

# ЭКО

ВСЕРОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 2 2018 г.



**ПРИРАСТИМ  
ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ  
КАПИТАЛ!**

ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 1970 ГОДА,  
ВЫХОДИТ ЕЖЕМЕСЯЧНО



ЭКОномика и организация  
промышленного производства

2 (524) 2018

Главный редактор **КРЮКОВ В.А.**, член-корреспондент РАН, профессор,  
директор Института экономики и организации промышленного производства СО РАН

#### РЕДКОЛЛЕГИЯ:

**А.Г. Аганбегян**, РАНХ и ГС при Президенте РФ, академик РАН, Москва; **А.О. Баранов**, зав. кафедрой НГУ, д.э.н., проф.; **Р. Бардацци**, факультет государственного управления, Университет Флоренции, д-р философии, проф. (Италия); **Е.Б. Бухарова**, директор Института экономики, управления и природопользования СФУ, к.э.н., проф., Красноярск; **Ш. Вебер**, ректор РЭШ, д-р философии (Канада – Россия); **Э.Ш. Веселова**, зам. главного редактора; **Ю.П. Воронов**, ИЭОПП СО РАН, к.э.н., Новосибирск; **И.П. Глазырина**, зав. лабораторией эколого-экономических исследований ИПРЭК СО РАН, д.э.н., Чита; **Л.М. Григорьев**, НИУ ВШЭ, к.э.н., проф., Москва; **В.И. Зоркальцев**, СЭИ СО РАН им. Л.А. Мелентьева, д.т.н., проф., Иркутск; **В.В. Колмогоров**, к.э.н., Москва; **В.В. Кулешов**, гл. науч. сотр. ИЭОПП СО РАН, академик РАН, Новосибирск; **Чжэ Ён Ли**, вице-президент Корейского института международной экономической политики, д-р философии (Республика Корея); **Юцзюнь Ма**, директор Института России, Хэйлунцзянская академия общественных наук, д.э.н., Харбин (Китай); **С.Н. Мироносецкий**, член СД ООО «Сибирская генерирующая компания»; **А. Му**, Институт Фритьофа Нансена, канд. полит. н. (Норвегия); **В.А. Никонов**, генеральный директор АО «Технопарк новосибирского Академгородка»; **В.И. Псарев**, зав. кафедрой Алтайского госуниверситета, зам. председателя Исполнительного комитета МАСС, к.э.н., д.т.н.; **Н.И. Сулов**, зав. отделом ИЭОПП СО РАН, д.э.н., проф., Новосибирск; **А.В. Усс**, и.о. губернатора Красноярского края, д.ю.н., проф., Красноярск; **Хонгёл Хан**, Департамент экономики Университета Ханьянг, председатель Корейского института единения, д-р наук, проф. (Республика Корея); **Цзе Ши**, директор Центра международных энергетических исследований, Китайский институт международных исследований, Пекин (Китай); **А.Н. Швецов**, зам. директора по научной работе ФИЦ «Информатика и управление» РАН, Институт системного анализа РАН, д.э.н., проф., Москва.

#### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

**А.В. Алексеев**, ИЭОПП СО РАН, д.э.н.; **С.Ю. Барсукова**, НИУ «Высшая школа экономики», д.соц.н.; **К.П. Глущенко**, ИЭОПП СО РАН, д.э.н.; **Е.В. Гоосен**, Институт экономики и управления Кемеровского госуниверситета, к.э.н.; **Е.А. Капогузов**, Омский госуниверситет им. Ф.М. Достоевского, к.э.н.; **В.И. Клисторин**, ИЭОПП СО РАН, д.э.н.; **Г.П. Литвинцева**, НГТУ, д.э.н.; **В.В. Мельников**, НГУЭиУ, НГТУ, к.э.н.; **Л.В. Мельникова**, ИЭОПП СО РАН, к.э.н.; **О.П. Фадеева**, ИЭОПП СО РАН, к.соц.н.; **Л.Н. Щербакова**, Кемеровский госуниверситет, к.э.н.; **В.В. Шмат**, ИЭОПП СО РАН, к.э.н.

