эффективный способ финансирования — путем предоставления бюджетных субсидий юридическим лицам, уполномоченным инициаторами проекта (например, территориальному общественному самоуправлению, товариществу собственников жилья и т.д.). В такой ситуации жители более ответственно относятся к результату реализации проекта, так как соответствующие объекты поступает в общую собственность или в собственность уполномоченной ими организации с соответствующим распределением бремени его содержания.

Таким образом, видим, что попытка вписать практики ИБ в классические категории муниципального права (участие только дееспособных лиц, принцип большинства и др.) порождает больше вопросов, чем ответов, в результате чего эффективность предлагаемого регулирования представляется весьма сомнительной.

Справедливости ради следует отметить, что все перечисленные выше юридико-технические недостатки вполне исправимы, но главная сложность анализируемого проекта — игнорирование общедозволительного характера муниципально-правового регулирования. Провозглашая самостоятельность местных сообществ в решении локальных задач, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает открытый перечень форм непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления: допустимы любые механизмы гражданской активности, не противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ст. 33). Муниципалитет может создать любую практику ИБ, обойдя все ограничения, предлагаемые законопроектом, и объявить, что такая практика — не инициативные проекты, предусмотренные законом, а иная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления. В такой ситуации предполагаемые жесткие требования к выдвижению и рассмотрению инициативных проектов лишаются какого-либо нормативного значения.

Участники совещания в Совете Федерации, на котором рассматривался законопроект, рекомендовали Правительству Российской Федерации отложить его внесение в Государственную Думу с целью существенной доработки [13].

Квалифицированное умолчание как возможная позиция законодателя в сфере ИБ (второй проект Минфина России)

Реализовав указанные выше рекомендации, Минфин России 26 октября 2018 г. также на площадке Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам представил новый вариант законопроекта, в котором фактически отказался от регулирования процедурных вопросов ИБ и лишь предложил закрепить в Федеральном законе № 131-ФЗ возможность внесения гражданами добровольных инициативных платежей на финансирование конкретных проектов. Порядок расходования инициативных платежей и формы общественного контроля за их использованием должен установить представительный орган муниципального образования. Одновременно в Бюджетном кодексе Российской Федерации предложено закрепить *строго целевое назначение инициативных платежей*.

Такой подход, будучи сугубо прагматическим, представляет собой полную противоположность первоначальному проекту: предполагается решение локальной задачи — определение правового режима инициативных платежей граждан, что непосредственно к партисипаторному бюджетированию, в его классическом понимании, имеет весьма косвенное отношение. В данном случае Минфин России использует прием так называемого квалифицированного молчания законодателя, под которым исследователи понимают особую государственную позицию, выражающуюся в намеренном отсутствии регулирования того или иного круга отношений [16].

Столь стремительная эволюция позиции Минфина России от общедогматической до локально-прагматической в решении вопроса о законодательном закреплении инструментов ИБ заставляет задуматься о необходимости регулирования партисипаторных практик на уровне закона как правового акта высшей юридической силы.

Важно помнить, что при решении утилитарных задач законодатель должен руководствоваться общими принципами легитимации (оправдания) вводимых им правовых ограничений. Бельгийский исследователь Люк Вингенс выделяет четыре таких принципа:

- принцип альтернативы;
- принцип интенсивности правового воздействия;
- принцип историчности;
- принцип согласованности (связанности).

Принцип альтернативы означает, что установление внешних ограничений свободы должно оправдываться альтернативой распада социальных взаимосвязей при отсутствии таких ограничений. Иными словами, нормативное вмешательство законодателя оправдано в том случае, если его отсутствие порождает большее социальное зло.

Принцип интенсивности правового воздействия: в особом обосновании (оправдании) нуждается устанавливаемый законодателем юридический режим, сочетание дозволений, запретов и позитивных обязываний, а также вводимые санкции.

Принцип историчности характеризует временное измерение творчества, его соответствие наличным социальным реалиям, а также необходимость пересмотра правового регулирования в случае существенного изменения обстоятельств.

И наконец, принцип согласованности (когерентности) означает динамическое единство и взаимосвязанность всех норм правового массива, но в отличие от системности, являющейся исключительно качественной характеристикой, когерентность может быть присуща системе в большей или меньшей степени [17, с. 10–16].

Руководствуясь указанным выше принципом альтернативы, попробуем ответить на вопрос о необходимости законодательного регулирования ИБ на федеральном уровне. Трехкратный рост числа проектов ИБ в течение трех последних лет не свидетельствует о наличии существенных проблем, порожденных молчанием законодателя. В частности, вопрос институционализации инициативных платежей, составляющий предмет законопроекта, представленного 26 октября 2018 г., на практике зачастую решается гражданско-правовыми средствами: жители вносят в местный бюджет добровольные пожертвования, а их целевое назначение и формы общественного контроля закрепляются соответствующим договором.

Помимо появления множества разнообразных практик отсутствие жесткого законодательного регулирования ИБ на федеральном уровне стимулирует законодательную активность субъектов Федерации по данному вопросу. Статья 73 Конституции Российской Федерации предоставляет регионам всю полноту государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Учитывая широчайший круг вопросов совместного ведения и их тотальную зарегулированность на федеральном уровне, пространство «вне пределов» весьма невелико и сохранение вопросов ИБ в рамках этого поля представляется *значимым с позиций развития федерализма*.

Подходы субъектов Российской Федерации к законодательному регулированию инициативного бюджетирования

Как уже упоминалось выше, субъекты Федерации в русле утилитарного подхода предпочитают регулировать отношения в сфере ИБ на подзаконном уровне. Однако имеется три примера законодательного закрепления партисипативных практик, интересных с точки зрения концептуального единства подходов при разнообразии применяемых юридических конструкций.

Первый среди специализированных актов об ИБ — закон Пермского края — не только закрепляет определения основных понятий. Он также регулирует механизм финансирования проектов ИБ и предусматривает, что на данные цели ежегодно в составе бюджета Пермского края фиксируются целевые средства в размере не менее 0,1% от объема на-

логовых и неналоговых доходов¹⁰. Таким образом, реализация проектов ИБ населению края гарантируется на постоянной основе.

В Ленинградской области приняты законы, предусматривающие стимулирование муниципальных образований к развитию партисипаторных практик. Основным механизмом является предоставление из областного бюджета субсидий бюджетам муниципальных образований в целях содействия участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на частях территорий муниципальных образований для софинансирования расходных обязательств, возникающих при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, основанных на инициативных предложениях жителей части территории муниципального образования. При этом под «иными формами» участия населения в осуществлении местного самоуправления подразумеваются выборы общественных советов, старост в сельских населенных пунктах и инициативных комиссий на частях территории административного центра муниципального образования (городского поселка)¹¹. Таким образом, предпринята попытка создания постоянно действующих институтов, опосредующих общественное участие в проектах ИБ.

Закон Московской области от 19 октября 2018 г. № 170/2018-ОЗ «О развитии инициативного бюджетирования в Московской области» носит рамочный характер: определяет основные понятия, цели и задачи ИБ, а также обязательность выделения в законе о бюджете Московской области на очередной финансовый год и на плановый период субсидий бюджетам муниципальных образований Московской области на софинансирование расходов на реализацию проектов ИБ.

Как видим, все указанные акты объединяет наличие императивной нормы о резервировании в бюджете субъекта Российской Федерации средств на поддержку проектов партисипаторного бюджетирования. Представляется, что в условиях общедозволительного режима муниципально-правового регулирования в России только установление обязательных для органов власти требований в сфере ИБ, гарантий прав граждан нуждается в закреплении на уровне закона как акта высшей юридической силы. В случае дальнейшего успешного распространения данной практики она сможет стать основой для федерального регулирования, например, путем введения в число принципов бюджетной системы Российской Федерации обязательного участия граждан в определении направлений расходования и контроле за расходованием части средств бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета.

¹⁰ Закон Пермского края от 2 июня 2016 г. № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае».

¹¹ Закон Ленинградской области от 14 декабря 2012 г. № 95-оз «О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на частях территорий муниципальных образований Ленинградской области», Закон Ленинградской области от 15 января 2018 г. № 3-оз «О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров и городских поселков муниципальных образований Ленинградской области».

Список литературы

1. Роль государства в поддержке регулирования и участия граждан в вопросах развития общественной инфраструктуры: материалы конференции 7 сентября 2018 г., Москва. URL: <http://budget4me.ru/materials/92c633c0-d395-11e8-b75f-0242ac10f407/>
2. Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С., Сухова А. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016.
3. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М.: Минфин России, 2018.
4. Сайт программы поддержки проектов развития территорий муниципальных образований Ставропольского края, основанных на местных инициативах. URL: <http://pmisk.ru/>
5. Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан. URL: http://pravitelstvorb.ru/ru/press-office/news.php?ELEMENT_ID=14594
6. Сайт проекта «Активный гражданин». URL: <https://ag.mos.ru/pol>
7. Официальный сайт Агентства стратегических инициатив. https://asi.ru/investclimate/practices_sed/
8. Информация Министерства территориального развития Пермского края «О результатах конкурса проектов инициативного бюджетирования». URL: <http://minter.permkrai.ru/download.php?id=3478>
9. Черкасова Ю.И. Самообложение граждан: проблемы и перспективы // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 10. С. 221–230.
10. Назаров В.В. К вопросу о роли земства в становлении гражданского общества в России во второй половине XIX века // Известия Саратовского университета. 2008. Т. 8. Вып. 1. С. 25–27.
11. Доклад об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации. М.: Министерство финансов Российской Федерации, 2016.
12. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации от 5 августа 2017 г. URL: <http://kremlin.ru>
13. Сопровождение по вопросу «О законодательном регулировании инициативного бюджетирования». URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/other_activities/94339
14. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“». URL: <http://council.gov.ru/media/files/ItMi57oDfihfMtknNrUHfh9FUsPIsS4l.pdf>
15. Бачинин В.А. Неправо (негативное право) как категория и социальная реалья // Государство и право. 2001. № 5. С. 15–19.
16. Баранов В.М. «Квалифицированное молчание законодателя» как общеправовой феномен (к вопросу о сущности и сфере функционирования пробелов в праве) // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2008. № 1. С. 75–79.
17. Wingens, Luc J. Legisprudence as a New Theory of Legislation // Ratio Juris. 2006. Vol 19. N 1. P. 1–25.

**PERSPECTIVE OF LEGISLATIVE REGULATION OF PARTICIPATORY BUDGETING IN RUSSIA
(BETWEEN DOGMATISM AND PRAGMATISM)**

Over the past three years, the number of participatory budgeting projects, implemented in the regions of Russia, has more than tripled, and it proves the relevance of this form of citizens' involvement in local self-government. However, such practices are developing in our country in the situation of absence of fundamental legislative regulation. In 2017-2018 there is an active discussion about the need of legal regulation of participatory budgeting and about the limits of regulatory impact over those practices. The article discusses the situation with participatory budgeting practices in Russia and the perspective of its legislative regulation. Basing of the point of view of law-making theory, the author analyzes bills, drafted by Ministry of Finance of the Russian Federation, aimed to regulate participatory budgeting practices. Using the data of legislative practices of the subjects of the Russian Federation, the author proves the conclusion that due to dispositive nature of Russian municipal law, the legislative regulation of participatory budgeting practices is necessary in case, if it sets imperative rules for authorities in the given sphere and guarantees of the rights of citizens for the participation in the budget process.

Keywords: citizens' involvement, laws of the subjects of the Russian Federation, initiative budgeting, local self-government, local budget, participatory budgeting, co-financing

JEL: H72, H76, H79

Дата поступления — 02.11.2018 г.

КИСКИН Евгений Владимирович

аппарат Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, советник;
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: evkiskin@gmail.com

KISKIN Eugeny V.

Executive Office of the Committee on Federal Structure, Regional Policy, Local Self-Government and Northern Affairs, Advisor;
Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation / 26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.
e-mail: evkiskin@gmail.com

Для цитирования:

Кискин Е. Перспективы законодательного регулирования инициативного бюджетирования в России (между догматикой и прагматикой) // Федерализм. 2018. № 4. С. 87–100.

Любовь ЧАЙКОВСКАЯ, Максим МИХЕЕВ

**НОВЫЕ МЕТОДЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ И ИХ РОЛЬ
В ПОПОЛНЕНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ**

Российское налоговое законодательство предусматривает различные формы налогового контроля. Сегодня наиболее действенной его формой выступают налоговые проверки. В статье раскрываются важнейшие вопросы, связанные с камеральными и выездными налоговыми проверками, способными оказать влияние как на пополнение региональных бюджетов, так и на федеральный бюджет в целом. Дается характеристика новых систем контроля для пополнения региональных бюджетов. Кроме того, в статье рассматриваются общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами для проведения выездных налоговых проверок.

Ключевые слова: бюджет, налоговые проверки, налог на добавленную стоимость, общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков, пополнение региональных бюджетов

JEL: H20, H25, H26, H60, H71

Среди источников доходов бюджетов разных уровней большую роль играют налоговые поступления, и потому вопросы пополнения бюджетов за счет этого источника имеют сегодня особую важность. Пополнение региональных бюджетов сталкивается с проблемами, требующими реформирования как качественного, так и количественного состава бюджетных показателей на основе принципов, заложенных в организации бюджетной системы Российской Федерации. Одной из составляющих трансформационных процессов, происходящих в обществе, является реформирование налоговой системы. Тенденции развития подходов к контролю правильности начисления налоговых поступлений в бюджеты регионов будут рассмотрены путем раскрытия подходов к налоговым проверкам через новые технологии обработки данных в рамках общедоступных критериев самоконтроля организаций.

Налогообложение в формировании действенной системы межбюджетных отношений выступает сегодня одной из важнейших задач органов государственной власти Российской Федерации. На пополнение региональных бюджетов оказывает влияние налоговый контроль, осуществляемый налоговыми органами в виде камеральных и выездных налоговых проверок.

При оценке бюджетной системы анализируется соотношение задолженности по налогам к объему поступивших налогов и сборов, которое наряду с долей налоговых доходов в суммарном объеме доходов консолидированного бюджета определяет *налоговую дисциплину экономических субъектов*.

В бюджетной системе Российской Федерации основная часть доходов перераспределяется в федеральный бюджет, что особо остро ставит вопрос обеспечения доходной базы региональных бюджетов из собственных источников, которых, как правило, не хватает для удовлетворения потребностей региона. В этой связи особенно важными становятся источники пополнения бюджетов в виде налоговых поступлений, методы администрирования которых претерпевают существенные изменения.

Влияние камеральных и выездных налоговых проверок на пополнение региональных бюджетов

По результатам проводимых камеральных и выездных налоговых проверок налоговые органы в последнее время все чаще производят доначисления, используя новые технологии электронного контроля. Размеры доначислений различаются между регионами в зависимости от имеющихся на местах технических возможностей. В одних регионах в последнее время имеют место стабильные поступления в бюджет благодаря переходу налоговых служб и налогоплательщиков на способы электронного обмена информацией, в других поступления остаются незначительными в связи с тем, что хозяйствующие субъекты далеко не всегда имеют возможность для современных форм обмена. Требуется государственная поддержка бизнеса, которая бы обеспечила большую поддержку в этом направлении бизнеса, особенно малого.

В связи с тем что речь идет о налоговых доходах бюджетов субъектов Федерации, регулируемых ст. 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации [1], следует отметить, что эти доходы в процентах к ВВП последовательно снижаются.

Так, «если в 2000–2009 гг. это значение колебалось в диапазоне от 13,9 до 15,3%, то начиная с 2010 г. прослеживается его устойчивое снижение до 11,6% ВВП в 2016 г. При этом с 2009 г. наблюдается тенденция перераспределения доходов в пользу федерального бюджета в ущерб консолидированным бюджетам субъектов Федерации. Доля налоговых доходов, поступивших в бюджет субъектов Федерации, составляла 51,4%, а в 2017 г. — только 46,5%» [3]. На данные показатели могут повлиять результаты камеральных налоговых проверок, которые показали свою более высокую эффективность в сравнении с выездными налоговыми проверками. Причиной тому является, в частности, то, что при выездных проверках часто бывает сложно обнаружить налогоплательщиков по месту нахождения. С учетом новых технологий при камеральной проверке налогоплательщик сразу видит требование и оперативно реагирует за запрос налогового органа. Все чаще компания-налогоплательщик самостоятельно старается погасить требуемую задолженность перед бюджетом, а значит, повышается вероятность того, что бюджеты регионов будут пополняться через увеличение доли налоговых доходов.

Разумная налоговая политика позволит посредством новых видов контроля *пополнить региональные бюджеты*, при этом само содержание и процедура налоговых проверок изменятся.

Исходя из появившихся возможностей, налоговые органы в последнее время проводят меньше камеральных проверок, производя более существенные начисления. В соответствии со ст. 88 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ), «камеральная налоговая проверка проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций и документов, представленных налогоплательщиком, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа» [5]. Система камеральных проверок оказалась более эффективной в плане пополнения региональных бюджетов с учетом вышеназванной причины.

Что касается выездных налоговых проверок, то сумма доначислений по значительной их части, безусловно, имеет тенденцию к росту.

Например, в 2017 г. налоговыми органами было произведено доначислений в среднем по одному контрольному мероприятию на сумму 17,37 млн руб., что на 14% больше, чем в 2016 г. Однако причиной этого является прежде всего тщательный отбор кандидатов на такие проверки. Нарушения обнаруживаются практически в каждом случае в связи с тщательным предпроверочным мониторингом налогоплательщика. По Москве в среднем начисляют 44,36 млн руб. за одну проверку, в отдельных небольших регионах доначисления куда скромнее: сумма доначислений в них в среднем составляет 1,55 млн руб. [4]. Это может означать, что в ряде регионов выездные налоговые проверки не всегда являются эффективными.

Топ-5 самых эффективных регионов на 31 июня 2018 г.: Москва, Астраханская область, Ставропольский край, Липецкая область, Республика Северная Осетия — Алания. В числе менее эффективных Ивановская область, Республика Башкортостан, Нижегородская область, Республика Марий Эл, Республика Тыва. Важным фактором является и то, «что в крупнейших административных центрах европейской части России бизнес-климат лучше, чем в отдаленных от столицы регионах. Однако прямой зависимости от географического положения не выявлено: например, Омская область и Республика Бурятия по эффективности работы налоговиков значительно превзошли соседствующие с Москвой и значительно опережающие их в экономическом развитии Новгородскую область и Татарстан». [10]

Эффективность работы налоговых органов по субъектам представлена на *рисунке 1*.

Положительные сдвиги в работе налоговых органов определены тем, что проверок стало меньше, а их эффективность возросла.

Возвращаясь к камеральным проверкам, отметим, что в составе налоговых доходов в данном случае учитываются недоимки, пени и штрафы, которые производят контролирующие органы. Такие доначисления составляют в среднем по 5% от сумм представленных деклараций, т.е. штрафу подлежит одна двадцатая от всех представленных деклараций. Такого рода доначисления сократились в 2017 г., по сравнению с 2018 г., в два раза и составили 20 000 руб. [4]. Причина сокращения — своевременное информирование налогоплательщика через электронную систему.

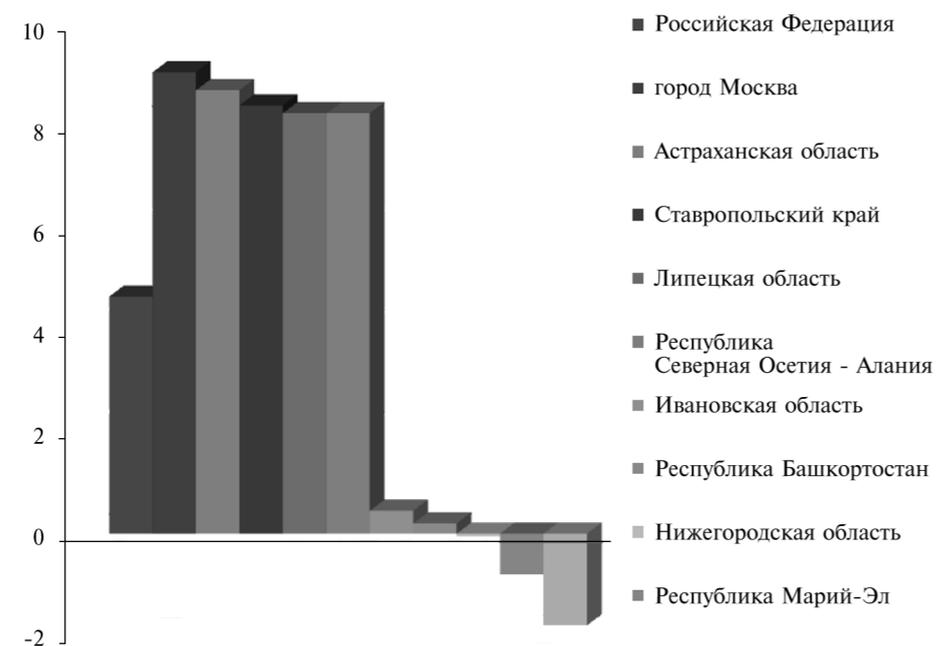


Рис. 1. Эффективность работы налоговых органов по субъектам

Источник: [10]

С 2015 г. камеральные налоговые проверки в большинстве случаев проводятся в компаниях — плательщиках НДС, которые имеют разрывы в цепочке: начисление, возмещение, уплата НДС. Такие разрывы позволяет обнаружить автоматическая система контроля НДС (АСК НДС)¹, которая выявляет несоответствия в представляемой информации у компаний, которые обязаны уплачивать этот налог.

Такой контроль позволяет в ходе проверки НДС выявлять одновременно расхождения и производить доначисления по налогу на прибыль, поскольку часть расходов, облагаемых НДС, включена в себестоимость продукции (товаров, услуг). За счет такого контроля пополняются и бюджеты регионов, в которые зачисляется часть налога на прибыль от указанных налогов. Эффективность камеральных проверок связана с их мобильностью, оперативностью и низкими затратами на проведение.

Так, в процессе камеральных налоговых проверок компании, отвечая на требования налоговых органов, предоставляют пояснения и необходимые запрашиваемые документы. В том случае если инспекторы требуют уточненные декларации, компаниями производится оценка возможных предстоящих рисков доначислений. Часто доплата сумм по установленным недоимкам в ходе камеральной проверки позволяет избежать выездной проверки. В 2017 г. компании доплатили по уточненным декларациям 172,7 млрд руб. [4]

¹ В настоящее время введена в эксплуатацию АСК НДС-3, позволяющая налоговым органам полностью контролировать движение средств между счетами юридических и физических лиц и видеть, уплачен ли НДС в процессе расчетов.

В случае получения компанией требования от ФНС о представлении пояснений в связи с выявленными несоответствиями между сведениями, содержащимися в первичных документах компании (либо представленными ею сведениями), данным, имеющимся у налогового органа (или полученным им в ходе налогового контроля), компания, применив принцип осмотрительности, проверяет суммы в счетах-фактурах, объясняя причину отражения той или иной суммы. Вопрос, платить или не платить налог, в частности НДС, за контрагента по требованию налоговой инспекции, компании приходится решать самостоятельно, иначе за нее это сделает налоговый орган, который незамедлительно выставит требование об уплате налога, а в случае нарушения срока перечисления заблокирует все расчетные счета в сумме недоимки. Поэтому налогоплательщику в целях недопущения такого рода ситуаций необходимо самостоятельно оценить бухгалтерские и налоговые риски.

Критерии оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами при выездных проверках

В регионах Российской Федерации при применении системы АСК НДС продолжают широко применяться и общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок.

По одному из таких критериев [7] при проверке деклараций по НДС инспекторы производят сопоставление заявленного к вычету НДС с безопасной долей в регионе. ИФНС требуют от компаний представить пояснения, если доля вычетов равна или превышает 89% за последний год (п. 3 Общедоступных критериев самостоятельной оценки, утв. приложением № 2 к приказу ФНС от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333) [7].

Очевидно, что в связи с использованием цифровых технологий установление и отслеживание какой-либо безопасной доли вычетов постепенно начинает терять смысл, поскольку проверяемая компания не должна лишаться права принять к вычету НДС в том объеме, в котором считает нужным, если имеет должным образом оформленные документы и взаимодействует с добросовестными партнерами по бизнесу. Требуя соблюдать установленную долю, регионы вынуждают часто налогоплательщика искажать свои данные, доводя до требуемого уровня сумму возмещения. Такая система работала эффективно до 1 января 2015 г., пока налоговые декларации по НДС сдавались без приложений. С 1 января 2015 г. вступила в силу новая редакция п. 5 ст. 174 НК РФ, согласно которой, если налогоплательщик вместо электронной декларации по НДС представит ее бумажный аналог (пусть и в установленный срок), такая отчетность будет считаться *непредставленной* [6].

Рассмотренный критерий, связанный с безопасной долей возмещаемого НДС, конечно важен и останется таковым, так как позволяет произвести расчет реальных затрат организации [7]. Превышение этого показателя — повод для инспекторов региональных налоговых служб запросить пояснения или вызвать представителя компании на комис-

сию по побуждению налогоплательщиков к добровольному уточнению налоговых обязательств и для дачи пояснений по любому вопросу, связанному с поданной налоговой декларацией для проведения контрольных мероприятий в соответствии со ст. 31. НК РФ. Так как не все налогоплательщики на местах владеют методикой расчета безопасной доли вычетов, региональные инспекции используют разные приемы и способы для выявления недобросовестных налогоплательщиков. Для подтверждения данных часто вызывают руководителя налогоплательщика и главного бухгалтера к начальнику налоговой инспекции, который разъясняет важность своевременной и полной уплаты налоговых платежей. Эффективность такого общения налицо.

С целью сокращения компаний, не осуществляющих реальную деятельность в регионах, в 2018 г. налоговые службы повсеместно стали использовать методику проверки нахождения налогоплательщика по адресу фактической регистрации в случае отсутствия его по месту нахождения могут составить соответствующий акт о недостоверности сведений, которые будут размещены в ЕГРЮЛ. Также в открытом доступе присутствует информация об адресах массовой регистрации, а также сведения о списочной численности компании, данные бухгалтерской (финансовой) отчетности, суммы уплаченных налогов.

После обнаружения несоответствий компании на исправление предоставляется определенный срок. Адрес нахождения налогоплательщика, конечно, необходим, но следует поддержать общественную инициативу, в соответствии с которой организациям следует отказаться от юридических адресов без офисного помещения, а разрешить регистрацию юридических лиц на базе почтового адреса либо электронного сервиса [2].

За счет упрощения процедуры регистрации юридического лица, появится возможность *существенно пополнить региональные бюджеты*, чему будет способствовать появившаяся возможность производить регистрацию вновь образованных юридических лиц, а также юридических лиц, деятельность которых была заблокирована из-за отсутствия их по месту нахождения. Это, несомненно, обеспечит *возможность дальнейшего развития малого и среднего бизнеса* в регионах. Ведь упрощенная регистрация позволит осуществлять деятельность в том регионе, где зарегистрировано юридическое лицо. Регионы же получают дополнительные доходы в виде налоговых поступлений.

Сегодня говорить в полной мере об эффективности рассматриваемых в настоящей статье критериев не приходится, пока они не будут иметь отношение к месту реальной деятельности, а не к месту регистрации, например, обособленных подразделений, которые имеют головную организацию в другом регионе. Налогоплательщики уже в полной мере подлежат налоговому контролю на местах, и дополнительные контрольные мероприятия, направленные на достижение значений, устанавливаемых критериями, даже вынуждают их искажать данные бухгалтерской (финансовой) отчетности. Например, как отмечалось выше, для того чтобы соответствовать критерию [7] в конкретном регионе, налогоплательщик не только регулирует величину НДС, который является феде-

ральным налогом, но и налоговую базу по налогу на прибыль, чтобы она соответствовала, например, критерию «89%-ная доля вычетов по НДС». Компания, уменьшив долю вычетов по НДС до требуемого размера (в т.ч. за счет дополнительных расходов), получает возможность скорректировать базу по налогу на прибыль по месту своей деятельности, из-за чего выпадает из-под налогообложения часть прибыли, начисляемая в конкретный региональный бюджет. Следовательно, региональные бюджеты недополучают доходы в полном объеме, т.е. одна проблема решается за счет другой. Нарушается причинно-следственная связь между фактической деятельностью компании в угоду соответствию общедоступным критериям по месту нахождения компании.

Определение доли вычетов производится по ставкам НДС 10 или 18%, а с 1 января 2019 г. — по ставкам 10 и 20% [8] без учета специфики деятельности компаний. Безопасная доля вычетов по регионам колеблется от 79,3% (Республика Коми) до 95,2% (Тамбовская область) [4]. Это связано с тем, что степень развитости бизнеса в целом зависит от общего уровня социально-экономического развития региона. Соответственно, различается и доля поступлений, и величина вычетов по НДС. Решение Правительства Российской Федерации о повышении ставки НДС с 2019 г. подкреплено намерением получить дополнительные доходы в федеральный бюджет, средства которого будут направлены в т.ч. на финансирование расходов на социально значимые программы всех регионов.

Доля вычетов по НДС — важный, но не единственный критерий, по которому компания могут вызвать в налоговые органы на заседания различных комиссий или включать в план выездных налоговых проверок, в ходе которых налоговые инспекторы сверяют налоговую нагрузку, рентабельность, заработную плату со среднеотраслевыми показателями, МРОТ и прожиточным минимумом.

Считаем, что проводимые налоговыми органами мероприятия в работе с налогоплательщиками (встречи, семинары, консультации) будут эффективнее, если налоговые органы будут активнее разъяснять преимущества уплаты налогов перед уклонением от уплаты и обучать новым технологиям обмена информацией.

Новые технологии для пополнения региональных бюджетов

При осуществлении фискальной функции, связанной с пополнением региональных бюджетов, используется целый спектр контрольных процедур. Самой эффективной в этом направлении следует признать выстраиваемую систему взаимоотношений с налогоплательщиком через обмен информацией с помощью личного кабинета юридического лица, вход в который возможен посредством использования электронной цифровой подписи. В этой связи использование общедоступных критериев постепенно заменяют более современные технологии контроля, которые позволяют перейти на полностью электронные формы отчетности и электронные форматы выявления искажений данных налоговых деклараций. Через личный кабинет налогоплательщика осуществлять контроль стало проще, понятнее и удобнее. Чтобы снять напряжение

с бизнеса, налоговым органам не следует держать в секрете от компаний, например, планы выездных налоговых проверок. Напротив, такая информация, по нашему мнению, должна быть доступна, как стала доступной информация о самом налогоплательщике.

Как отмечалось, налоговые органы контролируют платежи компаний через систему АСК НДС о проводимых безналичных расчетах, по результатам которых автоматически анализируются товарные и денежные потоки. Налоговым органам стало легче доказать незаконные вычеты, поскольку не приходится запрашивать банковские выписки со счетов налогоплательщиков. Декларации по НДС загружаются в единую федеральную программу, которая сопоставляет информацию из счета-фактуры в декларации компании-поставщика и компании-покупателя. Если выявляются расхождения, то автоматически система формирует требование сдать пояснения и уточненную декларацию.

Федеральный центр обработки данных (ФЦОД) эффективно работает только в тех регионах, в которых происходит *постоянное обновление данных в системе электронного документооборота*. При прохождении документов полная схема документооборота выглядит следующим образом (см. рис. 1):

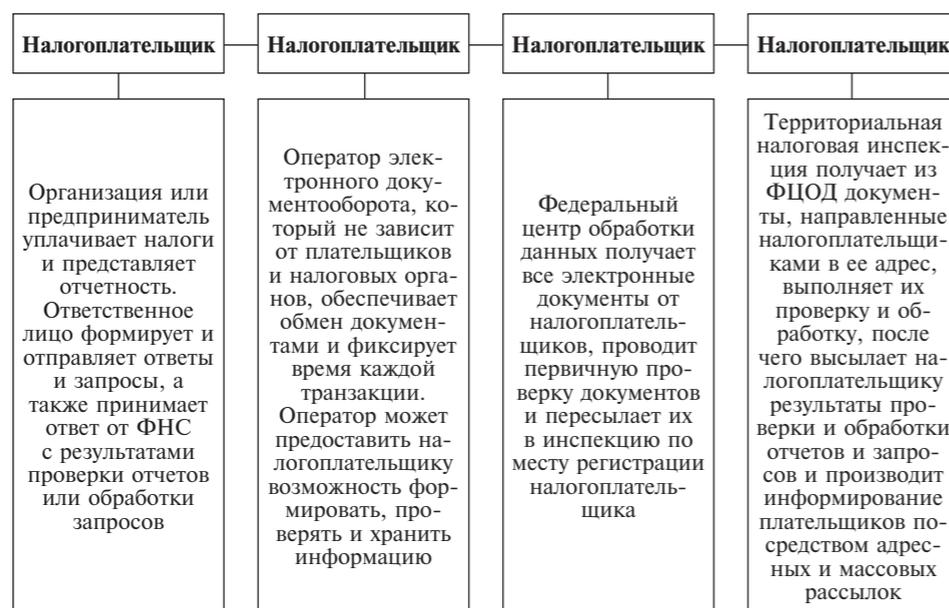


Рис. 2. Участники документооборота с ФНС

Источник: составлено авторами.

Опишем кратко механизм нового метода контроля НДС.

Отправка отчета по НДС осуществляется следующим образом: компания направляет налоговую декларацию по НДС с приложениями в ФЦОД. Декларация поступает в налоговую инспекцию, а приложения к ней — в АСК НДС. После обработки данных в АСК НДС данные поступают в налоговую инспекцию, которая в случае выявления расхож-

дений формирует требования о предоставлении пояснений по данным счетов-фактур, по которым есть расхождения с данными, отраженными в книге покупок и продаж. Компания в случае направления ей требования обязана подтвердить факт получения в течение шести дней и представить ответ в течение пяти дней. Ответ может содержать подтверждение факта расхождений либо содержать согласие, после которого последует уточненная налоговая декларация по НДС.

Поскольку далеко не во всех регионах на постоянной основе производится обновление и поддержание системы АСК НДС, как это происходит в Москве и других крупных городах, продолжает иметь место так называемая *миграция компаний между налоговыми инспекциями*. Компании регистрируют свою головную организацию в тех регионах, где АСК НДС активно не используется. Так как данные в рассматриваемой системе не во всех регионах представлены наглядно, у налоговых инспекторов отсутствует полная информация по движению денежных потоков. По данным налоговых служб, эта система будет адаптирована во всех регионах, возможно, уже в 2019 г.

В будущем внимание налоговых органов уже в меньшей мере будут привлекать такие случаи, как отсутствие оплаты за товары, оплата товаров за счет заемных средств, оплата за другую компанию и т.д., которые сейчас постоянно находятся в поле зрения контролирующих органов при проведении реальной проверки взаимоотношений с контрагентами. В случае отражения того или иного факта хозяйственной жизни без его регистрации в книге покупок или продаж по результатам отчетного периода в электронной системе будет обнародован факт отсутствия на конечном этапе оплаты НДС в требуемой величине, что может повлечь за собой признание недействительности сделки. Использование таких понятий, как «фиктивная сделка» и «мошенничество», будет рассматриваться исключительно в рамках уголовного расследования, а за налоговыми органами останется администрирование налогов, контроль и надзор за соблюдением законодательства по налогам и сборам.

Не следует забывать про встречные проверки, в ходе которых от сторон по сделке налоговые органы по-прежнему будут запрашивать у компании на проверку договоры, первичные документы на поставку, перевозку, складские свидетельства; при отсрочке платежей будут проверять условия договоров поставки; при проведении взаимозачетов — соглашения или заявления о зачете и т.д. Региональные бюджеты выиграют еще и от того, что компании будут стремиться привести в соответствие с требованиями налоговых органов к должной осмотрительности при выборе контрагентов налоговое сопровождение своих бизнес-процессов и будут заинтересованы в добросовестности своих контрагентов, чтобы избежать ситуации, при которой им самим придется платить как за себя, так и за недобросовестного партнера.

Еще одно нововведение касается наличных платежей в регионе. Контроль по расчетам с использованием наличных средств предполагается осуществлять через объединение данных налоговых деклараций по НДС и сведений о наличных расчетах по онлайн-ККТ

(контрольно-кассовой технике). Это позволит сопоставлять данные в декларации по НДС с суммами как безналичных, так и наличных платежей, которые в отдельных регионах продолжают очень активно использоваться. Не секрет, что в регионах выявляется большее количество налоговых схем с использованием наличных расчетов с недобросовестными контрагентами, и онлайн-кассы станут этому помехой. Постепенно потеряет смысл такое ранее широко применяемое действие, как обналичивание: с 2015 г. в АСК НДС сводятся даты и суммы счетов-фактур.

В связи с изложенным главному бухгалтеру (финансовому директору) региональных компаний следует особое внимание уделять возможной субсидиарной ответственности, которую он может теперь понести наряду с собственниками (конечными бенефициарами) за неуплату налогов. Несмотря на то, что бухгалтер является наемным работником, в случае возможного банкротства компании по налоговым обязательствам например, отвечать будет он, и причем своим собственным имуществом.

Другие причины слабой наполняемости региональных бюджетов

Еще одной причиной слабой наполняемости региональных бюджетов является применение различных *серых схем ухода от налогов*. В отличие от федеральных, региональные налоги могут регулироваться как НК РФ, так и местными законами, которые издаются в регионах.

Так, законы субъектов определяют значение ставок, а также наличие тех или иных льгот, уточняют сроки оплаты и представления деклараций.

Например, гл. 28 НК РФ установлены ставки по транспортному налогу, оплата по которому поступает в бюджеты субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 361 НК РФ), а в п. 2 ст. 362 данного документа указывается на то, что такие значения могут самостоятельно меняться субъектами в десять раз как в большую, так и в меньшую сторону.

Одним из налогов, имеющих отношение к региональному бюджету, является налог на прибыль, который, несмотря на то, что относится к группе федеральных налогов, наполняет два бюджета: федеральный и региональный (3 и 17% соответственно). Очевидно, что регионы должны уделять самое пристальное внимание данному налогу и регистрируемым обособленным подразделениям, доходы которых являются источников бюджетных поступлений. Например, компании, зарегистрированные в Москве, имеют право осуществлять деятельность по всей территории Российской Федерации, но, когда они открывают рабочее место (склад, строительную площадку и другие места осуществления фактической деятельности), они, в соответствии с действующим законодательством, подлежат постановке на учет по этому месту. Налоговые органы, отслеживая такие места осуществления деятельности, в случае непостановки на налоговый учет предъявляют компаниям существенные штрафы, в соответствии с НК РФ [5].

Ряд регионов Российской Федерации могут пойти на снижение ставки налога или предоставить освобождение в зависимости от потреб-

ностей региональных условий. Так, далеко не все объекты недвижимого имущества в регионах облагаются налогом, так как отдельным социально-значимым категориям (участникам инвестиционных проектов, сельхозпроизводителям и др.) предоставляется возможность применять сниженные ставки налога. Недополучаемые доходы, возможно, следовало бы компенсировать за счет федерального бюджета, учитывая их положительную роль в поддержании отдельных видов деятельности и снижении налоговой нагрузки на ключевые предприятия.

Поэтому важными в части наполнения региональных бюджетов являются такие налоги, как налог на прибыль и НДФЛ. Речь идет также об НДФЛ, который наряду с удержанием из доходов сотрудников предприятий, расположенных в регионах, подлежит уплате работодателем за тех сотрудников, которые трудятся в обособленных подразделениях, зарегистрированных в регионе.

В настоящее время в распоряжении регионов находятся такие инструменты налоговой политики, как:

- налоговая ставка по налогу на прибыль, региональная составляющая, которой может быть снижена до 13,5% (ст. 284 НК РФ);
- налоговая ставка при применении специальных налоговых режимов;
- законодательство по применению специальных режимов налогообложения;
- механизмы формирования региональных налогов;
- налоговое администрирование;
- установление налоговых льгот, относящихся к компетенции регионов, и др.

Свод с перечнем налогов, пополняющих региональные бюджеты (из числа федеральных, региональных и местных налогов), в т.ч. за счет обособленных подразделений, представлен в *таблице 1*.

В настоящее время серьезно обсуждаются и иные, не затронутые в этой статье, пути повышения наполняемости региональных бюджетов. Однако пока основным направлением реформирования налогового законодательства признается *ужесточение мер налогового контроля*. Речь прежде всего идет о программе АСК НДС и усилении контроля за постановкой на учет обособленных подразделений.

Понятно, что облагаться налогами должны реальный бизнес и предпринимательство, осуществляемое в выбранных организационно-правовых формах. По данным Минфина России, в настоящее время уровень налоговой нагрузки на бизнес составляет около 32%, в то время как, по данным ТПП, уровень фискальной нагрузки в России существенно выше.

В последнее время наблюдается быстрый рост количества и объемов запрашиваемой в электронном виде у налогоплательщика информации и документов. Однако, несмотря на то, что «электронное» общение вводилось для того, чтобы упростить взаимодействие компаний с налоговыми органами, в запросах налоговых органов по-прежнему отсутствует четкое указание на необходимые документы, делается так называемый сплошной запрос [9].

Т а б л и ц а 1

**Налоги, пополняющие региональные бюджеты
(из числа федеральных, региональных и местных налогов)**

Уровень	Вид налога	Статья НК Налого- плательщики	Статья НК Объект налогообложения	Статья НК Налоговая ставка
Региональные налоги	Налог на имущество организаций	Ст. 373	Ст. 374	Ст. 380
	Транспортный налог	Ст. 357	Ст. 358	Ст. 361
	Налог на игорный бизнес	Ст. 365	Ст. 366	Ст. 369
Местные	Налог на имущество физических лиц	Ст. 400	Ст. 401	Ст. 406
	Земельный налог в части перечисляемой в региональный бюджет	Ст. 388	Ст. 389	Ст. 394
Федеральные	Налог на прибыль в части, перечисляемой в региональный бюджет	Ст. 246	Ст. 247	Ст. 284
Федеральные	НДФЛ по оплате труда сотрудников в обособленных подразделениях в части, перечисляемой в региональный бюджет	Ст. 207	Ст. 209	Ст. 224

Источник: составлено авторами.

* * *

Таким образом, неравномерность территориального развития регионов России обуславливает *необходимость адаптации налоговой политики* государства к особенностям экономики субъектов Федерации, с тем чтобы повысить эффективность налогообложения и создать устойчивую доходную базу каждого региона, что обеспечит сбалансированность региональных бюджетов, необходимую для выполнения возложенных на них расходных обязательств.

Регионам следует осуществить поиск эффективных путей пополнения доходов, а также путей оптимизации расходов. В связи с поставленными задачами перераспределения средств между федеральным и региональными бюджетами и в целях реализации национальных проектов необходимо наряду с доработкой норм БК РФ доработать и закрепить порядок осуществления контрольных мероприятий по администрированию налоговых платежей на местах.

Контрольные мероприятия, в числе которых рассмотренные в данной статье налоговые проверки, в последнее время подтверждают свою эффективность. Но наиболее важным является соблюдение налоговой дисциплины самими налогоплательщиками. В регионах следует продолжать создавать налогоплательщику комфортные условия для исполнения налоговых обязанностей. Создание таких условий, как показала практика последних лет, возможно при повсеместном использовании

новых цифровых технологий, в т.ч. по администрированию налоговых доходов.