#### УЧРЕДИТЕЛИ:

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ РАН,  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА  
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РАН,  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «НОВОСИБИРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ» (НГУ),  
РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА «ЭКО»

#### ИЗДАТЕЛЬ:

АНО «Редакция журнала «ЭКО»

# В НОМЕРЕ

## КОЛОНКА РЕДАКТОРА

- 2 Цель или средство?

## Тема номера: ПРИРАСТИМ ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ!

- 5 БАРАНОВ А.О.,  
СЛЕПЕНКОВА Ю.М.  
Методологические проблемы  
анализа воспроизводства  
человеческого капитала в России
- 18 ШИРОВ А.А.,  
ПОТАПЕНКО В.В.  
Рынок труда и качество  
человеческого капитала
- 35 КОРИЦКИЙ А.В.  
Велика ли отдача человеческого  
капитала в России?
- 48 КОЛЕННИКОВА О.А.  
Кадровое обеспечение легкой  
промышленности:  
проблемы и поиск решения
- 62 НИЗОВА Л.М.,  
СОРОКИНА Е.Н.  
Социальные измерения занятости и  
безработицы инвалидов

## ОБСУЖДАЕМ ПРОБЛЕМУ

- 72 БАРКОВ С.А.  
Инновационная бюрократия
- 90 ГУМЕРОВ Р.Р.,  
ГУСЕВА Н.В.  
Об эффектах и парадоксах  
импортозамещения в контексте  
национальной продовольственной  
безопасности

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- 103 ГОРЯЧЕНКО Е.Е.,  
МАЛОВ К.В.  
Мир глазами мэров

## РЕГИОН

- 117 БОРИСОВ Д.А.  
Какова эффективность  
государственного управления  
на региональном уровне?

## ИНСТИТУТЫ РЫНКА

- 131 МУСИЕНКО С.О.,  
ФЕДОРОВА Е.А.,  
ФЕДОРОВ Ф.Ю.  
Анализ эффективности  
государственной поддержки малых  
предприятий в субъектах РФ
- 139 МУСАТОВА М.М.,  
ЛУГАЧЕВА Л.И.  
Российские фонды прямых частных  
инвестиций: новая экономическая и  
инвестиционная реальность

## СТРАНИЦЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИСТОРИИ РОССИИ

- 155 РЫНКОВ В.М.  
Между дирижизмом и этатизмом:  
новации государственно-  
экономического строительства  
в Сибири в контексте российского  
опыта (1914-1920)
- 174 ЧЕМОДАНОВ М.П.  
Нужна ли России наука?

## УПРАВЛЕНИЕ

- 177 ПАСТУХАНОВ А.Е.  
Практика реализации проектов  
с государственным участием  
в России и риски их развития

## 190 SUMMARY

## Цель или средство?

Пожалуй, ни один документ в сфере социально-экономической политики, от федерального уровня до фирм и крупных корпораций, не обходится без слов о приоритете роста благосостояния человека, удовлетворения его растущих потребностей в соответствии с современными представлениями об условиях жизни. И среди основных источников роста благосостояния/общественной полезности (социально-экономической отдачи) непременно фигурируют капитал, земля (природные ресурсы), а также труд. Труд (точнее, человек – носитель навыков и умений) является и целью, и одним из основных источников роста благосостояния и отдачи от использования капитала.

Иными словами, рост благосостояния населения (отвлекаясь от международного разделения труда) при его же активном участии и обеспечивается.

Можно, конечно, пренебрегать ролью населения (умениями и трудовыми навыками) в процессе производства товаров и предоставления услуг и основной акцент делать на отдаче от вложенного капитала, а также на доступе к лучшим участкам земли и недр. Увы, такой подход, характерный для периода первоначального накопления капитала и промышленной индустриализации, ушел в прошлое. Не только из-за возрастающих требований к труду, но и все большей зависимости результатов труда как от знаний и навыков, так и от «внутреннего облика» человека, ими располагающего. Речь идет не только о мотивации к высокоэффективному и высокопроизводительному труду на конкретном рабочем месте, но и о той внутренней («пассионарной») энергии, характерной для народов в период их расцвета, когда они достигают «пика» общественно-экономической результативности. Посмотрим на современный Китай – его экономику движут не только и не столько «эффективные» менеджеры, сколько сильное внутреннее стремление жителей страны к лучшей, более благополучной (в материальном смысле) жизни.

Последствия пренебрежения «внутренним обликом» человека труда хорошо известны – это социальные потрясения и трансформации, свидетелями которых были жители России на протяжении новейшей истории, а в случае менее остром (но не менее болезненным) – утрата конкурентоспособности и неизбежный уход сначала с «экономической», а затем – и с «исторической» сцены.

Отмеченные соображения лежат в основе переосмысления роли человеческой деятельности в современной экономике. Авторы настоящего номера

солидарны в необходимости комплексного взгляда на проблему труда. Наша позиция состоит в том, что «механической» подмены понятий (вместо трудовых ресурсов – «человеческий капитал») недостаточно. Понятие «человеческий капитал» значительно шире и содержательнее, чем «труд» и «трудовые ресурсы» при традиционном подходе, присущем индустриальной экономике и нашедшем отражение в таблицах «Затраты – выпуск».

Именно поэтому, например, возникает необходимость развития и адаптации подобной методологии для межотраслевых оценок и сопоставлений. Как считают авторы номера (статья А.О. Баранова и Ю.М. Слепенковой), остро стоит проблема учета пропорций распределения валовой продукции экономики между конечным потреблением, накоплением и промежуточным потреблением. Переход к понятию «совокупное накопление» (которое включает и человеческий капитал) абсолютно меняет представления о потенциале развития российской экономики. С учетом далеко не самого «прогрессивного» возраста основного капитала, а также более чем скромных инвестиций в человеческий капитал на протяжении текущего столетия, ее перспективы видятся весьма непростыми. Это касается, прежде всего, возможности перехода на траекторию экономического роста, который позволил бы развиваться в русле современных общемировых тенденций.

О нарастающих проблемах свидетельствует и анализ отдачи от человеческого капитала (см. статью А.В. Корицкого). Автор отмечает: «Приходится с горечью констатировать, что расходы на образование в России заметно ниже аналогичных расходов в развитых странах в абсолютном выражении в расчете на одного учащегося. Более того, расходы на образование всех видов к доходам населения России в несколько раз ниже и отношения инвестиций в основной капитал к этим же доходам».

Это означает, что говорить о повороте социально-экономической политики в направлении роста человеческого капитала в России пока преждевременно. Скорее, здесь имеет место явление, характерное для социально-экономической политики в нашей стране, – декларативность и смена терминологии без изменения содержания. Тем более преждевременно говорить о результативности усилий по формированию иного облика работника, ориентированного на успешную и высокоэффективную деятельность в условиях турбулентного окружающего мира.

Макроэкономический анализ, свидетельствующий о невнимании к вопросам формирования и накопления человеческого капитала, подтверждается и «картинками с мест». Так, «кадровые процессы в легкой промышленности идут вразрез со стратегическими планами развития отрасли» (статья О.А. Колениковой). Доминирует «классическая затратная

экономика» – перемены идут стихийно, и их двигателем по-прежнему является дешевый труд. Ориентация на рост «человеческого капитала» и отдачу от него невозможна без внимания ко всем экономическим субъектам – от индивидуальных предпринимателей до крупных корпораций. Необходимость такого подхода отражает возросшую значимость отдельного человека и его внутреннего мотивационного «облика». К сожалению, индивид в реализуемых шагах и схемах «не виден».

Именно поэтому из многообразия потенциальных носителей человеческого капитала выпадают, например, люди с ограниченными физическими возможностями. Как отмечают наши авторы, «рынок труда инвалидов обладает высокой степенью неопределенности» (статья Л.М. Низовой и Е.Н. Сорокиной). Но ограничения в возможностях жизнедеятельности отнюдь не означают ограничений в творчестве и участии в созидательной деятельности. Россия имеет печальный опыт решения проблем инвалидов за счет предоставления фирмам, формально использующим их труд, колоссальных льгот и преференций по уплате налогов в 1990-е годы (следы которых «теряются в тумане»).

Среди основных причин не очень успешной замены парадигмы «труда» (трудовых ресурсов) парадигмой «человеческого капитала» – невнимание к деталям и примитивизация (вызванная пресловутой администрируемостью и однозначной измеримостью управленческих решений) явлений и процессов в современной экономике. Как отмечают А.А. Шилов и В.В. Потапенко, «необходим динамический взгляд». Это касается не только демографии, но и политики технического перевооружения, изменения структуры расходов населения и многих других не менее важных процессов в экономике и социальной сфере.