Эффективная контрольно-надзорная деятельность и качество предоставляемых услуг налоговыми органами в перспективе позволят снизить административные нагрузки и упростить процедуры для более открытого взаимодействия бизнес-структур и государства, в результате которого наряду с обязанностями будут в полной мере обеспечиваться и законные права налогоплательщиков. Все это будет лежать в основе наполняемости федерального и региональных бюджетов.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
2. Как юридические адреса станут виртуальными и причем здесь Почта России. URL: <https://www.klerk.ru/boss/articles/473472/>
3. Малис Н.И. Налоговые доходы региональных бюджетов: проблемы и перспективы // *Налоги и финансы*. 2017. № 2. С. 44–48.
4. Материал из бухгалтерской справочной системы «Система Главбух». 2018 г. URL: <https://www.glavbukh.ru/rubrika/68>
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.
7. Общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок, от 25 июня 2007 г. (подготовлены на основании Концепции системы планирования выездных налоговых проверок, утв. Приказом ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@).
8. Письмо Минфина России от 30 июля 2018 г. № 03-07-14/53456 «О повышении налоговой ставки с 01.01.2019».
9. Президент ТПП РФ Сергей Катырин назвал пять налоговых проблем. URL: <http://www.fimip.ru/news/1512053106/>
10. Топ-5 регионов, где налоговики ведут самые эффективные выездные проверки и наоборот. URL: <https://www.klerk.ru/print/478235/>

**NEW METHODS OF TAX CONTROL AND THEIR ROLE
AS A SOURCE OF REPLENISHMENT OF REGIONAL BUDGETS**

The Russian tax legislation provides various forms of tax control. Today tax audit acts as the most effective form of tax control. The article reveals the major questions, connected with the cameral and offsite tax audits, which are capable to exert impact both on replenishment of regional budgets and of the federal budget in general. The paper provides the characteristic of new control systems for the replenishment of regional budgets. Besides, in article considers the public criteria of independent assessment of risks for taxpayers, used by tax bodies for conducting offsite tax audits.

Keywords: budget, tax audits, value added tax, public criteria of independent assessment of risks, replenishment of regional budgets

JEL: H20, H25, H26, H60, H71

Дата поступления — 06.10.2018 г.

ЧАЙКОВСКАЯ Любовь Александровна

доктор экономических наук, заведующая кафедрой бухгалтерского учета и налогообложения;

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

E-mail: achal@yandex.ru

МИХЕЕВ Максим Вячеславович

доцент кафедры бухгалтерского учета и налогообложения;

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

E-mail: Mikheev.MV@rea.ru

ТСНАЙКОВСКАЯ Lyubov A.

Dr. Sc. (Econ.), Head of the Chair of Accounting and Taxation;

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

E-mail: chaik4@yandex.ru

МИХЕЕВ Maxim V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of the Chair of Accounting and Taxation;

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

E-mail: Mikheev.MV@rea.ru

Для цитирования:

Чайковская Л., Михеев М. Новые методы налогового контроля и их роль в пополнении региональных бюджетов // Федерализм. 2018. № 4. С. 101–114.

Алла ЧАЛОВА, Эльвина ОМШАНОВА

БЮДЖЕТ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА, ИЛИ КАК НЕ ВЫЙТИ ЗА РАМКИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВИЛА

В статье проводится анализ существующих рисков проекта федерального бюджета России на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг. Дается оценка новым подходам и инструментам, заложенным в проект федерального бюджета для стимулирования экономического роста. Особое внимание уделяется оценке влияния ключевого механизма балансировки федерального бюджета — бюджетного правила — на концепцию российской бюджетной политики. Авторами показано, что действующая модель бюджетных правил консервирует существующую конструкцию параметров федерального бюджета, направленную на консолидацию бюджетных ресурсов, создает риски низкого воздействия бюджетных расходов на факторы экономического роста в России, а следовательно, и риски естественного устойчивого увеличения доходов федерального бюджета за счет реализации этих факторов. По мнению авторов, выходом из данной ситуации является комплексная перенастройка бюджетной политики в направлении целевого стимулирования факторов роста путем смены ее концепции в целом, а не только отдельных инструментов.

Ключевые слова: бюджетный профицит, бюджетная политика, бюджетное правило, государственные программы, сбалансированность бюджета, национальные проекты, приоритизация расходов бюджета, прозрачность бюджета, федеральный бюджет, Фонд национального благосостояния

JEL: H60, H50, H25

Как известно, в любом государстве характер и тип бюджетной политики на очередной год, как и конструкция самого бюджета государства, задается посланием президента страны законодательным органам власти. В нем обозначаются ключевые стратегические и текущие цели развития экономики и социальной сферы, ставятся задачи перед государственной финансовой, и прежде всего бюджетной, политикой. В Российской Федерации официальным посылом для всего бюджетного процесса на 2019 г. и среднесрочную перспективу до 2024 г. стал Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской

Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ Президента России). В определенном смысле он положил начало попытке формирования новой структуры расходов федерального бюджета, нацеленной на усиление их инвестиционной составляющей.

Однако существующий механизм балансировки федерального бюджета в рамках модифицированной в 2017 г. конструкции бюджетных правил по-прежнему ориентирует его доходную часть на резервирование большей части нефтегазовых доходов [3]. При этом попадающие в резервы доходы Правительство Российской Федерации будет замещать растущими государственными займами. Насколько опасна реализация такой конструкции бюджета в среднесрочном периоде?

Ответ на это может дать анализ ключевых параметров проекта федерального бюджета на 2019–2021 гг. и заложенных в него подходов и инструментов.

Анализ реалистичности и сбалансированности доходов федерального бюджета на 2019–2021 гг.

Оценка доходов проекта федерального бюджета в 2019–2021 гг. показывает смену тренда их формирования в сравнении с утвержденными параметрами в предыдущем бюджетном цикле (Закон о федеральном бюджете № 362-ФЗ) с резкого сокращения на заметный рост как в номинальном (более 128% в 2019 г., 124% в 2020 г.), так и в реальном выражении (22,9 и 19,5% соответственно) [1]. Исключение составят доходы федерального бюджета в 2021 г.: их объем в реальном выражении снизится на 0,2% к уровню доходов в 2020 г. В относительном выражении существенный прирост объема доходов к ВВП в законопроекте в 2019–2020 гг. (+3,8 и 3,5% к ВВП соответственно) к ранее утвержденным значениям сменится последующим их снижением в 2021 г. на 0,6% к ВВП к уровню 2020 г. (см. табл. 1). Таким образом, несмотря на значимое увеличение доходов федерального бюджета в сравнении с параметрами предыдущего бюджетного цикла, их устойчивого последовательного роста, обусловленного ускоренным ростом экономики России, не предусматривается.

Т а б л и ц а 1

Доходы федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. (в млрд руб.)

Показатель	2018 (оценка)	Законопроект		
		2019	2020	2021
Доходы — всего	18 747,5	19 969,3	20 218,6	20 978,0
В % к ВВП	18,5	18,9	18,3	17,7
Темп роста, в % к Закону № 362-ФЗ (в пред. цикле)	109,8	128,2	124,0	103,8*
Справочно: Доходы в Законе № 362-ФЗ (в пред. цикле)	17 072,9	15 564,6	16 285,4	—

* Изменение к законопроекту на 2020 г. (в %).

О к о н ч а н и е т а б л . 1

В % к ВВП	17,4	15,1	14,8	—
В том числе:				
Нефтегазовые доходы	8714,3	8298,2	7936,3	8018,2
в % к ВВП	8,6	7,8	7,2	6,8
В том числе:				
базовые нефтегазовые доходы	4699,4	4929,1	5159,3	5386,2
в % к ВВП	4,6	4,7	4,7	4,5
Дополнительные нефтегазовые доходы	4014,9	3369,1	2777,0	2632,0
В % к ВВП	4,0	3,2	2,5	2,2
% от общего объема нефтегазовых доходов	46	40,6	35,0	32,8
% от общего объема доходов	21,4	16,9	13,7	12,5
Ненефтегазовые доходы	10 033,2	11 671,1	12 282,3	12 959,8
В % к ВВП	9,9	11,0	11,1	10,9
Доля в общем объеме доходов, %	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:				
нефтегазовые доходы	46,5	41,6	39,3	38,2
ненефтегазовые доходы	53,5	58,4	60,7	61,8
Темпы прироста доходов в номинальном выражении к предыдущему году, %	24,2	6,5	1,2	3,8
Справочно: базовая расчетная цена на нефть, долл. за баррель	40,8	41,6	42,2	43,3

Источник: Материалы пояснительной записки к проекту федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Из таблицы 1 следует, что по-прежнему значительный объем нефтегазовых доходов резервируется в соответствии с бюджетным правилом. И хотя процент такого резервирования неуклонно снижается как от общего объема нефтегазовых доходов (с 46% в 2018 г. до 32,8% в 2021 г.), так и от общего объема доходов федерального бюджета (с 17% в 2019 г. до 12,5% в 2021 г.), очевидно, что говорить о смене вектора бюджетной политики с финансовой консолидации на активное использование доходов для стимулирования роста экономики не приходится.

Об этом же свидетельствует ряд мер, принятых для увеличения поступлений доходов в федеральный бюджет.

Так, рост ненефтегазовых и нефтегазовых доходов федерального бюджета планируется за счет следующих мероприятий [2].

Во-первых, повышения с 1 января 2019 г. ставки НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, с 18 до 20% (дополнительные доходы федерального бюджета составят в 2019 г. 525,4 млрд руб.).

Во-вторых, роста поступлений доходов за счет продления на 2021 г. основной ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в федеральный бюджет, в размере 3% (в пояснительной записке не содержится расчета дополнительных поступлений в 2021 г.).

В-третьих, зачисления в федеральный бюджет 50% налога на прибыль при выполнении соглашения о разделе прибыльной продукции по проекту «Сахалин-2» (в пояснительной записке не содержится расчета дополнительных поступлений в 2021 г.).

В-четвертых, завершения налогового маневра в нефтяной отрасли (рост дополнительных доходов федерального бюджета в 2020–2021 гг. соответственно составит 253,6 и 224,7 млрд руб.).

В-пятых, введения налога на дополнительный доход (дополнительные доходы — 87,4 млрд руб. в 2021 г.).

В-шестых, изменения поступлений дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, за счет принятия решений по ряду крупнейших акционерных обществ, предусматривающих направление на выплату дивидендов не менее 50% их чистой прибыли (264 млрд руб. дополнительных доходов в 2019 г.).

В-седьмых, изменения ставок и нормативов зачисления по отдельным госпошлинам и введения новых госпошлин.

В-восьмых, повышения ставок утилизационного сбора (45,8 млрд руб. дополнительных доходов в 2019 г.) и др.

Согласно материалам пояснительной записки, общий эффект влияния изменений налогового и бюджетного законодательства, макроэкономической ситуации и разовых факторов на нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2019 г. составит более 1,6 трлн руб. Причем около 46% их дополнительного увеличения обусловлено влиянием макроэкономической ситуации и 54% — влиянием изменения законодательства по налогам и сборам [2]. Совокупный эффект влияния изменений налогового и бюджетного законодательства, макроэкономической ситуации и разовых факторов на нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2019 г. составит -408,5 млрд руб. При этом 80% этой суммы обусловлено влиянием макроэкономической ситуации и около 20% — влиянием изменения налогового законодательства. Таким образом, *повышение доходов федерального бюджета происходит преимущественно не за счет улучшения внутренней экономической ситуации, а за счет более жестких мер в налогообложении и налоговом администрировании.*

В результате отмеченных изменений соотношение нефтегазовых и нефтегазовых доходов в структуре доходов федерального бюджета продолжит меняться в пользу последних. Доля нефтегазовых доходов увеличивается с 53,5% в 2018 г. до 61,7% в 2021 г., доля нефтегазовых соответственно снижается с 46 до 38,3%.

Если в отношении поступления дополнительных объемов нефтегазовых доходов в среднесрочном периоде сомневаться не приходится ввиду пересмотра заложенных при их формировании прогнозных значений мировых цен на нефть и газ в сторону увеличения (по нефти — более 20 долл. за барр. в 2019 г. и более 17 долл. за барр. в 2020 г., по газу — более 55 долл. за 1 куб. м в 2019–2020 гг.), то увеличение объема

нефтегазовых доходов федерального бюджета в проекте в сравнении с их значениями в законе на 1% к ВВП в 2019 г. и на 1,3% к ВВП в 2020 г. выглядит крайне оптимистично.

Так, основное увеличение объема нефтегазовых доходов в 2019 г. произойдет за счет роста НДС в сравнении с их ожидаемой величиной в 2018 г. (в т.ч. НДС, связанного с внутренним производством, — на 0,35% к ВВП, или на 0,539 трлн руб.; НДС, связанного с импортом, — на 0,11% к ВВП, или 0,480 трлн руб.).

Таким образом, общий эффект дополнительных поступлений НДС в 2019 г. составит более 1,0 трлн руб., из которых 0,525 трлн руб. — за счет повышения ставки на 2%. Следовательно, оставшийся прирост доходов от НДС в размере около 0,5 трлн руб. будет обусловлен динамикой экономического роста, конъюнктурными факторами (изменением обменного курса рубля к доллару), объемами импорта и мерами налогового администрирования. Одновременно прогнозные показатели темпов экономического роста (динамика ВВП) в 2019 г. уменьшены на 0,5% (с 1,9 до 1,4), темпов роста инвестиции в основной капитал — на 2,9%. Данное обстоятельство свидетельствует об отсутствии устойчивых предпосылок роста данного источника, кроме как за счет инфляционной и девальвационной составляющей [2].

В структуре доходов федерального бюджета существенных изменений, в отличие от их динамики, не произойдет. Хотя доля налоговых доходов за трехлетний период в процентах к общим доходам увеличится с 74,1% в 2019 г. до 78,1% в 2021 г., это обусловлено преимущественно увеличением доли НДС в структуре доходов федерального бюджета (с 31,4% в 2018 г. до 34,5% в 2019 г. и до 37,9% в 2021 г.) как за счет роста налоговой ставки на 2%, так и за счет снижения доли таможенных пошлин в структуре доходов. Доля последних в связи с активным завершением налогового маневра в нефтегазовой сфере сокращается с 15,4% в 2019 г. до 11,5% в 2021 г. в пользу налога на добычу полезных ископаемых, рост ставки по которому за трехлетний период обеспечивает повышение его доли в доходах федерального бюджета за трехлетний цикл до с 30,4 до 31,3%. Следовательно, по-прежнему *ключевыми драйверами доходов федерального бюджета* являются НДС и НДСП.

Анализ структуры расходов федерального бюджета и их приоритетных направлений

Особенностью проекта федерального бюджета на 2019–2021 гг. в части расходов является смена тренда их явного сокращения по отношению к ВВП к консервации их относительного уровня в ВВП около 17% за весь трехлетний период. Предельные расходы федерального бюджета будут, как и раньше, *ориентированы на базовый объем нефтегазовых и нефтегазовых доходов*, что соответствует требованиям бюджетного правила, на основании которого происходит балансировка федерального бюджета.

Т а б л и ц а 2
Расходы федерального бюджета по разделам классификации расходов на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. (в млрд руб.)

Наименования разделов	2018 (оценка*)	2019		2020		2021	
		закон № 362-ФЗ	закон- проект	закон № 362-ФЗ	закон- проект	закон- проект	Δ к законо- проекту на 2020 г., в %
Всего	17 229 300,5	16 373 747,1	18 063 234,8	17 155 263,1	19 012 071,0	20 044 255,2	105,4
<i>Условно утвержденные % к общему объему расходов</i>				428 881,6	475 301,8	1 002 212,8	
Всего (без учета условно утвержденных)	17 229 300,5	16 373 747,1	18 063 234,8	16 726 381,6	18 536 769,2	19 042 042,5	102,7
<i>В том числе:</i>				2,5	2,5	5,0	
общегосударственные вопросы	1 392 169,0	1 243 225,3	1 402 075,6	1 235 152,9	1 425 358,9	1 536 048,1	107,8
национальная оборона	3 032 674,0	2 790 662,1	2 914 222,6	2 844 627,8	3 019 480,1	3 160 168,5	104,7
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 115 884,4	2 095 224,4	2 254 994,2	2 153 403,1	2 252 781,7	2 318 118,5	102,9
национальная экономика	2 437 521,1	2 357 201,1	2 639 941,6	2 333 082,8	2 551 945,1	2 776 112,7	108,8
жилищно-коммунальное хозяйство	157 147,0	118 010,9	192 183,4	110 481,7	197 070,3	187 603,5	95,2
охрана окружающей среды	99 961,4	98 116,9	198 118,2	101 164,5	230 876,3	267 484,1	115,9
образование	729 470,6	669 837,4	826 708,9	686 699,0	844 171,4	877 735,3	104,0
культура, кинематография	112 925,8	94 647,1	124 783,2	86 667,3	115 595,7	121 761,7	105,3
здравоохранение	558 925,2	443 141,2	655 547,6	514 940,2	918 492,5	856 176,4	93,2
социальная политика	4 642 167,1	4 742 455,9	4 885 342,1	4 873 972,0	4 920 753,4	4 754 347,1	96,6
физическая культура и спорт	70 837,6	38 060,4	54 689,8	39 412,4	54 864,9	49 455,6	90,1
средства массовой информации	84 002,5	68 177,4	74 543,8	68 290,1	68 388,1	68 654,9	100,4
обслуживание государственного и муниципального долга	824 310,9	819 110,6	899 715,4	869 802,9	1 008 859,5	1 138 550,2	112,9
межбюджетные трансферты общего характера	971 303,9	795 876,4	940 368,4	808 684,9	928 131,2	929 825,6	100,2

Источники: Материалы проекта федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Оценка изменения динамики расходов федерального бюджета в номинальном и реальном выражении к их уровню в 2018 г. (см. табл. 2) показывает, что *наибольший прирост за трехлетний цикл демонстрируют такие их направления*, как «Здравоохранение» (на 53,2% в номинальном и на 36% в реальном выражении), «Обслуживание государственного и муниципального долга» (на 38,0 и 22,6% соответственно), «Образование» (на 23,0 и 6,9% соответственно), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (19,3 и 6,0% соответственно). Безусловно, *положительно следует оценить* прирост расходов на здравоохранение и образование.

Наибольшее снижение в номинальном и реальном выражении за период 2019–2021 гг. показывают расходы на физическую культуру и спорт на 30 и 38% соответственно, межбюджетные трансферты — на 3 и 13,4% соответственно; в реальном выражении снижаются также за 3 года расходы на социальную политику — на 9,1%, национальную оборону — на 7,4%, культуру — на 4,3%, общегосударственные вопросы — на 2,7%, национальную безопасность и правоохранительную деятельность — на 2%.

Оценка *приоритетов расходов федерального бюджета по удельному весу направлений в общих расходах* в 2019–2021 гг. свидетельствует о начатых преобразованиях в отношении динамики их ключевых направлений для реализации политики активного стимулирования экономики и перевода ее из фазы неустойчивого оживления в фазу устойчивого роста (см. табл. 3).

Следует положительно отметить наметившееся изменение структуры расходов федерального бюджета в части снижения их доли на национальную оборону, социальную политику и межбюджетные трансферты общего характера в пользу расходов на здравоохранение, обслуживание государственного и муниципального долга и в определенной степени — на национальную экономику и образование.

Если повышение доли расходов на здравоохранение, образование, национальную экономику следует оценить положительно, то устойчивый рост расходов на обслуживание государственного долга является отрицательной тенденцией. В условиях ужесточения внешних санкций, снижения доли нерезидентов в структуре внешнего долга, высокой волатильности процентных ставок на финансовых рынках рост процентных расходов *создает риски* вытеснения в будущие бюджетные циклы расходов, отвечающих за экономический рост.

Ключевыми направлениями расходов по удельному весу *по-прежнему остаются* 4 раздела: «Социальная политика», «Национальная оборона», «Национальная экономика» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Их доля в общем их объеме снижается с 70,9% в 2018 г. до 68,4% в 2021 г. (или на 2,5%). В то же время доля расходов на здравоохранение и образование увеличивается с 7,4% в 2018 г. до 9,1% в 2021 г. (или на 1,7%), расходов на обслуживание государственного долга — с 4,8 до 6,0%.

Т а б л и ц а 3

Структура расходов федерального бюджета в 2018–2021 гг., доля в общем объеме расходов без учета условно утвержденных расходов (в %)

Наименование разделов	2018 (оценка*)	2019 (законо- проект)	2020 (законо- проект)	2021 (законо- проект)	Изменение к 2018 г.
Всего	100	100	100	100	—
Общегосударственные вопросы	8,1	7,8	7,7	8,1	Без изм.
Национальная оборона	17,6	16,1	16,3	16,6	-1,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	12,3	12,5	12,2	12,2	+0,1
Национальная экономика	14,1	14,6	13,8	14,6	+0,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,9	1,1	1,1	1,0	+0,1
Охрана окружающей среды	0,6	1,1	1,2	1,4	+0,8
Образование	4,2	4,6	4,6	4,6	+0,4
Культура, кинематография	0,7	0,7	0,6	0,6	-0,1
Здравоохранение	3,2	3,6	5,0	4,5	+1,3
Социальная политика	26,9	27,0	26,5	25,0	-1,9
Физическая культура и спорт	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1
Средства массовой информации	0,5	0,4	0,4	0,4	-0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	4,8	5,0	5,4	6,0	+1,2
Межбюджетные трансферты общего характера	5,6	5,2	5,0	4,9	-0,7

Источник: составлено по материалам пояснительной записки к проекту федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Перераспределение расходов в структуре федерального бюджета происходит как в пользу производительных, так и непроизводительных направлений. Несмотря на повышение доли расходов на образование (на 0,4%) и здравоохранение (в среднем на 1,1% при разнонаправленной их динамике в течение бюджетного цикла) в общих расходах федерального бюджета, их доля остается ниже аналогичных показателей 2012 г. (соответственно 4,7 и 4,8%). Таким образом, изменения в отношении сфер образования и здравоохранения являются, на наш взгляд, недостаточными для вывода их на более высокий современный уровень.

Оценка структуры расходов федерального бюджета относительно доли каждого направления к объему ВВП (см. табл. 4) показывает, что *существенной реструктуризации расходов федерального бюджета за трехлетний период не произойдет*. К концу нового бюджетного цикла уровень расходов на образование и здравоохранение останется вообще без изменений (0,7–0,8% к ВВП по каждому направлению), в т.ч. расходов на высшее образование (0,5% к ВВП) в течение 2019–2021 гг. (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 4

Структура расходов федерального бюджета в 2018–2021 гг. без учета условно утвержденных расходов (в % к ВВП)

Наименование разделов	2018 (оценка*)	2019 (законо- проект)	2020 (законо- проект)	2021 (законо- проект)	Изменение к 2018 г.
Всего	17,2	17,1	17,2	16,9	-0,3
Общегосударственные вопросы	1,4	1,3	1,3	1,3	-0,1
Национальная оборона	3,0	2,8	2,7	2,7	-0,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,1	2,1	2,0	2,0	-0,1
Национальная экономика	2,4	2,5	2,3	2,3	-0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,2	0,2	0,2	0,2	Без изм.
Охрана окружающей среды	0,1	0,2	0,2	0,2	+0,1
Образование	0,7	0,8	0,8	0,7	Без изм.
Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	Без изм.
Здравоохранение	0,6	0,6	0,8	0,7	+0,1
Социальная политика	4,6	4,6	4,4	4,0	-0,6
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
Средства массовой информации	0,1	0,1	0,1	0,1	Без изм.
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,8	0,9	0,9	1,0	+0,2
Межбюджетные трансферты общего характера	1,0	0,9	0,8	0,8	-0,2

Источник: составлено по материалам пояснительной записки к проекту федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Замораживание расходов на высшее образование в процентах к ВВП делает затруднительным выполнение майских указов президента России от 2012 г. либо предполагает их выполнение за счет сокращения расходов на развитие материально-технической базы вуза.

Т а б л и ц а 5

Динамика расходов на высшее образование в проекте федерального бюджета в 2019–2021 гг. (в млрд руб.)

Объемы финансирования расходов на высшее образование	2018 (оценка)	2019 (законо- проект)	Δ к пред. периоду, в %	2020 (законо- проект)	Δ к пред. периоду, в %	2021 (законо- проект)	Δ к пред. периоду, в %
Высшее образование — всего	538,851	568,082	105,4	603,482	106,23	630,576	104,49
В % к ВВП	0,5	0,5	100,0	0,5	100,00	0,5	100,00

Источник: составлено по материалам пояснительной записки к проекту федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Так, в проекте федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. предусмотрено ежегодное повышение оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы, на которых распространяется действие указов президента России от 7 мая 2012 г., с учетом темпа роста номинальной начисленной заработной платы к предыдущему году в 2019 г. — на 6,0%, в 2020 г. — на 5,4%, в 2021 г. — на 6,6% [1]. Однако если оценить динамику расходов на образование по направлению «Стимулирование и социальная поддержка обучающихся и работников образовательных организаций высшего образования», то темп их прироста в течение 2019–2021 гг. составит 3,8–3,9%, т.е. ниже целевого уровня инфляции в этот же период на 4% (см. табл. 6).

Т а б л и ц а 6

Динамика отдельных направлений расходов по разделу «Высшее образование» в проекте федерального бюджета в 2019–2021 гг. (в млрд руб.)

Направления расходов на высшее образование в программном формате	2019	2020	Δ к пред. периоду, в %	2021	Δ к пред. периоду, в %
Государственная программа Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»	433 091	464 075	107,2	491 735	106,0
В том числе подпрограмма «Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского высшего образования»	431 698	462 078	107,0	488 468	105,7
В том числе:					
основное мероприятие «Развитие инфраструктуры высшего образования»	17 404	22 909	131,6	21 493	93,8
основное мероприятие «Обеспечение реализации образовательных программ и научной деятельности в системе высшего образования»	325 771	347 738	106,7	372 302	107,1
основное мероприятие «Стимулирование и социальная поддержка обучающихся и работников образовательных организаций высшего образования»	72 375	75 218	103,9	78 040	103,8
федеральный проект «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)»	14 687	14 844	101,1	14 856	100,1
<i>Справочно:</i> Фонд заработной платы, млрд руб.	24 208	25 576	105,7	27 308	106,8

Источник: составлено по материалы проекта федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

В соответствии с Указом Президента России, вузам необходимо обеспечить уровень зарплат преподавателей к их среднему уровню по региону (Москва) в 200%. Согласно проекту бюджета Москвы, прогнозные показатели прироста реальной заработной платы по Москве установлены в размере 1,7–2,6% в год в течение 2019–2021 гг. с учетом прогнозного показателя инфляции по России в 4% в среднем в год. Это означает, что московские вузы должны увеличить прирост расходов на оплату труда в номинальном выражении на 5,8–6,7% в год ($101,7 \times 1,04 = 105,77\%$, или 5,77% прироста; $102,6 \times 1,04 = 106,70\%$, или 6,7% прироста). Исходя из средних темпов прироста субсидий из федерального бюджета на 6,9% по направлению расходов «Обеспечение реализации образовательных программ и научной деятельности в системе высшего образования» (см. табл. 6) в 2019–2021 гг., на развитие материально-технической базы вузов из этих субсидий пойдет в среднем 0,2–0,4% от общей суммы их увеличения. Очевидно, что для обеспечения высоко конкурентоспособного высшего образования этого крайне недостаточно. В условиях снижения платежеспособного спроса населения и неустойчивой динамики его реальных доходов вузы имеют *крайне ограниченные возможности для инвестиций* за счет роста стоимости образовательных услуг, т.е. внебюджетной составляющей [4, с. 174]. Получается, что выполнение указа возможно за счет продолжения сокращения численности работников профессорско-преподавательского состава.

Сравнение *среднего уровня расходов на высшее образование* в процентах к ВВП в России и в странах ОЭСР выявляет их *существенное отставание*: 0,5 против 1,5%¹. Считаем необходимым увеличить в расходах федерального бюджета объемы бюджетных ассигнований на высшее образование в размере 0,1% к ВВП ежегодно, таким образом доведя их уровень к ВВП к 2021 г. до 0,8%. Резервы для более существенного роста этих расходов в течение пяти лет до минимально необходимого уровня — 1% к ВВП — есть: они заложены в избыточном, на наш взгляд, резервировании нефтегазовых доходов, о чем и говорилось раньше. Использование части дополнительных нефтегазовых доходов в результате всего лишь незначительного смягчения бюджетного правила (повышения базовой цены на нефть на 5 долл. за баррель) позволит обеспечить активное финансирование направлений, отвечающих за инвестиции в инновационные образовательные программы и их техническое обеспечение, будет способствовать усилению конкурентоспособности работающего населения России на международном рынке труда.

Программные расходы федерального бюджета

Безусловно, *одной из значимых особенностей расходов федерального бюджета* в предстоящем бюджетном цикле является выделение в их составе 12 национальных проектов для реализации положений

¹ Ежегодный доклад «Обзор образования: индикаторы ОЭСР» является авторитетным источником достоверной и актуальной информации о состоянии образования в мире. Он предоставляет данные о структуре, финансировании, результатах образовательных систем 34 стран — членов ОЭСР и также некоторых стран, входящих в «Большую двадцатку» (G20) и стран-партнеров.

Указа Президента России, а также комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (см. табл. 7). Это так называемый *Бюджет развития*.

Т а б л и ц а 7

Расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019 и 2024 гг. (в млрд руб.)

Наименование	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Всего за 2019–2024
Всего	1674,9	1819,8	2051,8	2576,8	2559,5	2427,2	13 110,3
<i>В том числе:</i>							
демография	502,8	510,7	517,7	463,4	458,8	453,4	2 906,8
здравоохранение	159,8	299,1	238,8	256,1	172,2	210,5	1 336,5
образование	102,9	117,3	127,4	122,3	114,0	104,5	688,2
наука	34,3	40,4	52,1	77,1	94,8	88,3	387,0
жилье и городская среда	105,3	105,3	108,4	172,8	172,4	212,0	876,2
культура	12,7	13,6	16,7	19,9	21,0	16,1	100,0
экология	49,6	77,8	113,7	136,8	143,0	114,6	635,6
безопасные и качественные автомобильные дороги	129,5	104,1	169,7	283,6	306,7	250,6	1 244,4
малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	57,3	32,5	46,8	94,9	91,4	72,6	395,4
международная кооперация и экспорт	82,5	70,4	119,6	186,3	229,8	202,2	890,7
производительность труда и поддержка занятости	7,1	6,9	6,9	14,2	18,3	20,3	73,7
цифровая экономика	107,9	98,7	157,9	258,3	267,0	218,9	1 108,8
комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	323,2	343,0	376,1	424,7	426,4	405,7	2 299,1

Источник: составлено по материалам проекта федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Структурной особенностью данных проектов является их включение в состав действующих 46 государственных программ в форме 68 федеральных проектов и 9 дополнительных проектов стратегического назначения в рамках программы модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, на которые, помимо бюджетных ассигнований, ранее предусмотренных на реализацию приоритетных проектов (программ)

и основных мероприятий госпрограмм, предполагается направить дополнительно около 8 трлн руб. в период с 2019 по 2024 г. Общий объем ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019–2021 гг. составит 5,547 трлн руб., в т.ч. 1,675 трлн руб. в 2019 г., что составляет 12,8% от совокупных программных расходов федерального бюджета и 9,3% от их общего объема.

Наибольшие объемы финансирования национальных проектов в 2019–2021 гг. предусмотрены по направлениям «Демография» (27,6%), «Комплексная модернизация и расширение магистральной инфраструктуры» (18,8%), «Здравоохранение» (12,6%), что полностью соответствует задачам повышения качества и уровня воспроизводства человеческого капитала, а также развитию современной инфраструктуры в различных сферах экономики.

Однако по программной структуре бюджетных расходов мы получим нагромождение из ранее принятых приоритетных проектов, планируемых национальных федеральных проектов и отдельно существующих ведомственных целевых программ. Это значительно усложняет структуру государственных программ, а следовательно, и контроль за эффективностью их реализации.

Так, отдельные федеральные проекты присутствуют в нескольких государственных программах и соответствующих им подпрограммах с разделением между ними предусмотренного объема финансирования. Часть федеральных проектов вообще не отражена в составе государственных программ, хотя финансирование на них заложено в составе федерального бюджета. К таким федеральным проектам относятся, например, «Укрепление общественного здоровья», «Развитие экспорта медицинских услуг», «Развитие научной и научно-производственной кооперации» и др.

В результате в составе расходов федерального бюджета ежегодно утверждаются различные форматы финансирования расходов без четкого понимания того, какой вклад в повышение уровня жизни российского населения они принесут. Наличие в расходной части федерального бюджета различных фондов развития, чередующихся с национальными проектами и государственными программами, дублирующими отдельные направления финансирования, затрудняет сопоставление всех направлений расходов в рамках единой бюджетной классификации и программного формата расходов, снижает подконтрольность использования выделяемых бюджетных средств.

Отдельной проблемой является отсутствие единых подходов и требований к оценке эффективности реализации государственных программ. Оценка, проводимая ответственными исполнителями действующих госпрограмм, проводится на основании самостоятельно устанавливаемых ими показателей и разработанной методики, а потому является субъективной и не позволяет реально оценить ход реализации госпрограмм. В 2017 г. Счетной палатой был проведен аудит эффективности исполнения государственных программ на федеральном уровне, по результатам которого на 1 января 2018 г. расходы на реализацию госпрограмм исполнены на 96,8%. Несмотря на то, что само Правительство Российской

Федерации оценивает эффективность исполнения государственных программ довольно низко, на 2019–2021 гг. предлагается увеличить их финансирование. Однако вклад этих программ в динамику экономического роста, который должен быть главным таргетом бюджетной политики Правительства Российской Федерации в сфере программных расходов федерального бюджета, остается не ясен. В таких условиях высока вероятность того, что финансирование указанных проектов обернется притоком новых объемов незавершенного строительства, стоимостная оценка которого по данным Счетной палаты Российской Федерации, в 2017 г. составила 2,5 трлн руб., и/или неиспользуемых капитальных объектов.

В этой связи считаем необходимым с целью упорядочения структуры государственных программ и повышения контроля их эффективности, во-первых, выверить перечень предусмотренных к финансированию в 2019–2021 гг. федеральных проектов на предмет их полного отражения в составе утвержденных в расходной части федерального бюджета государственных программ, упорядочить структуру последних и привести ее по каждой госпрограмме к сопоставимому виду.

Во-вторых, законодательно утвердить единую методику оценки как государственных программ в целом, так и входящих с 2019 г. в их состав федеральных проектов; при этом в ходе оценки эффективности проектов необходимо научно обосновать вклад каждого из них в темпы экономического роста.

В-третьих, исключить дублирование мероприятий в рамках действующих государственных программ и предлагаемых к финансированию федеральных проектов.

Оценка прозрачности и открытости расходов федерального бюджета

Оценка открытости и прозрачности расходов федерального бюджета в 2019–2021 гг. показала, что удельный вес закрытых статей расходов в проекте к их уровню в 2018 г. снижается (с 18,3 до 17,0%) только в 2019 г., а затем увеличивается до 18,3% в 2020 г. и до 20,6% в 2021 г. (см. табл. 8). Указанное значение доли закрытых статей расходов федерального бюджета почти в два раза выше ее докризисного уровня: в 2007–2012 гг. она составляла 11–12% от общего объема расходов, в 2013 г. — 14,5% от общего объема расходов. При этом максимальная доля закрытых статей с ее увеличением за 2019–2021 гг. прослеживается по разделу «Национальная оборона» — с 65 до 66,6%. Высокий удельный вес закрытых статей в анализируемый период наблюдается по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» со снижением его с 39 до 36,7%.

В расходах на общегосударственные вопросы доля секретных расходов снижается к 2021 г. с 6,4 до 4,9%, что отражает минимальное ее значение за последние 12 лет. Резкое сокращение закрытых расходов наблюдается по разделу «Национальная экономика». Данный тренд был начат в 2018 г., когда впервые произошло сокращение секретной части этого раздела с 2014 г.

Т а б л и ц а 8

Структура закрытой части расходов федерального бюджета в 2019–2021 гг. (в % к общему объему расходов)

Направление расходов по бюджетной классификации	2019	2020	2021
Доля закрытых статей в общем объеме расходов — всего	17,0	18,3	20,6
Общегосударственные вопросы	6,4	5,3	4,9
Национальная оборона	65,0	65,7	66,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	39,0	36,9	36,7
Национальная экономика	3,4	0,9	0,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,0	1,2	1,1
Охрана окружающей среды	0,5	0	0
Образование	2,5	2,5	2,3
Здравоохранение	3,1	2,0	2,2
Социальная политика	0,2	0,1	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	5,3	4,1	3,8
Межбюджетные трансферты общего характера	0	0	0

Источник: составлено по материалам пояснительной записки к проекту федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Таким образом, на закрытые статьи расходов федерального бюджета в 2019 г. будет приходиться более трех трлн руб. Беспрецедентное повышение доли закрытых расходов к 2021 г. в проекте федерального бюджета без наличия в пояснительной записке обоснования такого повышения, а также необходимого их объема по каждому разделу расходов значительно снижает прозрачность всего бюджета.

К снижению прозрачности федерального ведет также практика резервирования более 440 млрд руб. в составе отдельных федеральных проектов по статье «Нераспределенный резерв». Как следует из пояснительной записки к законопроекту, распределять их можно без внесения поправок в федеральный бюджет. По нашему мнению, обоснование такой меры оперативностью принятия бюджетных решений в отношении стратегически важных расходов *противоречит принципу законности и прозрачности распределения бюджетных средств* при финансировании расходов, которые прописаны в гл. 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В этой связи следует отметить, что, несмотря на ежегодный рост объемов сопроводительной и поясняющей документации к проекту федерального бюджета, распределение ресурсов в нем по наиболее крупным разделам расходов отличается определенной непрозрачностью и снижает возможность оценки их эффективности.

Для повышения прозрачности расходной части федерального бюджета необходимо предусмотреть сокращение объема закрытых статей расходов, не связанных с экономической безопасностью Российской Федерации, через проведение их комплексной инвентаризации как в ча-

сти программных, так и непрограммных расходов федерального бюджета, а также предоставлять ежегодное обоснование объемов закрытой части в пояснительной записке к проекту федерального бюджета.

Общая оценка сбалансированности федерального бюджета, резервов и источников финансирования дефицита

Относительно длительный период сведения федерального бюджета с отрицательным сальдо (дефицитом) с 2009 по 2017 г. меняется с 2018 г. на профицитный, который сохранится, по прогнозам Минфина России, в течение прогнозируемого трехлетнего цикла. Согласно проекту федерального бюджета, совокупный объем его профицита за трехлетний период составит около четырех трлн руб. [1]. Жесткий вариант бюджетного правила в условиях благоприятной ценовой конъюнктуры на мировом нефтегазовом рынке будут определять объемы избыточных, в сравнении с базовым уровнем, нефтегазовых доходов федерального бюджета и резервироваться в Фонде национального благосостояния (ФНБ) [3]. По сути, Правительство Российской Федерации ставит задачу восстановления безопасного объема резервов на уровне, превышающем 7% к ВВП, которые были израсходованы в кризисные периоды 2009–2010 и 2014–2015 гг. Однако такое восстановление имеет как положительный, так и отрицательный эффект для экономики и финансовой системы.

Переход к профицитному бюджету с фиксацией значения первичного структурного дефицита федерального бюджета на уровне, не превышающем 0,5–0,6% к ВВП, и накопление дополнительных нефтегазовых доходов в Фонде национального благосостояния безусловно будут способствовать повышению бюджетной стабильности и, как следствие, суверенного кредитного рейтинга Российской Федерации, что актуально в условиях наращивания в предстоящем бюджетном цикле государственных займов и повышения процентных ставок в мировой экономике.

С другой стороны, в результате изъятия по бюджетному правилу дополнительных нефтегазовых доходов как источника финансирования расходных обязательств федерального бюджета, утверждаемых по основным направлениям государственной деятельности, в бюджете возникает дефицит ресурсов. Заместить его возможно только государственными займами в виду крайне ограниченного объема источников собственного финансирования дефицита (средств от приватизации госимущества и продажи государственных запасов драгоценных металлов и камней). В этой связи российская экономика получает *двойную нагрузку*:

- давление на национальную валюту со стороны Министерства финансов России в результате интервенций на валютном рынке с целью пополнения ФНБ;
- давление на процентные ставки на долговом рынке под влиянием санкционных рисков и роста государственных займов с одновременным вытеснением свободных капиталов в государственные облигации (далее — ОФЗ).

Как правило, формирование профицита государственного бюджета и значительных суверенных резервов означает возможность сохранения и даже смягчения налоговой нагрузки на бизнес в случае резкого ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. Однако намерения снизить налоговую нагрузку за счет избыточных доходов ни в основных направлениях, ни в пояснительной записке не просматривается. Более того, исходя из предпринимаемых мер по повышению доходов федерального бюджета, можно увидеть, что налоговая нагрузка на бизнес и население в следующем бюджетном цикле будет возрастать как за счет роста ставок отдельных налогов, так и за счет неналоговых платежей и ужесточения налогового администрирования.

Таким образом, федеральный бюджет становится ключевым инструментом изъятия свободных ресурсов из российской экономики. Учитывая запланированные в проекте значительные объемы государственных заимствований (более 5 трлн руб. за трехлетний период) и объемы направляемых на пополнение ФНБ дополнительных нефтегазовых доходов (8,8 трлн руб. за три года), совокупный объем ресурсов, мобилизуемых в федеральный бюджет за 2019–2021 гг., помимо доходов, составит около 14 трлн руб. Вместе с тем относительно возможностей Правительства Российской Федерации разместить за такой короткий период сумму займов, составляющую более 65% от текущей величины государственного долга, выраженного в государственных ценных бумагах (7,6 трлн руб. на 1 октября 2018 г.), имеются серьезные сомнения. В условиях существенного снижения с апреля 2018 г. доли нерезидентов в государственном внутреннем долге с 34 до 25%, а также сохраняющейся неопределенности в геополитической сфере планируемые объемы заимствований на внутреннем рынке могут быть существенно скорректированы в сторону сокращения и замещены средствами ФНБ.

Увеличение средств ФНБ в 2019 г. прогнозируется до 7,8 трлн руб., в 2020 г. — до 11,37 трлн руб., в 2021 г. — до 14,18 трлн руб. Объем ФНБ в процентах к ВВП составит на конец 2019 г. 7,4%, на конец 2020 г. — 10,3%, на конец 2021 г. — 12%. Использование средств Фонда национального благосостояния, согласно бюджетному правилу, допускается при достижении им 7% ВВП. Однако существующая практика использования ФНБ основана на вложении значительной части его средств в капиталы банков, госкорпораций, мегапроекты, которые практически не дают прирост благосостояния российского населения в форме устойчивого роста их реальных доходов.

То же самое касается привлечения государственных займов для *финансирования национальных федеральных проектов* и его оформления в форме специального фонда — фонда развития. Создание данного фонда обосновано в основных направлениях так называемым золотым правилом бюджетной практики, при котором в долг могут финансироваться исключительно процентные и стратегически значимые расходы бюджета. В 2019–2021 гг. в этот фонд прогнозируется привлечь около 1,5 трлн руб. (из них 411 млрд руб. в 2019 г.). При этом из пояснительной

записки к проекту федерального бюджета совершенно не ясно, какие именно из включенных в расходы федерального бюджета национальных проектов будут отобраны для финансирования через этот фонд. Более того, объемы финансирования расходов через этот фонд расходуются с объемами финансирования национальных проектов (программ) по направлениям стратегического развития. Многие проекты не имеют утвержденной документации, расчетной стоимости затрат, показателей результативности использования бюджетных средств. В этих условиях использование значительного объема бюджетных средств на такие проекты может не только не привести к желаемому эффекту ускорения экономического роста, но и дать обратный эффект в виде прироста объемов незавершенного строительства, дебиторской задолженности бюджета, его процентных расходов.

В то же время основная цель проектов, отбираемых для финансирования из фонда развития, должна состоять в последовательной трансформации структуры российской экономики в пользу развития высокотехнологичных сфер. Это означает, что приоритет необходимо отдавать финансированию тех проектов, которые обеспечивают высокое качество научных исследований и разработок, востребованность результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ на мировом рынке в виде нематериальных активов, а также увеличение экспорта готовой высокотехнологичной продукции [5, с. 90].

Таким образом, для активизации политики стимулирующего роста через федеральный бюджет в части увеличения расходов с высоким мультипликативным эффектом для экономики необходимо обеспечить высвобождение части его резервов из ФНБ (сверх установленного бюджетным правилом его нормативного значения) для приоритетного дополнительного финансирования экономики знаний и расширения объемов государственных заданий по оказанию конечных услуг российскому населению, отражающихся на росте его благосостояния.

Список литературы

1. Проект федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».
2. Пояснительная записка к проекту федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».
3. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2019 и 2020 годов.
4. Слепов В.А., Чалова А.Ю. Источники финансирования экономического роста в России: проблемы и перспективы // Научный бюллетень Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. 2017. № 1 (11). С. 170–176.
5. Восканян Р.О., Ващенко Т.В. Анализ финансирования инновационных процессов на государственном уровне // Финансовая жизнь. 2017. № 1. С. 88–91.

BUDGET TO PROMOTE ECONOMIC GROWTH OR HOW NOT TO GO BEYOND THE BUDGET RULE

The article provides the analysis of the existing risks of the draft federal budget of Russia for 2019 and the planned period of 2020 and 2021. The paper gives the assessment of new approaches and tools, incorporated in the draft of federal budget in order to stimulate economic growth. Special attention is paid to assessing the impact of the key balancing mechanism of the federal budget — the budget rule — on the concept of the Russian budget policy. The authors show that the current model of budget rule preserves the existing design of the federal budget parameters, aimed at consolidating budget resources and creates the risks of a low impact of the budget expenditures on the factors of economic growth in Russia, and therefore the risks of a natural sustainable increase in federal budget revenues through the implementation of these factors. According to the authors' view, the way out of this situation is a comprehensive reconfiguration of the budget policy towards targeted stimulation of growth factors via changing its concept as a whole and not only of its individual instruments.

Keywords: budget surplus, budget policy, budget rule, state programs, budget balance, national projects, priorities of the budget expenditures, transparency of the budget, federal budget, Fund of national welfare

JEL: H60, H50, H25

Дата поступления — 29.10.2018 г.

ЧАЛОВА Алла Юрьевна

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

ОМШАНОВА Эльвина Алексеевна

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и цен РЭУ им. Г.В. Плеханова; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: ea_o@mail.ru

CHALOVA Alla Yu.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of the Chair “Finance and Prices”; Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: achal@yandex.ru

OMSHANOVA Elvina A.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of the Chair “Finance and Prices”; Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: ea_o@mail.ru

Для цитирования:

Чалова А., Омшанова Э. Бюджет стимулирования экономического роста, или Как не выйти за рамки бюджетного правила // Федерализм. 2018. № 4. С. 115–133.

Людмила ЛЫКОВА, Ирина БУКИНА

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В 2019—2021 ГГ.

Бюджетно-налоговая политика последних лет характеризуется жесткой финансовой консолидацией. На фоне рисков снижения объема поступления нефтегазовых доходов, в том числе из-за проведения т.н. налогового маневра, вводятся новые обязательные платежи, повышается фискальная нагрузка на бизнес и население. Одновременно проводится сжатие бюджетных расходов в реальном выражении. Таким образом, спад 2015—2016 гг. и слабое восстановление роста усиливаются проведением сдерживающей политики. Проект федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. также несет в себе указанные тенденции. В статье рассматриваются положения, которые увеличивают риски недополучения налоговых доходов как федеральным бюджетом, так и бюджетами субъектов Федерации в силу новаций, заложенных законопроектом. При этом отмечается чрезмерная осторожность в части прогнозирования цены нефти и, как следствие, объема нефтегазовых поступлений. Анализ расходной части федерального бюджета показывает тем не менее некоторую смену тенденции. Несмотря на скромный рост общего объема расходов, значительно увеличиваются расходы, направленные на здравоохранение, образование, инфраструктуру. Таким образом, меняется структура расходов бюджета в пользу расходов, обладающих инвестиционным потенциалом. Одновременно с этим в статье показано, что политика наращивания государственного долга на фоне планируемого профицита бюджета повышает риски управления государственным долгом в средне- и долгосрочном периоде.

Ключевые слова: консолидированный бюджет, налоги, нефтегазовые доходы, нефтегазовые доходы, регион, субъект Российской Федерации, федеральный бюджет

JEL: H20, H50, H60, H77

В последние 8—10 лет формирование федерального бюджета сопровождается рядом тенденций, которые, как представляется, сдерживают экономическое развитие страны и лишают правительство возможностей для проведения активной экономической политики. Проект Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2019 год и предстоящий период 2020 и 2021 годов» отчасти сохраняет сложившийся подход к экономии средств, однако содержит и некоторые позитивные факторы с точки зрения стимулирования экономического роста.

Доходы федерального бюджета

Завершение налогового маневра и введение налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья имеет неоднозначные последствия для доходов федерального бюджета.

Нефтегазовые доходы федерального бюджета (с учетом вводимого НДС), по оценке Минфина России, в 2019 г. будут ниже уровня 2018 г. (на 416,1 млрд руб., или 4,8%). Продолжится снижение этой категории доходов и в 2020 г. (еще на 4,4%). Только в 2021 г. прогнозируется увеличение поступлений нефтегазовых доходов на 1,0%, что не компенсирует их падения в предшествующие годы: поступления 2021 г. остаются ниже оценки итогов 2018 г. на 696,1 млрд руб. (см. рис. 1).

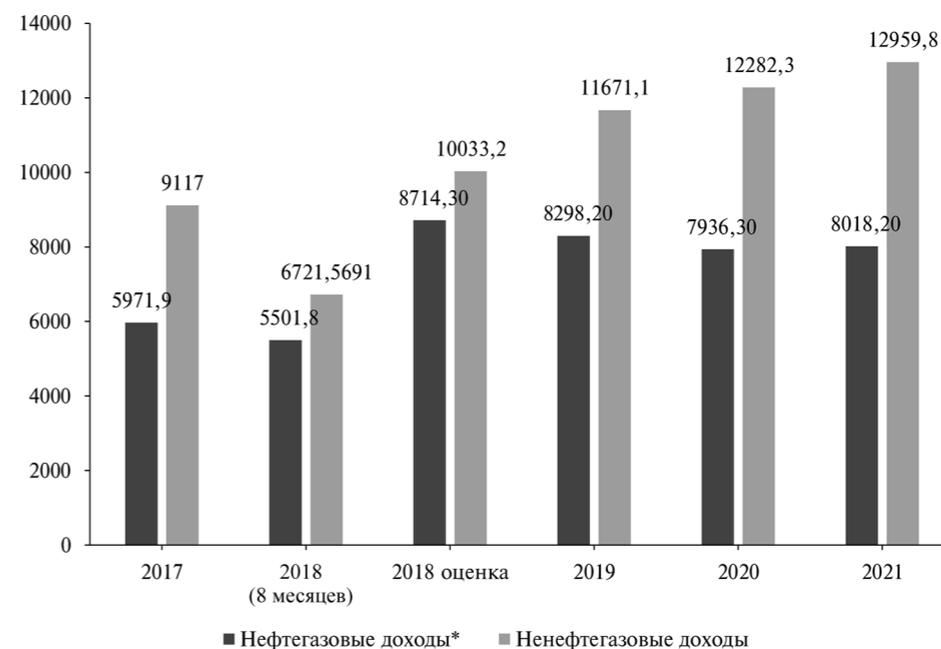


Рис. 1. Доходы федерального бюджета в 2017—2021 гг., млрд руб.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Оперативная информация об исполнении федерального бюджета за январь — август 2018 г. URL: <https://www.minfin.ru/ru/press-center/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/1020/>

Основную роль в снижении поступлений нефтегазовых доходов играет снижение вывозных таможенных пошлин на нефть сырую с 139,1 долл./т в августе 2018 г. до 96,1 долл./т в 2019 г. и далее до 70,6 долл./т в 2020 г. и 50,8 долл./т в 2021 г. Важное значение в этом снижении имеет и введение «возвратного» акциза на нефть, направленную на переработку, и демпфирующего компонента. Последние два элемента в общей сложности определяют снижение нефтегазовых доходов на 3,6—4,4% в рамках планового периода. Данная модель обес-

печивает снижение налоговой нагрузки на нефтедобывающую отрасль на 1,8 процентного пункта ВВП — с 8,6% ВВП по итогам 2018 г. (оценка) до 6,8% ВВП в 2021 г. в соответствии с законопроектом.

Введение НДС, судя по прогнозам Минфина России, в 2019 и 2020 гг., скорее всего, принесет бюджету убытки за счет особенностей расчета НДС и таможенных пошлин в случае уплаты этого налога. Эта новация позволяет нефтедобывающим компаниям сместить основной объем налоговых платежей на более поздние периоды освоения месторождений, и в рамках трехлетнего временного горизонта не просматривается существенного прироста поступлений доходов в федеральный бюджет. Фактически данный налог переносит с компаний на бюджетную систему (федеральный бюджет в первую очередь) существенную часть рисков освоения проблемных месторождений.

Ненефтегазовые доходы призваны компенсировать снижение нефтегазовых доходов в первую очередь за счет повышения ставки НДС на 2 процентных пункта. Это повышение обеспечивает прирост поступлений налога в 2019 г., по сравнению с 2018-м (оценка), на 0,6 процентного пункта ВВП, в т.ч. по внутреннему производству — на 0,4 процентного пункта и по импорту — на 0,2 процентного пункта (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета 2017–2021 гг.

Показатель	2017 факт	2018	2019	2020	2021	Темп роста	
		оценка	прогноз	прогноз	прогноз	2018 в % к 2017	2019 в % к 2018
Млрд руб.							
Ненефтегазовые доходы — всего	9117,0	10 033,20	11 671,10	12 282,30	12 959,80	110,0	116,3
В том числе:							
<i>связанные с внутренним производством</i>	4741,9	5188,20	5916,40	6216,40	6577,80	109,4	114,0
НДС	3069,9	3446,50	3986,40	4279,30	4609,40	112,3	115,7
акцизы	909,6	845,2	969,6	959,1	948,8	92,9	114,7
налог на прибыль	762,4	896,5	960,3	978	1019,70	117,6	107,1
<i>связанные с импортом</i>	2733,9	3151,80	3667,60	3916,90	4204,60	115,3	116,4
НДС	2067,2	2432,70	2913,30	3115,90	3348,70	117,7	119,8
акцизы	78,2	95,7	98,7	106,3	111,9	122,4	103,1
ввозные пошлины	588,5	623,4	655,5	694,7	744	105,9	105,1
<i>Прочие</i>	1641,2	1693,10	2087,20	2149,00	2177,40	103,2	123,3

О к о н ч а н и е т а б л . 1

В % к ВВП							
Ненефтегазовые доходы — всего	9,9	9,9	11	11,1	10,9	100,0	111,1
В том числе:							
<i>связанные с внутренним производством</i>	5,2	5,1	5,6	5,6	5,6	99,5	109,0
НДС	3,3	3,4	3,8	3,9	3,9	102,1	110,6
акцизы	1,0	0,8	0,9	0,9	0,8	84,5	109,7
налог на прибыль	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	107,0	102,4
<i>связанные с импортом</i>	3,0	3,1	3,5	3,5	3,6	104,9	111,2
НДС	2,2	2,4	2,8	2,8	2,8	107,1	114,5
акцизы	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	111,3	98,6
ввозные пошлины	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	96,4	100,5
<i>Прочие</i>	1,8	1,7	2,0	1,9	1,8	93,9	117,9

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet/1020/>

Однако рост поступлений нефтегазовых доходов относительно ВВП компенсирует сокращение нефтегазовых доходов только в 2019 г. (снижение нефтегазовых доходов составит 0,8%, а прирост нефтегазовых — 1,2%). В 2020 г. уже имеет место снижение нефтегазовых доходов при отсутствии роста нефтегазовых, а в 2020 г. относительно ВВП снижаются обе составляющие доходов федерального бюджета. Суммарная налоговая нагрузка на экономику в последнем году плановой трехлетки сократится до 17,7% ВВП, или на 0,8%, по сравнению с 2018 г., когда она составит 18,5% (оценка). Однако относительно 2017 г. (фактического исполнения бюджета) будет иметь место рост налоговой нагрузки на 1,3% ВВП.

Поступления налога на прибыль в федеральный бюджет запланированы в соответствии с темпами роста прибыли организаций, однако ключевую роль в росте поступлений этого налога в 2019 г. будет играть фактор перераспределения в пользу федерального бюджета части поступлений этого налога по Соглашению о разделе продукции «Сахалин-2». Норматив распределения повышается с 25 до 75%, что обеспечит почти 72% прироста поступлений налога в федеральный бюджет в 2019 г.

Обращают на себя внимание высокие темпы роста поступлений акцизов по товарам и услугам, реализуемым в Российской Федерации, в федеральный бюджет (без учета «возвратного» акциза на нефть) в 2019 г. по сравнению с показателями 2018 г. (на 124,4 млрд руб., или на 14,7%).

Такой рост имеет место на фоне перераспределения в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации части поступлений от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% (снижение норматива зачисления в федеральный бюджет данной категории платежей с действующих 50 до 20%). Основную роль в росте поступлений акцизов в федеральный бюджет должно сыграть повышение ставок акцизов на нефтепродукты во все годы планового периода (на 3,5–4,0% ежегодно).

Складывающаяся модель формирования цен на нефтепродукты с учетом всех налоговых составляющих процесса ценообразования (усиливающаяся дифференциация фактических ставок НДС по налогоплательщикам; введение налога на добавленный доход; возвратный акциз на нефть, передаваемую в переработку; демпфирующий компонент; повышение ставок акцизов на нефтепродукты) создает *высокую степень неопределенности на ключевом товарном рынке* — рынке горючесмазочных материалов. Эта неопределенность имеет место как для производителей, так и для потребителей и сама по себе провоцирует неустойчивость этого рынка и высокие инфляционные ожидания.

Планируется также существенный рост поступлений акцизов на табачные изделия в первую очередь за счет ежегодного повышения специфических ставок (специфической составляющей ставки) с действующих 1718 руб. в 2018 г. до 2778 руб. в 2021 г., а также минимальной цены. При этом только в 2019 г. планируется прирост поступлений в размере 63,9 млрд руб., или 11,1% от суммы 2017 г. Необходимо отметить, что в первом полугодии 2018 г. федеральный бюджет испытывал определенные проблемы с поступлением данной категории акцизов — имело место существенное сокращение поступлений по сравнению с показателями аналогичного периода 2017 г.

Не все положения законопроекта в части учета налоговых новаций в доходах федерального бюджета прозрачны.

Так, вводится единый налоговый платеж для физических лиц, который, в соответствии с положениями Налогового кодекса, представляет собой элемент налогового администрирования, призванный облегчить процесс взаимодействия налогоплательщиков с налоговыми органами по уплате региональных и местных налогов. В то же время, судя по приложению 1 к проекту Закона о федеральном бюджете, поступления этого платежа подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100%. Так, счета для зачисления данного вида доходов в федеральный бюджет должны носить транзитный характер, т.е. если единый налоговый платеж учитывается в составе доходов федерального бюджета, то в составе расходов должны быть отражены расходы на перечисление средств в бюджеты субъектов Федерации. Фактически доходами федерального бюджета будет разница между поступлениями и перечислениями, а также доходы от размещения данной суммы на счетах. Отчасти данная мера также работает в сторону перераспределения бюджетных ресурсов в пользу федерального бюджета.

Межбюджетные отношения и доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Проект Закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»¹ в целом продолжает сложившиеся в предшествующие годы тенденции:

- «ползучего» (неявного) перераспределение налоговых доходов в пользу федерального бюджета за счет бюджетов субъектов Федерации;
- замедления роста федеральных трансфертов при стабилизации общей структуры федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации.

Целый ряд налоговых новаций 2019 г. и последующих лет может иметь своим следствием *сокращение поступлений налога на прибыль организаций для ряда субъектов Федерации*. В рамках макроэкономического подхода для страны в целом на фоне оживления хозяйственной активности и достаточно высокого уровня мировых цен на нефть ограничение темпов роста прибыли будет не заметно. Однако для ряда регионов оно может быть ощутимым.

Выделим три таких новации.

Первая. Повышение ставки НДС на 2 процентных пункта в условиях напряженной рыночной ситуации на некоторых товарных рынках будет иметь своим следствием либо снижение объемов прибыли хозяйствующих субъектов, либо сокращение объемов реализации. Такая ситуация будет складываться в первую очередь на рынках потребительских товаров.

Вторая. Очередное повышение ставок акцизов на нефтепродукты и в целом достаточно напряженная ситуация с динамикой цен на горючесмазочные материалы для существенной части потребителей (в первую очередь для малого и среднего бизнеса) могут существенно ухудшить их конкурентные позиции. Следствием будет снижение прибыли (и налога на прибыль) и доходов малого бизнеса с соответствующим ограничением роста поступлений налогов, уплачиваемых при специальных налоговых режимах в целом ряде субъектов Федерации. Возможность же использования в качестве инструмента регулирования конечных цен на нефтепродукты нового инструмента — возвратного акциза на перерабатываемую нефть, на который возлагаются большие надежды, оценить пока в целом сложно.

Третья. Действующее в этом же направлении повышение ставок водного налога и целого ряда неналоговых платежей. Вряд ли это скажется на динамике цен в масштабах всей экономики, но на прибыли хозяйствующих субъектов (некоторых) — вполне возможно.

В проект федерального бюджета заложено повышение норматива зачисления в федеральный бюджет налога на прибыль организаций при выполнении соглашения о разделе продукции по проекту «Сахалин-2» в федеральный бюджет с 25 до 75% (с обещанием направить эти средства на проекты по развитию Дальневосточного федерального округа). Для бюджета области вся сумма поступлений налога на прибыль по соглашению о разделе продукции составляет 28,8% общей суммы

¹ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». Законопроект № 556362-7. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7> (дата обращения: 10.10.2018).

доходов консолидированного бюджета, или 70,4% общей суммы налога на прибыль (итог за 2017 г.)².

К потерям поступлений налога на прибыль организаций, поступающим в доход бюджетов субъектов Федерации, может привести вводимая с 1 января 2019 г. схема возвратного акциза. Если для нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ), входящих в структуру крупных нефтедобывающих компаний, выполнение всех условий для получения возмещения не составит проблемы, то для независимых НПЗ ситуация может стать принципиально иной. Отсутствие для них возмещения возвратного акциза может привести к падению прибыли и сокращению объемов производства. Результаты скажутся на доходах региональных бюджетов таких регионов, как Краснодарский край, Тюменская область, Оренбургская область, Хабаровский край.

Как уже отмечалось выше, введение единого налогового платежа для физических лиц в случае его активного использования населением (что вряд ли будет иметь место в 2019 г.) отчасти также расширяет доходную базу федерального бюджета за счет субфедеральных (местных в первую очередь) налогов.

Отмеченные выше факторы и обстоятельства вряд ли будут иметь макроэкономическое значение и в целом по всей совокупности субфедеральных бюджетов не будут видны. Однако в целом ряде субъектов Федерации могут возникнуть *весьма существенные проблемы с формированием собственных доходов* (налоговых и неналоговых доходов в первую очередь).

В сторону увеличения доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации работает перераспределение в их пользу части доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%. При этом предусматривается отчасти и межрегиональное перераспределение этих доходов — имеет место постепенное смещение объема поступлений акцизов в пользу субъектов Федерации, на территории которых имеет место реализация данной категории товаров. Фактически речь идет о перераспределении данного платежа от регионов-производителей к регионам — потребителям данной категории подакцизных товаров.

Прогнозные оценки доходов консолидированных бюджетов субъектов, представленные в сопроводительных документах к законопроекту, свидетельствуют об относительной стабильности налоговых и неналоговых доходов на уровне 9,8–9,7% ВВП (см. рис. 2).

Объем трансфертов из федерального бюджета субъектам Федерации увеличивается в 2019 и 2020 гг. и сокращается в 2021 г. (см. рис. 2). При этом если в 2019 г. планируется рост общего объема федеральных трансфертов на 7,1% по сравнению с 2018 г. (предварительная оценка), то в 2020 г. прирост составит уже только 2,8% (что ниже прогнозируемой инфляции), а в 2021 г. запланировано абсолютное сокращение общей суммы на 6,5%.

Существенных изменений в структуре федеральных трансфертов бюджетам субъектов Федерации не планируется.

² То есть эти доходы формируют существенную часть доходов консолидированного бюджета области.

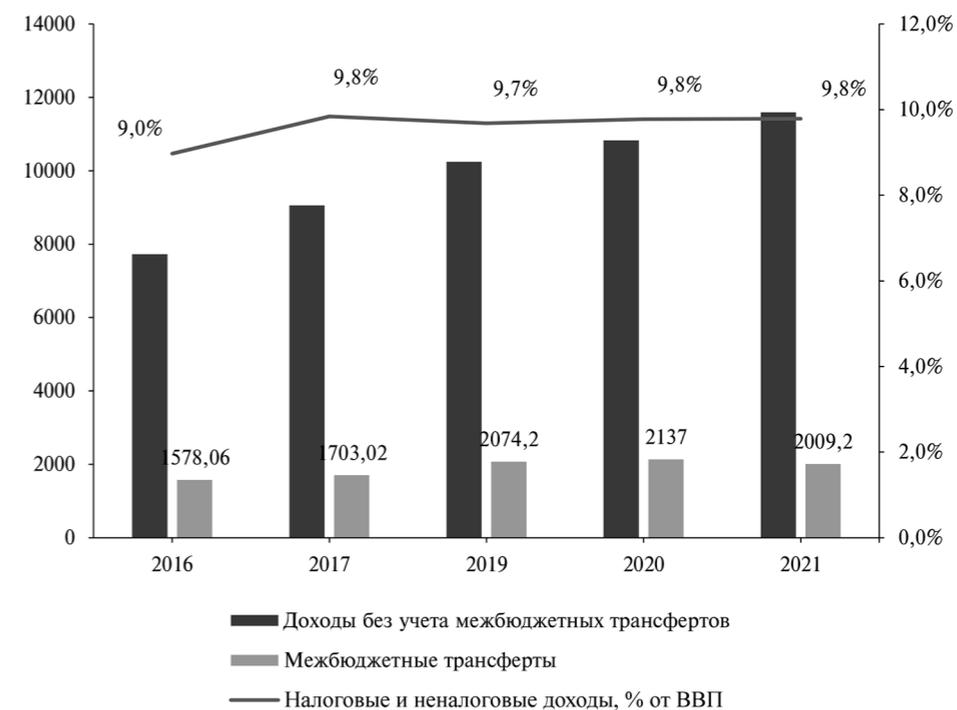


Рис. 2. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд руб.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.; URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheth/191/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzheth/1020/>; ФСГС www.gks.ru

Например, по-прежнему основную долю составляют дотации (42,4% общей суммы трансфертов), хотя их доля в 2019 г. несколько сократится (на 4 процентных пункта) за счет увеличения доли субсидий (с 21,5% в 2018 г. до 27,2% в 2019 г.). Доля субвенций прогнозируется на уровне 18,0–19,6%, а иных трансфертов — 12,1–13,5%.

В проект бюджета заложено некоторое сокращение поступления дотаций бюджетам субъектов Федерации в 2019 и 2020 гг. (см. рис. 3).

Как видно из данных, приведенных на рисунке 3, если в 2017 и 2018 гг. имел место существенный рост дотаций — на 12,8 и 15,9% в реальном (с поправкой на темпы инфляции) выражении, то в 2019 г. уже общая сумма дотаций будет сокращена как по номинальным значениям (на 21,8 млрд руб.), так и в реальном исчислении (на 6,4%). На фоне сокращения общей суммы дотаций имеет место незначительный рост поступлений дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в 2019 г., по сравнению с 2017 г. (фактом), на 9,9 и на 4,7% по сравнению с утвержденными значениями 2018 г. В целом в рамках предстоящего трехлетия планируется рост номинальных значений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с отставанием от темпов инфляции.

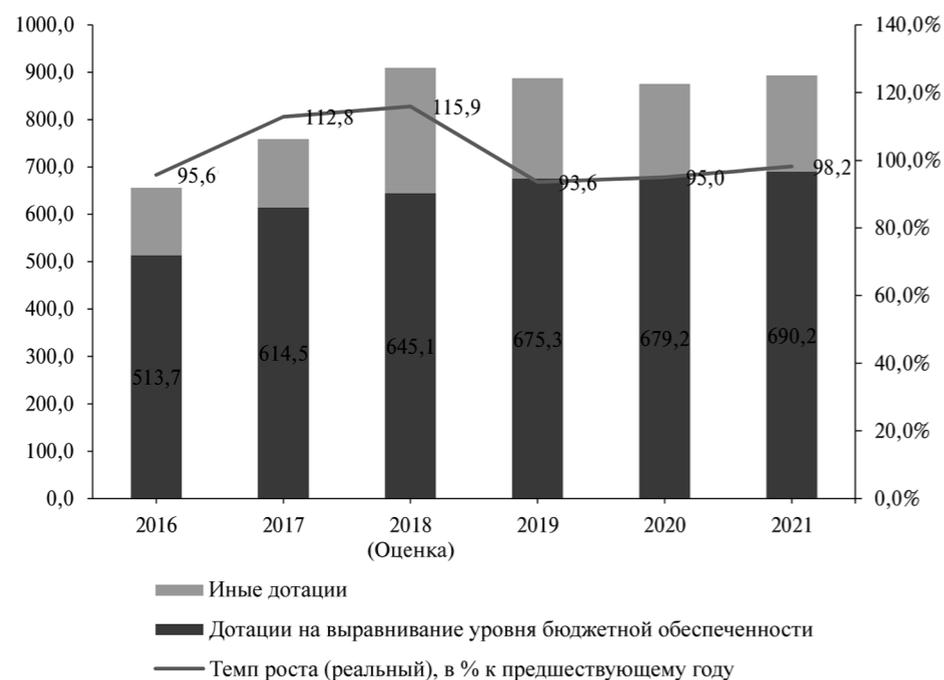


Рис. 3. Дотации бюджетам субъектов РФ, млрд руб.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.; URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/1020/>; ФCGC www.gks.ru

В рамках проекта федерального бюджета на 2019 г. и последующие годы с учетом всего блока сопроводительных документов просматривается следующая проблема: *макроподход не позволяет оценить, насколько сложной является экономическая и бюджетная ситуация в отдельных регионах*. При общей видимости благополучия в ряде регионов бюджетные проблемы не решаются, и они будут только усугубляться из-за принятых федеральных решений (в частности, налоговых новаций).

Так, для 24 субъектов Федерации, которые имели дефицит консолидированного бюджета как в среднем за 2015–2017 гг., так и в 2017 г., имеет место абсолютное снижение общей суммы дотаций.

Большинство из этих регионов имеют существенные социально-экономические проблемы в 2018 г.

Высокий уровень безработицы имеет место в Еврейской автономной области, Курганской области и Забайкальском крае; рост задолженности по заработной плате выше среднероссийских темпов роста наблюдается в Забайкальском и Хабаровском краях, Республике Хакасия и Кировской области, а падение реальных доходов населения в 2018 г. имеет место в Курганской области, Забайкальском крае, Республике Хакасия, Ульяновской области и Республике Мордовия (см. табл. 2).

Таблица 2

Субъекты Российской Федерации с бюджетными дефицитами, для которых предполагается снижение дотаций в 2019 г.

Темп роста общей суммы дотаций по отношению к фактическим значениям 2017 г.	Количество регионов	Субъект Российской Федерации
Менее 40%	4	Красноярский край, Курганская область, Кировская область, г. Севастополь
Более 40% но менее 80%	8	Новгородская, Иркутская, Томская, Ульяновская, Нижегородская, Магаданская области, Республика Крым, Еврейская автономная область
Более 80%, но менее 90%	8	Хабаровский край, Тамбовская, Ярославская, Архангельская, Волгоградская, Пензенская, Оренбургская области, Республика Мордовия
Более 90%	4	Республика Карелия, Омская область, Забайкальский край, Республика Хакасия

Возникающие и сохраняющиеся длительное время у отдельных субъектов Федерации проблемы, которые не просматриваются с точки зрения макроэкономического подхода, не решаются и могут усугубляться вследствие принимаемых решений. Возможное направление поиска решений лежит на пути модификации одной из государственных программ. В настоящее время государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»³, которая, по сути, агрегирует текущие федеральные трансферты, в т.ч. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, носит формальный характер и *не отвечает требованиям классических инструментов программного подхода*. Целью программы является «содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами»⁴. Данная цель достигается текущими трансфертами, которые устраняют (далеко не всегда) симптом, но не лечат болезнь.

Представляется целесообразным рассмотреть возможность расширения данной программы (разработка подпрограммы) для подготовки и реализации мероприятий *по решению проблем отдельных субъектов Российской Федерации*. Принципы и механизмы отбора и включения субъекта Российской Федерации в данную программу представляют собой самостоятельный вопрос.

³ Паспорт государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Законопроект № 556362-7. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7> (дата обращения: 10.10.2018).

⁴ Там же. С. 2.

Расходы федерального бюджета

Вопрос о влиянии расходов бюджета на экономическую активность до сих пор носит дискуссионный характер. В особенности если речь идет о стране с развивающимся рынком. Проциклический характер бюджетно-налоговой политики в развивающихся странах и странах с развивающимися рынками отмечается в эмпирических исследованиях [1; 2]. Таким образом, воздействие государственных расходов на экономическую активность в странах с развивающимися рынками может не носить стимулирующего характера.

В России государственные инвестиции имеют значительное влияние на динамику экономического роста, что было показано рядом эконометрических и экономико-математических расчетов [3]. Фактически любой цикл инвестирования, значимо сказывающийся на параметрах экономического роста, в России поддерживается *благодаря государственным инвестициям*.

В этой связи особое внимание следует уделить анализу расходной части федерального бюджета. Последнее десятилетие бюджетное планирование осуществлялось в русле явно обозначенного принципа экономии средств. В отдельные годы (2015 и 2016) проводилась достаточно жесткая бюджетная консолидация. Приоритетными направлениями оставалась национальная оборона и социальная политика. В связи с тем что средства федерального бюджета составляют основной массив средств консолидированного бюджета Российской Федерации, к структуре и направлениям расходов федерального правительства предъявляются особые требования.

Анализ структуры расходной части федерального бюджета (см. рис. 4) в 2016–2017 г. и, по оценке, для 2018 г. показывает некоторое снижение доли расходов на силовой блок и общегосударственное управление, куда включаются расходы по статьям «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Общегосударственные вопросы». В 2017 г. доля расходов по данному направлению составила 41 против 45% в 2016 г. В 2018 г. ожидается рост по данному направлению до 44% общей суммы расходов федерального бюджета. При этом в проекте федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг. заложен объем средств в размере около 40% от итога. Таким образом, планируется стабилизировать расходы по данному направлению, что, по крайней мере, свидетельствует о том, что *в ближайшие годы не ожидается наращивания расходов на оборону и безопасность в ущерб производительным расходам*.

Следующее направление расходов федерального бюджета — социальная политика. На рисунке 4 данные по расходам на социальную политику соответствуют суммам, которые отражаются по статье «Социальная политика» федерального бюджета. Доля этих расходов выросла с 28% в 2016 г. до 30% в 2017 г., но уже по итогам 2018 г. ожидается снижение до 27%. К 2021 г. доля расходов на социальную политику снизится до 24% в общих расходах федерального бюджета. При этом если в 2019 и 2020 гг. объем средств по направлению «Социальная политика» возрастет при снижении доли, то в 2021 г. планируется снижение не только удельного веса, но и номинального объема.

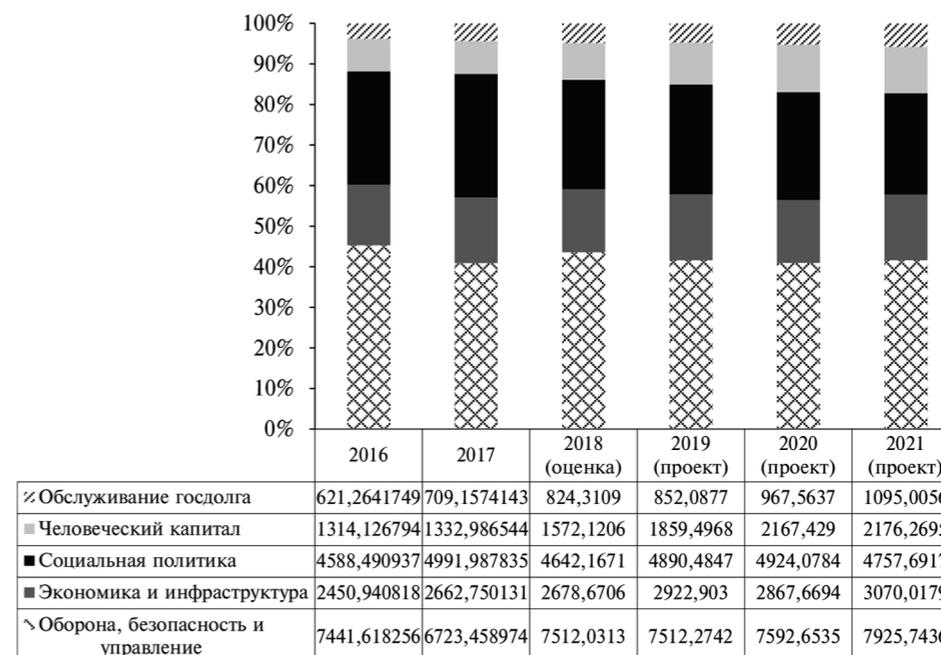


Рис. 4. Расходы федерального бюджета по направлениям в 2016–2021 гг., млрд руб.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.; URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannyj-byudzhet/191/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/federalnyj-byudzhet/1020/>

Основные расходы, которые теоретически могли бы стимулировать экономический рост, — это расходы на национальную экономику, инфраструктуру и инвестиции в человеческий капитал. На рисунке 4 эти расходы объединены в два направления: «Экономика и инфраструктура» и «Человеческий капитал». В направление «Экономика и инфраструктура» входят суммы расходов по статьям «Национальная экономика», «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Средства массовой информации». Направление «Человеческий капитал» включает в себя расходы по статьям «Охрана окружающей среды», «Образование», «Культура, кинематография», «Здравоохранение», «Физическая культура и спорт». В 2016 г. удельный вес по всем этим направлениям составил около 23%. К 2018 г. их доля должна увеличиться до 25%, причем в основном за счет расходов на «Экономику и инфраструктуру».

В проекте федерального бюджета расходы по направлению, которое условно можно отнести к инвестициям в человеческий капитал, заметно увеличиваются. Растет и номинальный объем расходов, и удельный вес, который уже в 2019 г. должен составить 10% и увеличиться к 2021 г. до 11% общих расходов федерального бюджета. В основном увеличение расходов по данному направлению планируется обеспечить за счет роста затрат

на здравоохранение, в меньшей степени — за счет роста расходов на образование и охрану окружающей среды.

Расходы на здравоохранение, согласно законопроекту, в 2019 г. составят 653,2 млрд руб., в 2020 г. — 918,4 млрд руб. и в 2021 г. — 855,9 млрд руб. Столь резкий рост расходов связан с реализацией национального проекта «Здравоохранение», исполнением майских указов президента от 2012 г., ряда федеральных целевых программ и пр.

Расходы на национальную экономику и инфраструктуру также вырастут, но скромнее. Удельный вес этих расходов в федеральном бюджете должен возрасти до 16% в 2019 г., но снизиться до 15% в 2020 и 2021 гг. Таким образом, долю расходов по направлениям «Экономика и инфраструктура» и «Человеческий капитал» в 2019—2021 гг. планируется стабилизировать на уровне 26%.

Возвращаясь к расходам на экономику и инфраструктуру, следует отметить, что порядка 16% из общей суммы трат приходится на реализацию национальных проектов в целях выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204⁵. Запланированное увеличение ассигнований по разделу «Национальная экономика» (помимо средств для достижения целей, установленных Указом № 204) в основном касается реализации проектов по приоритетным направлениям развития национальной экономики: авиастроению, космической отрасли, машиностроению и т.п. Особое внимание уделяется строительству дорог и экспортно ориентированным проектам.

Запланированное повышение производительных расходов *на первый взгляд позволяет охарактеризовать предлагаемый бюджет как инструмент экономического развития*. Дальнейшее обоснование требует анализа динамики по каждому из направлений расходов федерального бюджета.

В *таблице 3* содержатся результаты расчета темпов прироста по основным направлениям расходов федерального бюджета к 2018 г. (в ценах 2018 г.) и в процентах к предыдущему периоду (с поправкой на инфляцию). Для расчетов использовались темпы инфляции за 2019—2021 гг., указанные в законопроекте.

Расходы по направлению «Человеческий капитал» к 2021 г. должны возрасти почти на 47,1% в сравнении с уровнем 2018 г. Это увеличение в основном определяется значительным плановым приростом расходов в 2019 и 2020 гг. Расходы на экономику и инфраструктуру также возрастут в реальном выражении и к 2021 г. составят 111,2% от уровня 2018 г. Однако, как видно из расчетов прироста к предыдущему периоду, расходы на экономику заметно возрастают только в предстоящем 2019 г., а уже в 2020 г. ожидается их реальное снижение на 5,5%.

В целом вклад увеличения рассматриваемых направлений расходов в общую динамику расходов федерального бюджета составит около 6,8 процентного пункта из 8,3% темпов прироста по итоговой сумме расходов, т.е. более 80%.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС «КонсультантПлюс».

Т а б л и ц а 3

Динамика расходов федерального бюджета в 2019—2021 гг. (в %)

Год	Расходы — всего	Направление расходов				
		оборона, безопасность и управление	экономика и инфраструктура	социальная политика	человеческий капитал	обслуживание госдолга
<i>Темпы прироста к 2018 г. (в ценах 2018 г.)</i>						
2019	5,3	-3,2	14,3	2,2	35,7	31,5
2020	6,9	-5,8	8,1	-0,9	52,3	43,9
2021	8,3	-5,4	11,2	-7,9	47,1	56,5
<i>Темпы прироста к предыдущему периоду (в реальном выражении)</i>						
2019	0,4	-4,1	4,6	1,0	13,4	-0,9
2020	1,5	-2,6	-5,5	-3,0	12,3	9,4
2021	1,4	0,4	2,9	-7,1	-3,5	8,8

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Увеличение расходов федерального бюджета, направляемых на развитие человеческого капитала, национальную экономику и инфраструктуру, безусловно, является позитивным фактом. Тем не менее вклад прироста этих расходов не окажет значительного влияния на экономический рост, поскольку отношение этих расходов к ВВП вырастет лишь на 0,03 процентного пункта в 2020 г. (с 4,52 до 4,55%), а к 2021 г. даже снизится и составит лишь 4,43%. По некоторым оценкам фискальных мультипликаторов⁶, эффект от увеличения данного вида расходов составит не более 0,004 процентного пункта прироста ВВП. Тем не менее данные расходы имеют определенный инвестиционный потенциал, в особенности если речь идет о развитии инфраструктурных проектов.

Расходы на оборону, безопасность и управление, как показано в *таблице 3*, к 2021 г. сократятся на 5,4% по сравнению с 2018 г., а расходы на социальную политику — на 7,9%. Таким образом, те направления, которые можно было считать приоритетными в предыдущие бюджетные циклы, в предстоящем периоде сдают свои позиции в пользу расходов, имеющих инвестиционный потенциал.

Однако *опасения вызывает рост расходов на обслуживание долга*. Динамика данной статьи расходов неоправданно высока, учитывая запланированный профицит федерального бюджета. К 2021 г. расходы на обслуживание государственного долга вырастут на 56,5% в сравнении с 2018 г., а их доля в общем объеме расходов возрастет с 4,8 до 5,5%. Рассмотрим данный вопрос подробнее.

⁶ Эффективность госрасходов в России / Центр макроэкономических исследований Сбербанка России. 13.01.2011. URL: https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/press_center/Review_20110113.pdf (дата обращения: 15.10.2018).

Государственный долг и расходы на обслуживание долга

Законопроект предполагает дальнейшее наращивание государственного долга Российской Федерации в основном за счет заимствований на внутреннем финансовом рынке. При этом изменения, внесенные в законопроект, по сравнению с параметрами Федерального закона № 362-ФЗ⁷, учитывают более высокий уровень нефтегазовых доходов и, как следствие, формирование профицита федерального бюджета по итогам 2019–2021 гг.

Общий объем государственного долга Российской Федерации по итогам 2019 г. составит 15 734,1 млрд руб., 2020 г. — 17 618,9 млрд руб. и 2021 г. — 19 523,6 млрд руб. Из них на внутренний долг будет приходиться 11 612,8 млрд руб., 13 500,0 млрд руб. и 15 176,3 млрд руб. соответственно (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Государственный долг Российской Федерации и его характеристики в 2016–2021 гг.

	2016	2017	2018 (оценка)	2019 (проект)	2020 (проект)	2021 (проект)
<i>Показатели, млрд руб.</i>						
Сальдо бюджета (профицит (+) / дефицит (-))	-2956,3	-1331,4	1323,0	1932,1	1224,4	952,0
Гос. долг внутренний (на конец года)	8003,5	8689,6	9821,3	11 612,8	13 500,0	15 176,3
Гос. долг внешний (на конец года)	3430,4	2870,1	3939,8	4121,3	4118,8	4347,3
Расходы на обслуживание гос. и муниципального долга	621,3	709,2	824,3	852,1	967,6	1095,0
Прирост внутреннего долга	695,9	686,1	1131,7	1791,5	1887,2	1676,3
Избыток бюджета	-2260,4	-645,3	2454,7	3723,6	3111,6	2628,3
<i>Показатели, в % к ВВП</i>						
Сальдо бюджета (профицит (+) / дефицит (-))	-3,4	-1,4	1,3	1,8	1,1	0,8
Гос. долг внутренний (на конец года)	9,3	9,4	9,7	11,0	12,2	12,8
Гос. долг внешний (на конец года)	4,0	3,1	3,9	3,9	3,7	3,7
Расходы на обслуживание гос. и муниципального долга	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Избыток бюджета	-2,6	-0,7	2,4	3,5	2,8	2,2

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.; URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/1020/>; ФСГС. URL: www.gks.ru

⁷ Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

Несмотря на низкий уровень отношения государственного долга к ВВП (менее 20%), прирост внутреннего государственного долга как в абсолютных, так и в относительных значениях планируется на чрезмерно высоком уровне. Темпы прироста государственного внутреннего долга Российской Федерации с поправкой на рост цен (по индексу-дефлятору) составят 14,5% в 2019 г., 13,3% в 2020 г. и 8,4% в 2021 г. Этот рост в десятки раз превышает темпы экономического роста российской экономики, поэтому обоснованность данной меры представляется весьма сомнительной. Более того, в условиях планируемого профицита федерального бюджета избыток средств составит от 2,2 до 3,5% ВВП. Это означает *прямое изъятие финансовых ресурсов из хозяйственного оборота*, что наряду с достаточно жесткой денежно-кредитной политикой вновь будет тормозить экономический рост.

Рисунок 5 иллюстрирует резкое увеличение разрыва между приростом государственного долга и темпами роста ВВП в 2019–2021 гг. Наибольший разрыв приходится на 2019 г. и составляет 13,2 процентного пункта.

Еще одним фактором, способствующим ускорению динамики наращивания государственного долга, является разрыв между реальной процентной ставкой по обслуживанию долга и темпами роста выпуска. Прогноза ставки по облигациям федерального займа на 2019 г. и предстоящий период 2020–2021 гг. в законопроекте не содержится. Более того, достоверно прогнозировать данную ставку не представляется возможным в силу того, что Центробанк проводит политику таргетирования инфляции. В этой связи динамика ключевой ставки, которая повлияет и на доходность облигаций федерального займа, будет определяться текущей макроэкономической ситуацией.