Без накопления человеческого капитала (образованного и мотивированного на конструктивные изменения человека – участника экономических процессов) на современном этапе нет и не может быть сколь-нибудь заметного экономического роста, необходимого для приемлемого в нынешних условиях уровня благосостояния. А благосостояние невозможно вне экономического развития и роста. Круг замкнулся. Как из него выйти? Есть стратегии и программы, но нет значимых результатов.

Наша позиция состоит в том, что их и не будет до тех пор, пока не удастся соединить цель и средства, переосмыслив роль человека – и созидателя, и цели экономических процессов и преобразований.

# Методологические проблемы анализа воспроизводства человеческого капитала в России

**А.О. БАРАНОВ**, доктор экономических наук. E-mail: baranov@ieie.nsc.ru  
**Ю.М. СЛЕПЕНКОВА**, Новосибирский государственный университет,  
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
Новосибирск. E-mail: juliaslepenkova@yandex.com

В статье анализируется категория «человеческий капитал», предлагается подход к моделированию воспроизводства человеческого капитала по аналогии с основным капиталом, дается отличная от традиционной трактовка распределения валового выпуска отраслей здравоохранения, образования и культуры между конечным потреблением, промежуточным потреблением и накоплением, предлагается расширенное понятие накопления с включением в него инвестиций в человеческий капитал.

*Ключевые слова:* человеческий капитал, пропорции формирования валового выпуска, экономика России

## **Категория «человеческий капитал»: история вопроса и современное понимание**

Идеи о том, что человек и его мастерство могут рассматриваться как капитал, высказывались еще в XVII-XIX вв., в работах Уильяма Петти, Адама Смита, Жана-Батиста Сея, Фридриха Листа, Иоганна фон Тюнена, Леона Вальраса, Ирвинга Фишера и других [1]. Изначально концепция человеческого капитала плохо воспринималась научным сообществом, поскольку казалось, что нельзя оценивать человека – объект высшего порядка – в денежном выражении, рассматривать его как предмет торга и капиталовложений. Капитал предполагает существование рынка, где его можно продать и купить, а в случае человеческого капитала такой рынок в отдельном от человека виде существовать не может (за исключением рабовладельческого).

Тем не менее идеи о человеческом капитале получили развитие в XX веке. Считается, что Т. Шульц первым сформулировал

и использовал понятие человеческого капитала в 1950-е гг. Под человеческим капиталом он понимал «приобретенные человеком ценностные личностные качества, которые могут быть усилены соответствующими вложениями» [2]. Т. Шульц обращает внимание на следующее: несмотря на то, что людям нужны полезные знания и навыки, совершенно неочевидно, что эти знания и навыки являются формой капитала. Он выделяет в понятии «человеческий капитал» два важных компонента: собственно «капитал» как источник будущих доходов и «человеческий» – как неотъемлемую часть человека. Капитал здесь определяется как некоторый тип определенных расходов, которые создают «производственные запасы», воплощенные в человеке, и могут быть использованы в будущем. Человеческий капитал в работах Т. Шульца трактуется как форма капитала, как воспроизводимое средство производства, а также как продукт инвестиций. Он отмечает, что место данной категории в экономической теории четко не определено.

Представители классической школы изначально рассматривали в качестве факторов производства землю как нечто данное природой, труд в качестве «рабочих без капитала» и капитал как нечто воспроизводимое, выраженное в материальной форме. Более поздние классики выделяли преимущественно два фактора производства: труд и капитал, причисляя землю к капиталу (как усовершенствованный человеком и в то же время не играющий существенной роли в современной экономике). И в классической, и в неоклассической теории не принималась во внимание «капитальная часть» труда как фактора производства [3].