Рис. 5. Динамика экономического роста, государственного долга и реальной доходности ОФЗ, в %

Источник: ФСГС. URL: www.gks.ru; Официальный сайт Минфина России. URL: www.minfin.ru

В 2016—2018 гг. доходность ОФЗ в реальном выражении планомерно снижалась, что несколько замедляло темпы прироста государственного долга. Однако в планируемый период с учетом угроз введения очередных санкций, нестабильности на валютном рынке и прочих рисков цена размещения государственного долга на финансовом рынке может возрасти. Это, в свою очередь, *ускорит наращивание задолженности правительства.*

Почему к наращиванию внутреннего долга в условиях профицита бюджета следует отнестись с сомнением и осторожностью? Практика заимствований в условиях профицита федерального бюджета использовалась и в прошлые периоды. Основным аргументом в пользу наращивания заимствований служило рассуждение, согласно которому размещение государственных облигаций на рынке в условиях профицита и возобновления отчислений в суверенные фонды способствует развитию внутреннего финансового рынка, формирует доверие к государственным ценным бумагам и снижает потенциальные затраты на размещение государственного долга в будущем.

Однако, как показало дальнейшее развитие событий, в условиях кризиса любого происхождения, падения цен на углеводороды, повышения волатильности курса рубля привлекательность ОФЗ резко снижается. Инвесторы не рассматривают данный актив в качестве «тихой гавани». В этой связи Минфину России неоднократно приходилось отменять очередное размещение ценных бумаг на рынке в связи с отсутствием спроса по приемлемым уровням доходности.

Таким образом, наращивание профицита и Фонда национального благосостояния не может решить проблему высоких рисков и удорожания затрат на обслуживание государственного долга в будущем, когда правительство столкнется с дефицитом бюджета и необходимостью его финансирования за счет заемных средств.

* * *

Анализ проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на предстоящий период 2020 и 2021 годов» позволяет заключить, что *основные принципы бюджетного планирования остаются неизменными.* Идея бюджетной экономии в интересах федерального правительства превалирует. Это выражается в явном и неявном перераспределении доходов в пользу федерального бюджета, использовании достаточно жесткого бюджетного правила, направленного на увеличение резервных средств, а также умеренном росте общих расходов. Возобновляется практика чрезмерного заимствования при наличии запланированного профицита федерального бюджета, в результате чего изъятия средств из хозяйственного оборота составят до 3,5% ВВП.

Вместе с тем следует отметить ряд позитивных моментов, связанных с *переориентированием структуры расходов федерального бюджета* на расходы, обладающие инвестиционным потенциалом. Это

касается инвестиций в человеческий капитал (расходы на образование, здравоохранение, охрану окружающей среды и т.п.) и расходов в области национальной экономики и жилищно-коммунального хозяйства. В целом к 2021 г. эти расходы вырастут почти на 50% относительно уровня 2018 г. Эффект от увеличения данных расходов в краткосрочном периоде может оказаться незначительным, но в долгосрочной перспективе они могут стать источником интенсивного роста российской экономики.

Список литературы

1. Kraay A., Serven L. Fiscal Policy as a Tool for Stabilization in Developing Countries: Background Note for 2014 World Development Report Managing Risk for Development. Washington, 2013. P. 1–12.
2. Riaz N., Munir K. Fiscal Policy and Macroeconomic Stability in South Asian Countries // MPRA Paper. 2016. N 74247. P. 1–30. URL: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/74247/1/MPRA_paper_74247.pdf (дата обращения: 20.10.2017).
3. Букина И.С., Маневич В.Е. Теоретические основы эконометрического моделирования российской экономики. Инвестиционная функция: научный доклад. М.: Институт экономики, 2014. С. 98–100.

THE PECULIARITIES OF TAX AND BUDGET POLICY IN 2019—2021

Tax and budget policy in recent years has been characterized by tight financial consolidation. On the background of the risks of reducing the volume of oil and gas revenues, including due to the so-called “tax maneuver”, new mandatory payments have been introduced, the fiscal burden on business and the population has increased. Simultaneously budget expenditures are being compressed in real terms. Thus, the recession of 2015—2016 and the weak recovery of growth are enhanced by the implementation of a restraining policy. Draft Federal budget for 2019 and the planning period 2020 and 2021 also carries these trends. The article deals with the provisions, which increase the risks of shortfall in tax revenues both by the Federal budget and the budgets of the subjects of the Federation due to the innovations, laid down in the bill. At the same time, there is excessive caution in predicting the price of oil and, as a consequence, the volume of oil and gas revenues. The analysis of the expenditure part of the Federal budget shows, however, some change of the trend. Despite a modest increase in total spending, expenditures on health, education and infrastructure have increased significantly. Thus, the structure of budget expenditures is changing in favour of expenditures with investment potential. Simultaneously the article shows that the policy of increasing public debt on the background of the planned budget surplus increases the risks of public debt management in the medium and long term period.

Keywords: consolidated budget, taxes, non oil and gas revenues, oil and gas revenues, region, subject of the Russian Federation, federal budget

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления — 14.10.2018 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

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

БУКИНА Ирина Сергеевна

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

ЛЫКОВА Lyudmila N.

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

БУКИНА Irina S.

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

Для цитирования:

Лыкова Л., Букина И. Особенности бюджетно-налоговой политики
в 2019–2021 гг. // Федерализм. 2018. № 4. С. 134–152.

Владимир ФИЛАТОВ, Валентина ДОРЖИЕВА

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО И ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ*

В современных условиях динамично развивающегося научно-технологического прогресса роль технологического фактора в обеспечении конкурентоспособности отечественной экономики и ее устойчивого развития становится определяющей. Соответственно, усиливается роль и значение научно-технологического аспекта в обеспечении устойчивого социально-экономического и промышленного развития регионов. В свою очередь, реализация задач структурной и технологической модернизации российской экономики с учетом приоритетов научно-технологического развития усиливает необходимость использования системного подхода к формированию социально-экономической политики на отраслевом и региональном уровнях, инструментом которой должно стать стратегическое планирование. Вопросы сопряжения отраслевого и регионального аспектов научно-технологической и промышленной политики в системе государственного стратегического планирования и рассматриваются в данной статье.

Ключевые слова: кластеры, научно-технологическая политика, промышленная политика, промышленное развитие регионов, стратегии развития, стратегическое планирование

JEL: H11, L52, O20, O38, R58

Формируемая в настоящее время в России система стратегического планирования требует пристального внимания к методическим вопросам, обеспечивающим необходимую согласованность этой системы на всей территории Российской Федерации. На необходимость активного использования инструментов стратегического планирования, научно-технологической и промышленной политики в системе государственного управления социально-экономическим развитием сегодня указывают многие исследователи [1–12]. На этом фоне вопросы сопряжения научно-технологической и промышленной политики на региональном

* Работа подготовлена в рамках гранта РФФИ № 18-010-01202 «Методология регионального стратегического планирования в обеспечении устойчивого социально-экономического развития и экономической безопасности Пермского края».

уровне остаются гораздо менее проработанными. На наш взгляд, их исследование как на теоретическом уровне, так и на уровне методическом является важнейшей предпосылкой формирования и совершенствования института стратегического планирования, перехода к устойчивому развитию российской экономики в целом.

Система документов государственного стратегического планирования

О возникшем понимании необходимости возрождения стратегического планирования, научно-технологической и промышленной политики говорят принятые нормативные и программные документы, в рамках которых сформулированы основные цели и задачи формирования современной научно-технологической и промышленной политики. В этих документах признается необходимость формирования и реализации нового подхода к экономическому развитию традиционных и стимулированию создания новых отраслей промышленности. Такие задачи, например, поставлены в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 172) и Федеральном законе № 488-ФЗ от 31.12.2014 г. «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 488), в стратегиях социально-экономического развития и научно-технологического развития Российской Федерации, в государственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

Определенные в ФЗ № 172 документы государственного стратегического планирования, приведенные на *рисунке 1*, можно классифицировать по различным критериям [13]:

- по уровню государственного управления: федеральному, макро-регионам, субъектам Российской Федерации (региональному) и муниципальным образованиям;
- этапам разработки документов стратегического планирования: прогнозированию, целеполаганию и стратегированию, программированию и планированию;
- характеру объектов стратегического планирования — на отраслевые и территориальные документы;
- периоду разработки — на долгосрочные и среднесрочные документы.

Важно отметить, что принятый ФЗ № 172 носит по преимуществу *рамочный характер* в том смысле, что порядок разработки документов стратегического планирования отнесен на подзаконный уровень и передан в компетенцию Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. К настоящему времени Правительством Российской Федерации в рамках нормативно-правового обеспечения реализации ФЗ № 172 разработан и утвержден целый ряд правовых актов¹.

¹ Министерство экономического развития Российской Федерации. Нормативное регулирование стратегического планирования. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/> (дата обращения: 12.11.2018).

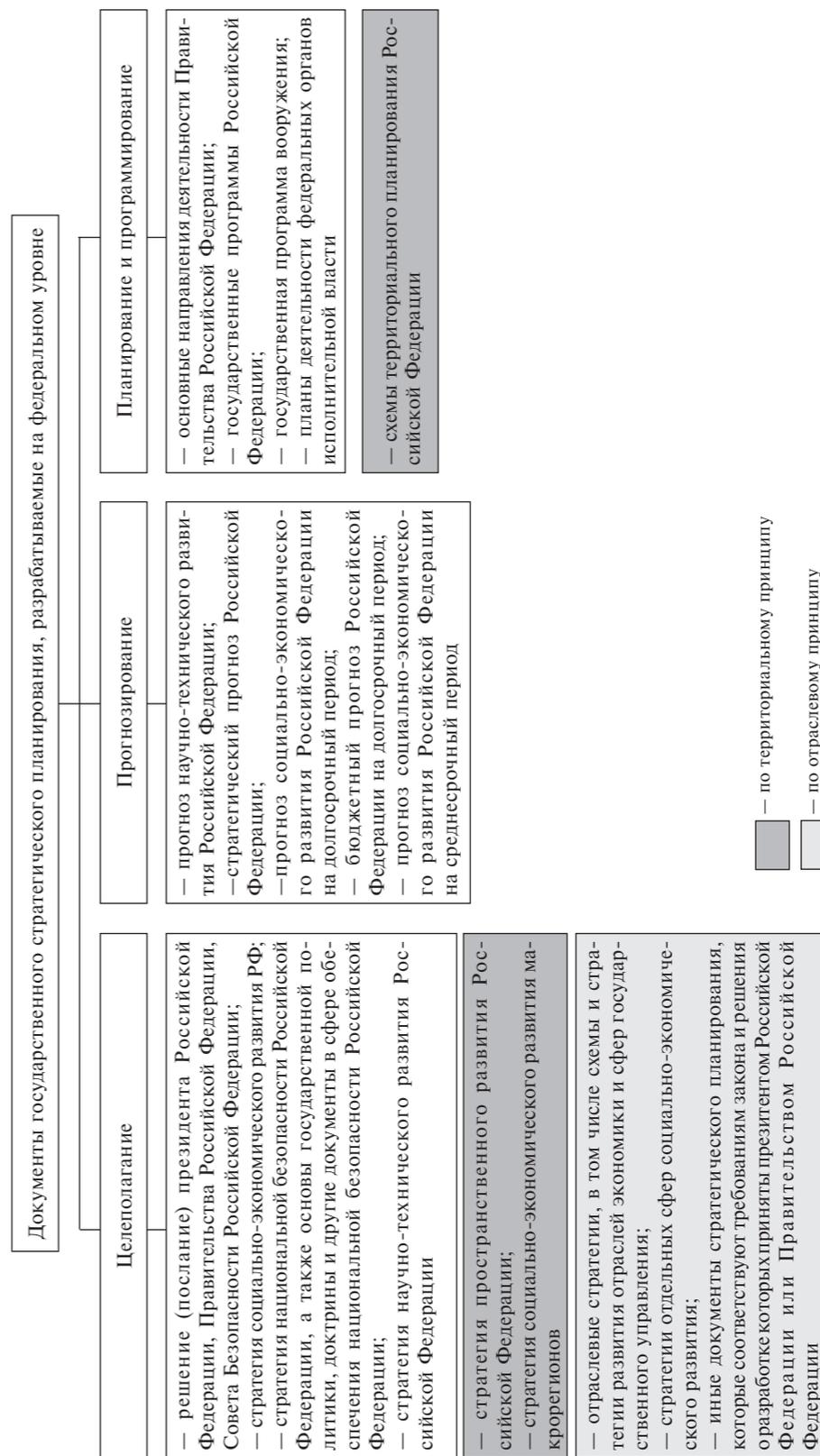


Рис. 1. Система федеральных документов стратегического планирования в соответствии с ФЗ № 172

Системность стратегического планирования предполагает, прежде всего, обеспечение сопряжения (функциональной взаимосвязи) разрабатываемых документов, под которым понимается *обеспечение их содержательной взаимосвязанности*. Такое содержательное сопряжение обеспечивается в том случае, если разрабатываемые на различных этапах документы стратегического планирования (от прогнозов до планов и программ) последовательно дополняют и конкретизируют результаты документов предшествующих этапов. Так, например, если на прогнозной стадии целесообразно рассматривать различные возможные сценарии развития прогнозируемого объекта, то стратегия его развития должна выстраиваться на основе целевого сценария, раскрывать систему целевых ориентиров и задач развития объектов стратегического планирования, а также определять основные концептуальные подходы решения таких задач.

В свою очередь, планы и программы должны содержать конкретные механизмы и инструменты для достижения стратегических установок развития отдельных сфер деятельности, отраслей, регионов и территорий, выступающих объектами стратегического планирования. Обеспечение такого содержательного сопряжения документов стратегического планирования предполагает определенную логику (временную последовательность этапов) разработки документов стратегического планирования — от прогнозов к стратегиям и от стратегий к планам и программам.

Гораздо более сложной проблемой представляется обеспечение содержательного сопряжения документов стратегического планирования для различных разнохарактерных объектов, прежде всего отраслей национальной экономики, важнейших сфер деятельности, регионов и территорий.

Региональные аспекты стратегического планирования социально-экономического развития

Региональный аспект стратегического планирования охватывает как инструментарий (набор документов стратегического планирования от прогнозов до программ), так и уровни стратегического планирования от федерального до регионального и муниципального. Хотя, учитывая ресурсный потенциал последнего, рассматривать стратегическое планирование как инструмент развития на муниципальном уровне в отрыве от развития субъекта Российской Федерации вряд ли целесообразно.

На наш взгляд, одной из важных проблем организационно-методического характера становится увязка стратегий пространственного развития Российской Федерации, стратегий развития макрорегионов и стратегий развития субъектов Российской Федерации. Необходимость их разработки отмечена в ФЗ № 172, однако она не была регламентирована каким-либо специальным положением, несмотря на то, что были подготовлены и утверждены Правительством Российской Федерации правила согласования таких стратегий с документами федерального уровня в части полномочий Российской Федерации (по предметам совместного ведения)².

² Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 2016 г. № 1045 «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71413884/> (дата обращения: 12.11.2018).

Как представляется, на практике могут реализовываться два подхода. Разработка стратегий развития субъектов Российской Федерации включается в контекст разработки общей стратегии регионального развития страны в едином временном интервале (т.е. одновременно), формируя и содержательную, и информационную *основу для составления Стратегии пространственного развития Российской Федерации* (далее — СПР РФ). Другой подход предполагает, что стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации разрабатываются на основе СПР РФ и стратегий макрорегионов, т.е. с определенным временным лагом относительно сроков их разработки. При такой схеме они учитывают намечаемые общие параметры развития, структурные сдвиги и размещение производственного потенциала национального значения, ориентированного на общенациональные и глобальные рынки. В этом случае стратегии развития макрорегионов разрабатываются как *органическая составная часть общей стратегии пространственного развития страны*. По сути, речь идет о формировании экономического районирования страны в качестве основы для рационального размещения опорного каркаса производственного потенциала и оптимизации межбюджетных финансовых потоков³. В такой схеме стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации могут дополнять и конкретизировать стратегии макрорегионов в границах отдельных субъектов Российской Федерации за счет развития региональных рынков товаров и услуг на основе более полного и эффективного использования имеющихся ресурсов. Такой формат наилучшим образом мог бы обеспечить и взаимоувязку отраслевого и регионального аспектов разработки документов стратегического планирования, стратегий и программ развития макрорегионов и федеральных округов, разработка которых предусмотрена ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Вместе с тем, хотя ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и отводит важное место разработке региональных аспектов социально-экономического развития, региональный срез стратегического планирования развития не может в достаточной степени компенсировать возникающие нестыковки на федеральном и отраслевом уровнях, поскольку *национальная экономика не является механической суммой региональных проектировок*.

Основные направления научно-технологического развития в системе документов государственного стратегического планирования

Содержательно научно-технологическое развитие как сфера деятельности охватывает несколько взаимосвязанных процессов.

Во-первых, научные исследования в области расширения и накопления *фундаментальных знаний о природе и обществе*, формирующих основу для развития системы общего и специального образования, а также научный задел для возникновения новых технологий в различных сферах производства.

³ В 80-е гг. в СССР сетка экономического районирования включала 19 экономических районов, из которых 11 относились к РСФСР: Центральный, Северо-Западный, Северный, Волго-Вятский, Централь-но-Черноземный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный.

Во-вторых, научные исследования и конструкторские разработки *прикладного характера* (НИОКР), направленные на создание новых или улучшение существующих технологических процессов и оборудования для их реализации. Результатом такой реализации являются технологические инновации (нововведения) как в виде продуктов с новыми свойствами для рынка потребительских товаров, так и в виде новых технологий, и оборудования производственного назначения для выпуска новой продукции либо повышения эффективности (снижения затрат различных факторов производства) существующих производственных процессов.

В ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в контексте научно-технологического развития отмечаются следующие документы:

- Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации;
- Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации;
- Перечень критических технологий;
- государственные программы.

В реальности в настоящее время к документам стратегического планирования, регламентирующим научно-технологическое развитие, может быть отнесено достаточное количество действующих, но несогласованных между собой документов. Например, к фактически действующим документам, определявшим до последнего времени научно-технологическое развитие страны, можно отнести:

- Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года⁴;
- Программу фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013—2020 гг.)⁵;
- Федеральную целевую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники» на 2014—2020 гг.⁶;
- Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.;
- государственную программу Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013—2020 гг.⁷;
- стратегии и программы развития ряда наукоемких отраслей промышленности (радиоэлектронной, авиационной, судостроительной, медицинской, фармацевтической);
- перечень критических технологий;
- Национальную технологическую инициативу.

После выхода в 2014 г. ФЗ № 172 уже в рамках логики отмеченного закона в 2018 г. были разработаны новая редакция «Прогноза

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 2538-р «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013—2020 годы)».

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2013 г. № 426 «О федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического сектора России на 2014—2020 годы».

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 301 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013—2020 годы».

научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года и последующую перспективу», «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», ряд дорожных карт Национальной технологической инициативы, а также национальный проект «Наука», который, по всей вероятности, должен заменить ранее разработанные стратегии и программы развития научной деятельности в стране.

Собственно, региональный аспект в стратегии научно-технологического развития Российской Федерации обозначается через формирование инфраструктуры для обеспечения благоприятной среды для научно-технической и инновационной деятельности на территории Российской Федерации⁸.

В стратегиях пространственного развития Российской Федерации на федеральном, макрорегиональном и региональном (субъекты Российской Федерации) уровнях научно-технологический аспект должен содержать «обоснование предложений по формированию инновационных территориальных кластеров, территорий опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон, промышленных кластеров и индустриальных парков в соответствии с приоритетами пространственного развития макрорегиона и конкурентными преимуществами каждого субъекта Российской Федерации, входящего в состав макрорегиона»⁹. В таком ресурсном контексте стратегия пространственного развития Российской Федерации пересекается со стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, одной из целей которой определена поддержка отдельных территорий (регионов) с высокой концентрацией исследований, разработок, инновационной инфраструктуры и производства. При этом очевидно, что содержательные основные тренды научного и технологического развития формируются не на региональном уровне, а на национальном и наднациональном уровнях, формируя *содержательную канву, в которую регионы должны вписываться в соответствии с имеющимся у них научно-технологическим и производственным потенциалом* в условиях, когда такой потенциал концентрируется крайне неравномерно по территории страны. Не случайно, что стратегия территориального развития Российской Федерации должна разрабатываться Министерством экономического развития Российской Федерации при взаимодействии с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти¹⁰, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

⁸ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации. URL: <http://sntr-rf.ru/> (дата обращения: 12.11.2018).

⁹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/planning/sd> (дата обращения: 12.11.2018).

¹⁰ Министерством энергетики Российской Федерации, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, Министерством транспорта Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерством культуры Российской Федерации, Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством образования, Министерством науки и высшего образования, Министерством труда и социальной защиты, Министерством Российской Федерации по делам Северного Кавказа, Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока.

Необходимость содержательного сопряжения структурного, научно-технологического и пространственного аспектов социально-экономического развития страны диктует и соответствующие требования к организации работ над документами стратегического планирования. Технология их разработки должна быть *согласована во времени* таким образом, чтобы отраслевые документы стратегического планирования (стратегии и программы) учитывали общеэкономическую стратегию, а региональные стратегии и программы опирались не только на общеэкономическую стратегию, но и на отраслевые документы стратегического планирования.

Реализация стратегии пространственного развития Российской Федерации, как и отраслевых документов стратегического планирования, должна осуществляться прежде всего через реализацию соответствующих инвестиционных, научно-технических и организационно-управленческих проектов, нацеленных на развитие производственного и технологического потенциала, расширение масштабов и качества услуг социальной сферы, рост эффективности использования производственного и природного потенциала.

Кластер как инструмент реализации промышленной политики в стратегическом планировании развития регионов

Модель территориальной организации национального хозяйства во многом обусловлена сложившейся в России спецификой размещения промышленного потенциала. Считается, что центрами концентрации научно-технологического потенциала являются наиболее инфраструктурно обустроенные промышленные регионы с достаточно плотным населением и повышенным культурно-образовательным потенциалом. При этом именно в промышленных регионах, специализирующихся на обрабатывающих производствах, происходит трансформация технологической структуры экономики, смена технологических укладов, модернизация производства и потребления, но при этом не все они могут и должны стать локомотивами технологического развития [14].

Если рассматривать направления дальнейшего развития территориальной организации научно-технологического комплекса страны через призму ускорения экономического роста, то можно выделить ряд подходов, направленных на обеспечения роста регионального валового продукта (валовой добавленной стоимости).

В регионах с высокой долей обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей промышленности в региональной валовой добавленной стоимости ее дальнейшее наращивание будет связано с ростом эффективности функционирования существующего производственного потенциала на основе его масштабной технологической модернизации и дальнейшей диверсификации сложившейся промышленной структуры. Такая модернизация и диверсификация могут осуществляться за счет внедрения новых технологий (из перечней наилучших доступных технологий или национальной технологической инициативы) на действующих производствах и расширения номенклатуры выпу-

скаемой продукции на основе технологической общности, а также диверсификации в рамках конверсии производств оборонного профиля, которая также может осуществляться на основе технологической близости выпускаемой продукции оборонного и гражданского назначения.

В регионах с невысокой долей обрабатывающих отраслей в региональном валовом выпуске (добавленной стоимости) наращивание масштабов хозяйственной деятельности может осуществляться на основе диверсификации региональной производственной и промышленной структуры по различным направлениям повышения эффективности использования регионального экономического потенциала: от углубления степени переработки имеющихся сырьевых и сельскохозяйственных ресурсов до создания новых высокотехнологичных производств в контексте Национальной технологической инициативы.

И в первом, и во втором вариантах *выбор сценариев развития* при формировании региональных документов стратегического планирования *зависит от двух факторов*: ресурсного потенциала региона (включая качество трудовых ресурсов и условий их воспроизводства) и масштабов потенциального рынка (спроса) для намечаемых к выпуску новых видов продукции и услуг. При этом оценку масштабов перспективных рынков для новой высокотехнологичной продукции целесообразно начинать с позиций территориального комплексирования в рамках укрупненных региональных образований (макрорегионов). Следовательно, разработку документов стратегического планирования (стратегий и программ) развития субъектов Российской Федерации целесообразно осуществлять во взаимосвязке (по срокам и методическому обеспечению) с разработкой стратегий развития макрорегионов, обеспечивая эффективное комплексирование развития смежных секторов регионального хозяйства входящих в макрорегион субъектов Российской Федерации.

На основе достаточно обоснованного в аналитических и научных работах однокритериального метода отнесения [15; 16] в группу промышленно развитых регионов могут быть включены субъекты Российской Федерации, у которых значение показателя «Удельный вес обрабатывающей промышленности в валовой добавленной стоимости» составляет более 25% и высокий уровень потенциала развития высокотехнологичного производства. По данным Росстата за 2017 г., в выборку промышленно развитых регионов попали 19 субъектов Российской Федерации, исторически являющихся промышленными регионами (см. рис. 2).

Таким образом, территориально-производственные комплексы, сформированные еще в советский период, и сейчас являются *основными зонами концентрации промышленного и инновационного потенциала* российской экономики и регионов [17]. В современных условиях одним из эффективных инструментов развития территориально-отраслевых комплексов регионального и межрегионального уровня являются отраслевые кластеры, активная поддержка развития которых осуществляется в рамках реализации государственных программ Российской Федерации.

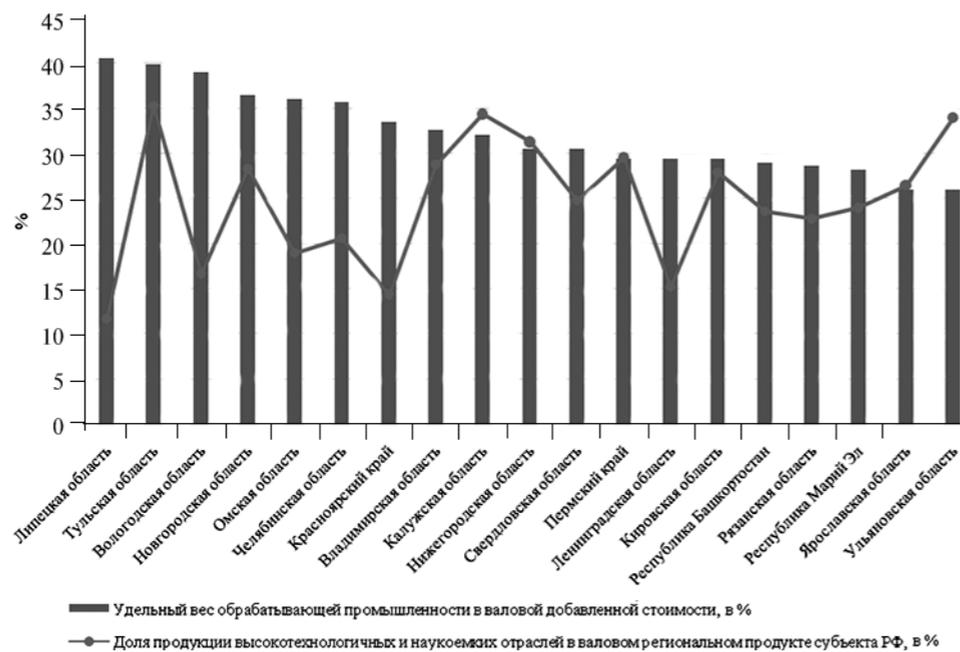


Рис. 2. Рейтинг субъектов Российской Федерации с высоким уровнем обрабатывающей промышленности в валовой добавленной стоимости

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата.

В части реализации научно-технологической и промышленной политики, направленной на формирование и развитие отраслевых кластеров, госпрограммами предусматривается реализация комплекса мероприятий по развитию общепромышленной инфраструктуры, стимулирование инноваций и коммерциализации результатов НИОКР, а также проектных работ. Расширенная сопряженная деятельность в этой области способствует ускорению научно-технического прогресса в каждой из отраслей, представленных в госпрограммах, благодаря трансферу технологий, обмену опытом, а также концентрации ресурсов, масштаб которых довольно ограничен.

Как правило, государственные программы выступают, с одной стороны, индикаторами качества государственного стратегического планирования, с другой — механизмом реализации социально-экономических, отраслевых и региональных стратегий. По данным Минфина России реальные объемы бюджетных ассигнований по государственным программам в 2013—2017 гг. не соответствуют объемам финансирования, предусмотренным в паспортах госпрограмм¹¹. Так, по итогам 2017 г. по трем госпрограммам, содержащим кластерную политику, объемы произведенных ассигнований превышают объемы финансирования предусмотренных в паспортах госпрограмм (см. рис. 3). Наибольшее отклонение наблюдается по госпрограмме «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», которое составило 267%.

¹¹ Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. О кассовых расходах федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/resoriented/programs/> (дата обращения: 22.11.2018).

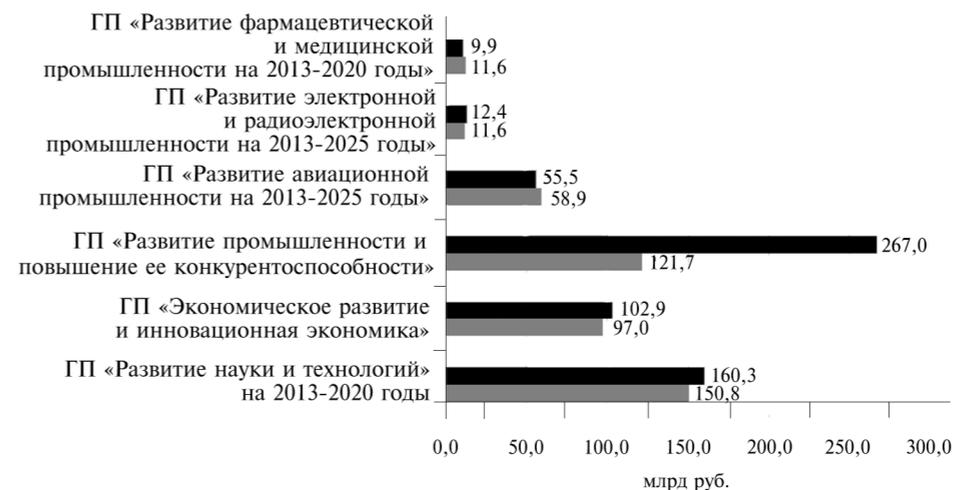


Рис. 3. Бюджетные ассигнования из федерального бюджета на реализацию государственных программ, содержащих кластерную политику, в 2017 г.

Источник: рассчитано авторами по данным Минфина России.

В рамках реализации кластерной политики госпрограммами предусматривается:

- развитие профильных отраслевых кластеров на основе государственной кластерной политики;
- планирование специфичной для отрасли кластерной инфраструктуры;
- планирование специфичного научного и кадрового обеспечения;
- принятие политики отраслевой кластеризации;
- разработку программ развития отраслевых кластеров и поддержку их реализации.

Стратегии социально-экономического развития многих субъектов Российской Федерации объявляют создание и поддержку отраслевых кластеров *одним из основных приоритетов* промышленного развития. Так, по состоянию на 1 января 2018 г. в 52 субъектах Российской Федерации действует 137 территориальных кластеров, включая 27 пилотных инновационных территориальных кластеров, включенных в перечень Минэкономразвития России, и 26 промышленных кластеров, включенных в реестр Минпромторга России¹².

В то же время во многих российских кластерах преобладают компании с государственным участием, их дочерние и зависимые организации, государственные образовательные и научные учреждения, региональные органы власти. Наблюдается очевидный *дефицит инициативы со стороны частного сектора*, который в западных странах служит индикатором востребованности и эффективности кластера, в том числе рациональности размещения, качества внутренних связей, инвестиционной привле-

¹² Карта кластеров России. URL: <http://clusters.monocore.ru/list> (дата обращения: 12.11.2018).

кательности проектов. Роль бизнеса, на наш взгляд, только возрастает, в случае если кластерная инициатива возникает в результате объявленного государством конкурса с соответствующими мерами поддержки.

В качестве примера развития территориально-производственных комплексов и формирования на их базе отраслевых кластеров можно рассмотреть авиационную промышленность (далее — авиапром), представленную практически на всей территории страны и во всех федеральных округах. Авиапром играет существенную роль в обеспечении национальной безопасности России и сейчас является одной из системообразующих отраслей, создающих высокотехнологичную продукцию на мировом уровне. Наибольшая концентрация авиапрома (включая авиастроение, авиационное двигателестроение и приборостроение) отмечается в Центральном, Приволжском и Дальневосточном округах. В рамках федеральных программ в регионах сформировано 11 авиационных кластеров.

В части авиастроения повышенное внимание к кластерам обусловлено следующими причинами:

- вступление России в ВТО ограничивает прямое субсидирование отрасли государством, но разрешает механизмы поддержки территориальных систем;
- изменение модели отрасли в сторону отказа от вертикальной интеграции к выстраиванию тесных кооперационных связей между финальными производителями и поставщиками различных уровней;
- повышение эффективности регионального размещения мощностей отрасли;
- сокращение избыточной численности персонала в крупнейших корпорациях отрасли в связи с автоматизацией и техническим перевооружением может быть компенсировано его трудоустройством на предприятиях малого и среднего бизнеса в рамках кластера.

Примером такой модели кластеризации, сочетающей отраслевой и региональный подходы, служит кластер ракетного двигателестроения «Технополис „Новый Звездный”» в Пермском крае, специализацией которого является ракетное и авиационное двигателестроение и энергетическое машиностроение. Предлагаемая кластерная модель на основе согласования интересов всех участников научно-технологического и производственного процесса с интересами органов государственной власти в рамках стратегического планирования направлена на создание конкурентоспособной региональной промышленной отрасли авиационного двигателестроения¹³, которая составит один из опорных сегментов региональной экономики Пермского края. Вместе с тем как представляется, основной эффект от кластеризации на региональном уровне может обеспечиваться при переходе к межотраслевому подходу.

¹³ В качестве новых разработок в сегменте авиационной промышленности можно рассматривать двигатели ПС-90А, ПС-90А1, ПС-90А2, ПС-90А3, ПС-90А-76, а также создаваемый ОАО «ПМЗ» в тесной кооперации с предприятиями объединенной двигателестроительной корпорации, в том числе с ОАО «Авиадвигатель», двигатель нового поколения ПД-14. Стоимость программы создания двигателя ориентировочно оценивается в 60 млрд руб.

В данном случае в ходе разработки стратегии социально-экономического развития региона обеспечивается *сопряжение перспектив развития опорных кластеров и развития различных отраслей промышленности* в контексте задач как технологического развития, так и формирования новых потенциальных рынков для продукции предприятий региона.

Так, например, другой опорный сегмент развития промышленности Пермского края может формироваться на основе углубления диверсификации производственного потенциала «Мотовилихинских заводов». Нарращивание выпуска высококачественных сталей создаст основу для развития в крае широкого спектра металлообрабатывающих производств различного профиля для динамичного наращивания внутреннего регионального продукта.

Большинство кластеров еще только начали работать, поэтому сложно вычленивать слабые звенья и, наоборот, выявить сильные стороны деятельности каждого из них. Тем более представляется сложным их обобщить и дать квалифицированные рекомендации по устранению имеющихся недостатков. Поэтому важно уже на ранней стадии наладить регулярный мониторинг деятельности кластерных структур, что позволит со временем корректировать стратегию их развития и определять меры государственной поддержки.

В конечном итоге важно, чтобы потенциал развития кластеров оценивался с позиции их активного участия в реализации инновационных проектов, обеспечивающих в перспективе рост объемов производства и прибыльности, наращивание экспортного потенциала участников кластера, привлечение инвестиций, создание новых высокотехнологичных производств и высокопроизводительных рабочих мест, развитие научно-образовательной, технологической и социальной инфраструктуры регионов, увеличение налоговых поступлений в бюджет и пр. Только так могут создаваться высокоэффективные кластеры, которые рассматриваются не сами по себе, а в рамках укрепления конкурентных позиций определенной отрасли, территории и государства в целом.

* * *

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, принятый ФЗ № 172 формирует определенную концептуальную основу для обеспечения устойчивого научно-технологического развития страны. Инструментами обеспечения такого развития могут стать документы стратегического планирования — прогнозы, стратегии и программы (проекты) научно-технологического развития, разрабатываемые на различных уровнях государственного управления — федеральном, отраслевом (в разрезе важнейших секторов и видов деятельности), региональном (в разрезе макрорегионов и субъектов Российской Федерации).

Во-вторых, основная организационно-методическая проблема обеспечения эффективности отмеченных документов стратегического планирования научно-технологического развития заключается в обеспечении их содержательной сопряженности (взаимосвязанности) в контексте как логики (последовательности) разработки прогнозов,

стратегий и программ, так и уровней стратегического планирования — от федерального до регионального.

В-третьих, поскольку основные тренды научно-технологического развития национального хозяйства формируются на национальном и даже глобальном уровнях, региональный срез научно-технологического развития не может являться определяющим в системе стратегического планирования научно-технологического развития страны (т.е. формировать основные содержательные тренды и целевые установки такого развития). Основная функция регионального среза научно-технологического развития заключается в повышении эффективности ресурсного и инфраструктурного его обеспечения на основе комплексирования имеющихся в регионах интеллектуальных и технологических ресурсов и в интересах реализации основных направлений научно-технологического развития, формирующихся на национальном уровне. Важнейшим инструментом повышения эффективности такого ресурсного обеспечения становится кластеризация научно-технологического и промышленного потенциала на уровне макрорегионов и субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. Бабкин А., Бухвальд Е. Проблемы стратегического планирования в региональном и муниципальном звене управления Российской Федерации // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2015. № 4 (223). С. 25–37.
2. Городецкий А. Промышленная политика: вызовы нового индустриализма и неизбежность адекватного политико-экономического выбора // Экономическое возрождение России. 2017. № 4 (54). С. 17–29.
3. Заверский С., Киселева Е., Кононова В., Плеханов Д., Чуркина Н. Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России // Вестник института экономики РАН. 2016. № 2. С. 22–40.
4. Ивантер В., Узелков М., Широков А. Требования к промышленной политике в инвестиционном сценарии // Экономист. 2013. № 5. С. 3–17.
5. Новая промышленная политика России в контексте обеспечения технологической независимости / отв. ред. Е.Б. Ленчук. СПб.: Алетейя, 2016.
6. Новое индустриальное общество: истоки, реальность, будущее: Избранные материалы семинаров, публикаций и мероприятий Института нового индустриального развития (ИНИР) им. С.Ю. Витте по тематике концепции нового индустриального общества второго поколения): сб. научн. трудов / под. общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте, 2017.
7. Полтерович В. О формировании системы национального планирования в России // ЖНЭА. 2016. № 2 (26). С. 237–242.
8. Промышленная политика в условиях новой индустриализации: монография / под ред. С.А. Толкачева — М.: МАКС Пресс, 2015.
9. Симачев Ю. и др. Структурные изменения в российской экономике и структурная политика: аналитический доклад. URL: <https://conf.hse.ru/2018/papers> (дата обращения: 12.11.2018).
10. Сорокин Д., Толкачева С. Условия и факторы эффективной реиндустриализации и промышленной политики России // Экономическое возрождение России. 2015. № 4 (46). С. 87–99.

11. Татаркин А., Романова О. Промышленная политика: генезис, региональные особенности и законодательное обеспечение // Экономика региона. 2014. № 2. С. 9–21.

12. Татаркин А., Сухарев О., Стрижакова Е. Шумпетерианская экономическая теория промышленной политики: влияние технологической структуры // Журнал экономической теории. 2017. № 2. С. 7–17.

13. Доржиева В. Отраслевое стратегическое планирование и промышленная политика в условиях структурных преобразований // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 13. / РАН. ИНИОН. Отд. науч. сотрудничества; отв. ред. В.И. Герасимов. М., 2018. Ч. 2. С. 64–69.

14. Акбердина В., Гребенкин А., Бухвалов Н. Моделирование инновационного резонанса в индустриальных регионах // Экономика региона. 2015. № 4. С. 289–308.

15. Гранберг А., Сулов В. Изучение пространственного развития экономики в системе межрегиональных межотраслевых взаимосвязей // Оптимизация территориальных систем / под ред. С.А. Суспицына. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. С. 29–38.

16. Промышленный каркас России. Аналитическая записка Института территориального планирования. М., 2012.

17. Развадовская Ю., Самонова К., Ханина А. Критический анализ стратегии развития РФ и разработка предложений по стратегическому планированию и прогнозированию развития экономики и реиндустриализации, взаимодействия со странами и партнерами СПГ и БРИКС // Современные научные исследования и инновации. 2016. № 11. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2016/11/74107> (дата обращения: 12.11.2018).

STRATEGIC PLANNING AS A TOOL FOR SUSTAINABLE SCIENTIFIC, TECHNOLOGICAL AND INDUSTRIAL DEVELOPMENT OF THE REGIONS

In modern conditions of dynamically developing scientific and technical progress, the role of technological factor in ensuring the competitiveness of the domestic economy and its sustainable development becomes crucial. Accordingly, the role and the importance of the scientific and technological aspect in ensuring sustainable socio-economic and industrial development of the regions is growing. In turn, the realization of the tasks of structural and technological modernization of the Russian economy, taking into account the priorities of scientific and technological development, increases the need to procure a systematic approach to the formation and the conducting of technological and industrial policy at the sectoral and regional levels, the tool of which should be strategic planning. The issues of interfacing sectoral and regional aspects of scientific, technological and industrial policy within the system of state strategic planning are considered in this article

Keywords: clusters, science and technology policy, industrial policy, industrial development of regions, development strategies, strategic planning

JEL: H11, L52, O20, O38, R58

Дата поступления — 22.11.2018 г.

ФИЛАТОВ Владимир Иванович

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.
e-mail: vladimir_filatov@mtu-net.ru

ДОРЖИЕВА Валентина Васильевна

кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.
e-mail: vv2006uu@yandex.ru

FILATOV Vladimir I.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Scientific Researcher;
Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: vv2006uu@yandex.ru

DORZHIEVA Valentina V.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Scientific Researcher;
Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: vladimir_filatov@mtu-net.ru

Для цитирования:

Филатов В., Доржиева В. Стратегическое планирование как инструмент
обеспечения устойчивого научно-технологического и промышленно-
го развития регионов // Федерализм. 2018. № 4. С. 153–168.

Григорий БАЖЕНОВ**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМ РОЗНИЧНОГО
ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА НЕФТЕПРОДУКТЫ РОССИИ
И СТРАН ЕС**

В статье обсуждается вопрос различных подходов к регулированию розничного ценообразования на рынках моторных топлив. Так, автором проведен сравнительный анализ систем розничного ценообразования на нефтепродукты в России и странах Европейского союза. Система ценообразования в российской топливной рознице все чаще дает сбои и приводит к кризисной ситуации, а ее главными недостатками являются непрозрачность, высокий уровень регулятивного воздействия, несовместимость с оптовым рынком, а также низкий уровень адаптивности под разного рода внешние шоки. В качестве противовеса, подобно системе, предлагается опыт мягкого регулирования в Австрии и либеральный режим ценообразования в Германии. В мире big data открываются принципиально новые возможности, позволяющие преодолевать множество типичных экономических проблем. IT-платформы снижают уровень асимметрии информации, повышают конкурентность рынка и прозрачность ценообразования. В условиях установки на цифровизацию и кризиса в топливной отрасли представляется крайне актуальным проанализировать системы, выстроенные на вышеозначенных принципах и активно использующие возможности big data.