Нет места человеческому капиталу и в марксистской политической экономии, поскольку здесь понятие капитала ограничено понятием его материального воплощения. В целом капитал в марксистской теории рассматривался как самовозрастающая стоимость, что не всегда вписывается в понятие человеческого капитала. Тем не менее Маркс, анализируя процесс капиталистического производства, рассматривает всю рабочую силу как простую, затраты на обучение которой ничтожны. При этом он учитывает возможность и необходимость развития рабочей силы посредством обучения, что, в свою очередь, требует более высоких издержек, различающихся для разного уровня



квалификации рабочих. Простая рабочая сила может быть развита в специфическую, если обеспечить определенный уровень образования, воспитания и т.п. Естественно, в таком случае вырастет и ее стоимость, но только квалифицированная рабочая сила может проявляться в сложном труде [4]. К. Маркс также рассуждает о том, что искусство рабочего, степень развития труда накапливаются, причем накопление представляет собой не простой кумулятивный процесс, а ассимиляцию, при которой накопленное «искусство рабочего» постоянно преобразовывается и развивается.

Т. Шульц отмечал, что понимание концепции трудовых ресурсов уже во времена классической экономической теории было устаревшим. Социально-экономическое развитие общества привело к тому, что рабочие стали капиталистами, но не через приобретение прав собственности, например, на средства производства или акции предприятия, а посредством получения знаний и навыков, имеющих экономическую ценность. Т. Шульц также обращает внимание на то, что концепция всеобъемлющего капитала не нова, ее ввел еще Ирвинг Фишер в 1896 г. в работе «Что такое капитал?». В его концепцию входил и человеческий капитал. Однако такая теория не была принята экономическим сообществом, подверглась критике (в том числе А. Маршаллом, посчитавшим понятие «человеческий капитал» нереалистичным ввиду того, что, по его мнению, к капиталу следует относить только те богатства, которые могут быть проданы и куплены на рынке) и не получила развития.

Критика концепции человеческого капитала опиралась на его основополагающую особенность: неотделимость от человека. Т. Шульц считает, что понятие «человеческий капитал» не тождественно понятиям «рабочая сила» и «трудо-вые/человеческие ресурсы»; впрочем, частично эти понятия пересекаются. Так, человеческий капитал в какой-то степени учитывается в трудовых ресурсах, когда после первичной оценки количества работающих и трудоспособных людей их делят на группы в соответствии со стандартными демографическими характеристиками, чаще всего включающими среди прочего и уровень образования.

Такой дифференцированный подход, безусловно, помогает более точно описывать и анализировать экономику (по сравнению

с классическим, оперирующим только количеством рабочих), однако не позволяет учесть разницу в качестве трудовых ресурсов в полном объеме, притом, что это качество непосредственно влияет на производительность труда [3]. Т. Шульц различал виды человеческого капитала в зависимости от инвестиций в него (инвестиции в образование, здравоохранение и т.д.). Кроме того, он рассчитал размеры совокупного человеческого капитала США посредством перемножения стоимости года обучения каждого уровня на число человеко-лет образования, накопленных населением за исследуемый период (1960-е гг.). Вместе со своими учениками он доказал, что в течение длительного времени американская экономика получала от человеческого капитала более высокий доход, чем от вещественного [5. С. 37].

Т. Шульц предлагает использовать для анализа человеческого капитала анализ соответствующих инвестиций. К расходам на человеческий капитал Шульц относит прямые расходы на образование (в том числе начальное, среднее, высшее, различные тренинги и т.п.), здравоохранение и внутреннюю миграцию населения (в поисках лучших возможностей для работы). Он также обращает внимание на вопросы разграничения расходов на потребление и инвестиций в человеческий капитал. Так, он выделяет:

– чистые расходы на потребление – те, что идут полностью на удовлетворение потребностей и не приводят к повышению квалификации, приобретению новых навыков и т.п.;

– чистые инвестиции – расходы только на повышение квалификации, приобретение навыков и т.п., не удовлетворяющие потребности, лежащие в основе потребления;

– расходы, идущие на обе цели.

Сложность заключается в том, что многие расходы на человеческий капитал как раз относятся к третьей группе.

Другой американский экономист, Г. Беккер, существенно развил концепцию человеческого капитала, разработав основы этой теории для микроуровня. В том числе он рассматривал вопросы перехода от индивидуального человеческого капитала к человеческому капиталу организации, предприятия.

Так же как и Т. Шульц Г. Беккер предлагает анализировать человеческий капитал с помощью инвестиций. Человеческим капиталом он считал имеющийся у каждого запас знаний, навыков,

мотиваций. При этом инвестиции в человеческий капитал могут приносить отдачу и самому инвестору, и работнику, и любой компании, в которой он будет занят. В зависимости от этого возможны разные схемы финансирования инвестиций в человеческий капитал.

Человеческий капитал аналогичен физическому, так как он также является благом длительного пользования, требует расходов на ремонт и содержание, подвержен амортизации, может устаревать раньше непосредственного физического износа. Однако есть и отличия: человеческий капитал может приносить как денежный, так и неденежный доход, кроме того, он неотделим от личности своего носителя. Поэтому цены на него не существуют, есть только стоимость своего рода «аренды» – заработная плата.

Кроме того, так как процесс инвестирования может быть довольно долгим, некоторое время индивид (например, при обучении) будет нести только расходы и не будет получать никаких доходов. Поэтому, по мнению Г. Беккера, важно при анализе человеческого капитала учитывать издержки упущенных возможностей, то есть упущенные выгоды от потраченного времени на накопление человеческого капитала [6]. По аналогии с инвестициями в основной капитал и эффектом от его использования в виде положительных финансовых потоков Г. Беккер в своих исследованиях дисконтировал затраты на человеческий капитал и эффект от их использования.

За работы по теории человеческого капитала Г. Беккер в 1992 г. получил Нобелевскую премию по экономике. Примерно с этого времени возрос интерес к данной теме и у отечественных экономистов. Был опубликован ряд работ, посвященных исследованию человеческого капитала, в том числе и в России, его значимости для современной экономики [1]. Правда, идеи человеческого капитала в СССР и России изначально развивались в контексте понятий «рабочая сила», «трудовые ресурсы», «трудовой потенциал». Самостоятельное развитие они получили только с 1990-х годов.

Отметим также, что категория «человеческий капитал» получила признание международных организаций. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет человеческий капитал как знания, навыки, компетенции

и отличительные черты, воплощенные в индивидах, которые способствуют созданию личностного, социального и экономического благополучия [7].

Среди отечественных экономистов отметим работу Г. А. Хмелевой, которая объединяет подходы к определению человеческого капитала в четыре группы [5. С. 41–42]:

- человеческий капитал как результат инвестиций (сторонники такого подхода – Т. Шульц, Г. Беккер и др.);
- как запас навыков, умений, способностей, который может приносить доход (Э. Долан, Д. Линдсей и др.);
- как совокупность активов (Х. Ксенофонтова);
- как фактор производства (Ю. Корчагин, Д. Тимчишин и др.).

Кратко поясним некоторые особенности данных подходов. Инвестиционный берет свое начало от работ Шульца и Беккера и является наиболее распространенным в настоящее время. Рассмотрение человеческого капитала как запаса тесно связано с инвестиционным подходом, однако с тем дополнением, что доход от него можно получать только при накоплении некоторого запаса капитала на уровне, требуемом рынком. Человеческий капитал в качестве актива трактуется как совокупность интеллектуальных, психофизиологических, мотивационных активов человека, сформированных в результате инвестиций в него и влияющих на результаты его производственной деятельности, условия и образ жизни [8. С. 12]. Наконец, человеческий капитал рассматривается в качестве современного фактора производства ввиду его важности для процесса воспроизводства. Отмечается, что формируется данный фактор за счет соответствующих инвестиций в образование, здравоохранение, культуру и т.п. [5. С. 42–44].

В работе Т. В. Касаевой человеческий капитал рассматривается как динамичный процесс. Он противопоставляется трактовке человеческого капитала как запаса и представлен как некоторая система, включающая подсистемы образования, здоровья, социокультурную и информационную [9].

Несколько иной подход к пониманию человеческого капитала дан в работах А. В. Корицкого. Он отмечает, что в современной теории в человеческом факторе выделяются три основных элемента, характеризующих труд в целом и человеческий капитал

в частности – человеческий капитал, которому соответствует доход на этот капитал, природные способности, которым соответствует рента на эти способности, и чистый труд [10]. Тем самым А. В. Корицкий обращает внимание на то важное обстоятельство, что качество человеческого капитала каждого индивидуума, при одних и тех же инвестициях, может быть разным и зависит от индивидуальных природных способностей человека.

В движении человеческого капитала можно выделить два периода: формирования базы человеческого капитала (т.е. инвестиционный) и активной трудовой деятельности, когда человеческий капитал участвует в процессе производства и потребляется.