Ключевые слова: нефтепродукты, ТЭК, сравнительный анализ, ценообразование, цифровизация

JEL: F20, F41, L13, D43, Q4

Стремительный рост цен на российском рынке нефтепродуктов в мае — июне 2018 г., а также кризисное состояние отечественной топливной розницы реактуализируют обсуждение вопроса о необходимости реформы системы ценообразования в нефтегазовом секторе России. В этом плане крайне важным является исследование успешных практик создания прозрачных систем ценообразования на локальных рынках нефтепродуктов. В качестве подобных примеров можно рассмотреть онлайн-платформу *E-Control*, демонстрирующую свою эффективность на территории современной Австрии, а также немецкие системы, построенные на принципах открытости, либерализации и конкуренции участников. Однако в начале мы опишем действующий режим ценообразования на российском рынке нефтепродуктов, а также выявим причины взрывного роста цен и кризисного положения отечественного нефтегаза.

Ценообразование на российском топливном рынке

Формально на рынке моторных топлив России действует система свободного ценообразования. Но в действительности розничные цены купируются ФАС посредством достижения договоренностей с крупными нефтяными компаниями о недопустимости превышения темпов роста цен темпов инфляции, а также вынесением предупреждений или санкций тем участникам рынка, которые публично заявляют о необходимости повышения цен сверх установленного индикатива [1; 2]. Для того чтобы разобраться в нюансах системы ценообразования отечественного нефтегаза, проанализируем структуру оптового и розничного сегментов российского рынка нефтепродуктов, а также крупными мазками обрисуем основные механизмы, определяющие направление и скорость ценовой динамики.

Оптовый сегмент контролируется крупными игроками — вертикально интегрированными нефтяными компаниями (далее — ВИНК), основными представителями которых являются ПАО НК «Роснефть», ПАО «Газпром нефть», ПАО «Нефтяная компания „Лукойл“», ПАО «Сургутнефтегаз», ПАО «Независимая нефтегазовая компания» (доминирование каждой конкретной ВИНК зависит от региона). Спецификой подобного рода фирм является наличие структурных подразделений или дочерних компаний, занятых во всех звеньях производственной цепи: от добычи до розничной реализации. В связи с этим вполне уместно говорить об олигополярной структуре оптового сегмента рынка нефтепродуктов.

Цена на оптовом рынке нефтепродуктов устанавливается под воздействием факторов спроса и предложения на бирже АО «СПБМТСБ». Разберемся с факторами предложения.

Согласно совместному приказу ФАС и Минэнерго от 18 июня 2013 г., минимальная месячная величина продаваемых на биржевых торгах нефтепродуктов (производимых ВИНК) составляет для бензина 10%, а для дизельного топлива — 5%¹. В итоге на практике на площадке АО «СПБМТСБ» реализуется лишь незначительная доля от всех произведенных внутри страны нефтепродуктов, что, конечно, уже оказывает свое влияние на оптовую цену.

Конечно, ВИНК могут реализовать и больший объем нефтепродуктов на бирже.

Однако, во-первых, часть произведенного ими бензина и дизельного топлива идет на снабжение собственной розницы.

Во-вторых, определенный объем уходит через мелкооптовые подразделения нефтяных компаний, которые, в свою очередь, ценообразуются от биржи.

В-третьих, существенная доля идет на экспорт (в случае дизеля это около 50% произведенного объема, в случае бензина — около 10%).

¹ Совместный приказ ФАС России и Минэнерго России «Об установлении минимальной величины продаваемых на биржевых торгах нефтепродуктов, производимых и (или) реализуемых хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках, и утверждении требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках». URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1871>

В таких условиях, наиболее значимой причиной увеличения объемов реализации на бирже *выступает экспортная альтернатива*.

Принцип увеличения или снижения объемов поставки на внутренний рынок формулируется просто: чем большую прибыль может получить ВИНК, экспортируя сырую нефть или нефтепродукты, тем меньший объем пойдет на внутренний рынок и, конечно, тем меньший объем поступит на реализацию через биржу и наоборот.

Теперь немного о спросе.

Начиная с декабря 2016 г. наблюдается устойчивое падение среднего объема сделок на бирже и значимое сокращение профессиональных биржевых трейдеров. На биржу произошел приток независимых владельцев АЗС, совершающих сделки напрямую и в небольших объемах. Сделки стали короткими, что привело к падению волатильности биржевой цены (ранее оптовые цены росли летом, но падали зимой, см. рис. 1) [3, с. 6–7].

Находясь в условиях высокой конкуренции с розницей ВИНК, типичный независимый предприниматель стремится обеспечить уровень пролива, *позволяющий ему удерживаться на плаву*. В связи с этим кривая спроса на оптовый бензин со стороны независимых владельцев АЗС стремится к вертикальному виду, т.к. им в первую очередь необходимо обеспечить рассчитанный на основании предыдущих периодов потенциальный (по сути, фиксированный) объем топлива на автозаправочной станции (в среднем это около 5000–7000 литров бензина в день). Отсюда становится понятной их готовность выбирать небольшими объемами топливо с биржи по ценам, совпадающим или даже более высоким, чем конечная розничная отпускная цена.

Таким образом, на оптовом рынке наблюдается регулярно растущий спрос и условно фиксированное значение предложения.

Розничный сектор топливного рынка представлен на 60% независимыми игроками, остальные 40% приходится на ВИНК. Однако нефтяные гиганты имеют значительное преимущество по проливу (на них приходится порядка 70% от общего объема), а также занимают, как правило, наиболее интересные места с точки зрения дорожного трафика. Вертикально интегрированные нефтяные компании располагают собственной добычей, переработкой и оптовым сбытом, а также могут перераспределять прибыли и убытки вдоль всей вертикальной цепочки (это позволяет делать российское законодательство). Маркетинговые бюджеты ВИНК и независимых также несопоставимы. Независимая розница находится *в более слабой позиции* относительно ВИНК, несмотря на инфраструктурное доминирование, и вынуждена выстраивать ценообразование с оглядкой на крупные компании.

Как уже упоминалось ранее, темпы роста цен купируются исполнительной властью, которая обговаривает с ВИНК целевые индикативы. Этот механизм действует в России уже давно, в профессиональной среде принцип розничного ценообразования получил название «инфляция минус». Его можно коротко расшифровать так: розничные цены на моторные топлива должны расти темпами, незначительно меньшими темпов инфляции.

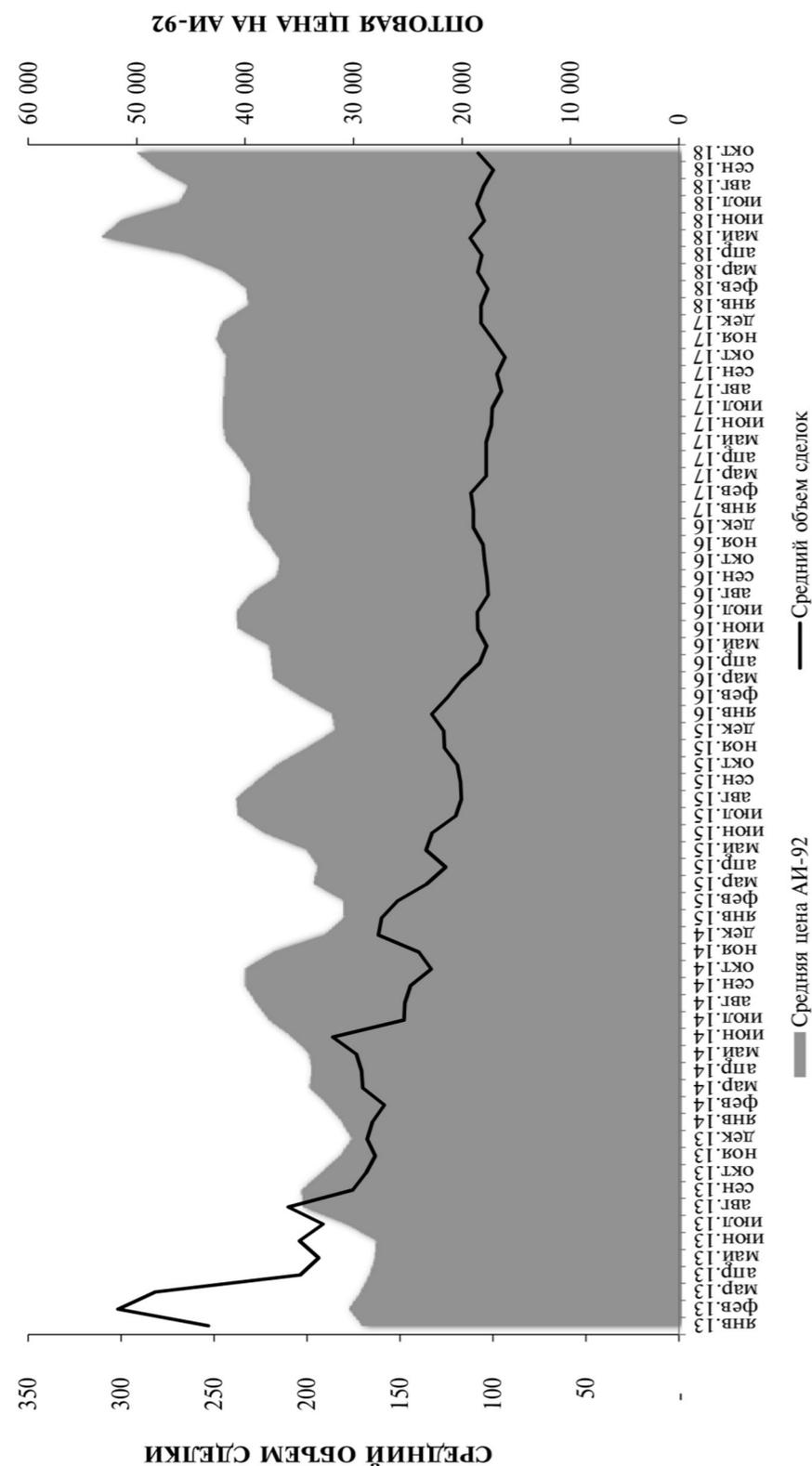


Рис. 1. Соотношение среднего объема реализации топлива на бирже и уровня оптовых цен на АИ-92

Источник: рассчитано автором по данным АО «СПОМТСБ».

Естественно, нефтяные гиганты не станут держать низкие цены, ничего не требуя взамен, — они пользуются моментом и выторговывают для себя ряд преференций. Практика при этом показывает, что вечно держать цены не выходит: в какой-то момент они прорывают установленную верхнюю планку. Это в первую очередь связано с тем, что главным *выгодополучателем* от всего хозяйственного процесса в нефтегазовом секторе является федеральный бюджет Российской Федерации. Аппетиты власти растут: происходит повышение доходов через увеличение налоговых ставок, и в какой-то момент ситуация доходит до момента, когда уже ВИНК начинают отыгрывать выросшую налоговую нагрузку, повышают сначала оптовые, а затем и розничные цены. Независимые игроки при этом ничего не отыгрывают, а продолжают работать с маржинальностью, зачастую еле покрывающей операционные издержки работы АЗС.

Таким образом, на розничном рынке нефтепродуктов действует квазидирективный способ ценообразования.

Совмещение несовместимых систем ценообразования на оптовом и розничном рынках *приводит к ценовому диспаритету*: оптовые цены растут быстрее, чем розничные, что, в свою очередь, означает снижение маржинальности в рознице.

Причиной вышеперечисленных дисбалансов отечественного топливного рынка мы видим совмещение несовместимого, а именно незначительного (с точки зрения потребностей рынка) норматива обязательного объема реализации на бирже и возрастающей налоговой нагрузки (см. рис. 2).

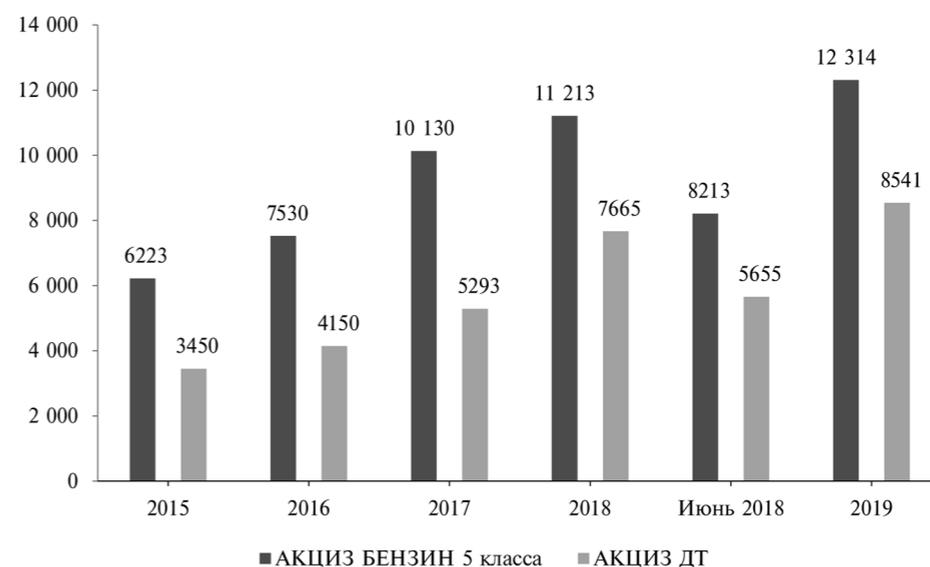


Рис. 2. Динамика акцизных ставок на автомобильный бензин и дизельное топливо

Источник: Налоговый кодекс Российской Федерации (ст. 193). Включены данные по всем изменениям в нормативном акте, начиная с 2015 г.

Начиная с 2014 г. правительство делало все возможное для того, чтобы сугубо с точки зрения налоговой нагрузки сделать премиальными поставки на экспорт. Интересно здесь и то, что каждый раз, когда планировался бюджет на следующий год, поправки в Налоговый кодекс предполагали понижение налоговой нагрузки, в частности снижение акцизов². Однако каждый раз этот план пересматривался *в направлении повышения налоговых ставок*.

Так, относительно января 2015 г. к январю 2018 г. акциз на автомобильный бензин 5-го класса вырос с 6223 руб./т до 11 213 руб./т, а на дизельное топливо — с 3450 руб./т до 7665 руб./т. Параллельно росла ставка НДС. В условиях низкой цены на нефть повышение налоговой нагрузки на внутренний рынок естественным образом увеличивало издержки производства нефтепродуктов. Все это сопровождалось традиционными сезонными диспаритетами между оптовой и розничной ценой. Накопленный негатив от диспаритета цен и одновременный рост налоговых ставок в ситуации, когда цена на нефть стала расти, а курс рубля благодаря бюджетному правилу уже не корректировался в сторону усиления, привели к стремительному росту цен на розничном рынке нефтепродуктов *по причине снижения поставок продукта на внутренний рынок*.

В мае — июне 2018 г. в целом цены выросли на 10%. Подобный внеплановый, но логичный ценовой скачок, безусловно, является результатом экономической политики государства, в рамках которой предусмотрена «игра в рынок» и увеличение налоговых поступлений от одного из ключевых секторов экономики России. На российском топливном рынке подобные дисбалансы в результате создают условия, когда оптовая цена превышает розничную. Это обстоятельство имело место в мае 2018 г., повторяется оно и в настоящее время [4; 5].

Подобное состояние дел на рынке моторных топлив вряд ли можно назвать удовлетворительным. Попытки ручной настройки системы, в которой содержится явная разбалансировка оптового и розничного ценообразования, с одной стороны, и экспортного паритета — с другой, обычно позволяют лишь заглушить имеющиеся проблемы. Но позже они прорываются с новой силой и заставляют искать новые способы «подкрутки», которые рано или поздно попросту закончатся.

В конце мая — начале июня 2018 г. Правительство Российской Федерации разработало комплекс мер по стабилизации ценовой динамики, снизив временно акцизы, но при этом заморозив розничные цены. Большинство компетентных экспертов отрасли отмечали тактический характер предпринятых мер и *нежелание переходить к стратегическим решениям*. Эти меры все же приняты. Они никоим образом не предусматривали искоренение проблем российского рынка нефтепродуктов, поскольку ориентировались на повышение доходов бюджета и на снижение зависимости главного финансового документа страны от внешней конъюнктуры.

² Здесь важно отметить, что плательщиками акцизов выступают нефтеперерабатывающие заводы, что сказывается напрямую на их маржинальности и косвенно отражается на маржинальности опта и розницы.

Как результат, начиная с августа 2018 г. не только наблюдается значительный рост оптовых цен, но и *наметилось начало нового витка ценовой динамики в рознице*.

Отметим, что еще в процессе обсуждения тактических административных мер правительства эксперты указывали на то, что стабилизация цен не означает стабилизации ситуации. И действительно, независимые АЗС по-прежнему находятся в крайне неблагоприятных условиях, отрасль в кризисе, терпение и обходительность ВИНК, в свою очередь, подходит к пределу.

В этой связи актуальным представляется анализ зарубежных систем ценообразования, определенные параметры которых вполне могут пригодиться в процессе реформирования нефтегазовой отрасли.

Системы ценообразования в Австрии и ФРГ

Если рассматривать европейское пространство в целом, можно отметить, что прямое *регулирование розничного ценообразования там отсутствует*. Лишь некоторые страны Европейского союза (ЕС) применяют косвенные рычаги воздействия на розничные цены, устанавливая параметры максимально допустимого уровня цен.

Однако так было не всегда. Либерализация розничных цен в Европе произошла сравнительно недавно. Например, в Португалии отказались от регулятивных практик ценообразования в 2004 г., в Испании — в 1998 г., в Италии — в 1993 г.

В странах ЕС розничные рынки моторных топлив с точки зрения структуры являются олигополиями: незначительному количеству крупных сетей составляют конкуренцию множество разрозненных независимых продавцов. При этом основной задачей общеевропейской политики в области локальных рынков нефтепродуктов выступает повышение уровня конкуренции и поддержание конкурентной среды в отрасли. Как следствие, в качестве ключевых параметров эффективности проводимой политики выступают:

- снижение барьеров входа на рынок для независимых операторов;
- предотвращение чрезмерной концентрации рынка в руках крупных игроков;
- проявление согласованных, основанных на предварительном сговоре действий.

Конкуренция всячески поощряется, потому как в результате появления новых игроков (например, независимые дискаунтеры в Австрии или супермаркеты в Великобритании) цены снижаются. С целью предотвращения случаев недобросовестной конкуренции со всеми из этого вытекающими негативными последствиями в странах ЕС применяются технологические решения на базе *big data*.

Применение технологий на базе *big data* позволяет *достигать высокого уровня прозрачности цен*, которая, в свою очередь, дает возможность всем участникам рынка осуществлять мониторинг ценовой политики и стратегий конкурентов, а автолюбителю в режиме онлайн ориентироваться по всем имеющимся предложениям на рынке. Таким образом, все

владельцы АЗС находятся в тесной взаимосвязи друг с другом, а специализированные платформы снижают уровень асимметрии информации.

В Австрии и ФРГ введены в эксплуатацию специализированные платформы, которые дают возможность потребителю в режиме реального времени оценивать все имеющиеся на рынке ценовые предложения, а для поставщиков услуги создают устойчивые универсальные правила игры.

В Австрии принят ряд законодательных актов, регулирующих прозрачность ценообразования на нефть, нефтепродукты, электричество и лекарственные препараты³. Помимо прозрачности совокупность этих законов и поправок к ним устанавливает, что рынок моторного топлива требует построения особого порядка мониторинга и регулирования ценовой динамики в целях создания превентивной системы, позволяющей предотвратить возможные ситуации манипулирования ценой, а также платформы, повышающей уровень осведомленности клиентов АЗС о наиболее выгодных предложениях на рынке. В августе 2011 г. была создана онлайн-платформа *E-Control* — эффективный инструмент мониторинга актуальных цен на нефтепродукты в рознице и одновременно платформа, обеспечивающая прозрачность деятельности АЗС для покупателя.

Выстроена система так.

Операторы заправочных станций обязаны сообщать через платформу *E-Control* или через автоматические СМС-сообщения о каждом изменении цен на дизельное топливо и автобензин *Super* (аналог АИ-95 в Европе) не позднее, чем через полчаса после совершения корректировок. Если в систему предоставлены намеренно ложные данные, законодательство предусматривает административную ответственность. Операторы АЗС также предоставляют в систему информацию о режиме работы, юридической форме собственности, способах оплаты продукта и данные о локализации. Все внесенные в *E-Control* данные хранятся в течение одного года.

Кроме того, законодательство Австрии предусматривает конкретные временные рамки для совершения корректировки цен: с 2011 г. АЗС может повышать цены на топливо только раз в сутки в 12:00 по местному времени, при этом снижение цен допустимо в любое время в течение рабочего периода. В случае повышения цены в 12:00 операторы АЗС обязаны незамедлительно об этом сообщить в систему *E-Control*. Строгие временные правила допустимого изменения цен структурируют ценовую динамику на АЗС. В 12:00 операторы, как правило, поднимают цены, а затем они могут или оставаться неизменными, либо снижаться до 12:00 следующего дня. Таким образом, продавцы не имеют возможности реагировать на изменения спроса после полудня.

Понятно, что подобная система в первую очередь выгодна потребителю, т.к. создает условия снижения уровня асимметрии информации, а также повышает прозрачность рыночных условий для клиента АЗС. Компании самостоятельно определяют, следует ли и насколько повышать цены в 12:00, вступая в стратегическое взаимодействие с остальными участниками рынка, а далее следует, как правило, понижательная дина-

³ BGBl. Nr. 761/1992, BGBl. Nr. 146/1992, BGBl. Nr. 813/1992 и поправки BGBl. II Nr. 484/2010, BGBl. II Nr. 471/2013, BGBl. II Nr. 399/2016.

мика. Потребители также информированы о правилах ценообразования, что, в свою очередь, сегментирует рынок и регулирует уровень реализации топлива в течение суток. Те клиенты, спрос на нефтепродукты которых неэластичен по цене, приезжают заправляться в самый «сухой» временной промежуток — с 12:00 до 14:00; потребители с эластичным спросом заправляются тогда, когда начинается понижение цен.

Подобный мягкий способ регулирования розничного рынка достаточно эффективен.

Помимо максимизации выгоды и для поставщика (возможность сегментированного подхода к реализации продукта), и для покупателя (заправка автомобиля с учетом субъективных предпочтений, связанных с чувствительностью к изменениям цен), платформа *E-Control* способствует развитию сложных конкурентных практик среди рыночных агентов. Сравнительную эффективность работы такой системы, основываясь на богатом эмпирическом материале, отмечает экономист Йорн Боенке (*Jörn Boehnke*) в статье *Pricing Strategies, Competition, and Consumer Welfare Evidence from the German and Austrian Retail Gasoline Market*, при этом указывая на наличие следующего недостатка: «В Австрии правительственное регулирование не позволяет АЗС воспроизводить ценовые колебания, свойственные рынкам в Германии, что может приводить к непреднамеренным последствиям: потребители сталкиваются с менее изменчивой ценой, но с более высокими ежедневными минимумами в Австрии, что вынуждает потребителей, чувствительных к цене, к более высоким средним ценам» [6, р. 1].

В отличие от Австрии в Германии не проводится даже такого мягкого регулирования процесса розничного ценообразования. Владельцы АЗС определяют цены самостоятельно, ориентируясь на конъюнктуру рынка, динамику спроса и желаемый уровень маржинальности. Государство же выполняет сугубо арбитражную функцию, среди его ключевых функций обеспечение уровня конкуренции на рынке при одновременном повышении его прозрачности.

Федеральное правительство не вмешивается в свободу ценообразования компаний, при этом было принято создание так называемого блока прозрачности топливного рынка (*Markttransparenzstelle für Kraftstoffe*). В декабре 2012 г. вступил в силу закон о прозрачности рынка в Германии (*Markttransparenzstellen-Gesetz*), который также предусматривает создание блока прозрачности для рынка оптовой торговли электроэнергией и газом. Закон против ограничений конкуренции (*GWB*) был также дополнен специальным положением для топливного сектора, а конкретные меры по повышению прозрачности рынка моторных топлив были изложены в постановлении Федерального министерства экономики и технологий (*Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe /MTS-K-VO/*), вступившем в силу 29 марта 2013 г.

Начиная с 31 августа 2013 г. все операторы АЗС обязаны предоставлять регулятору в режиме реального времени информацию об изменении цен на автомобильные бензины *Super E5*, *Super E10* и дизельное топливо⁴.

⁴ П. 2 §47k GWB, пункт 1 §2 MTS-K-VO.

Потребители получают эту информацию напрямую через интернет-ресурсы, изучая данные о текущих предложениях на рынке. Для малых и средних фирм предусмотрены льготы: они могут быть освобождены от обязательства сообщать о ценах на топливо, если их оборот меньше 750 куб. м в предыдущем календарном году или в случае наличия непреодолимых трудностей предоставления информации.

Цели блока прозрачности топливного рынка следующие: с одной стороны, антимонопольные органы, обладая более полной информацией, легче идентифицируют и пресекают случаи недобросовестной конкуренции на рынке (в частности, выявляются хищнические ценовые стратегии крупных нефтяных компаний или же демпинговые стратегии со стороны мелких игроков), одновременно потребители получают возможность сравнить текущие цены на топливо на заправочных станциях, используя приложения для смартфонов и интернет-сайты.

В апреле 2015 г. профильная бизнес-ассоциация, объединяющая операторов АЗС, и нефтяные компании подписали «Кодекс деловой этики для заправочного бизнеса». Кодекс фиксирует гарантии сотрудничества между компаниями — владельцами АЗС и их операторами. Цель заключается в том, чтобы добиться разумной доходности для обеих сторон и справедливого взаимодействия между ними.

Согласно исследованию Й. Боенке, немецкая система эффективнее австрийской.

Так, он отмечает: «Данные свидетельствуют о том, что цены на АЗС различаются по времени: в Германии на заправочных станциях устанавливаются высокие цены для неэластичных по цене потребителей, которые заправляются преимущественно утром, а также низкие цены для высокоэластичных досуговых или вечерних потребителей» [6, р. 1]. По сути, в такой ситуации возникает так называемое *разделяющее равновесие*, что позволяет обеспечить сегментацию потребителей, а также не переплачивать за бензин тем покупателям, спрос на нефтепродукты которых высокоэластичен по цене.

* * *

На розничном рынке моторных топлив в России действует фактор сезонности как со стороны спроса, так и со стороны предложения. Цены на бензин обычно имеют тенденцию к повышению в летний и осенний период. Однако волатильность цен в течение года на рынке также обусловлена различными несезонными факторами: неполадки на НПЗ, увеличение объемов экспорта, несогласованность импортных поставок — все факторы могут вызывать дефицит на рынке и, соответственно, повышение цен.

В настоящее время российский рынок регулируется в «ручном режиме» со стороны Правительства Российской Федерации и ФАС. Причем бенчмарком служит уровень инфляции, т.е. происходит сравнение динамики цен на топливо с индексом инфляции, и в случае превышения последнего региональные отделения ФАС возбуждают административные дела и выносят предписания/решения в отношении участников рынка.

Учитывая схожую структуру российского розничного рынка нефтепродуктов, а также курс на цифровизацию экономики России, применение более гибких практик регулирования розничных цен на нефтепродукты по образцу Австрии или Германии представляем весьма актуальным. Более того, переход на оператора фискальных данных создаст подходящую инфраструктуру для внедрения подобных тарифных правил, которые сыграют на пользу как независимому сектору, так и потребителю.

Список литературы

1. Алекперов прогнозирует рост цен на бензин. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2016/12/14/669454-alekperov-prognoziruet>
2. ФАС РФ порекомендовала гостю Саратова молчать о дальнейшем росте цен на бензин. URL: <http://www.business-vector.info/fas-rf-porekomendoval-gostyu-saratova-molchat-po-povodu-prognoza-tsen-na-toplivo/>
3. Панасенко С.В., Красильникова Е.А., Баженов Г.А., Чеглов В.А. Современные тренды развития товаров и услуг: аналитически бюллетень. Вып. 2. М.: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2018.
4. Независимые АЗС ответили на обвинения «Роснефти». URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2018/10/31/785277-otvetil-obviniya-rosnefti>
5. Неукротимое топливо. Водителей ждет взрывной рост цен на бензин. URL: <http://www.forbes.ru/biznes/364515-neukrotimoe-toplivo-voditeley-zhdet-vzryvnoy-rost-cen-na-benzin>
6. Boehnke J. Pricing Strategies, Competition, and Consumer Welfare Evidence from the German and Austrian Retail Gasoline Market. URL: https://scholar.harvard.edu/files/boehnke/files/boehnke_pricing_strategies_competition_and_consumer_welfare.pdf

COMPARATIVE ANALYSIS OF RETAIL PRICE FORMATION FOR OIL PRODUCTS OF RUSSIA AND EU COUNTRIES

The article discusses the issue of various approaches to the regulation of retail pricing in the markets of motor fuels. The author conducted a comparative analysis of retail pricing systems for petroleum products in Russia and in the European Union countries. The pricing system in the Russian fuel retail sector has mostly failed and now it's facing a crisis situation. Its main disadvantages are opacity, incompatibility with the wholesale market, high level of regulations' impact and a low level of adaptability to various external shocks. As counterweight, the article proposes positive examples of soft regulations in Austria and in Germany — the countries with the liberal pricing regimes. In the world of Big Data the fundamentally new opportunities could be opened up, which allow to overcome many typical economic problems. IT platforms reduce the level of information asymmetry, increase market competitiveness and pricing transparency. In the context of the attitude towards increasing digitalization and the crisis situation in the Russian fuel industry, it is extremely important to analyze the systems, built on the above described principles and start actively usage of the of Big Data capabilities.

Keywords: petroleum products, fuel and energy complex, comparative analysis, pricing, digitization

JEL: F20, F41, L13, D43, Q4

Дата поступления — 19.10.2018 г.

БАЖЕНОВ Григорий Александрович

кандидат экономических наук, доцент кафедры политической экономики и истории экономической науки;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: 3041212@gmail.com

BAZHENOV Grigoriy A.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of the Chair of Political Economy and History of Economic Science;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: 3041212@gmail.com

Для цитирования:

Баженов Григорий. Сравнительный анализ систем розничного ценообразования на нефтепродукты России и стран ЕС // Федерализм. 2018. № 4. С. 169–180.

Прошлое.
Настоящее.
Будущее.

**Виктор ДРОЗДОВ, Вера ПОГРЕБИНСКАЯ,
Вера ЗОЛОТАРЕВА**

ЭВОЛЮЦИЯ МОДЕЛЕЙ ДОГОНЯЮЩЕЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX — НАЧАЛЕ XXI В.

Среди моделей догоняющей модернизации, характерных для России второй половины XIX — начала XXI в., выделяются модель наименьшего сопротивления, мобилизационная, гибридная и трансформационная модели. Им присущи как общие черты, так и качественное своеобразие, обусловленное особенностями протекания модернизационного процесса. Важнейшим фактором их формирования и трансформации были изменения в экономической политике государства, во многом обусловленные изменениями социально-экономической системы и внешними вызовами. Реализация модели догоняющей модернизации возможна и в современной России, однако она должна дополняться мерами экономической политики, обеспечивающими догоняющую постиндустриализацию.

Ключевые слова: гибридная модель, догоняющая модернизация, мобилизационная модель, модель наименьшего сопротивления, модернизационная парадигма, национальная хозяйственная система, Россия, трансформационная модель, экономическая политика
JEL: N13, O10, O30

В научной литературе имеются попытки типологизации моделей развития для ряда стран первой волны догоняющей модернизации (Австро-Венгрия, Япония и др.) [8]. В то же время, несмотря на многочисленные публикации, освещающие различные аспекты теории и практики догоняющего развития России в рамках модернизационной парадигмы, типология моделей догоняющего развития на разных этапах российской истории и анализ опыта их использования продолжают оставаться актуальными научными проблемами. Их разработка важна для формирования правильного представления о наиболее эффективных направлениях развития хозяйственной системы России, выбора оптимальной стратегии модернизации ее технологического уклада и институциональной среды, определения ориентиров для современного российского политического дискурса в области экономической политики.

Анализ истории экономического развития России во второй половине XIX — начале XXI в. позволяет, с определенной долей условности, выделить такие модели догоняющей модернизации¹, как:

- модель наименьшего сопротивления (1860-е — 1914 г.);
- мобилизационная модель (1914 — середина 1960-х гг.);
- гибридная модель модернизации (середина 1960-х — начало 1990-х гг.);
- трансформационная модель модернизации (начало 1990-х — 2010-е гг.).

Все четыре выделенные модели объединяют преобладающая роль государства в осуществлении трансформационных изменений хозяйственной системы; приоритетное развитие военно-промышленного комплекса и связанных с ним отраслей; высокий уровень монополизации основных сфер и отраслей экономики; значительное влияние внешних факторов (для России это русско-турецкая война, Первая мировая война, Вторая мировая война, холодная война и др.); повышенные экономические риски, возникающие из-за попыток форсирования темпов преобразований.

К характерным чертам экономики, развивающейся по принципу догоняющей модернизации, стоит отнести следующие:

- усиление роли государства, приоритетом экономической политики которого становится направление как отечественных, так и иностранных капиталов в сферы, которым оно покровительствовало;
- сосуществование современных методов финансирования индустриального развития с архаичной системой самофинансирования и казначейским финансированием, что объективно снижает потребности в развитии национальной кредитной системы;
- распространение принципов догоняющей модернизации вширь, что влечет за собой возникновение эффектов «очаговой индустриализации» и «масштаба территорий» (пространственного приращения без возможности должного освоения из-за нехватки капиталов);
- сильную зависимость от иностранного капитала, технологической и технической монополии других государств;
- «ленность» отечественного капитала²;
- поверхностный характер модернизации;
- ограниченность социокультурной модернизации;
- темпы модернизации, опережающие готовность населения к переменам, что делает модернизацию весьма болезненной.

¹ Процессы модернизации России в виде медленной эволюционной вестернизации происходили уже при первых Романовых. Догоняющее развитие России в форме копирующей модернизации началось в эпоху Петра I [14, с. 71]. В данной статье мы ограничиваемся рассмотрением видов моделей догоняющей модернизации, относящихся ко второй половине XIX — началу XXI в., когда происходило формирование и быстрое развитие индустриальных структур и институтов современного типа.

² Под «ленностью» капитала понимается стремление инвесторов сохранить капитал с наименьшим риском, не заботясь при этом об эффективности своих вложений и не имея своей целью максимизацию дохода. Как государственный, так и частный капитал устремляется по пути наименьшего сопротивления, оседая в кредитной системе или перетекая в сферы и регионы с наибольшей рентабельностью при наименьших затратах и рисках.

Наряду с общими моментами между различными модификациями экономик догоняющей модернизации есть и *существенные различия*. Эти различия обусловлены особенностями протекания модернизационного процесса, непосредственно связанными с применяемыми государством методами ускорения экономического роста.

Модель наименьшего сопротивления

Основу модели наименьшего сопротивления сформировали документы, разработанные Министерством финансов Российской Империи³. Их анализ позволяет сделать вывод, что на начальном этапе догоняющей модернизации одной из основных проблем, требовавших срочного решения, была неупорядоченность российских финансов, отрицательно сказывавшаяся на хозяйственных процессах. Поэтому важнейшими приоритетами правительства стали обеспечение стабильности финансовой системы, восстановление равновесия государственного бюджета, укрепление курса рубля и обеспечение активного внешнеторгового баланса.

Большое значение придавалось изменению отраслевой структуры экономики, развитию отечественной промышленности, а также ускоренному созданию индустриальной инфраструктуры, в частности железнодорожного транспорта и связи. Для решения этих задач правительство расширяло пространство применения системы государственного протекционизма, ослабляя при этом действие рыночных факторов.

Подобная политика привела к нежеланию отечественного бизнеса конкурировать с корпорациями передовых стран. Он был заинтересован скорее в том, чтобы занять ниши в сферах протектирования государства и в отраслях с меньшей капиталоемкостью, более быстрой окупаемостью и, соответственно, с меньшими рисками. Такими сферами применения отечественного капитала были, например, текстильная и пищевая промышленность, где прибыль была высокой и в 1890-е гг. дивиденды доходили до 25%.

Таким образом, под влиянием модернизационных процессов традиционно высокая *роль государства в российской экономике была еще более усилена*. Государство обеспечило подготовку, реализацию и финансирование важнейших модернизационных реформ 1860—1870-х гг. (крестьянской, земской, судебной, военной, городской, финансовой, реформы образования). Усиление модернизационной роли государства стало возможным, в том числе благодаря расширению государственного

³ Записка министра финансов М.Х. Рейтерна «О настоящих финансовых затруднениях и о тех мерах, которые должны быть приняты к улучшению финансового и экономического положения государства» (сентябрь 1866 г.); Записка товарища министра финансов Н.Х. Бунге «О финансовом положении России» (сентябрь 1880 г.); Записка министра финансов И.А. Вышнеградского «О задачах финансовых учреждений в деле устранения дефицита в государственном бюджете» (декабрь 1886 г.); Всеподданнейший доклад министра финансов С.Ю. Витте Николаю II «О необходимости установить и затем непреложно придерживаться определенной программы торгово-промышленной политики империи» (февраль 1899 г.); Доклад министра финансов С.Ю. Витте «О необходимости согласованной политики в области промышленности» (февраль 1900 г.) и др.

предпринимательства, функционированию сильного государственного сектора в промышленности и на транспорте, росту затрат государства на науку и образование.

Кроме того, к государству при помощи казенных заказов были привязаны многие частные производители. Оно защищало их от иностранной конкуренции, держа под мощным прикрытием политики внешнеторгового протекционизма.

Впрочем, государственная политика поддержки национальной экономики в ее российском варианте имела и негативные последствия:

- государственная поддержка осуществлялась *выборочно* и оказывалась в основном тем отраслям, которые обеспечивали военную мощь страны;
- гарантированный в условиях государственного заказа сбыт продукции и большой рынок наемной рабочей силы позволяли предпринимателям *особо не заботиться о внедрении технических новшеств*;
- засилье государственного сектора в экономике страны оборачивалось *невысокой конкурентоспособностью* русских товаров за границей и слабой связью российской экономики с мировым рынком.

Обострение конкуренции в мировом хозяйстве и борьба за передел сфер влияния в начале XX в. выдвинули новые задачи в рамках догоняющей модернизации. Первоочередными из них были ускоренное развитие важных для индустриализации отраслей и регионов, экономическая экспансия на новые территории, формирование защитных институциональных структур национального рынка, в том числе военными методами.

Эти задачи решались при непосредственном участии и под контролем государства. Оно обеспечило наращивание казначейских капиталов в развитие инфраструктурных и особенно оборонных отраслей, что свидетельствовало о ярко выраженном *военно-политическом характере модернизационных процессов*. Как и в других странах догоняющей модернизации, огромные финансовые ресурсы, направляемые в военно-стратегические отрасли, повлекли за собой бурный рост сопряженных с ними отраслей, сопровождаемый процессом диверсификации. Это проявилось как в развитии на их базе гражданского производства, так и в появлении ее новых подотраслей, стимулируя формирование высокотехнологичных производств. Это неизбежно положительно отразилось на развитии российской экономики. В 1870—1913 гг. среднегодовые темпы роста промышленного производства в России составляли 5% и были самыми высокими в Европе [11, с. 38].

Необходимо подчеркнуть, что Россия, осуществляя догоняющую модернизацию по модели наименьшего сопротивления, сумела совершить прорыв в своем экономическом развитии. Однако успех был относительным, поскольку сохранялось значительное отставание России от ведущих стран по важнейшим социально-экономическим показателям. Так, в 1913 г. по валовому внутреннему продукту на душу населения средний лаг отставания Европейской России от Великобритании, США, Германии и Франции составлял 113 лет, по длине железных до-

рог на 1 тыс. кв. км территории — 55 лет, по урожайности зерновых — 76 лет, по продолжительности жизни — 113 лет [13, с. 464].

Один из авторитетных зарубежных исследователей российской модернизации А. Гершенкрон отмечал: «Трудно отрицать, что модель российского промышленного развития полностью укладывалась в рамки паттерна европейской индустриализации» [5, с. 173]. Однако этот паттерн технико-экономического развития, который ускоренными темпами формировался в России в конце XIX — начале XX в., для Запада был во многих отношениях пройденным этапом. Его реализация была связана с серьезными рисками, поскольку проблемы и трудности индустриального развития усугублялись издержками форсированного развития и аграрными противоречиями.

В начале XX в. в российской модели догоняющей модернизации с полной силой проявились кризисные явления. Россия потерпела поражение в Русско-японской войне 1904—1905 гг., множились выступления крестьян против аграрной столыпинской реформы и др.

Мобилизационная модель

Первая мировая война, Октябрьская революция и последовавшие за ней Гражданская война и иностранная военная интервенция привели к формированию в России новой модели развития — мобилизационной модели догоняющей модернизации⁴.

Хорошо известно, что в годы войн широко используются мобилизационные методы развития экономики. Вместе с тем проблема модернизационного потенциала Октябрьской революции ставит ряд вопросов. Ее роль заключалась в создании институциональных предпосылок для догоняющего развития России/СССР по новой, и в известном смысле более эффективной, мобилизационной модели. Элементы данной модели, использовавшиеся в годы Первой мировой войны, в модифицированном виде были дополнены и усилены в период военного коммунизма.

Необходимо отметить, что в годы нэпа значение мобилизационных моментов в экономической политике стало заметно меньше, однако модернизация продолжалась. После продолжительных дискуссий по вопросам экономической политики, которые велись в 1920-е гг., был избран вариант, соответствующий мобилизационной модели догоняющей модернизации. А в период форсированной индустриализации и коллективизации в СССР (1930-е гг.) мобилизационная модель приняла классический вид. В это время произошло практически полное огосударствление экономики, государственная собственность на средства производства и директивное централизованное планирование создавали благоприятные условия для эффективных мобилизационных мероприятий, необходимость которых диктовалась задачами социалистического строительства и угрозой со стороны Запада.

⁴ Термин «мобилизационная модель» широко используется в специальной литературе. См., например: [22, с. 17].

Мобилизационная модель оказалась вполне применимой и для решения сложнейших экономических задач в годы Великой Отечественной войны, а также в последовавшие за ней годы восстановления народного хозяйства (вторая половина 1940-х — начало 1950-х гг.) и в меньшей степени до середины 1960-х гг.

Основные характеристики мобилизационной модели догоняющей модернизации в ее классическом варианте⁵ хорошо известны. К ним относятся, в частности:

- практически полное огосударствление экономики;
- выбор приоритетов экономического развития с учетом необходимости противостоять угрозе нападения извне;
- финансирование индустриализации за счет внутренних ресурсов (особенно на начальном этапе за счет сельского хозяйства);
- директивное централизованное планирование;
- ограниченная роль товарно-денежных отношений;
- командно-мобилизационный характер управления экономикой;
- форсирование темпов экономического роста;
- «двойная» экономика⁶;
- широкое использование принудительного труда;
- недостаточно развитая и неэффективная аграрная база, ограничивавшая возможности сбалансированного экономического роста.

Результаты развития России/СССР по мобилизационной модели противоречивы. С одной стороны, в результате стремительного индустриального рывка в годы довоенных пятилеток Советский Союз вышел на второе место в мире по объему промышленного производства. В 1928—1940 гг. оно увеличивалось в среднем за год на 17% (при исключении инфляционной составляющей — на 10,9%) [11, с. 96]. К середине 1960-х гг. в СССР был создан мощный экономический и оборонный потенциал⁷. В стране работали крупные тепловые и гидроэлектростанции, мощные металлургические предприятия, быстро развивалось производство строительных материалов, пластмасс и синтетических смол. СССР вышел на второе место в мире по добыче нефти и газа, удовлетворял потребности многих социалистических и развивающихся стран в инвестиционных товарах. К этому времени в Советском Союзе сформировалась одна из лучших в мире систем образования, позволившая выйти на передовые рубежи технического развития (в том числе в освоении космоса, ядерной энергетике).