Подводя итоги анализу различных взглядов на человеческий капитал, необходимо отметить, что, по мнению некоторых авторов (например, Cohen, Soto, Ciccone, Peri, Klenow, Heckman и др.), влияние человеческого капитала на показатели экономического развития преувеличено [5. С. 23].

На основании вышеизложенного сформулируем определение человеческого капитала, которое представляется нам наиболее удачным. *Под человеческим капиталом мы понимаем совокупность знаний, навыков, способностей людей, формирующихся в результате инвестиций в образование, здравоохранение и культуру.*

### **Воспроизводство человеческого капитала и пропорции формирования валового выпуска экономики**

Начиная с работ Т. Шульца и Г. Беккера, было показано, что в человеческий капитал осуществляются инвестиции, которые длятся многие годы. По их завершении начинается использование человеческого капитала, также продолжающееся многие годы (рабочий период жизни индивидуума). Затем работник выходит на пенсию.

Если отвлечься от духовной составляющей каждой личности, то очевидна определенная аналогия воспроизводства человеческого и основного капитала. В обоих случаях имеют место инвестиции, ввод в действие капитала, когда обученные, воспитанные и здоровые (результат вложений в образование, здравоохранение

и культурную сферу) работники начинают производственную деятельность, и выбытие капитала, когда работники выходят на пенсию [11]. Наконец, по мере использования человеческий капитал амортизируется физически и морально из-за физического старения и устаревания полученных знаний. И в том и в другом случаях имеет место инвестиционный лаг, поскольку отдача инвестиций начинается с определенным запаздыванием.

Следовательно, при моделировании воспроизводства человеческого капитала можно использовать категории и соответствующие показатели, аналогичные инвестициям в основной капитал, вводу в действие основного капитала, его выбытию и норме амортизации. Именно эта идея заложена в основу построения динамической межотраслевой модели (ДММ) с блоком человеческого капитала [12].

Однако если при математическом описании такой модели не возникает серьезных проблем, то при ее информационном наполнении появляются вопросы, которые затрагивают базовые понятия теории воспроизводства продукта общества.

Прежде всего, отметим, что при расширении понятия «капитал» за счет включения в него человеческого капитала возникает вопрос о пересмотре состава фондосоздающих отраслей. В российской экономической литературе под фондосоздающими понимаются отрасли машиностроения и строительства, производящие основные фонды (основной капитал) – машины, оборудование, передаточные устройства, здания и сооружения.

Введение человеческого капитала в качестве объекта экономического моделирования в ДММ приводит к тому, что круг фондосоздающих отраслей расширяется. Виды экономической деятельности «Здравоохранение», «Образование», «Культура» также становятся фондосоздающими, обеспечивающими воспроизводство специфического – человеческого – капитала.

Поскольку затраты на воспроизводство человеческого капитала обеспечивают его накопление и возмещение выбытия, постольку продукция формирующих его видов экономической деятельности переходит из состава расходов на конечное потребление домашних хозяйства и государства в состав накопления. При этом продукция видов экономической деятельности «Здравоохранение», «Образование», «Культура», оплачиваемая по текущим счетам фирм (промежуточное потребление), также формирует человеческий

капитал, но за счет не домашних хозяйств и государства, а компаний. Поэтому она, по нашему мнению, также должна быть отнесена к накоплению.

Считаем необходимым специально отметить, что в мировой экономической литературе достаточно давно изучается влияние на экономический рост не только затрат на образование, но и расходов на здравоохранение [13, 14, 15, 16], а также воздействие на экономическое развитие уровня культуры и затрат на нее [17]. *Отличие нашего подхода состоит в том, что мы считаем необходимым относить затраты на развитие этих отраслей к накоплению.*