В то же время в СССР сохранялась устаревшая, по сравнению с другими странами, структура промышленности. Во многих отраслях была велика доля ручного труда. Некоторые отрасли машиностро-

⁵ В литературе используются и другие термины для характеристики модернизации России/СССР в советский период (например, «большевистская модернизация», «позднеиндустриальная модернизация», «сталинская индустриализация», «этакратическая модернизация», «авторитарная модернизация» [11, с. 73, 91, 96, 150; 2, с. 145]).

⁶ Термин (*dual economy*) широко используется зарубежными аналитиками для характеристики такой особенности советской экономики, как сосуществование технически передовых отраслей и отраслей с высокой долей ручного труда.

⁷ Подробнее о результатах экономического развития СССР в рассматриваемый период см., например: [21, с. 241–281].

ения были развиты слабо (машиностроение для полиграфической, химической, легкой, пищевой промышленности и др.). СССР отставал от ведущих стран в области электроники, гражданского самолетостроения. Платой за модернизацию на основе мобилизационной модели стало серьезное отставание сельского хозяйства, легкой промышленности, низкий уровень жизни основной массы населения.

Гибридная модель

Несмотря на застойные и кризисные явления в экономическом развитии, проявившиеся во второй половине 1960-х — начале 1990-х гг., выбрасывать этот период из истории модернизации СССР было бы неправильно⁸. В Советском Союзе строились гигантские нефтепроводы, нефтедобывающие и перерабатывающие предприятия, гидроэлектростанции, атомные ледоколы, крупнейшие автомобильные заводы КамАЗ и ВАЗ, Байкало-Амурская магистраль, выполнялась обширная космическая программа. СССР продолжал занимать второе место в мире по объему промышленного производства, уступая только США.

Однако модернизация советской экономики в рассматриваемый период тормозилась нараставшими антимодернизаторскими тенденциями. Открытие богатых месторождений нефти в Западной Сибири ослабило интерес власти к модернизации, так как можно было полагаться на природные ресурсы. Реакция советского руководства на внешние события (кризис 1968 г. в Чехословакии, ввод советских войск в Афганистан в 1979 г. и др.) также создавала негативный фон для социально-экономической модернизации в стране. Распад СССР (1991 г.) хотя и открыл новые возможности институциональной модернизации, отрицательно сказался на модернизации технико-экономической.

Таким образом, модель модернизации, сформировавшуюся и просуществовавшую с середины 1960-х и до начала 1990-х гг., можно назвать гибридной догоняющей модернизацией⁹. Речь идет о последних десятилетиях существования советской системы, когда власть пыталась реформировать экономику, не меняя ничего по существу. Даже начатая в 1965 г. относительно радикальная хозяйственная реформа Косыгина — Либермана, расширявшая экономическую самостоятель-

⁸ Н.К. Байбаков, долгое время возглавлявший Госплан СССР, в своих мемуарах решительно возражал против характеристики двадцатилетнего доперестроечного периода как застойного. Он подчеркивал, что за период 1966—1985 гг. национальный доход увеличился в четыре раза, промышленное производство — в пять раз, а основные фонды — в семь раз [3, с. 255].

⁹ В литературе этот период в аспекте выделения особых моделей модернизационной парадигмы рассматривается сравнительно редко. Поэтому названия моделей модернизации СССР во второй половине 1960-х — конце 1980-х и в начале 1990-х гг., встречающиеся в публикациях, нельзя считать устоявшимися. Так, В.А. Красильщиков использует такие названия, как «тихая модернизация», «авторитарная модернизация» (последнее — для периода 1983—1988 гг.) [11, с. 176, 185]. Предлагаемый нами термин «гибридная» модель модернизации также является условным. Он отражает тот факт, что в рассматриваемый период одним из важных направлений экономической политики было расширение использования рыночных принципов, незывлемыми характеристиками которого оставались государственная собственность на средства производства и директивное централизованное планирование.

ность предприятий и повышавшая роль стоимостных показателей в оценке их деятельности, оставляла неизблемыми государственную собственность на средства производства и директивное централизованное планирование.

Дальнейшие меры по совершенствованию экономической системы (щекинский эксперимент, карповский эксперимент, создание научно-производственных объединений, переход к оценке деятельности предприятий по нормативной чистой продукции, бригадный подряд и др.) шли в русле совершенствования хозяйственного механизма и оказались неэффективными или же несовместимыми с основами плановой экономики.

В конце 1970-х — начале 1980-х гг. начался кризис экономики СССР, обусловленный общей неэффективностью хозяйственной системы и втягиванием страны в новый раунд гонки вооружений в ответ на объявление Р. Рейганом стратегической оборонной инициативы. Перестройка, начатая в 1985 г., лишь усугубила хозяйственную и политическую ситуацию¹⁰ и привела к распаду Советского Союза.

Основные характеристики гибридной модели модернизации включают в себя как черты мобилизационной модели (например, государственная собственность на средства производства, директивное централизованное планирование, этакратия как субъект модернизации), так и особые, специфичные именно для данной модели свойства. В качестве последних можно назвать:

- использование потенциала рыночных отношений для повышения эффективности национальной экономики;
- расширение хозяйственной самостоятельности предприятий;
- существенно меньшую, по сравнению с мобилизационной моделью, детализацию плановых заданий, доводимых до хозяйствующих субъектов сверху;
- отраслевой монополизм;
- использование при оценке производственно-хозяйственной деятельности предприятий стоимостных показателей;
- ориентацию по преимуществу на экстенсивные факторы экономического роста;
- наращивание капиталовложений и раздувание затрат на фоне борьбы за ресурсы между отраслевыми группировками этакратии;
- материальное стимулирование труда, нередко вырождавшееся в выплату премий при отсутствии реальных достижений, что приводило к росту денежной массы и возникновению «инфляционного навеса»;
- большое внимание к производству предметов потребления для населения.

¹⁰ 1989 год был последним годом, когда в СССР наблюдался экономический рост. В 1990 г. основные показатели экономического развития (национальный доход, продукция промышленности и сельского хозяйства и др.) снизились на 3–4%. В то же время росла денежная масса, инфляция стала открытой, происходило разрушение потребительского рынка, росла внешняя задолженность, быстро уменьшался золотой запас, нарастала угроза банкротства государства.

Темпы модернизации, имевшие место в период со второй половины 1960-х по начало 1990-х гг., не позволили Советскому Союзу догнать ведущие страны по ряду важных экономических показателей. Так, в 1989 г. по валовому внутреннему продукту на душу населения средний лаг отставания СССР от Великобритании, США, Германии и Франции составлял 37 лет, по длине железных дорог на 1 тыс. кв. км территории — 122 года, по урожайности зерновых — 57 лет, по продолжительности жизни — 37 лет [13, с. 466].

В конце 1960-х — начале 1970-х гг. закончилась эпоха индустриализма, и в ведущих странах мира начался переход к постиндустриальному обществу, отличительными чертами которого являются преобладание инновационного сектора экономики, индустрии знаний, а также человеческого капитала как главного фактора интенсивного развития и генератора конкурирующих инноваций. Между тем развитие СССР по гибридной модели модернизации было ориентировано в основном на решение задач позднеиндустриальной эпохи. Тупиковость этой модели в значительной мере обуславливалась ее системными недостатками, попыткой сочетать директивное централизованное планирование и управление с принципами рыночной экономики.

Трансформационная модель

В период рыночной трансформации в 1990-е гг. особенно остро пострадал производственный сектор российской экономики. Возникли серьезные проблемы в области научно-технического развития, большие масштабы приобрела утечка мозгов. Некоторые аналитики (например, американский эксперт Э. Вейне Мерри [24]) говорят даже о «кризисе российской модернизации». Однако в научной литературе преобладает точка зрения, согласно которой в постсоветской России модернизация продолжалась. В 1990–2010-е гг. в России происходила системная социально-экономическая трансформация, сопровождавшаяся модернизацией многих сторон жизни российского общества. Вполне реалистичной представляется точка зрения, согласно которой догоняющее развитие имело место в ряде секторов российской экономики в 1990–2010-е гг. Таковым, например, было развитие информационных и компьютерных технологий, автоматизированных систем управления, автопрома, отраслей сервисного сектора экономики. Поэтому вполне правомерным является вывод Р.М. Нуреева и Ю.В. Латова о том, что «постсоветская Россия — вполне „нормальная страна“ догоняющего развития, с обычными (для такого рода стран) проблемами и причинами этих проблем» [14, с. 198].

Модель модернизации России в период рыночных реформ можно назвать трансформационной, имея в виду, что условия ее функционирования и особенности в значительной степени обуславливались процессами социально-экономической трансформации. Она заметно отличалась от моделей догоняющего развития, сложившихся в предшествующие периоды. К числу ее особенностей можно отнести следующие:

- экономическое развитие происходит при радикальном изменении отношений собственности и сопровождается институциональными нововведениями;
- экономика становится более открытой и интегрированной в мировую экономику;
- значение мобилизационных моментов в экономическом развитии заметно уменьшается;
- одним из важных социальных субъектов модернизационных изменений становится бизнес сервисных отраслей экономики, основанный на частной инициативе;
- деградация индустриальной и интеллектуальной экономики;
- высокий уровень социальных и экономических издержек.

Результаты экономического развития России в 1990-е — начале 2000-х гг., как известно, были противоречивыми. К 2007 г. был восстановлен уровень ВВП 1989 г. (максимальный в дореформенный период). Однако даже в отраслях, получавших поддержку по государственным программам развития и интенсивно заимствовавших нововведения, «относительное отставание страны от „технологической границы” скорее увеличилось, чем сократилось» [6, с. 161].

Уроки и перспективы модернизации

Анализ эволюции моделей догоняющей модернизации России позволяет понять многие особенности исторического развития страны, ее современного состояния, а также учитывать уроки модернизации в экономической политике.

История экономической модернизации России, в том числе в рассматриваемые нами период, свидетельствует, что импульсы к саморазвитию национальной хозяйственной системы, как правило, были недостаточными. Поэтому модернизация экономических и социальных структур в России происходила по инициативе государства и при низкой активности гражданского общества. При всех моделях догоняющей модернизации изменения часто являлись реакцией на вызовы извне. Другой особенностью стало то, что догоняющая модернизация всегда была связана с повышенными рисками, обусловленными форсированием преобразований. Ни одна из ее моделей не позволила России обогнать в технико-экономическом развитии наиболее передовые страны первого эшелона. Еще более значительным было и остается отставание по уровню жизни¹¹. Поэтому преодоление (или по крайней мере уменьшение) отставания от ведущих стран было и остается актуальной задачей.

Решение этой задачи осложняется ограничениями, вытекающими из принципа зависимости от предшествующего развития (path dependence)¹². В настоящее время антимодернизационные тенденции поддерживаются низкой инновационной активностью бизнеса, возможностью получения высоких доходов от экспорта углеводородов,

¹¹ Следует отметить, что, как показывают современные исследования, несоответствие результатов догоняющего развития поставленным целям — общемировой феномен [23, с. 1–10; 7, с. 5].

¹² См. подробнее: [1, с. 54–60].

экономическими санкциями в отношении России со стороны стран Запада. Однако ускорение модернизации российской экономики — вызовы времени, на которые нужно искать ответы.

Применимы ли теория модернизации и догоняющего развития к периоду, когда ряд развитых стран перешли к модели постиндустриального развития? Правомерно ли использование модели догоняющего развития к экономической политике и экономическому развитию России в обозримой перспективе? Насколько успешной может быть такая модель в ближайшие десятилетия? Аналитики дают на эти вопросы неоднозначные ответы.

По мнению В.Л. Иноземцева, концепция догоняющего развития неприменима к реалиям XXI в. и «должна неизбежно стать достоянием истории в эпоху индустриального общества», поскольку успехи догоняющего развития возможны только в рамках индустриального уклада [9, с. 11, 47]. В современных условиях, констатирует В.Л. Иноземцев, можно сократить отставание России от постиндустриальных стран, но догнать их в обозримом будущем невозможно¹³. При этом сокращение такого отставания возможно только при их непосредственном и активном участии в этом процессе [9, с. 12, 270].

Что же касается России, то, подчеркивает этот исследователь, в советский период она не полностью прошла этап индустриализации. В начале XXI в. перед страной стоит задача «новой индустриализации — создания конкурентоспособной промышленности, выпускающей большинство необходимых изделий: машиностроения, судостроения, авиа- и автомобилестроения, производства товаров народного потребления, электроники» [10].

Таким образом, Россия, по мысли В.Л. Иноземцева, должна стать зрелой индустриальной страной в результате поступательного эволюционного развития. Для этого необходимы «хозяйственная открытость, активное привлечение инвестиций в создание новых производственных мощностей в обрабатывающей промышленности и высоких технологий...» [10, с. 276].

В публикациях специалистов широко представлена и другая точка зрения, согласно которой модель догоняющего развития может быть основой экономического роста в обозримом будущем. Так, В.М. Полтерович обосновывает положение о том, что в ближайшей перспективе «необходима ориентация на заимствование технологий во всех отраслях (хотя и в некоторой последовательности)» [16].

Такого же подхода придерживается и Д.В. Диденко. По его словам, в ближайшей перспективе наиболее вероятным будет развитие экономики России по модели догоняющей модернизации. В пользу такого выбора говорят как факторы исторической инерции (path dependence), так и усилившееся «относительное отставание страны от „технологической границы”», ограничивающее возможности выбора альтернативной „инновационной” модели» [6, с. 161, 166, 167].

¹³ Комментируя этот вывод, В.А. Красильщиков уточняет, что у В.Л. Иноземцева речь идет «о невозможности догнать постиндустриальный Запад с точки зрения качества того состояния и уровня развития, которое достигнуто там. Это вовсе не означает, что к странам Запада нельзя подтянуться по количественным параметрам: ВВП на душу населения, производительности и т.д. Но такое подтягивание не означает перехода на качественно новую ступень развития» [12, с. 113].

Ориентация современной России на модель догоняющей модернизации в ее традиционных вариантах означала бы отказ от использования тех возможностей, которые появились с переходом к рыночной экономике, более открытой по отношению к внешней среде, и развитием частного предпринимательства. В этой связи нельзя не согласиться с Т.Р. Суздальевой и К.В. Федоровым, которые подчеркивают, что «перед Россией в начале XXI в. открывается уникальная возможность использовать преимущества „догоняющей” и „органичной” моделей модернизации» [20, с. 7, 8]. К аналогичному выводу приходит и Ю.В. Шишков, считающий, что сегодня, когда в наиболее развитых странах формируется постиндустриальная экономика, догоняющая индустриализация возможна, но необходимо «в той или иной мере уделять внимание догоняющей постиндустриализации...» [22, с. 17].

* * *

Модель догоняющей модернизации имеет сегодня немало сторонников. Она рассматривается в качестве определенного ориентира экономической политики на обозримую перспективу. Полагаем, что именно эта модель является наиболее реалистичной и конструктивной для принятия на макроуровне решений, обеспечивающих модернизацию России и приближение ее к «технологической границе». Вместе с тем в современных условиях реализация данной модели требует формирования соответствующей институциональной структуры, условий и возможностей привлечения к решению этих задач гражданского общества, создания реальной конкурентной среды и противостояния экономическим санкциям.

Дискуссия по этим проблемам продолжается. Очень важно, чтобы результаты научных разработок проблем модернизации учитывались при определении стратегии экономического развития Российской Федерации.

Список литературы

1. Аузан А.А. «Колея» российской модернизации // *Общественные науки и современность*. 2007. № 6. С. 54–60.
2. Ашурова М.А. Догоняющая модернизация национальной экономики России в инновационной модели // *Вестник университета*. 2016. № 2. С. 144–148.
3. Байбаков Н.К. От Сталина до Ельцина. М.: ГазОйл, 1998.
4. Бокарев Ю.П. Экономическая история и экономическая теория (научный доклад). М.: ИЭ РАН, 2007.
5. Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе. М.: Дело, 2015.
6. Диденко Д.В. Инновационное и догоняющее развитие: две стратегии модернизации российской интеллектуалоёмкой экономики // *Экономическая политика*. 2011. № 1. С. 158–169.
7. Евстигнеева Л.П., Евстигнеев Р.Н. Догоняющее развитие: современная трактовка. М.: Институт экономики РАН, 2012.
8. Золотарева В.П. Типологизация моделей «догоняющего развития» в странах «второго эшелона капитализма» // *Горизонты экономики*. 2016. № 2 (28). С. 35–36.

9. *Иноземцев В.Л.* Пределы «догоняющего» развития. М.: Экономика, 2000.
10. *Иноземцев В.* Модернизация: кто и чем оплатит? Беседу вел Леонид Левицкий // *Российская Федерация сегодня*. 2010. № 22. URL: http://www.nbchr.ru/PDF/modern/Inozemzev_RF.pdf (дата обращения: 24.07.2018).
11. *Красильщиков В.А.* Вдогонку за прошедшим веком: Развитие России в XX веке с точки зрения мировых модернизаций. М.: РОССПЭН, 1998.
12. *Красильщиков В.А.* Догоняющее развитие: умозрительные конструкторы и реалии // *Мировая экономика и международные отношения*. 2012. № 3. С. 112–116.
13. *Миронов Б.Н.* Историческая социология России: учебное пособие. СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского университета; Интерсоцис, 2009.
14. *Нуреев Р.М., Латов Ю.В.* Экономическая история России (опыт институционального анализа). М.: КноРус, 2017.
15. *Погребинская В.А.* Основные противоречия «догоняющей модели развития» (сравнительный анализ периодов конца XIX — начала XX века с концом XX — началом XXI века): историко-экономический альманах. М.: Академический проект, 2007.
16. *Полтерович В.М.* Проблема формирования национальной инвестиционной системы. URL: http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm_polterovich/files/EMM_2_2009.pdf (дата обращения: 17.09.2018).
17. *Полтерович В.М.* Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2016. № 5. С. 34–56.
18. *Родионова И.В.* Историческая эволюция России с позиций модернизационной парадигмы: методические рекомендации по курсу «Отечественная история». М.: Московский государственный институт электроники и математики, 2006.
19. *Суворов Д.В.* Догоняющая модернизация как феномен // *Вестник Гуманитарного университета*. 2013. № 3. С. 115–124.
20. *Суздальева Т.Р., Федоров К.В.* «Догоняющая» модель модернизации: теоретические и историографические аспекты. URL: <http://hmbul.bmstu.ru/catalog/histarch/russhist/67.html>
21. *Ханин Г.И.* Экономическая история России в новейшее время: в 2 т. Т. 1. Экономика СССР в конце 30-х годов — 1987 год. Новосибирск: Новосибирский государственный технический университет, 2008.
22. *Шишков Ю.В.* Государство и догоняющее развитие // *Мировая экономика и международные отношения*. 2011. № 6. С. 15–29.
23. *Burlamaqui L.* Development Theory: Convergence, Catch-up or Leapfrogging? A Schumpeterian Approach. — São Paulo: Centro Celso Furtado, 2011.
24. *Wayne Merry E.* The Crisis of Russian Modernisation. URL: <https://www.opendemocracy.net/od-russia/wayne-merry/crisis-of-russian-modernisation> (дата обращения: 24.07.2018).

EVOLUTION OF MODELS OF CATCHING UP MODERNIZATION OF RUSSIA IN THE SECOND HALF OF XIX — BEGINNING XXI CENTURY

Among the models of catching-up modernization, typical for Russia of the second half of XIX — beginning of XXI centuries, are distinguished: the model of least resistance, mobilization, hybrid and transformational models. They are characterized both by common features and by quality originality, due to the peculiarities of the modernization process. The most important factor in their formation and transformation were the changes in the economic policy of the state, largely due to changes in the socio-economic system and external

challenges. The implementation of the model of catching up modernization is possible in contemporary Russia, but it must be complemented by policies, which ensure catch-up postindustrialization.

Keywords: hybrid model, catch-up modernization, mobilization model, model of least resistance, modernization paradigm, national economic system, Russia, transformational model, economic policy

JEL: N13, O10, O30

Дата поступления — 22.11.2018 г.

ДРОЗДОВ Виктор Викторович

доктор экономических наук, профессор;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова» / Ленинские горы, д. 1, г. Москва, 119991.
e-mail: dro-viktor@yandex.ru

ПОГРЕБИНСКАЯ Вера Александровна

доктор экономических наук, профессор;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова» / Ленинские горы, д. 1, г. Москва, 119991.
e-mail: V1432971@gmail.com

ЗОЛОТАРЕВА Вера Петровна

кандидат экономических наук, доцент;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский политехнический университет» / ул. Большая Семеновская, д. 38 г. Москва, 107023.
e-mail: zolotareva2005@mail.ru

DROZDOV Viktor V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor;
Lomonosov Moscow State University / 1, Leninskie Gory, Moscow, 119991.
e-mail: dro-viktor@yandex.ru

POGREBINSKAYA Vera A.

Dr. Sc. (Econ.), Professor;
Lomonosov Moscow State University / 1, Leninskie Gory, Moscow, 119991.
e-mail: V1432971@gmail.com

ZOLOTAREVA Vera P.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor;
Moscow Polytechnic University / 38, Bolshaya Semyonovskaya Str., Moscow, 107023.
e-mail: zolotareva2005@mail.ru

Для цитирования:

Дроздов В., Погребинская В., Золотарева В. Эволюция моделей догоняющей модернизации России во второй половине XIX — начале XXI в. // Федерализм. 2018. № 4. С. 181–194.

Дмитрий ШТЫХНО

ЭКСПОРТ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ПОТЕНЦИАЛЬНЫЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В связи с неустойчивостью модели национального развития, предусматривающей значительную долю сырьевой составляющей как в ВВП, так и в экспорте, в России в конце 2000-х гг. была начата разработка нескольких новых стратегических направлений развития. Одним из них стало направление «Международная кооперация и экспорт», предусматривающее экспорт образования. В статье рассматриваются роль образования в социально-экономическом развитии страны, выделяются предпосылки, обусловившие необходимость расширения экспортного потенциала национальной системы образования. Автор анализирует цели, задачи и возможные механизмы расширения экспорта российского образования на период до 2025 г. Определяются факторы, обуславливающие выбор иностранными гражданами страны и вуза для получения образования, рассматриваются возможные направления расширения экспорта образования российских вузов в контексте повышения конкурентоспособности образовательной и научно-исследовательской деятельности. На основе данных о затратах иностранных студентов делается предположение о том, что расширение экспорта образования для региональных вузов может стать основой для формирования новой инвестиционно привлекательной отрасли в регионах Российской Федерации.

Ключевые слова: международная конкурентоспособность, региональное развитие, экономика региона, экспорт образования

JEL: I21, I28, O15

Объем мирового рынка образования и профессиональной подготовки (*global education and training expenditure*) к 2020 г. может достичь объема 6,4 трлн. долл. США, что составит около 5,5% мирового ВВП (в 2015 г. — около 5% мирового ВВП) [1]. В странах ОЭСР около 30% этого объема приходится на высшее образование (*tertiary education*), причем свыше 13% от общего объема составляют частные инвестиции (около 0,7% ВВП) [2]. Однако, характеризуя тенденции интернационализации высшего образования, следует иметь в виду, что здесь важен не только финансовый аспект. Сегодня общепризнанным является тот факт, что роль образования в развитии стран постоянно возрастает:

«формирование и совершенствование образовательного потенциала страны — это необходимое условие обеспечения устойчивого социально-экономического развития, роста конкурентоспособности государства, укрепления позиций на мировом рынке и в мировом экономическом сообществе» [3, с. 131].

Предпосылки появления новых направлений развития

В начале 2000-х гг. подходы к интернационализации высшего образования в России начали обсуждаться в профессиональной литературе [4; 5; 6]. Все большее распространение получала точка зрения, согласно которой «с развитием процессов глобализации и интернационализации экономики и бизнеса перед высшим образованием встали новые цели — подготовка профессиональных кадров, способных эффективно работать в изменившихся условиях глобального рынка» [5, с. 139]. В статье министра образования России В.М. Филиппова [6] разграничивались понятия «интернационализация» и «глобализация» в образовании, рассматривались проблемы академической мобильности и предлагались концептуальные основы для будущих рамочных соглашений по регулированию (на международном уровне) ключевых вопросов, связанных с транснациональным образованием и транснациональной мобильностью.

Интернационализация образования преследует различные цели:

- диверсификацию и рост финансовых поступлений вуза, региона и страны в целом через привлечение иностранных студентов, прежде всего на платное обучение;
- расширение вариативности учебных планов за счет предоставления студентам возможности обучаться в зарубежных вузах-партнерах;
- расширение региональной сети вузов для эффективного использования своих ресурсов;
- повышение качества образования и исследований за счет участия студентов, преподавателей, аспирантов и ученых в международном процессе создания знаний и их обмена и др.

Укрепление социально-экономического и политического положения России с 2000 по 2008 г., сопровождавшееся постоянным ростом ВВП (см. табл. 1), существенно расширило возможности для эффективного международного сотрудничества в целях реализации национальных геополитических и геоэкономических интересов.

Т а б л и ц а 1

Валовой внутренний продукт Российской Федерации в 2000–2017 гг. в текущих ценах (в млрд долл. США)

Год	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ВВП	259,7	306,6	345,1	430,3	591,0	764,0	989,9	1299,7	1660,8
Год	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ВВП	1222,6	1524,9	2051,7	2210,3	2297,1	2063,7	1368,4	1284,7	1577,5

Источник: [7].

Вместе с тем на фоне высокого уровня образованности населения и постоянно растущего внутреннего рынка образовательных услуг доля России в международном рынке образовательных услуг снижалась. Так, по данным ОЭСР, доля России в общем количестве иностранных студентов снизилась с 3% в 2004 г. до 2% в 2007 г. США в то же время принимали 20% студентов, Великобритания, Германия и Франция — 12; 9 и 8% соответственно. Значительное количество студентов обучалось в Австралии (7%), Канаде (4%), Японии (4%). Если в течение ряда лет Советский Союз занимал 2-е место (после США) по числу иностранных студентов, то к 2007 г. Россия по числу иностранных студентов находилась на 9-м месте в мире, при этом доля иностранных студентов в общем количестве студентов внутри России существенно снизилась.

В 2008 г. руководством страны была инициирована разработка планов по осуществлению перехода российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития на основе расширения конкурентного потенциала страны и наращивания ее сравнительных преимуществ в науке, образовании и высоких технологиях. Образовательная политика при таком типе инновационного развития становится одним из важных инструментов обеспечения конкурентоспособности страны в глобальном пространстве. Когда в 2013 г. начал реализовываться Проект повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров (проект «5-100»), увеличение доли иностранных студентов стало рассматриваться как фактор международной конкурентоспособности. К этому времени стало понятно, что законодательство, в т.ч. миграционное, не способствует продвижению российского образования на международный рынок и потенциал этой статьи экспорта не используется в полной мере.

Направления расширения экспорта образования

Конкурентоспособность российской системы образования может быть достигнута на основе реализации *эффективной стратегии экспорта образовательных услуг*. Для многих стран это является прибыльной отраслью экономики, важным направлением политики и показателем социального и культурного развития. Собственно, к экспортируемой части образования относят среднее и высшее образование, профессиональную переподготовку, проведение языковых курсов, обучение по программам двойных дипломов, а также зарубежные стажировки. Объем этой части образовательного рынка сегодня оценивается в 150–155 млрд долл. США в год [8, с. 102]. При этом число студентов, обучающихся за границей, составляет более 5 млн чел. [9, с. 50]. Однако следует отметить, что в последние годы понятие образовательного экспорта расширяется, в него включаются прямые иностранные инвестиции в образовательный сектор, доход от международных исследований и консалтинговых услуг вузов, а также от публикаций.

Согласно подписанному 12 июля 2017 г. распоряжению Правительства Российской Федерации, образование отнесено к областям, поддержка экспорта в которых осуществляется федеральными органами исполнительной власти в приоритетном порядке. Интернационализация и развитие экспорта российского образования становятся важными инструментами реализации ключевых целей национальной политики, в частности, содействия реализации проведения внешнеполитического курса России, расширения и укрепления внешнеэкономических позиций России, повышения эффективности ее участия в мировом разделении труда, содействия формированию в России конкурентоспособной экономики знаний и высоких технологий.

Среди иностранных студентов в России почти 80% — граждане бывшего СССР, которые обучаются на бюджетных местах; на них приходится более 82% бюджетных мест, выделяемых для иностранных граждан. Из этих стран наиболее представленными являются Казахстан (36% от общего числа студентов из бывших республик Советского Союза), Узбекистан (11%), Украина (11%), Туркменистан (9%), Беларусь (8%). Наибольшее число иностранных студентов из стран, не входивших в состав СССР, прибывает из Азии (57% от числа студентов из таких стран), почти половина студентов из этого региона — выходцы из Китая. Следующий по представленности географический регион — Северная Африка и Ближний Восток (19%).

Соответственно, приоритетным направлением развития экспорта образования становится *содействие двустороннему и многостороннему сотрудничеству с государствами — участниками СНГ*. Особое внимание уделяется поддержке соотечественников, созданию условий для эффективного строительства Союзного государства, укреплению ЕАЭС как ядра экономической региональной интеграции, развитию ШОС и продвижению инициативы России по созданию сети партнерских связей между всеми интеграционными объединениями в Азиатско-Тихоокеанском регионе, формированию двусторонних и многосторонних отношений с Бразилией, Индией и Китаем, в т.ч. в рамках БРИКС. Евросоюз является одним из основных торгово-экономических и внешнеполитических партнеров России, поэтому стремление последовательного формирования общих пространств в сферах экономики, внешней и внутренней безопасности, образования, науки, культуры, определяет необходимость укрепления экспортного потенциала российской системы образования. Все это требует расширения сотрудничества в рамках общего пространства высшего образования в Европе, прежде всего в восточноевропейских и Балканских странах.

С учетом высокого потенциала для взаимовыгодного двустороннего торгово-экономического, культурного и научно-технического сотрудничества также предполагается выстраивание отношений с США и Канадой, а также странами Латинской Америки, число студентов из которых во времена СССР было достаточно высоким.

Механизмы реализации экспортной стратегии

Среди факторов, определяющих выбор иностранными учащимися страны и университета для обучения, выделяются: распространенность языка обучения, авторитет страны, репутация конкретного вуза, стоимость образовательных программ и проживания, гибкость программ и сопоставимость квалификационных требований, географические, торговые и исторические связи между странами, активная государственная политика по продвижению национального образования в глобальном пространстве и меры по поддержке иностранных граждан. Соответственно, помимо решения вопросов въезда и пребывания иностранных граждан в России проект «Развитие экспортного потенциала российской системы образования» подразумевает совершенствование законодательства, регулирующего вопросы приема, обучения и выпуска иностранных граждан, в частности процедуру признания иностранных документов об образовании.

Проектом также предусматривается комплекс мер по повышению привлекательности образовательных программ подготовки, переподготовки, повышения квалификации иностранных граждан в российских образовательных организациях и научных центрах. Особое значение имеет признание российских образовательных программ и квалификаций, в т.ч. за счет их международной аккредитации и сертификации, усовершенствование образовательных программ на английском языке в российских вузах, привлечение талантливых иностранных студентов и иностранных выпускников российских образовательных организаций высшего образования к работе на территории Российской Федерации, создание благоприятных условий для пребывания иностранных граждан в период их обучения на территории Российской Федерации. Важное значение имеет и комплекс мер по продвижению «бренда» российского образования на международном образовательном рынке. Важным инструментом проекта должно стать участие российских корпораций, активно работающих на внешних рынках. Кроме этого, необходимо будет усовершенствовать систему трудоустройства и стажировок иностранных студентов в России на время обучения и каникул.

Влияние роста экспорта образования на экономику регионов

Распределение общей численности иностранных студентов в России крайне неравномерно: на 90% вузов и филиалов приходится лишь 20% иностранных студентов. И пока не ясно, сможет ли проект обеспечить более равномерное распределение студентов. Треть иностранных студентов, обучающихся в России, сконцентрирована в Москве и Санкт-Петербурге. Вместе с тем рост экспорта образования в региональных вузах будет способствовать расширению их материально-технической базы и повышению квалификации профессорско-преподавательского состава. Таким образом, существует возможность формирования *нового сектора региональной экономики*, укрепления финансовой стабильности и обеспечения большей привлекательности региональных вузов, что может

привести к созданию благоприятных условий для инвестиций в регионах. Это утверждение основано на опыте Великобритании, где присутствие иностранных студентов вносит существенный вклад в создание значительного числа рабочих мест, а предоставление образовательных услуг становится важным экспортным направлением как национальной экономики в целом, так и отдельных ее регионов (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Экономический вклад иностранных студентов в местную экономику Великобритании в 2011–2012 учебном году (в млн фунтов стерлингов)

Район Соединенного Королевства	Расходы вне кампуса	Вклад в экономику региона		Вклад в национальную экономику	
		полученные доходы	число рабочих мест, ед.	полученные доходы	число рабочих мест, ед.
Восточная Англия	369	517	4365	554	4691
Ист-Мидлендс	293	358	2975	440	3719
Лондон	1200	1300	11 337	1700	14 763
Северо-Восток	213	237	1935	319	2703
Северо-Запад	387	473	4052	581	4912
Уэст-Мидлэндс	408	463	3921	612	5180
Йоркшир	380	404	3515	570	4824
Всего	3250	3752	32 100	4776	40 792

Источник: [8, с. 104].

В России в отдельных регионах проводились исследования по доходам и расходам иностранных студентов. В результате социологического исследования по проекту «Инвестиционная активность студентов университетов г. Томска», проведенного Томским государственным университетом, было выявлено, что студенты очных отделений пяти государственных вузов Томска ежемесячно приносят почти 1 млрд руб. при общей сумме расходов в месяц в среднем на одного студента около 18 000 руб. без учета оплаты обучения [8, с. 105]. Считается, что иностранные студенты тратят на 25% больше, чем местные студенты, следовательно, являются более активными потребителями и инвесторами национальных экономик (с поправкой на то, что их число меньше числа местных студентов). Иностранные студенты формируют дополнительный спрос для таких сегментов экономики, как общественное питание, наем жилья, транспорт, розничная торговля книгами и одеждой, развлечения и туризм.

На реализацию приоритетного проекта «Развитие экспортного потенциала российской системы образования» по стратегическому направлению развития «Международная кооперация и экспорт» предусматривается выделение 4,9 млрд руб. в период с 2018 по 2025 г. Причем в период с 2019 по 2021 г. предусмотрено выделение свыше 2,6 млрд руб.,

т.е. более половины от общей суммы проекта. Проект не предусматривает увеличение числа бюджетных мест для иностранных граждан (сейчас их количество составляет 15 тыс. в год) — весь прирост численности ожидается за счет оказания платных образовательных услуг среднего профессионального и высшего образования, включая дополнительное образование.

Наиболее популярными направлениями получения высшего образования у иностранных студентов в России являются здравоохранение (17%), экономика и управление (16%), гуманитарные науки (11%). Далее идут русский язык, архитектура и строительство, юриспруденция (около 4% на каждом направлении). Технические науки по различным причинам пока не пользуются популярностью, — вероятно, расширение востребованности этих направлений будет являться одной из задач проекта.

Помимо того, что экспорт образовательных услуг позволяет привлекать в страну средства иностранных граждан, обучение в России способствует формированию международных дружественных связей, являющихся *фундаментом будущих политических и экономических отношений*, а также вовлечению в экономику страны квалифицированных кадров, сохранению и воспроизводству кадрового потенциала ведущих российских университетов.

Ожидаемые результаты роста экспорта образования

В рассматриваемом приоритетном проекте ставится задача увеличить количество иностранных студентов, обучающихся по очной форме в российских вузах, в три раза — с 220 тыс. чел. в 2017 г. до 710 тыс. чел. в 2025 г., а количество иностранных слушателей онлайн-курсов российских образовательных организаций — с 1,1 до 3,5 млн. При этом выручка от экспорта образовательных услуг должна вырасти более чем в пять раз: с 70 млрд руб. в 2016 г. до 373 млрд руб. к 2025 г. Отдельно указана задача по увеличению числа иностранных школьников, прошедших обучение в рамках реализации программ дополнительного образования: с 2017 по 2025 г. предполагается удвоить это число.

Первые результаты проекта можно ожидать достаточно быстро — через год-два, но при условии, что в 2018–2019 гг. будут внесены соответствующие поправки в законодательство, в частности возможность выдачи многолетних (на три года) студенческих виз. Существенные результаты и по количеству иностранных граждан, и по объему внебюджетных средств, полученных от экспорта российского образования, можно ожидать не ранее 2021 г., когда на каждом курсе будут учиться принятые в результате мероприятий проекта иностранные граждане.

Список литературы

1. \$10 Trillion Global Education Market in 2030. URL: <https://www.holoniq.com/2030/10-trillion-global-education-market/>
2. OECD. Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing. Paris, 2018 // <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>
3. Балкизова Х.Ю. Мировой рынок образовательных услуг высшей школы // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2017. № 6. С. 130–133.
4. Сагинова О.В. Проблемы и перспективы интернационализации высшего образования // Экономика образования. 2005. № 1 (26). С. 38–48.
5. Сутырин С.Ф. Интернационализация высшего образования России: проблемы и перспективы // Мировая экономика на пороге нового тысячелетия: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию кафедры международных экономических отношений и 45-летию кафедры экономики современного капитализма. СПб., 2003. С. 107–114.
6. Филиппов В.М., Чистохвалов В.Н. Российское высшее образование: на пути перемен // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Философия. 2003. № 2. С. 7–20.
7. World Bank National Accounts Data. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.МКТР.CD?locations=RU>
8. Клячко Т.Л., Краснова Г.А. Экспорт высшего образования: состояние и перспективы в мире и России // Экономика науки. 2015. № 2. С. 102–108.
9. Костюков А.Л. Особенности экспорта российских образовательных услуг // История. 2016. № 20. С. 51–65.

**EXPORT OF EDUCATION AS A POTENTIAL FACTOR
OF THE DEVELOPMENT OF THE REGIONS
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Due to the instability of the national development model, which provides a significant share of the raw materials' component in both GDP and exports, in Russia at the end of the 2000s the elaboration of several new strategic development directions was launched. One of them was the direction "International cooperation and export", involving the export of education. The article discusses the role of education in the socio-economic development of the country, identifies the prerequisites, stipulated the need to expand the export potential of the national education system. The author analyzes the goals, objectives and possible mechanisms for expanding the exports of Russian education for the period till 2025. Also the paper defines the factors, which determine the choice of foreign citizens of the country and the university for receiving education. As well the paper concerns possible directions for expanding the export of education by Russian universities in the context of improving the competitiveness of their educational and research activities. Basing on the data on the expenses of foreign students, it is assumed that the expansion of the export of education for regional universities can create the basis for the formation of a new investments' attractive branch in the regions of the Russian Federation.

Keywords: international competitiveness, regional development, economy of the region, exports of education

JEL: I21, I28, O15

Дата поступления — 26.11.2018 г.

ШТЫХНО Дмитрий Александрович

кандидат экономических наук, проректор по развитию, доцент кафедры предпринимательства и логистики;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва 117997.
e-mail: Shtykhno.DA@rea.ru

SHTYKHNO Dmitriy A.

Cand. Sc. (Econ.), Vice-Rector for Development, Associate Professor of the Chair of Entrepreneurship and Logistics;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Shtykhno.DA@rea.ru

Для цитирования:

Штыхно Д. Экспорт образования как потенциальный фактор развития регионов Российской Федерации // Федерализм. 2018. № 4. С. 195–203.

Денис ДОМАЩЕНКО, Ирина ГУСЕВА,
Алексей ПЕХТЕРЕВ

БАНКИ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОТРЯСЕНИЯ ПОДХОДЯТ К КОНЦУ

Массовое сокращение количества банков в стране привело к колоссальным структурным сдвигам в уровнях обеспеченности банковскими услугами на местах. Крупные федеральные банки должны заменить слабые региональные кредитные организации. Однако этот общий для Российской Федерации процесс протекает в регионах по-разному. В статье определены субъекты Российской Федерации, где реструктуризация банков не сказывается на предпринимательской активности. Напротив, выжившие локальные банки составляют успешную конкуренцию федеральным игрокам. В большинстве субъектов Российской Федерации реструктуризация банковской системы обнажила проблему снижения кредитования малого и среднего бизнеса. Ее решению будет способствовать ослабление регулятивных требований с 2019 г. для банков с базовой лицензией.

Ключевые слова: банковская система, коммерческие банки, мегарегулятор, регион, региональные банки, субъект Российской Федерации

JEL: G21

За последние пять лет общая численность действующих российских банков сократилась в два раза. Банк России отзывал лицензии по всей стране, аргументируя это необходимостью очищения системы от слабых и неэффективных институтов. Такая скорость снижения численности спровоцировала масштабные структурные изменения, которые затронули, хотя и в разной степени, практически все регионы России. Это отразилось на наборе и качестве оказываемых банковских услуг.

Банковский бизнес — один из самых технологичных и гибких в плане внедрения инноваций в области менеджмента и информационных технологий. Его способность быстро меняться вместе с потребностями клиентов создает новые тренды в его развитии. Вместе с тем специфика экономических условий в каждом из субъектов Федерации накладывает свой отпечаток на характер деятельности в них кредитных организаций. В большинстве регионов политика мегарегулятора привела к пропорциональному сокращению кредитных организаций. Однако этот процесс близок к завершению.

Общая характеристика развития банковской системы в России

С начала XXI в. рост масштабов деятельности российских банков существенно превышал рост номинального ВВП. В результате уровень ключевых индикаторов банковской системы страны значительно вырос по сравнению с большинством показателей реального сектора экономики.

Если в 2003 г. банковские кредиты составляли 20% ВВП, то в настоящее время они превысили 50%. За этот же период удвоился уровень монетизации экономики России (далее — М2/ВВП), достигнув 40%. Если в 2003 г. величина кредитной задолженности перед банками и уровень доходов федерального бюджета были сопоставимы, то в настоящее время отличие составляет разы в пользу банков.

С учетом сжатия бюджетного канала финансирования экономики отмеченная тенденция должна способствовать тому, чтобы банковский сектор стал основным источником стимулирования экономического роста. Однако вовлечение банковского бизнеса в экономику происходит по специфическим каналам, связанным с потребительским кредитованием и осуществлением расчетно-кассовых операций. Срок кредитования реального сектора остается небольшим, что ограничивает вклад банков в инвестиции в основной капитал до крайне низкого уровня (не более 10% от всех инвестиций в основной капитал по стране).

Рост активности банковской системы в экономике России происходит на фоне снижения общей численности кредитных организаций. Колебания же числа действующих банков в системе с 2013 г. превышают 5%, что свидетельствует о ее структурной нестабильности (см. рис. 1).

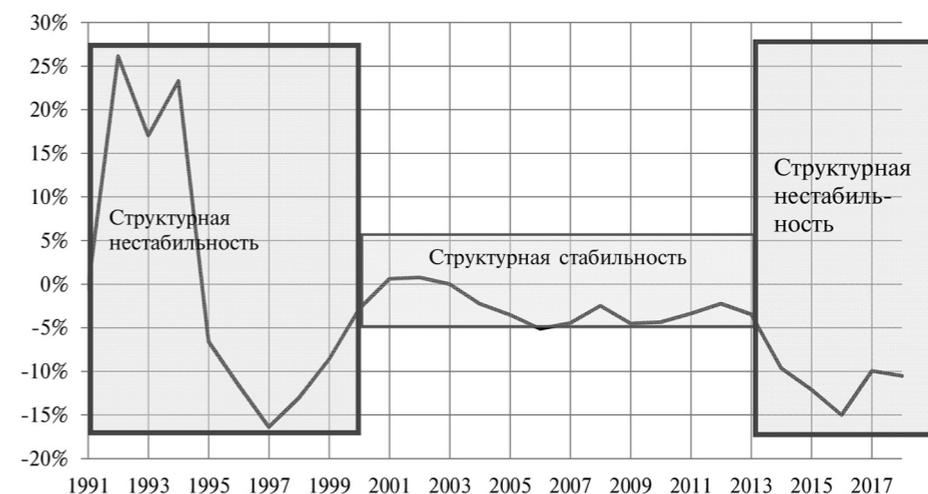


Рис. 1 Динамика изменения численности кредитных организаций в России, % в год

Источник: расчеты авторов по данным Банка России [1].

На протяжении всей современной российской истории банковская система отличалась структурной стабильностью только 13 лет (с 2000 по 2012 г.) — ровно половину срока, прошедшего со времени распада СССР. Остальное время колебания численности действующих банков превышали 5% в год. За последнюю пятилетку каждый год число действующих банков сокращалось в диапазоне от 5 до 15%.

Сокращение числа банковских институтов сопровождается значительным ростом банковских активов и кредитования, обгоняющего экономический рост в реальном секторе. Обе эти тенденции вместе свидетельствуют о *резком росте концентрации банковских активов*. Банки из первой двадцатки по сумме активов растут значительно быстрее остальных. Причем этому способствует политика Банка России по ужесточению регулятивных требований.

Системно значимые банки становятся кастой неприкасаемых

В 2015 г. Банк России выделил особую группу банков с особыми условиями регулирования и преференциями в случае ухудшения их финансового положения — системно значимые банки (СЗБ). При этом были введены количественные критерии¹, которые регулятор учитывает при отнесении банков к системно значимым. В их числе:

- размер кредитной организации (по величине балансовых активов, условных обязательств кредитного характера, производных финансовых инструментов, от которых ожидается получение экономических выгод);
- взаимосвязанность с кредитными и иными финансовыми организациями, определяемая по объему размещенных и привлеченных средств, размещенных кредитной организацией на межбанковском кредитном рынке;
- объем вкладов физических лиц.

Если банк признается системно значимым, то он должен выполнять дополнительные требования к достаточности капитала в соответствии с принципами Базеля III. Однако в случае временных затруднений с ликвидностью регулирующие органы в России должны будут предпринять действия для его санации, т.е. оздоровления, но не отзыва лицензии. Иными словами, *Банк России не позволит внезапно обанкротиться системно значимому банку*.

Впервые список системно значимых российских банков был опубликован мегарегулятором 15 июля 2015 г. В него вошли десять следующих банков: Сбербанк, ВТБ, Россельхозбанк, Газпромбанк, ЮниКредит Банк, Райффайзенбанк, Росбанк, Альфа-банк, ФК «Открытие» и Промсвязьбанк. Эти банки являются крупнейшими в России по размеру активов (вместе они размещают на рынке более 60% от всех активов банковской системы). Список системно значимых банков не менялся до осени 2017 г., когда он был расширен до одиннадцати кредитных организаций. Дополнительно был включен Московский кредитный банк.

¹ Указание Банка России от 22 июля 2015 г. № 3737-У «О методике определения системно значимых кредитных организаций».

Все банки из списка СЗБ, за исключением банка ВТБ, зарегистрированы в Москве. ВТБ зарегистрирован в Санкт-Петербурге. Особенностью практически всех СЗБ (кроме Московского кредитного банка) является наличие разветвленной филиальной сети по всей стране.

Системно значимые банки *растут значительно быстрее малых и средних* кредитных организаций. Но статус СЗБ совсем не означает автоматическую надежность. Случаи 2017–2018 гг., когда в отношении крупных банков преобладала практика их спасения за счет вынужденной санации Банком России, измеряемой сотнями миллиардов рублей, свидетельствуют о том, что *регулятор сделал ставку на крупный банковский бизнес*, даже несмотря на рискованность бизнес-моделей некоторых из них.

Если в начале 2016 г. у всех saniруемых российских банков концентрировалось около трети просроченной задолженности организаций, то спустя только два года — более половины. Активы saniруемых банков превысили 10% всех банковских активов, кредиты предприятиям и средства нефинансовых организаций в данных банках — 8%.

Из одиннадцати системно значимых банков в настоящее время два кредитных организации проходят процедуру санации — это Промсвязьбанк и Банк ФК «Открытие». Значительный рост санации через Фонд консолидации банковского сектора Банка России вызван как раз началом процедуры санации именно в СЗБ.

По состоянию на 1 сентября 2018 г. величина активов всех системно значимых российских банков достигла 59,7 трлн руб., что составляет 67,2% от всех активов российской банковской системы (см. табл. 1). За три года активы этой группы банков выросли на 10,7 трлн руб. Активы же всей банковской системы — на 10,4 трлн руб. Это означает, что банки без статуса СЗБ последние годы либо стагнируют, либо закрываются.

Т а б л и ц а 1

Показатели системно значимых банков относительно всей банковской системы России

Год	Системно значимые банки				Все банки России	
	активы		средства клиентов		активы трлн руб	средства клиентов, трлн руб
	сумма, трлн руб	в % от активов банковской системы	сумма, трлн руб	в % от средств клиентов банковской системы		
2015	49,0	62,5	32,7	68,0	78,4	48,1
2016	50,0	62,7	36,3	71,6	79,7	50,7
2017	52,7	64,2	38,7	74,4	82,1	52
2018	59,7	67,2	43,4	75,3	88,8	57,6

Источник: расчеты авторов по данным Банка России [2].

Тенденции концентрации и консолидации активов вокруг СЗБ не могли не сказаться на специфике банковского бизнеса в регионах.

О структурных изменениях банковской системы в регионах

Сокращение численности региональных банков идет пропорционально по всей стране. Однако есть несколько регионов, которые потеряли практически все банки, зарегистрированные когда-либо на соответствующих территориях.

На начало ноября 2018 г. в России действует 504 банка. Это 16,0% от всего количества зарегистрированных и лицензируемых Банком России ранее. В *таблице 2* представлены регионы с наибольшим количеством когда-либо регистрируемых банков.

Т а б л и ц а 2

Первая десятка субъектов Российской Федерации, ранжированных по наибольшему числу когда-либо зарегистрированных в них банков

Регион	Действуют в настоящее время		Не действуют в настоящее время		Всего зарегистрировалось
	количество	в % от числа всех банков	ликвидировано к настоящему моменту	отозвано лицензий	
г. Москва	253	19,2	838	224	1320
Республика Дагестан	3	2,6	97	15	115
г. Санкт-Петербург	30	39,0	36	11	77
Краснодарский край	10	13,3	59	6	75
Тюменская область	6	9,1	56	4	66
Ростовская область	8	13,1	44	9	61
Свердловская область	10	18,9	40	3	53
Оренбургская область	4	7,7	45	3	52
Республика Татарстан	15	34,1	23	6	44
Самарская область	10	23,3	25	8	43
Всего	504	16,0	2268	374	3158

Источник: расчеты авторов по данным Банка России [3].

Лидером по количеству зарегистрированных банков является Москва, где все время наблюдений регистрировалось 1320 банков. За ней идет Республика Дагестан, где в свое время функционировало больше сотни коммерческих банков. Однако сейчас здесь осталось только 3 региональных банка.

Третье место в этом списке занимает Санкт-Петербург, сохранивший 39% банков. Здесь в настоящее время действует 30 из 77 регистрировавшихся ранее кредитных организаций.

В Краснодарском крае, Тюменской области (вместе с автономными округами), в Ростовской, Свердловской и Оренбургской областях по отдельности функционировало более пятидесяти региональных банков. В настоящее время в каждом из этих субъектов Федерации действует не более десяти кредитных организаций.

Значительные потери в банках в 2018 г. понесла Республика Татарстан. В настоящее время здесь функционируют 15 региональных банков из 44, регистрировавшихся ранее.

В 14 регионах *не осталось ни одного собственного банка*.

Так, в Хабаровском крае ликвидировано 20 банков и 1 находится в процессе ликвидации. В Забайкальском крае 19 банков ликвидировано и 1 банк в процессе ликвидации. В Смоленской области 12 банков ликвидировано и 3 в процессе ликвидации.

Только в 11 регионах страны количество действующих региональных банков превышает четверть от всех, зарегистрированных ранее кредитных организаций. Среди этих регионов следует отметить Ивановскую область (функционируют 5 из 12, регистрировавшихся когда-либо в регионе), Костромскую область (5 из 16), Республику Татарстан (15 из 44), Челябинскую область (6 из 20).

Далее рассмотрим распределение численности структурных подразделений банков по регионам Российской Федерации, выявим особенности размещения системно значимых и обычных банков в каждом из них.

В среднем по России на 4686 чел. приходится одно структурное подразделение кредитной организации. Разброс же этого показателя по субъектам Российской Федерации отличается в разы. Например, в северокавказских республиках на 1 структурное подразделение банка приходится от 11 до 44 тыс. чел., а в регионах Арктической зоны 1 структурное подразделение обслуживает не более 3 тыс. чел.

Более 80% структурных банковских подразделений принадлежат СЗБ в следующих регионах: Ненецком АО, Чеченской Республике, Республиках Ингушетия, Тыва, Калмыкия, Алтайском крае и Тамбовской области. Наименьшая численность СЗБ приходится на Приморский край (46%), Республику Хакасию (47,9%), Камчатский край (48,1%), Челябинскую область (48,1%), Санкт-Петербург (49,2%), Москву (49,5%), Республику Татарстан (53,4%), Калининградскую область (53,6%). По причинам санкционных рисков в Республике Крым и Севастополе никто из СЗБ не открыл ни одного своего структурного подразделения. По сути, в этих новых регионах Российской Федерации банковское дело ведется с чистого листа при помощи новых банков, регистрировавшихся в Крыму (3 банка с головным офисом в республике) и Севастополе (1 банк с головным офисом), а также тремя банками из других регионов страны.

Нишевая специализация региональных банков в субъектах Российской Федерации

Можно выделить несколько причин, по которым банки идут в регионы.

Первая. Дополнительная ресурсная база вкладчиков юридических и физических лиц.

Вторая. Кредитование перспективных инвестиционных проектов.

Третья. Расширение потребительского кредитования.

Четвертая. Замещение региональных банков, выпавших из банковской системы по причине принудительного отзыва лицензий.

Даже в беднейших дотационных регионах, где большинство населения является получателем бюджетных средств, банки из более благополучных субъектов Федерации размещают свои подразделения в целях *аккумуляции сбережений*. Эти средства впоследствии используются для кредитования перспективных проектов в других субъектах Федерации.

Одним из серьезных драйверов роста активов последних лет является сектор потребительского кредитования. Пока идет процесс наращивания долгового бремени в регионах, банкам будет интересно размещать свои подразделения на местах.

Но самым важным вопросом последнего времени является *эффективность процесса замещения* федеральными банками региональных игроков кредитного рынка. Для определения этой эффективности требуется определить ключевую нишу, которую занимали локальные банки, и выяснить, смогли ли федеральные банки ее занять.

Региональные банки за пределами Москвы и Санкт-Петербурга в основном специализируются на кредитовании малого и среднего предпринимательства (МСП) и индивидуальных предпринимателей (ИП). Определим, как изменилась кредитная задолженность этой категории заемщиков за последние три года перед различными группами банков.

Во всех регионах (кроме Чукотского АО), где не осталось ни одного регионального банка, за последние три года (когда особенно сильно шел процесс «очищения» банковской системы от слабых и недобросовестных игроков) кредитование МСП и ИП банками из других регионов сократилось. К ним относятся Брянская, Воронежская, Архангельская, Магаданская области, Республики Калмыкия и Ингушетия, Забайкальский край, Ямало-Ненецкий автономный округ. То есть в этих регионах *федеральные банки не торопятся кредитовать МСП и ИП*, а их кредитный портфель сокращался (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Кредитование МСП и ИП в субъектах
Российской Федерации без региональных банков**

Субъект Российской Федерации	Кредитная задолженность (КЗ), млн руб.	Изменение КЗ за три года, млн руб.	Доля кредитов МСП и ИП в кредитном портфеле банков, в %
Воронежская область	100 888	-9547	35,7
Брянская область	29 095	-3214	26,3
Забайкальский край	13 489	-2609	71,2
Архангельская область (без данных по Ненецкому АО)	10 081	-9083	24,2
Ямало-Ненецкий АО	5516	-7810	3,9
Республика Калмыкия	5329	-4273	89,2
Магаданская область	3780	-3250	19,6
Республика Ингушетия	1108	-3266	20,1

Источник: расчеты авторов по данным Банка России [3].

Существует большой блок регионов, где с рынка вытесняются региональные игроки. У них снижается кредитный портфель. При этом у федеральных игроков в этих субъектах Российской Федерации кредитный портфель также снижается. Это происходит в Республике Татарстан, Владимирской, Калужской, Рязанской, Смоленской, Ярославской, Волгоградской, Оренбургской, Самарской, Тюменской, Омской областях, Алтайском крае (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Регионы с отрицательной динамикой кредитования МСП и ИП

Субъект Российской Федерации	Кредитная задолженность (КЗ), млн руб.	Изменение КЗ за три года, млн руб.		Доля кредитов МСП и ИП в кредитном портфеле банков, %
		банки данного региона	банки из других регионов	
Самарская область	82 657	-21 330	3 244	24,9
Тюменская область	60 302	-6972	-16 586	10,3
Алтайский край	56 471	-2989	-15 940	51,6
Волгоградская область	53 611	-5269	-1434	38,2
Оренбургская область	41 110	-2452	-18 747	41,2
Омская область	34 390	-2352	-16 277	31,4
Калужская область	34 210	-1474	-7228	23,1
Рязанская область	34 112	-1161	-12 720	36,2
Ярославская область	33 551	-940	-15 085	18,1
Владимирская область	31 182	-369	-15 892	34,2
Смоленская область	19 199	-1509	-27 255	48,2

Источник: расчеты авторов по данным Банка России [3].

Можно сказать, что опыт замещения бизнеса региональных банков федеральными кредитными организациями здесь идет неудачно.

Только в двенадцати регионах страны крупные федеральные банки смогли *перекрыть отток кредитования МСП и ИП*, который был спровоцирован в числе прочих причин массовым закрытием региональных банков. К ним относятся: Санкт-Петербург, Белгородская, Липецкая, Московская, Орловская, Тамбовская, Челябинская, Сахалинская, Свердловская области, Карачаево-Черкесская Республика, Красноярский и Хабаровский края. В этих регионах (см. табл. 5) *сокращение кредитного портфеля региональных банков компенсировалось ростом кредитования федеральными игроками*.

В России еще остались субъекты Федерации, где региональные банки еще существуют и где кредитование МСП и ИП этими игроками растет при одновременном сокращении кредитного портфеля в этой нише у федеральных банков. Здесь отметим Краснодарский край, Ростовскую, Пензенскую, Саратовскую области, республики Башкортостан и Хакасия (см. табл. 6).

Т а б л и ц а 5

Регионы с удачной практикой замещения кредитования МСП и ИП
федеральными банками

Субъект Российской Федерации	Кредитная задолженность (КЗ), млн руб.	Изменение КЗ за три года, млн руб.		Доля кредитов МСП и ИП в кредитном портфеле банков, в %
		банки данного региона	банки из других регионов	
Московская область	274 350	-1588	22 140	17,8
г. Санкт-Петербург	258 450	-11 361	24 458	14,3
Свердловская область	111 716	-7342	36 773	16,5
Красноярский край	79 440	-2452	6259	20,7
Челябинская область	75 848	-2582	2908	20,2
Белгородская область	50 052	-331	2517	24,1
Липецкая область	46 803	-2136	12 758	32,3
Хабаровский край	42 201	-1693	2249	30,3
Тамбовская область	35 310	-507	7241	29,3
Орловская область	24 799	-87	3934	30,8
Сахалинская область	22 730	-817	9224	74,8
Карачаево-Черкесская Республика	18 653	-249	1162	65,9

Источник: расчеты авторов по данным Банка России [3].

Т а б л и ц а 6

Регионы с сильной позицией по кредитованию МСП
и ИП региональными банками

Субъект Российской Федерации	Кредитная задолженность (КЗ), млн руб.	Изменение КЗ за три года, млн руб.		Доля кредитов МСП и ИП в кредитном портфеле банков, %
		банки данного региона	банки из других регионов	
Краснодарский край	195 570	13 198	-21 952	21,8
Ростовская область	125 437	1730	-15 175	28,3
Республика Башкортостан	73 750	2003	-6081	24,0
Саратовская область	64 346	2306	-4386	45,1
Пензенская область	32 789	534	-13 752	31,3
Республика Хакасия	9101	849	-1787	94,5

Источник: расчеты авторов по данным Банка России [3].

Как мы видим, в шести регионах локальные банки достойно конкурируют с федеральными и даже в текущих непростых условиях способны увеличивать кредитный портфель, когда СЗБ этого делать не могут.

О потребительском кредитовании в регионах

Основным драйвером роста банковской системы в регионах является сегмент потребительского кредитования. В целом по Российской Федерации объем задолженности населения по потребительским кредитам достиг 13,9 трлн руб., прибавив за последний год 3,2 трлн руб. При этом просроченная задолженность снизилась с 849,3 млрд руб. до 819,7 млрд руб. (5,9% от объема общей задолженности). Это очень высокий показатель качества обслуживания долга по сравнению с организациями. В этой связи привлекательность этого сегмента банковского бизнеса очевидна.

Обслуживать кредиты заемщикам стало проще по причине некоторого снижения процентных ставок. В этой связи потребители банковских кредитных услуг смогли позволить себе увеличить общую сумму задолженности при незначительном изменении стоимости ее обслуживания.

Рост потребительского кредитования отмечается во всех регионах страны. На рисунке 2 приведено распределение показателей накопленной кредитной задолженности на одного жителя по субъектам Федерации и темпов ее годового прироста.

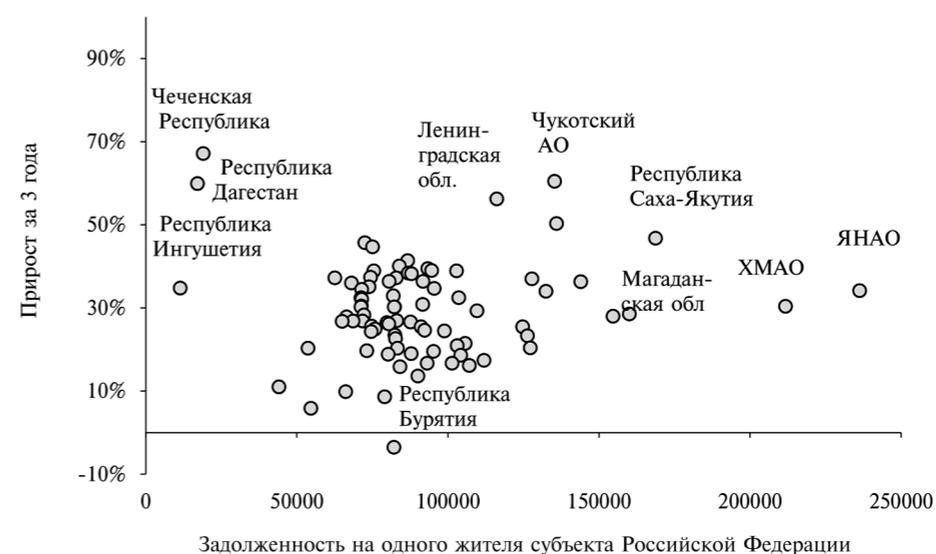


Рис. 2. Распределение показателей накопленной кредитной задолженности на одного жителя (в руб.) по регионам Российской Федерации и темпов ее прироста за три года (в %)

Источник: расчеты авторов по данным Банка России [3].

На рисунке 2 не отмечены два новых субъекта Федерации, где процесс набора кредитной задолженности начался с низкой базы. В Республике Крым годовой темп прироста долга перед банками на одного жителя составил 66%, а за три последних года — 373%. В Севастополе — 49,1% за год и 352% за три года. Можно отметить республики Северного Кавказа, где существует значительный потенциал роста потребительского кредито-

ния. Здесь в среднем один житель имеет долгов перед банками на сумму от 10 до 20 тыс. руб., что значительно меньше общего среднероссийского уровня в 92,9 тыс. руб. Год назад этот показатель составлял 75 тыс. руб.

Наибольший уровень задолженности перед банками в среднем на одного жителя позволяют себе жители нефтегазодобывающих регионов страны, составляющих Тюменскую область. В Ямало-Ненецком АО — 236 тыс. руб., Ханты-Мансийском АО — 212 тыс. руб.

Интересно, что накопленная кредитная задолженность в расчете на одного подмосковного жителя составляет 144,0 тыс. руб. и обгоняет соответствующий показатель на одного москвича (124,8 тыс. руб.), что может быть связано с активным строительством в Московской области и развитием различных ипотечных программ. В итоге долговая нагрузка по ипотеке у подмосковных жителей в среднем выше, чем у москвичей.

Максимальные темпы прироста долга на одного жителя за три года, за исключением Крыма, Чеченской Республики и Республики Дагестан, отмечаются в Ленинградской области (56,2%), где они достигли 116 тыс. руб., Санкт-Петербурге (50,3%) — 136 тыс. руб.

Минимальный прирост долга на одного жителя (-3,8% за три года) отмечается в Республике Бурятия (его абсолютное значение — 82 тыс. руб.), в Курганской области (8,6% за три года при абсолютном значении — 79 тыс. руб.), Республике Алтай (9,8% при абсолютном значении в 66 тыс. руб.).

Об инфраструктуре, замещающей банковское присутствие в регионах

Очевидно, что большинство функций, связанных с расчетно-кассовым обслуживанием и прочими рутинными операциями, которые можно поручить автоматизированным системам, успешно применяется в банковском деле. Поэтому одновременно с сокращением структурных подразделений значительно увеличивается количество самостоятельных банковских устройств, работающих с наличностью.

Например, число установленных банкоматов за прошедшее десятилетие в России выросло в три раза, достигнув в 2018 г. 200 тыс. шт. Из них 129 тыс. шт. способны принимать денежную наличность. Для сравнения: в 2008 г. таких аппаратов функционировало только 52 тыс. шт.

Но самые мощные темпы роста отмечаются в количестве электронных терминалов, установленных в торговых точках. Их число превысило 2 282 тыс. шт., что в 8,6 раза больше показателя десятилетней давности. Оплата товаров и услуг с помощью электронных терминалов стала основным трендом текущего десятилетия. Появление мобильных устройств оплаты придало серьезный импульс данному явлению.

Конечно, экспоненциальный рост установки банкоматов и электронных платежных терминалов остался в прошлом, т.к. возможность оплаты товаров и услуг в интернете будет сдерживать рост сектора электронных терминалов. Жесткая экономия в банковском бизнесе заставляет более избирательно подходить к освоению новых территорий, в том числе и при размещении передовых платежных устройств.

В пользу ограниченности дальнейшего роста количества банкоматов свидетельствуют данные по регионам, в которых уже наблюдается выравнивание численности банкоматов относительно клиентов, проживающих на соответствующих территориях. В тех регионах, где на один банкомат приходится более 1600 жителей, их численность продолжает расти, объективно догоняя средний по России показатель (736 чел./банкомат).

При этом в регионах с высокой обеспеченностью банкоматами их численность в последний год как росла, так и снижалась. На первое место в стране по обеспеченности банкоматами вышел Севастополь (407 чел./банкомат). Основная причина — высокий спрос на наличные в этом регионе из-за отсутствия возможности использования карт ведущих иностранных платежных систем в местных торговых точках. В числе лидеров по насыщенности банкоматами остаются также Москва, Санкт-Петербург, Красноярский край и Калининградская область. Причем по относительной величине показатели в этих регионах отличаются не сильно (см. табл. 7).

Т а б л и ц а 7

Обеспеченность банкоматами в регионах

Регионы с высокой насыщенностью банкоматами	Количество банкоматов, шт.	Жителей на банкомат, чел.	Регионы с низкой насыщенностью банкоматами	Количество банкоматов, шт.	Жителей на банкомат, чел.
г. Севастополь	1052 (+442)	407	Курганская область	773 (+1)	1104
Красноярский край	6231 (-265)	461	Карачаево-Черкесская Республика	421 (-10)	1108
г. Санкт-Петербург	11 241 (-162)	470	Республика Калмыкия	240 (-8)	1158
Московский регион	40 791 (+936)	485	Республика Адыгея	380 (0)	1193
Калининградская область	1956 (+12)	504	Тамбовская область	773 (-370)	1346
Ярославская область	2163 (-12)	587	Кабардино-Балкарская Республика	606 (+7)	1427
Мурманская область	1214 (-36)	624	Республика Северная Осетия-Алания	455 (-18)	1546
Тюменская область	5845 (-163)	626	Республика Ингушетия	176 (+6)	2730
Ленинградская область	2818 (+94)	635	Чеченская Республика	478 (+33)	2960
Республика Крым	2952 (+891)	647	Республика Дагестан	683 (+18)	4454

Источник: расчеты авторов по данным Банка России [4].

О двухступенчатой банковской системе с 2019 года

В 2018 г. продолжается переходный период с разделением уровня коммерческих банков на две ступени: универсальные банки и банки с базовой лицензией.

В 2018 г. универсальными являются все банки. Однако те из них, кто до 1 января 2019 г. не доведет свой капитал до 1 млрд руб., должны будут понизить свой статус до банка с базовой лицензией. Этим банкам будет запрещено размещение денежных средств, привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов, выдавать банковские гарантии иностранным юридическим лицам и иностранным организациям, не являющимся юридическими лицами по иностранному праву, а также физическим лицам, личным законом которых является право иностранного государства. Они не смогут осуществлять лизинговые операции с указанными выше субъектами, а также выдавать в отношении указанных субъектов поручительства. Наконец, банки с базовой лицензией не смогут открывать банковские (корреспондентские) счета в иностранных банках за исключением открытия счета в иностранном банке для целей участия в иностранной платежной системе.

Представители Банка России летом 2018 г. предполагали, что о переходе на базовую банковскую лицензию поступят заявления от 150 банков.

По информации председателя Банка России, в конце октября 2018 г. на базовую лицензию перешли 50 банков. Этот процесс ускорился по мере приближения к 2019 г.

По нашим оценкам, в наступающем году только 286 организаций в состоянии сохранить статус универсального банка. Остальные банки будут переведены в статус банков с базовой лицензией с ограниченным регулированием. На наш взгляд, подобная реформа *способна ослабить административный пресс* на мелкие региональные банки там, где они еще остались; они смогут составлять реальную конкуренцию федеральным игрокам в специфических нишах кредитования.

* * *

Подводя итог краткого анализа процесса развития банковской системы в регионах России, отметим, во-первых, то, что в большинстве субъектов Федерации, где еще функционируют региональные банки, они продолжают составлять достойную конкуренцию федеральным игрокам в своих традиционных нишах (кредитование малого и среднего бизнеса, а также индивидуальных предпринимателей).

Во-вторых, крупные банки приходят в регионы за средствами вкладчиков и с целью заработка на потребительском кредитовании.

В-третьих, как мы полагаем, двухступенчатая система коммерческих банков позволит стабилизировать ее структуру в 2019 г. и вывести региональный сегмент из состояния финансовой нестабильности и неопределенности перспектив.

Наконец, в-четвертых, численность структурных подразделений банковской системы по всей стране продолжит снижаться, уступая место портативным устройствам дистанционного доступа к банковским услугам.

Список литературы

1. Статистические данные Банка России по банковской системе. URL: <http://cbr.ru/statistics/?PrtId=lic>
2. Статистические данные Банка России по отдельным банкам. URL: <http://www.cbr.ru/credit/main.asp>
3. Статистические данные Банка России из регионов Российской Федерации. URL: <http://www.cbr.ru/region/>
4. Статистические данные Банка России по национальной платежной системе из регионов Российской Федерации. URL: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=psrf>

**THE BANKS IN THE RUSSIAN REGIONS:
THE STRESS IS FINISHING**

The massive reduction of the number of banks, registered in the country, has led to enormous structural changes in the level of provision of banking services in the regions of Russia. Major federal banks should replace weak regional credit institutions. However, the results of this common for the Russian Federation process differ, depending on the region. The authors have identified some Russian regions, where banks' restructuring does not affect entrepreneurial activity. Moreover, survived local banks render successful competition to the federal players. In most regions of the Russian Federation, the restructuring of the banking system exposed the problem of reducing of the lending to small and medium-sized businesses. Weakening of regulatory requirements for banks with a basic license, starting in 2019, will help to solve this problem.

Keywords: banking system, commercial banks, megaregulator, region, regional banks, the subject of the Russian Federation

JEL: G21

Дата поступления — 29.10.2018 г.

ДОМАЩЕНКО Денис Викторович

кандидат экономических наук, доцент, заведующий научной лабораторией «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Domaschenko.DV@rea.ru

ГУСЕВА Ирина Анатольевна

ведущий специалист научной лаборатории «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: Guseva.IA@rea.ru

ПЕХТЕРЕВ Алексей Александрович

младший научный сотрудник научной лаборатории «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: PekhtereV.AA@rea.ru

DOMASCHENKO Denis V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Head of the Scientific Laboratory “Research of the Monetary System and Analysis of Financial Markets”;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Domaschenko.DV@rea.ru

GUSEVA Irina A.

Leading Specialist of the Scientific Laboratory “Research of the Monetary System and Analysis of Financial Markets”;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Guseva.IA@rea.ru

PEKHTEREV Aleksey A.

Junior Researcher of the Scientific Laboratory “Research of the Monetary System and Analysis of Financial Markets”;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: PekhtereV.AA@rea.ru

Для цитирования:

Домашенко Д., Гусева И., Пехтерев А. Банки в регионах Российской Федерации: потрясения подходят к концу // Федерализм. 2018. № 4. С. 204–218.

Людия НИКИФОРОВА, Михаил МАЙОРОВ, Юлия КОСЫЧ

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СОВМЕСТНЫХ ЗАКУПОК В РЯЗАНСКОЙ ОБЛАСТИ

В целях повышения эффективности государственных закупок широкое применение получила практика проведения совместных торгов. Этим закупкам посвящена отдельная статья Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Так, согласно ст. 25, совместные конкурсы и аукционы проводятся при наличии у двух и более заказчиков потребности в одних и тех же товарах, работах, услугах. Однако ежедневно большим числом заказчиков в Единой информационной системе в сфере закупок самостоятельно размещается значительное количество извещений о закупках однотипной (аналогичной) продукции, товаров массового производства. Вместе с тем, по сравнению с такими «единичными» закупками, для совместных закупок характерен больший объем закупаемых товаров, работ, услуг и, соответственно, более высокая стоимость. Это стимулирует конкуренцию, позволяет привлекать к участию в закупке производителей и крупных поставщиков, вероятность возникновения риска ненадлежащего исполнения контрактных обязательств которыми минимальна. Перечень товаров, работ, услуг, закупаемых посредством совместных торгов, величина начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого по результатам совместных процедур, законодательством о контрактной системе не ограничены. Принципы организации совместных торгов позволяют достигать снижения административной нагрузки на заказчиков при их организации, а также получать большую экономию бюджетных средств по результатам их проведения. При этом высокий экономический эффект нивелируется большими издержками при организации процедуры закупки. В данном контексте обращает на себя внимание практика Рязанской области, направленная на снижение временных, трудовых, финансовых затрат на проведение совместных торгов путем цифровизации их элементов. В предлагаемой статье приводится описание и результаты регионального опыта Рязанской области. Приведенный в статье механизм актуален и может быть реализован в иных субъектах Российской Федерации при определении направлений совершенствования процедур проведения совместных торгов.

Ключевые слова: государственные закупки, заказчик, оптимизация, организатор торгов, совместные закупки, субъект Российской Федерации, уполномоченное учреждение, электронное соглашение

JEL: R12

Разработчиками механизма описываемой в статье практики¹ выступили Министерство имущественных и земельных отношений Рязанской области (далее — Министерство) и подведомственное ему государственное казенное учреждение Рязанской области «Центр закупок Рязанской области» (далее — Учреждение).

Механизм реализации практики

Министерство является уполномоченным органом по регулированию контрактной системы в сфере закупок в Рязанской области, а также осуществляет полномочия по методологическому сопровождению деятельности заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения нужд Рязанской области².

На Учреждение возложены полномочия по централизованному осуществлению закупок товаров, работ, услуг для заказчиков Рязанской области путем использования конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) — конкурсов и аукционов, запросов котировок. Учреждение выступает также организатором совместных конкурсов и аукционов в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок³. При этом в силу Федерального закона о контрактной системе Учреждение не вправе выступать заказчиком при проведении совместных торгов, а осуществляет исключительно полномочия по организации и проведению последних⁴.

С целью информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Рязанской области в регионе создана и функционирует *региональная информационная система* (далее — Региональная система)⁵. Посредством этой системы осуществляется электронное взаимодействие Учреждения и заказчиков.

Помимо прочего, задачами функционирования Региональной системы являются, во-первых, автоматизация процессов в сфере закупок; во-вторых, организация оперативного мониторинга и анализа всех стадий процесса закупки.

Основными направлениями автоматизации процессов закупок являются:

- планирование закупок;
- взаимодействие участников контрактной системы;

¹ Представленная практика включена Гильдией отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам в Реестр передовых практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок в июне 2018 г. [1].

² Постановление Правительства Рязанской области от 11 июня 2008 г. № 98 «Об утверждении Положения о министерстве имущественных и земельных отношений Рязанской области».

³ Распоряжения Правительства Рязанской области от 7 декабря 2015 г. № 584-р и от 3 февраля 2016 г. № 28-р.

⁴ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁵ Постановление Правительства Рязанской области от 8 июля 2015 г. № 164 «Об утверждении Положения о региональной информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Рязанской области «„WEB”-Торги-КС».

- определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- заключение, исполнение, изменение и расторжение контрактов; мониторинг закупок.

Действующее законодательство для организации и проведения совместного конкурса или аукциона содержит требование о заключении соглашения между заказчиками и уполномоченным учреждением, которое определяет права, обязанности, ответственность, а также порядок взаимодействия его сторон⁶.

Правовой основой названного соглашения является Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон о контрактной системе. Оно в обязательном порядке должно содержать:

- 1) информацию о сторонах соглашения;
- 2) идентификационный код закупки;
- 3) информацию об объекте закупки и о предполагаемом объеме закупки, в отношении которой проводятся совместные конкурсы или аукционы, место, условия и сроки (периоды) поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг в отношении каждого заказчика;
- 4) начальные (максимальные) цены контрактов каждого заказчика и обоснование таких цен соответствующим заказчиком;
- 5) права, обязанности и ответственность сторон соглашения;
- 6) информацию об организаторе совместных конкурсов или аукционов, в том числе перечень полномочий, переданных указанному организатору сторонами соглашения;
- 7) порядок и срок формирования комиссии по осуществлению закупок, регламент работы такой комиссии;
- 8) порядок и сроки разработки извещения об осуществлении закупки, документации о закупке, а также порядок и сроки утверждения документации о закупке;
- 9) примерные сроки проведения совместных конкурсов или аукционов;
- 10) порядок оплаты расходов, связанных с организацией и проведением совместных конкурсов или аукционов;
- 11) срок действия соглашения;
- 12) порядок рассмотрения споров.

При этом перечень информации, подлежащей к включению в соглашение, не является исчерпывающим. Стороны по своему усмотрению вправе включить в соглашение иные значимые для них условия.

После подписания соглашения заказчики вносят в план-график сведения о наименовании организатора совместного конкурса или аукциона.

С целью урегулирования процесса подготовки к заключению соглашений о проведении совместных закупок на уровне региона утверждена Методика взаимодействия Учреждения как организатора торгов и исполнительных органов государственной власти,

⁶ Ст. 25 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1088 «Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов».

в ведении которых находятся заказчики — участники совместного конкурса или аукциона⁷.

В соответствии с данной Методикой (в первоначальной редакции), Учреждение должно было осуществлять сбор информации о потребности заказчиков в одних и тех же товарах (работах, услугах), а также подготовку на основе полученной информации проекта соглашения в бумажном виде в количестве экземпляров, равном количеству сторон соглашения. О готовности проекта соглашения с необходимым количеством экземпляров заказчикам направлялись соответствующие уведомления. Непосредственное подписание осуществлялось по месту нахождения Учреждения (см. рис. 1).

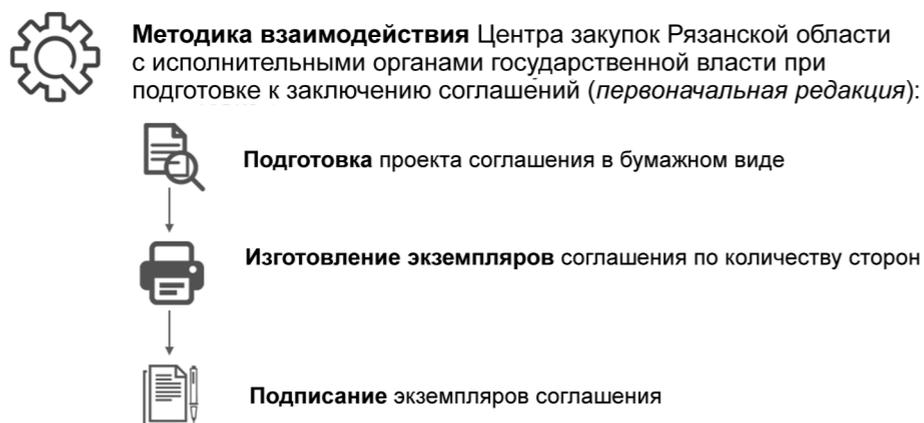


Рис. 1. Схема взаимодействия до внедрения практики

Источник: составлено авторами.

Общее количество проведенных совместных закупок и заключенных соглашений в условиях приведенного правового регулирования составило 264. Для их проведения было изготовлено 2 220 экземпляров соглашений для каждой из сторон.

В ходе практической деятельности по организации совместных закупок были выявлены следующие отрицательные моменты.

Первый. При среднем объеме одного проекта соглашения, равно-го тридцати листам, на изготовление экземпляров соглашения для каждой из сторон Учреждением израсходовано более 66 тыс. листов бумаги (или 135 стандартных пачек).

Второй. На подготовку экземпляров одного соглашения к передаче заказчиком для подписания Учреждением затрачено 4 часа (включая сшив и заверение каждого экземпляра соглашения).

Третий. При значительной территориальной удаленности отдельных заказчиков от местонахождения Учреждения (около 100 км) для под-

⁷ Приказ Министерства имущественных и земельных отношений Рязанской области от 17 августа 2016 г. № 62-Д «Об утверждении Методики взаимодействия государственного казенного учреждения Рязанской области „Центр закупок Рязанской области” с исполнительными органами государственной власти Рязанской области при подготовке к заключению соглашений о проведении совместных конкурсов или аукционов».

писания одного соглашения заказчиком затрачен один рабочий день (включая время пути в Учреждение и обратно к месту работы, а также время на непосредственное подписание соглашения, заключающегося в постановке подписи и печати).

Анализ организации процесса закупок в Рязанской области выявил две группы недостатков. Первая группа связана со значительными временными и трудовыми затратами (на изготовление соглашения в бумажном виде; печать, сшив, заверение экземпляров соглашения; путь в Учреждение и обратно для подписания соглашения; непосредственное подписание экземпляров соглашения); вторая группа указывает на значительные финансовые затраты (на бумагу, услуги по заправке картриджей, бензин и горюче-смазочные материалы).

Так, по средним подсчетам, расходы бюджетных средств Учреждения и заказчиков на проведение 264 совместных закупок в денежном эквиваленте составили более 2 млн руб. При этом общая продолжительность процесса подписания соглашения составила 2 рабочих дня (от момента изготовления соглашения до его непосредственного подписания заказчиками — сторонами соглашения и Учреждением).

Таким образом, действовавшая организационная модель подготовки к заключению соглашений о проведении совместных закупок имела дефекты, которые провоцировали дополнительные нерациональные затраты Учреждения и заказчиков, а также приводили к утрате интереса заказчиков к участию в совместных торгах.

Напомним, что подавляющая часть совместных торгов региона осуществляется в социально-значимых отраслях для удовлетворения потребностей учреждений здравоохранения, образования и социальной защиты в лекарственных средствах, продуктах питания и иных товарах социального значения путем проведения электронных аукционов, победителем которых признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта. А значит, здесь особо остро стоит проблема повышения эффективности осуществляемых затрат, минимизация нерационального расходования ресурсов.

Данные обстоятельства стали отправной точкой в процессе разработки мер, направленных на оптимизацию процесса организации совместных закупок, а также сокращение или исключение возникающих у заказчиков и Учреждения издержек, результатом чего стала реализация следующего механизма.

Учреждение на основе информации о потребности заказчиков в одних и тех же товарах (работах, услугах) осуществляет подготовку в Региональной системе шаблона электронного соглашения путем заполнения экранных форм.

Шаблон включает в себя информацию о заказчиках, участвующих в совместной закупке; идентификационный код закупки; информацию об объекте закупки и о предполагаемом объеме закупки, в отношении которой проводятся совместные конкурсы или аукционы; место, условия и сроки (периоды) поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг в отношении каждого заказчика; начальные (максимальные) цены контрактов каждого заказчика и обоснование таких цен соответствующим

заказчиком; срок формирования комиссии по осуществлению закупок; сроки разработки извещения об осуществлении закупки, документации о закупке, а также сроки утверждения документации о закупке; примерные сроки проведения совместных конкурса или аукциона; срок действия соглашения; дату публикации лота плана-графика закупок.

Шаблон содержит также типовые условия, утвержденные Министерством⁸: права, обязанность и ответственность сторон соглашения, информацию об организаторе совместных конкурса или аукциона, в том числе перечень полномочий, переданных указанному организатору сторонами соглашения, порядок формирования комиссии по осуществлению закупок, регламент работы такой комиссии, порядок разработки извещения об осуществлении закупки, документации о закупке, а также порядок утверждения документации о закупке, порядок оплаты расходов, связанных с организацией и проведением совместных конкурса или аукциона, порядок рассмотрения споров.

Подготовка электронного соглашения осуществляется путем *генерирования информации из данного шаблона*. При этом на данном этапе в автоматическом режиме контролируется общий объем закупки, сроки проведения отдельных этапов совместного конкурса или аукциона, соответствие информации, содержащейся в планах-графиках закупок, сведениям, указанным в соглашении.

О готовности шаблона заказчиком посредством Региональной системы направляются соответствующие уведомления, после получения которых заказчики удаленно со своего рабочего места осуществляют его подписание с использованием электронной подписи (см. рис. 2).



Механизм для оптимизации процесса организации совместных закупок, а также сокращения или исключения возникающих у заказчиков и Учреждения издержек:

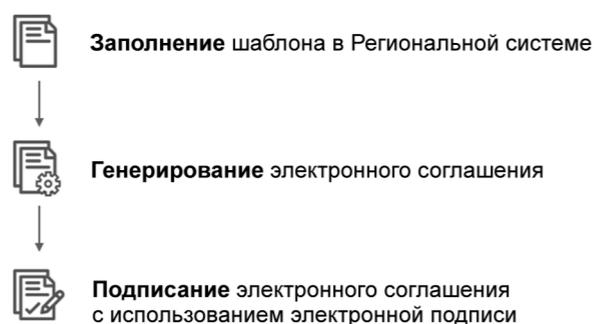


Рис. 2. Схема взаимодействия после внедрения практики

Источник: составлено авторами.

⁸ Приказы Министерства имущественных и земельных отношений Рязанской области от 6 октября 2017 г. № 72-Д «Об утверждении типовой формы соглашения о проведении совместного конкурса в электронной форме» и от 6 октября 2017 г. № 73-Д «Об утверждении типовой формы соглашения о проведении совместного аукциона в электронной форме».

Таким образом, стадия подготовки к заключению соглашений о проведении совместных закупок *полностью переведена в электронный вид* и обеспечивается исключительно путем *электронного взаимодействия* Учреждения и заказчиков.

Реализуемый механизм получил закрепление путем внесения изменений в Методику взаимодействия государственного казенного учреждения Рязанской области⁹.

С целью предоставления заказчикам технической возможности для подписания электронного соглашения также потребовалась доработка Региональной системы в части внедрения данного нового функционала. Однако указанное не потребовало расходования дополнительных бюджетных средств, а проводилось в рамках действующего контракта на сопровождение Региональной системы.

Таким образом, фактически внедрение практики осуществлялось в один этап, включающий правовую регламентацию и техническое обеспечение.

Необходимо отметить, что, в соответствии со ст. 6 Федерального закона № 63-ФЗ «Об электронной подписи»¹⁰, информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, и может применяться в любых правоотношениях в соответствии с законодательством Российской Федерации, кроме случая, если федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе.

Вместе с тем Федеральный закон о контрактной системе и принятые в соответствии с ним нормативные правовые акты не устанавливают требование о необходимости составления соглашения исключительно на бумажном носителе. Таким образом, на основании приведенной правовой нормы соглашение, подписанное электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью.

Внедрение механизма подписания электронных соглашений о проведении совместных закупок в Рязанской области стало *первым совместно реализованным проектом* Министерства и Учреждения в рамках реализации принципов «бережливого производства»¹¹. Эти принципы в 2018 г.

⁹ Приказ Министерства имущественных и земельных отношений Рязанской области от 6 октября 2017 г. № 71-Д «О внесении изменений в Приказ Министерства имущественных и земельных отношений Рязанской области от 17 августа 2016 г. № 62-Д „Об утверждении Методики взаимодействия государственного казенного учреждения Рязанской области „Центр закупок Рязанской области“ с исполнительными органами государственной власти Рязанской области при подготовке к заключению соглашений о проведении совместных конкурсов или аукционов“».

¹⁰ Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

¹¹ Бережливое производство — концепция управления и построения процессов в организации, основанная на стремлении к устранению всех видов потерь — т.е. любых действий, которые потребляют ресурсы, но не создают ценности и, соответственно, не являются важными. Примерами потерь могут служить избыточная обработка, лишние движения, ожидание, брак, перепроизводство, ненужная транспортировка.

в послании губернатора Рязанской были выдвинуты в качестве одного из элементов повышения конкурентоспособности региона, позволяющего совершенствовать механизмы управления, оптимизировать рабочие процессы, оптимизировать временные и материальные затраты.

Преимущества новой практики

С целью включения в Реестр передовых практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок Экспертным советом регионов по развитию контрактной системы при Гильдии отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам оценены следующие количественные и качественные показатели реализации практики.

Так, за период ее осуществления (с октября 2017 г. по март 2018 г.) Учреждением заключено 156 электронных соглашений о проведении совместных закупок.

Внедрение электронных соглашений способствовало увеличению скорости подготовки и обмена информацией и, как следствие, сокращению временных, финансовых и трудовых издержек Учреждения и заказчика. Важно отметить, что предоставление такой возможности стало особо значимо для заказчиков, территориально расположенных на значительной удаленности от Учреждения.

В результате внедрения рассматриваемой практики значительно сокращены временные и трудовые затраты, а также полностью исключены финансовые затраты, сопутствующие процедуре изготовления соглашения в бумажном виде и его очного подписания.

Простановка автоматических контролей¹² в Региональной системе на этапе генерирования электронного соглашения исключила возможность допуска различного рода технических ошибок.

При реализации функционала электронных соглашений осуществлялась консультационная, техническая и методологическая поддержка заказчиков. На Портале закупок Рязанской области размещены методические рекомендации, инструкции и видеоуроки по вопросам взаимодействия Учреждения и заказчиков при организации и проведении совместных закупок [2].

По оценке Учреждения, экономия бюджетных средств Учреждения и заказчиков составила более 1 млн руб. Общая продолжительность процесса подписания соглашения не превышает трех часов (от момента формирования электронного соглашения до его непосредственного подписания заказчиками — сторонами соглашения и Учреждением).

Внедрение системы электронных соглашений имеет ряд преимуществ, в целом характерных для электронного документооборота. На наш взгляд, важнейшими среди них являются:

- организация компактной системы хранения электронных соглашений;

¹² Имеется в виду автоматическая система выявления ошибок. В случае ошибки пользователь получит уведомление Региональной системы и подробное описание ошибки.

- организация автоматизированной системы поиска электронных соглашений по заданным параметрам (объекту закупки, заказчику, начальной (максимальной) цене контракта и др.);
- оперативный доступ к электронным документам;
- организация автоматизированной системы контроля процесса подписания электронных соглашений;
- гибкость операционной работы по подготовке и подписанию электронных соглашений.

* * *

Внедрение механизма подписания электронных соглашений коррелируется с общей идеей цифровизации административных процессов, в том числе в сфере публичных закупок.

Полагаем, что предложенная практика позволяет в целом оптимизировать издержки контрактной системы отдельного региона.

Список литературы

1. URL: www.ooogos.ru/regions/rating/reestr-lpr/luchshie-praktiki.php
2. URL: www.czro.ru

PRACTICAL IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATION NORMS OF COOPERATIVE PROCUREMENT IN THE RYAZAN REGION

In order to increase the efficiency of state procurement, the cooperative procurement has been recently activity implemented. Such type of procurement is carefully considered in a separate article of the Federal Law No. 44-FZ "On Contract systems in the sphere of procurement of goods, services and works for provisioning governmental and municipal needs", dated 05.04.2013. According to art. 25 of the Law, competitive tenders and auctions are conducted in case two or more customers' demand for identical goods, services and works. However, The Unified Procurement Information System is daily flooded by a great number of customers' notices of procurement for similar (identical) products and mass-production goods. In addition, in contrast to "individual" procurement, cooperative procurement is characterized by a larger scope of purchased goods, services and works, and, correspondently, higher value. This encourages competition and allows to involve more producers and major suppliers to the procurement, as possible risks of improper performance of contract obligations are minimized. The current legislation on the contact systems does not put any constraints on the nomenclature of goods, services and works purchased in cooperative tenders and the initial (maximum) price of the contract concluded on the final results of cooperative activities. The principles of organizing cooperative tenders and auctions make it possible to considerably reduce the administrative burden on the customers and finally ensure substantial budget savings. However, high economic efficiency is hindered by considerable expenses, connected with organizing procurement. In this view, trading strategies, implemented in the Ryazan region, definitely deserve careful attention. These strategies are aimed at reducing time, labour and financial expenditures, at conducting cooperative tenders and auctions by means of digitizing. The present article provides description and results of applying trading strategies in the Ryazan region. The method, described in the article, is currently important

and can be successfully implemented in other subjects of the Russian Federation while setting a new course for improving cooperative procurement.

Keywords: state procurement, customer, optimization, tender and auctioning authority, cooperative procurement, subject of the Russian Federation, authorized office/agency, electronic agreement

JEL: R12

Дата поступления — 09.11.2018 г.

НИКИФОРОВА Лидия Викторовна

кандидат экономических наук, Председатель Правления;
Общероссийская общественная организация «Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам» / Колпачный пер., д. 4, стр. 3, г. Москва, 101000.
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

МАЙОРОВ Михаил Александрович

министр имущественных и земельных отношений Рязанской области;
Правительство Рязанской области / ул. Свободы, д. 4, г. Рязань, 390006.
e-mail: kugi@comim.ryazan.su

КОСЫЧ Юлия Александровна

директор;
Государственное казенное учреждение Рязанской области «Центр закупок Рязанской области» / ул. Семашко, д. 14, г. Рязань, 390005.
e-mail: kua@czro.ru

NIKIFOROVA Lidiya V.

Cand. Sc. (Econ.), Chairman of the Board;
All-Russian Public Organization “The Guild of Domestic Purchasers and Specialists in Procurement and Sales” / 3 Building, 4, Kolpachniy Per., Moscow, 101000.
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

MAIOROV Mikhail A.

Minister of Property and Land Relations of the Ryazan Region;
Government of Ryazan Region / 49, Svobody Str., Ryazan, 390006.
e-mail: kugi@comim.ryazan.su

KOSYCH Ulya A.

Director;
State Institution of the Ryazan Region “Center of Procurement of the Ryazan Region” / 14, Semashko Str., Ryazan, 390005.
e-mail: kua@czro.ru

Для цитирования:

Никифорова Л., Майоров М., Косыч Ю. Практика реализации норм законодательства в сфере осуществления совместных закупок в Рязанской области // Федерализм. 2018. № 4. С. 219–228.

Елена БЫКАДОРОВА

ЭЛЕКТРОННЫЕ НОСИТЕЛИ ИНФОРМАЦИИ В СИСТЕМЕ ВЕЩЕСТВЕННЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ

Электронные вещественные доказательства представляют собой особую группу вещественных доказательств. Они имеют свои особенности, знание которых позволяет более эффективно использовать их в уголовном процессе. В статье рассмотрен порядок изъятия электронного носителя информации как доказательства по уголовным делам. Среди важнейших проблемных аспектов определения места электронных носителей в системе доказательств выделяют проблему возникновения правовой природы, нормативного определения и использования в уголовно-процессуальном доказывании электронных доказательств.
Ключевые слова: вещественные доказательства, доказательства, следственные действия, электронный носитель информации

JEL: K14, K40, K49

Современное общество характеризуется распространением информационных технологий на все сферы общественной жизни. Не исключением является и деятельность органов, которые ведут уголовный процесс и правовое регулирование общественных отношений. Информационно-технологическая поддержка их деятельности позволяет принципиально повысить эффективность борьбы с преступностью.

В теории уголовно-процессуальных доказательств вещественные доказательства означают объекты, вещи, в т.ч. документы. Содержанием вещественных доказательств могут быть следы, свойства, а также признаки, которые запечатлелись непосредственно на предмете, объекте, доступном для прямого восприятия, и могут быть обнаружены в ходе осмотра [1, с. 649; 2, с. 112]. Вещественные доказательства используются в уголовных делах в качестве предметов, их индивидуальных (физических) свойств или местоположения.

В уголовном процессе доказательства делятся на обвинительные и оправдательные [2, с. 134]. Доказательства, относящиеся к версии обвинения, будут способствовать установлению события преступления, виновности обвиняемого, отягчающих наказание обстоятельств и т.д. К характерным доказательствам такого рода относят, например, следы обвиняемого на месте преступления, которые были обнаружены при обыске на орудии совершенного преступления.

Оправдательные доказательства дают возможность убедиться в невиновности лица из-за отсутствия события преступления, в наличии обстоятельств, смягчающего наказания.

Вещественные доказательства являются частью среды, в которой произошло преступление. Вещественное доказательство всегда ассоциируется с изменениями в окружающей среде, которые происходят в результате совершения преступления, и поэтому является *средством для определения того*, существуют эти изменения или нет. По своей природе изменения могут быть разными: перемещение объектов в пространстве; изменение самого объекта; уничтожение объекта; создание нового объекта и др. Таким образом, вещественные доказательства рассматриваются как предметы, являющиеся бывшей частью среды, в которую совершенным преступлением или иными выявленными другими обстоятельствами по делу были рассмотрены или внесены все изменения.

В юридической литературе существует *терминологическая диссоциация* как в наименовании таких доказательств, так и в понимании их правовой природы. Специфика электронных средств массовой информации позволяет выделить их в особую группу вещественных доказательств. Электронное доказательство понимается как объект, смысловое значение которого имеет свое существование только в электронной среде [3, с. 67–70]. Следовательно, все электронные доказательства *происходят из электронной среды*, однако не все они могут быть квалифицированы как документы.

В настоящее время законодателем не определено содержание термина «электронные носители информации», что способствует неоднозначному пониманию его значения. Разница в трактовке зависит, в частности, от целей и задач, стоящих перед исследователями или практиками.

Так, интерпретация с позиции юридической науки может быть прямо противоположной выводам, сделанным с технической точки зрения. Таким образом, современные электронные носители информации являются сложными устройствами, и *их интерпретация должна быть дана в национальных стандартах* Российской Федерации.

Сегодня имеется общее и юридически размытое понятие электронных средств массовой информации, которые используются для записи, хранения и воспроизведения информации посредством компьютерной техники. Даже самый поверхностный анализ вышеописанного определения не позволяет определить наиболее важные (отличительные) особенности объекта. Важность такого вещественного доказательства, как электронный носитель информации, наличие особых условий для его восприятия и использования в уголовном процессе, специфика его хранения и определения его дальнейшей судьбы (после завершения уголовного дела) требуют более подробного рассмотрения.

Электронная информация используется в процессе доказывания для получения информации, выраженной в виде символов (цифровой

форме). Во многих современных исследованиях высказывается точка зрения, согласно которой *существуют различия* между вещественными доказательствами, выраженными в форме электронной информации, и «обычными» вещественными доказательствами. Ряд ученых предлагают компьютерную информацию считать вещественным доказательством. Действительно, «носителем этой информации является предмет, а доказательственное значение имеют содержание и свойства этого предмета» [3, с. 51]. По мнению Н.А. Зигура, вещественное доказательство — это объект (предмет), компьютерная информация, содержащая определенные сведения. Только сама информация, а не ее носители имеет доказательственную силу [4, с. 58–59]. Получение такой электронной информации при проведении следственных действий, решает некоторые проблемы, связанные с *поиском и изъятием компьютерной информации*, которая до сих пор остается объектом, связанным с какой-то новизной в исследовании. Основная рекомендация при обнаружении компьютера в ходе проведения следственного действия — его изъятие с обязательным участием специалиста и фиксация его конфигурации на месте обнаружения и упаковки так, чтобы устройство могло быть соединено в лаборатории или на месте обследования с участием специалистов таким же образом, как на месте обнаружения [4; 5, с. 16; 7]. То есть после того, как компьютер будет найден, он и оборудование отключаются, упаковываются, а поиск информации осуществляется непосредственно на рабочем месте эксперта или специалиста. Этот метод, без сомнения, позволяет тщательно изучить информацию, хранящуюся на компьютере.

В ходе расследования часто возникает ситуация, когда имеются доказательства, что компьютер содержит информацию, которая может способствовать более целенаправленному осмотру (планы помещений, кодов доступа и т.д.) и проведению других следственных действий (например, допрос подозреваемого), которые необходимо получить в течение короткого времени. Результаты просмотра и проверки электронной информации могут существенно повлиять на дальнейший ход расследования. Процессуально значимым последствием может стать формирование основания для назначения судебной экспертизы с целью установления фактических данных, имеющих отношение к делу, в то время как постановка вопросов для экспертных исследований требует специальных знаний. Возможна ситуация, при которой первоначальный осмотр может способствовать решению ориентировочных задач, например специалисты какого профиля должны участвовать в просмотре электронной информации с последующим определением типа назначаемой экспертизы.

Как известно, главная особенность вещественных доказательств заключается в их *объективной связи с предметом доказательств*, поэтому они могут служить средством определения доказуемых фактов. Орудием преступления может служить компьютерная программа, содержащая в себе вирус, а предметом преступления может являться, например, перевод средств с одного

счета на другой и представлять собой след преступления в виде попытки несанкционированного доступа, зафиксированного в журнале конкретной программы. Деньги, ценные вещи и другие активы, приобретенные в результате совершения преступления, такие как акции, другие ценные бумаги, электронные средства платежа, могут быть также в электронном виде и таким образом служить доказательством.

Так, например, в феврале 2000 г. Управлением ФСБ России по Воронежской области возбуждено уголовное дело по обвинению Г. и Р. в том, что они неоднократно в течение длительного времени через Интернет на территории Воронежа и Воронежской области распространяли вредоносные компьютерные программы, охраняемые законом и договором информации об имени учетной записи и паролях для доступа в сеть Интернет, а также нелегально работали в ней под данными именами. Во время обыска по месту работы Г. были обнаружены и изъяты компьютерная техника, записи с украденными логинами и паролями пользователей сети Интернет, которые были осмотрены и приобщены к делу. При осмотре компьютера были найдены важные сведения: исходящие и входящие сообщения электронной почты по факту распространения Г. и Р. нескольких вредоносных программ; файлы, представляющие изображения экрана удаленного компьютера — скриншоты, подтверждающие использование вредоносной компьютерной программы *Hack'a'Tack* юридически неправомерного доступа к охраняемой информации на компьютере, повлекшего копирование; веб-страницы с вредоносными программами и т.д. Осмотр электронных сообщений позволил установить хронологию переписки между Г. и Р., находящимся в это время в Англии, и факт распространения вредоносной программы через один компьютер, расположенный в лондонском интернет-кафе [6].

Подобные проблемы могут быть решены, на наш взгляд, путем использования соответствующих *сертифицированных методов применения программного обеспечения* для обнаружения и записи компьютерной информации во время расследования.

В то же время, по мнению В.А. Мещерякова и В.В. Трухачева, «действующая редакция соответствующих статей Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации прямого указания на то, что следственный осмотр — это прямое восприятие объектов, их особенности и свойства, не содержит. Кроме того, ч. 5 ст. 166 определяет необходимость указания в протоколе следственных действий технических средств, условий и порядка их использования в процессе производства, тем самым косвенно допуская возможность проведения следственных действий с использованием различных искусственных объектов и способов их использования» [7, с. 109].

Полученные таким образом электронные носители информации должны иметь *статус вещественных доказательств*. Данное положение основано на том факте, что все они обладают характеристиками, которые являются исключительными для вещественных доказательств, а именно если соответствующие данные:

- находятся на внешних носителях (посредством намагничивания определенных секторов жесткого диска);
- могут служить средством для обнаружения преступления, установления фактических обстоятельств дела, выявления виновных к совершению преступления или, наоборот, опровержению обвинения или смягчению ответственности, потому как не только информация передается на электронные средства массовой информации, но и следы влияния на них, т.е. следы преступления;
- представляют собой материальный способ получения, сохранения и передачи соответствующей информации, имеющей непосредственное отношение к делу.

Помимо вышеуказанных причин использования электронных носителей информации в качестве производных вещественных доказательств может возникнуть необходимость использования их вместе с оригиналом. Речь, в частности, идет о случаях, когда предполагается изменение или уничтожение компьютерной информации, потому что известно, что особенностью компьютерной информации является легкость ее уничтожения и изменения.

Таким образом, при проверке электронных носителей информации *основной целью является просмотр содержащейся на них информации*. Этот просмотр должен осуществляться при участии специалиста. Данное положение частично отражено в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (УПК РФ) в п. 9.1 ст. 182: «При производстве обыска электронные носители информации изымаются с участием специалиста...» Аналогичное положение содержится и в п. 3.1 ст. 183 «При производстве выемки электронных носителей информации изъятие производится с участием специалиста...»

Отсутствие специалиста при осмотре следователем электронных носителей информации в большинстве уголовных дел вызывает сомнения со стороны защиты в достоверности полученного таким образом протокола осмотра. Часто такие осмотры просят признать недопустимыми доказательствами, так как способ их получения не исключает возможности монтажа или иной подделки информации, содержащейся на электронном носителе, со стороны следственных органов. Между тем такие жалобы и аргументы признаются судами несостоятельными в связи с отсутствием у следователя предусмотренной в ст. 177 УПК РФ прямой обязанности по привлечению эксперта при проведении следственного осмотра. Участие специалиста при осмотре информации такого вида чаще всего признается излишним [8]. Кроме того, протокол подобного осмотра является допустимым доказательством даже в случае отсутствия в дальнейшем экспертизы [9]. Необходимость применения специальных знаний и навыков специалиста при осмотре информации на электронных носителях может применяться следователем в двух случаях.

Первый. Если необходимо найти и открыть закрытые для общего пользования или доступа файлы [10].

Второй. Когда нужно обнаружить изменения, удаления файлов, реквизитов операций, произведенных с ними [11].

Статьи, регламентирующие осмотр места происшествия, подобными положениями дополнены не были. Однако некоторые авторы считают, что при осмотре также применяется аналогия закона. На наш взгляд, это не всегда возможно. Прибыв на осмотр места происшествия, человек, совершающий это следственное действие (дознатель, следователь), не всегда знает, с чем ему предстоит столкнуться во время осмотра и какие объекты (предметы), имеющие значение для уголовного дела, будут обнаружены и изъяты с места происшествия.

Так, например, во время осмотра квартиры, где происходило распространение наркотических средств, помимо наркотиков были обнаружены электронные носители информации (флеш-карты и ноутбук). Они также были изъяты следователем, так как данные на носителях информации могли содержать информацию, которая имела важное значение для расследования уголовного дела. Осмотр в этом случае проводился без специалиста, т.к. до осмотра не было известно, есть ли какие-либо электронные носители информации или нет.

Между тем с точки зрения рассматриваемых норм копирование из изъятых электронных носителей является *частью следственного действия*, а не независимым процессуальным действием. Копирование во время обыска или выемки с конфискованных электронных носителей информации на другие электронные носители информации может осуществляться только специалистом, кроме того, такое действие может быть осуществлено по просьбе законного владельца изымаемых электронных носителей информации или владельца содержащейся на них информации.

Такие примеры (хотя и очень редко) показывают, с одной стороны, *отсутствие общего понимания* судебной системы вопроса о механизме включения специалиста в процедуры изъятия. С другой — свидетельствуют о смысловых лакунах в правовых нормах.

Самое важное, что делает электронные доказательства доказательствами вещественными, — это то, что они отличаются от личных доказательств, в т.ч. и всех документов, которые, в принципе, являются производными личными доказательствами. Разница заключается в том, что электронные физические доказательства объективно формируются в виде следов преступной деятельности, а не специально созданы для передачи информации о фактах. Следует отметить, что субъект расследования должен иметь некоторые знания и, что важно, практические навыки для расследования таких преступлений.

Подводя итог, отметим, что анализ действующего законодательства не позволяет говорить о том, какие доказательства признаны и разрешены в виде электронных доказательств и как бороться с концепцией «другого документа», закрепленной в УПК РФ. Таким образом, считаем целесообразно внести изменения в ч. 1 ст. 81 УПК РФ,

включив в число вещественных доказательств электронные носители информации, что позволит законодательно закрепить их принадлежность к определенному виду доказательств и расширит рамки их получения в ходе иных следственных действий.

Список литературы

1. Выдря М.М. Вещественные доказательства в советском уголовном процессе. М.: Госюриздат, 1955.
2. Уголовный процесс России: учебное пособие / под ред. З.Ф. Ковриги, Н.П. Кузнецова. Воронеж: ВГУ, 2003.
3. Кугрявцева А.В., Хугякова Ю.В. Вещественные доказательства в уголовном процессе России. Челябинск: Юж.-Урал. гос. ун-т, 2006.
4. Зигура Н.А. Компьютерная информация как вид доказательств в уголовном процессе России: дис ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010.
5. Мусаева У.А. Розыскная деятельность следователя по делам о преступлениях в сфере компьютерной информации: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Тула, 2002.
6. Архив суда Центрального района г. Воронежа за 2001 г., уголовное дело № 28.
7. Мещеряков В.А., Трухачев В.В. Формирование доказательств на основе электронной цифровой информации // Вестник Воронежского института МВД России. № 2. 2012. С. 108—110.
8. Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Московского городского суда от 25 октября 2016 г. по делу 10-14375/2016.
9. Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Московского городского суда от 30 июня 2016 г. по делу 10-99015/2016.
10. Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Оренбургского областного суда от 3 ноября 2016 г. по делу 22-4229/2016.
11. Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Свердловского областного суда от 8 августа 2016 г. по делу 22-6494/2016.

ELECTRONIC MEDIA IN THE SYSTEM OF PHYSICAL EVIDENCES

Electronic physical evidences represent a special group of physical evidences. They have their own characteristics, knowledge of which makes it possible to use them more effectively in criminal proceeding. The article considers the procedure for the seizure of electronic media as evidence in criminal cases. Among the most important problematic aspects of determining the place of electronic media in the evidences' system there is the problem of the legal nature, normative definition and the use of "electronic" evidences in criminal procedure.

Keywords: physical evidences, evidences, investigations, electronic media

JEL: K14, K40, K49

Дата поступления — 19.10.2018 г.

БЫКАДОРОВА Елена Владимировна

преподаватель кафедры предварительного расследования;
Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних
дел России / ул. Летчика Пилутова, д. 1, г. Санкт-Петербург, 198206.
E-mail: bykadorova777@mail.ru

BYKADOROVA Elena V.

The Teacher of the Chair of Preliminary Investigation; Saint-Petersburg
University of the Ministry of Internal Affairs of Russia / 1, Letchika
Pilyutova Str., Saint Petersburg, 198206.
E-mail: bykadorova777@mail.ru

Для цитирования:

Быкадорова Е. Электронные носители информации в системе ве-
щественных доказательств // Федерализм. 2018. № 4. С. 229—236.

СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА «ФЕДЕРАЛИЗМ» ЗА 2018 г.

	№	С.
○ РЕГИОНЫ И ЦЕНТР		
Галина ГАГАРИНА, Лилия ЧАЙНИКОВА, Лидия АРХИПОВА Анализ устойчивости социально-экономического развития российских регионов.....	1	104
Дмитрий ЕЛИСЕЕВ, Юлия НАУМОВА Программно-целевое управление экономическим развитием Арктики..	4	24
Алексей ЗЕЛЬДНЕР, Сергей СИЛЬВЕСТРОВ Условия привлечения переселенцев для освоения дальневосточного гектара.....	1	122
Елена НИКИТСКАЯ Концепции и практика реализации потенциальных возможностей инновационного роста в России на национальном и региональном уровнях.....	4	5
Александра ОДИНЦОВА Государственно-частное партнерство в системе стратегического планирования развития территорий.....	3	31
Николай ФЕДОРОВ Государственная региональная политика в условиях новой индустриализации.....	3	5
Александр ШВЕЦОВ Инструменты политики поляризованного пространственного развития.....	1	82
Александр ШВЕЦОВ Программа академических исследований как научная основа стратегии пространственного развития.....	3	17
○ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ		
Марина ДАНИЛИНА Направления решения основных экономических проблем Московской области.....	4	70
Людмила ИВАНОВА, Елена СОКОЛОВСКАЯ Социально-этические аспекты модернизации российской экономики	4	51
Ольга КУЗНЕЦОВА Возрастающая роль городов-миллионеров: опыт Германии в контексте российских проблем.....	4	37
Марина РУДЕНКО Экономический потенциал населения как основа устойчивого развития регионов.....	2	79
Татьяна ТИХОМИРОВА, Ани СУКИАСЯН Влияние факторов социального благополучия на оценку человеческого потенциала в регионах России.....	2	64
○ ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ЭКОНОМИКА		
Евгений БУХВАЛЬД «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики.....	2	32
Елена НИКИТСКАЯ Роль агломераций в развитии регионального сегмента национальной инновационной системы России.....	2	46

○ НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Василий МИХЕЕВ, Сергей ИГНАТЬЕВ Будущие сценарии развития Азиатско-Тихоокеанского региона и его российский ракурс	2	97
Олег МОРОЗОВ, Михаил ВАСИЛЬЕВ Количественный анализ федеративных государств по показателям структурной неоднородности	3	120
Руслан ХАСБУЛАТОВ Иррационализм чрезмерного влияния фактора политики на экономику: общемировые тенденции (часть I)	2	12
Руслан ХАСБУЛАТОВ Иррационализм чрезмерного влияния фактора политики на экономику: общемировые тенденции (часть II)	3	04
○ БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ		
Ирина БУКИНА Приоритеты бюджетно-налоговой политики Российской Федерации в 2017 году	1	42
Евгений БУШМИН Развитие цифровой экономики в финансовом секторе и ее законодательное обеспечение	1	7
Евгений БУШМИН Добросовестная конкуренция в банковском секторе Российской Федерации	2	5
Ирина КАРАВАЕВА, Везирхан ГИРАЕВ Фискальная децентрализация как основа эффективной экономической политики регионов	2	18
Ирина КАРАВАЕВА Бюджетная политика как фактор формирования рисков социально-экономического развития России	3	47
Людмила ЛЫКОВА Состояние консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017 г.: возможности формирования новой модели развития	1	21
Людмила ЛЫКОВА, Ирина БУКИНА Особенности бюджетно-налоговой политики в 2019—2021 гг.	4	134
Татьяна СУМСКАЯ Проблемы бюджетной обеспеченности местного самоуправления (на примере Новосибирской области)	1	62
Алла ЧАЛОВА, Эльвина ОМШАНОВА Бюджет стимулирования экономического роста, или Как не выйти за рамки бюджетного правила	4	115
Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА Влияние модельного бюджета на сбалансированность бюджетов регионов Дальнего Востока	3	63
○ ДИАПАЗОНЫ БЕЗОПАСНОСТИ		
Григорий БАЖЕНОВ Сравнительный анализ систем розничного ценообразования на нефтепродукты России и стран ЕС	4	169
Сергей БЕЗДЕЛОВ Финансовая цифровизация для стимулирования регионального развития и смягчения санкционных рисков	2	29

Владимир ГЛОТОВ, Дмитрий МИХАЙЛОВ Проблемы безопасности криптовалютных сервисов	1	134
Ирина КОЛПАКОВА Государственное регулирование цен в стратегии социально-экономической безопасности России	1	144
Владимир МУКОМЕЛЬ Региональные особенности интеграции внутрироссийских иноэтничных мигрантов	2	41
Денис ПЕРЕПЕЛИЦА Проблемы и перспективы формирования финансовой инфраструктуры общего экономического пространства ЕАЭС	1	159
Владимир ФИЛАТОВ, Валентина ДОРЖИЕВА Стратегическое планирование как инструмент обеспечения устойчивого научно-технологического и промышленного развития регионов	4	153
○ ВОПРОСЫ ПРАВА		
Евгений КИСКИН Перспективы законодательного регулирования инициативного бюджетирования в России (между догматикой и прагматикой)	4	87
Владимир ЛЕКСИН, Борис ПОРФИРЬЕВ Территориальная фрагментация единого правового пространства России	1	173
Ольга ТЕПЛЯКОВА Российский и зарубежный опыт уведомительных процедур при проведении публичных мероприятий	1	191
Любовь ЧАЙКОВСКАЯ, Максим МИХЕЕВ Новые методы налогового контроля и их роль в пополнении региональных бюджетов	4	101
○ ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ		
Ольга КУЗНЕЦОВА, Александр МИХАЙЛОВ Территориальные стратегии развития крупнейших иностранных компаний в России	3	74
Наталья СОРОКИНА Оценка развития старопромышленного региона в контексте обеспечения его экономической безопасности	3	90
○ ПРОШЛОЕ. НАСТОЯЩЕЕ. БУДУЩЕЕ		
Виктор ДРОЗДОВ, Вера ПОГРЕБИНСКАЯ, Вера ЗОЛОТАРЕВА Эволюция моделей догоняющей модернизации России во второй половине XIX — начале XXI в.	4	181
○ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ		
Сергей ВАЛЕНТЕЙ, Альберт БАХТИЗИН, Анастасия КОЛЬЧУГИНА Тренды развития экономик субъектов Российской Федерации в 2016 г.	2	161
Сергей ВАЛЕНТЕЙ, Альберт БАХТИЗИН, Анастасия КОЛЬЧУГИНА Готовность региональных экономик к модернизации	3	143
Ирина ВОЛОШИНА Опыт внедрения профессиональных стандартов в практику деятельности организаций	1	214
Денис ДОМАЩЕНКО, Ирина ГУСЕВА, Алексей ПЕХТЕРЕВ Банки в регионах Российской Федерации: потрясения подходят к концу	4	204

Константин ЛАЙКАМ Молодежь на рынке труда: проблемы и тенденции	3	157
Максим МАРКОВ, Ирина ГУСЕВА Снижение реальных доходов населения в регионах стимулирует развитие ломбардного бизнеса	1	221
Лидия НИКИФОРОВА Рейтинг эффективности и прозрачности закупочных систем регионов России в 2018 г.	2	177
Лидия НИКИФОРОВА, Анна ЧУПАХИНА Лучшие практики централизации закупок государственных и муниципальных заказчиков – Волгоградская область.....	3	172
Лидия НИКИФОРОВА, Михаил МАЙОРОВ, Юлия КОСЫЧ Практика реализации норм законодательства в сфере осуществления совместных закупок в Рязанской области.....	4	219
Юрий ОДЕГОВ, Андрей ГАРНОВ Импортозамещение в пищевой промышленности России.....	1	200
Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА Тенденции в финансово-бюджетной сфере регионов Дальневосточного федерального округа.....	2	203
Дмитрий ШТЫХНО Экспорт образования как потенциальный фактор развития регионов Российской Федерации.....	4	195
МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ		
Елена БЫКАДОРОВА Электронные носители информации в системе вещественных доказательств	4	229
Филипп СЛЕЗНОВ Открытость внутреннего рынка крупнейших городов России для внешних компаний	3	179
Ирина ЩУКИНА Методика оценки эффективности закупочной деятельности заказчиков в Севастополе	1	231

THE CONTENTS OF «FEDERALISM» JOURNAL FOR 2018

	N	S.
REGIONS AND CENTRE		
Dmitry ELISEEV, Yulia NAUMOVA Program-targeted management of the economic development of the Arctic ..	4	24
Nikolai FEDOROV State regional policy in the terms of new industrialization	3	5
Galina GAGARINA, Liliya CHAYNIKOVA, Lidiya ARKHIPOVA Analysis of the sustainability of socio-economic development of Russian regions	1	104
Elena NIKITSKAYA Concepts and practice of implementing the potential opportunities of innovative growth in Russia at the national and regional levels.....	4	5
Alexandra ODINTSOVA Public-private partnership within the system of strategic planning of territories' development.....	3	31
Alexandr SHVETSOV The instruments of polarized spatial development policy.....	1	82
Alexandr SHVETSOV Program of academic research as scientific base of spatial development strategy	3	17
Alexey ZELDNER, Sergey SYLVESTROV The conditions for attracting population for the development of the Far Eastern hectare.....	1	122
SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS		
Marina DANILINA Directions of the solution of the main economic problems of Moscow region	4	70
Lyudmila IVANOVA, Helena SOKOLOVSKAYA Socio-ethical aspects of modernization of Russian economy.....	4	51
Olga KUZNETSOVA The increasing role of million-plus cities: the experience of Germany in the context of Russian problems.....	4	37
Marina RUDENKO Economic potential of population as a basis for the sustainable development of regions.....	2	79
Tatiana TIKHOMIROVA, Ani SUKIASYAN Influence of social adversity on assessments human potential	2	64
SPATIAL ECONOMY		
Evgeniy BUKHVALD “Self-development” of regions and the regulation priorities of the spatial structure of the economy of Russia.....	2	32
Elena NIKITSKAYA The role of agglomerations in the development of the regional segment of the national innovation system of Russia	2	46
SUPRANATIONAL PROBLEMS		
Ruslan HASBULATOV Irrationalism of the excessive influence of the factor of politics on economy: general trends (part I)	2	12

Ruslan HASBULATOV Irrationalism of the excessive influence of the factor of politics on the economy: global tendencies (part II).....	3	104
Vasily MIKHEEV, Sergei IGNATEV Future development of the Asia-Pacific region and its Russian dimension	2	97
Oleg MOROZOV, Mikhail VASILIEV Quantitative analysis of federal states via indicators of structural of heterogeneities	3	120
FISCAL FEDERALISM		
Irina BUKINA The Priorities of the budget and tax policy of the Russian Federation in 2017	1	42
Evgeniy BUSHMIN The development of digital economy in the financial sector and its regulatory framework.....	1	7
Yevgeny BUSHMIN Fair competition in the banking sector of the Russian Federation:	2	5
Alla CHALOVA, Elvina OMSHANOVA Budget to promote economic growth or how not to go beyond the budget rule.....	4	115
Irina KARAVAEVA, Vezirhan GIRAEV Fiscal decentralization as the basis for the effective economic policy of regions.....	2	18
Irina KARAVAEVA Budget policy as a factor of formation of risks of socio-economic development of russia	3	47
Lyudmila LYKOVA The situation with consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation in 2017: the possibility of forming a new development model.....	1	21
Lyudmila LYKOVA, Irina BUKINA The peculiarities of tax and budget policy in 2019–2021.....	4	134
Svetlana SHABEL'NIKOVA The impact of model budget on the balancing of the budgets of the Far East regions	3	63
Tatiana SUMSKAYA Problems of budget provision of local self-government (on the example of Novosibirsk oblast)	1	62
RANGES OF SECURITY		
Grigoriy BAZHENOV Comparative analysis of retail price formation for oil products of Russia and EU countries	4	169
Sergei BEZDELOV Financial digitalization for the stimulation of regional development and the neutralization of sanitations' risks	2	29
Vladimir FILATOV, Valentina DORZHIEVA Strategic planning as a tool for sustainable scientific, technological and industrial development of the regions	4	153
Vladimir GLOTOV, Dmitry MIKHAYLOV Security problems of crypto-currency services	1	134

Irina KOLPAKOVA State regulation of prices in the strategy of socio-economic security of Russia	1	144
Vladimir MUKOMEL Regional specificity of integration of internal ethnic migrants	2	41
Denis PEREPELITSA Problems and prospects for the formation of the financia infrastructure of the common economic space of EAPS	1	159
QUESTIONS OF LAW		
Eugeny KISKIN Perspective of legislative regulation of participatory budgeting in Russia (between dogmatism and pragmatism).....	4	87
Vladimir LEKSIN, Boris PORFIRIEV Territorial Fragmentation of Common Legal Space of Russia.....	1	173
Lyubov TCHAIKOVSKAY, Maxim MIKHEEV New methods of tax control and their role as a source of replenishment of regional budgets.....	4	101
Olga TEPLYAKOVA Russian and foreign experience of notification procedures for holding public events	1	191
ECONOMIC-GEOGRAPHICAL PROBLEMS		
Olga KUZNETSOVA, Alexander MIKHAILOV Territorial development strategies of the largest foreign companies in Russia.....	3	74
Natalia SOROKINA Evaluation of development of the old industrial region in the context of ensuring its economic security.....	3	90
PAST. PRESENT. FUTURE		
Viktor DROZDOV, Vera POGREBINSKAYA, Vera ZOLOTAREVA Evolution of models of catching up modernization of Russia in the second half of XIX – beginning XXI century.....	4	181
ANALITICAL NOTES		
Denis DOMASCHENKO, Irina GUSEVA, Aleksey PEKHTEREV The banks in the Russian regions: the stress is finishing	4	204
Konstantin LAIKAM Youth in the labor market: problems and trends.....	3	157
Maksim MARKOV, Irina GUSEVA Decrease of real incomes of the population in regions stimulates the development of pawnshop business	1	221
Lidiya NIKIFOROVA Rating of efficiency and transparency of purchasing systems in the regions of Russia in 2018	2	177
Lidiya NIKIFOROVA, Anna CHUPAHINA The best practices of centralized procurement of state and municipal customers in Volgograd region	3	172
Lidiya NIKIFOROVA, Mikhail MAIOROV, Ulya KOSYCH Practical implementation of the legislation norms of cooperative procurement in the Ryazan region	4	219
Jurij ODEGOV, Andrei GARNOV Import substitution in the food industry of Russia.....	1	200

Svetlana SHABEL'NIKOVA		
Trends in the fiscal operations of the far eastern federal district	2	203
Dmitriy SHTYKHNO		
Export of education as a potential factor of the development of the regions of the Russian Federation	4	195
Sergey VALENTEY, Albert BAKHTIZIN, Anastasia KOLCHUGINA		
Trends of economic development of the subjects of the Russian Federation in 2016	2	161
Sergey VALENTEY, Albert BAKHTIZIN, Anastasia KOLCHUGINA		
The readiness of regional economies to modernization	3	143
Irina VOLOSHINA		
The experience of introduction of professional standards into the practice of organizations	1	214
 YOUNG SCIENTISTS		
Elena BYKADOROVA		
Electronic media in the system of physical evidences	4	229
Filipp SLEZNOV		
The openness of the largest Russian cities' domestic market for the external companies	3	179
Irina SCHUKINA		
Methods of assessment of efficiency of customers' purchasing activity in Sevastopol	1	231

Требования к предоставлению и оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

1. Предоставляемая для публикаций статья должна являться оригинальной, не опубликованной ранее в других печатных изданиях.

2. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен быть в пределах 1 печатного листа (40 000 знаков, включая пробелы), для аспирантов — 8—10 страниц (17 000 знаков, включая пробелы).

3. Статьи можно выслать по почте в 1 экземпляре с приложением электронной версии материала (на диске) или направить по электронной почте (editor@federalizm.ru) в формате Word для Windows. Имя файла должно совпадать с фамилией автора. Если в статье содержатся графики или диаграммы, то они предоставляются отдельным файлом в формате Excel для Windows (файл обязательно содержит исходные численные данные, связанные с рисунком).

4. После рассмотрения статьи на заседании Редакционной коллегии и при необходимости внешнего рецензирования решение о публикации сообщается автору. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование. Рецензирование статей осуществляется членами Редакционной коллегии. При отрицательной рецензии статья может быть возвращена на доработку или отклонена. В случае отказа в публикации статьи автору направляется мотивированное письмо по электронной почте.

5. Требования к оформлению статей:

- формат А4; шрифт «Times New Roman»; кегль 14; межстрочный интервал двойной; поля: верхнее — 2,0, нижнее — 2,5, левое — 2,0, правое — 1,5; абзац. отступ — 1,25;
- статья должна иметь подзаголовки;
- каждая таблица имеет свой номер (сплошная нумерация) и название;
- рисунки нумеруются (сплошная нумерация) и имеют название;
- сноски и подстрочные примечания постраничные, со сквозной нумерацией ко всему документу, кегль 10, межстрочный интервал одинарный.

6. В сопровождении к статье должны быть обязательно предоставлены (отдельным файлом):

- сведения об авторе (авторах) на русском и английском языках с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, звания, должности и места работы;
- аннотация (10-15 строк) на русском языке, перевод заглавия статьи на английский язык;
- ключевые слова к статье;
- контактная информация (телефон, e-mail, почтовый адрес с указанием индекса).

7. Статьи, оформленные без соблюдения данных требований, Редакцией не принимаются.

8. Рукописи, публикуемые в журнале, — безгонорарные. Для авторов, чьи материалы были заказаны Редакцией, предоставляется 1 авторский экземпляр бесплатно. Прочим авторам авторские экземпляры не предоставляются.

Журнал «Федерализм» выходит с марта 1996 г.
20 февраля 2004 г. прошла его перерегистрация в связи
с изменением состава учредителей.

Ежеквартальный журнал

Журнал «Федерализм» в новом качестве зарегистрирован
Министерством Российской Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ № 77-17491 от 20 февраля 2004 г.

Журнал «Федерализм» включен
в Перечень рецензируемых научных изданий,
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,
на соискание ученой степени доктора наук
08.00.00 – экономические науки.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов,
поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения
учредителей и редакции.

Перепечатка публикаций из журнала «Федерализм»
в зарубежные издания допускается по согласованию с редакцией.
Ссылка на журнал «Федерализм» обязательна.

Издатель: АНО «Редакция журнала „Федерализм“»

Адрес редакции: 117218, Москва, Нахимовский проспект, дом 32
(Институт экономики РАН)
Телефон: (965) 214-90-95. Тел./факс: (499) 129-03-27
E-mail: editor@federalizm.ru; federalizm@mail.ru
Сайт: <http://www.federalizm.ru>

Верстка Елены Аникеевой

Сдано в набор 04.12.2018. Подписано в печать 19.12.2018.
Бумага офсетная. Формат 70×108¹/₁₆. Печать офсетная.
Усл.печ.л. 14,8. Уч.-изд.л. 15,4.

Отпечатано в типографии
ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова».
117997, Москва, Стремянный пер., дом 36
Тираж 510 экз. Заказ

© «Федерализм» № 4 (92), 2018 г.