В результате переосмысления роли видов экономической деятельности, формирующих человеческий капитал, в процессе воспроизводства продукта общества меняются пропорции распределения валового выпуска экономики между конечным потреблением, накоплением и промежуточным потреблением. Часть продукции, которая в настоящее время относится статистикой к конечному потреблению, перераспределяется в пользу накопления. Это выпуск видов экономической деятельности «Здравоохранение», «Образование», «Культура», который потреблялся домашними хозяйствами и оплачивался как ими самими, так и за счет государства и некоммерческих организаций. В терминах таблиц «Затраты – выпуск» это расходы государственного управления на индивидуальные товары и услуги, а также на коллективные услуги, расходы некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства. То же самое можно сказать о продукции «Здравоохранения», «Образования», «Культуры», формирующих человеческий капитал, которая в настоящее время относится статистикой к промежуточному потреблению. В состав промежуточного потребления она относится только потому, что оплачивается фирмами. По существу же своего предназначения она, по нашему мнению, также должна быть отнесена к накоплению, поскольку обеспечивает воспроизводство человеческого капитала.

Перераспределение выпуска «Здравоохранения», «Образования», «Культуры» из промежуточного и конечного потребления в пользу валового накопления изменяет пропорции между составными элементами валового выпуска. Наиболее значительно уменьшается доля конечного потребления – с 37,7% до 32,5%

от произведенного валового выпуска. Доля промежуточного потребления в валовом выпуске снижается незначительно – с 47,8% до 47,4%, так как суммарно в формирующих человеческий капитал видах экономической деятельности оно занимает лишь 9%. Доля валового накопления, включающего накопление человеческого капитала, существенно увеличивается по сравнению с его традиционным пониманием – с 12,7% до 18,4%, или примерно на треть (табл. 1).

Таблица 1. Пропорции валового выпуска экономики России в 2015 г.

Показатель	Валовой выпуск произведенный – всего	Промежуточное потребление	Конечное потребление	Валовое накопление	Сальдо экспорта
Данные национальных счетов, млрд руб.	144 739,6	69 242,0	54 498,7	18 453,4	2 545,6
Структура, %	100,0	47,8	37,7	12,7	1,8
Расчетные данные с выделением человеческого капитала, млрд руб.	144 739,6	68 534,3	46 976,8	26 682,9	2 545,6
Структура, %	100,0	47,4	32,5	18,4	1,8

Источники: [18. С. 22–25], расчеты авторов.

Подводя итоги нашего анализа, отметим, что взгляд на «Здравоохранение», «Образование», «Культуру» как на отрасли, обеспечивающие воспроизводство человеческого капитала, приводит к переосмыслению понятия «накопление» на макроэкономическом уровне. Интуитивное понимание того, что «люди решают все», подводит к осознанию факта, что *главным накоплением в обществе являются инвестиции в человеческий капитал*. Без людей, их знаний и опыта все основные фонды окажутся бесполезной грудой железа, машин, камней, труб и т.д.\* Затраты на образование, культуру, здоровье населения – это не текущее потребление, а формирование задела на будущее. При

---

\*Интересен в этом отношении опыт ЮАР. После прихода к власти в этой стране представителей черного большинства произошла массовая эмиграция квалифицированных врачей в другие страны. В итоге прекрасное медицинское оборудование, имевшееся в больницах этой страны, некому было использовать. В результате было принято решение о привлечении к работе квалифицированных врачей из стран Восточной Европы и Азии, то есть был ввезен человеческий капитал, после чего стало возможным эффективное использование медицинского оборудования (основного капитала).



сокращении доли затрат на эти цели в ВВП подрываются основы развития общества в перспективе. При увеличении части ВВП, направляемой на эти цели, открываются лучшие перспективы экономического роста и, в конечном итоге, увеличения благосостояния людей. Поэтому при определении общей величины накопления в экономике необходимо включать в него затраты на обучение, воспитание и поддержание здоровья людей, которые в решающей степени предопределяют динамику экономического развития в будущем.

В связи с вышесказанным представляется целесообразным на макроуровне при исчислении величины накопления в статистике определять ее двумя способами. Первый – традиционный – включает в накопление затраты на воспроизводство основного капитала и на прирост запасов материальных оборотных фондов. Второй должен состоять в расчете накопления традиционным методом плюс все затраты общества на образование, культуру и здравоохранение, то есть затраты на накопление человеческого капитала. По нашему мнению, второй подход к определению накопления позволит более точно отделить затраты общества на текущее потребление и его расходы на перспективу. Соответственно, полезным было бы исчисление нормы накопления ВВП двумя способами. Первый – отношение традиционно понимаемого накопления к ВВП, второй – отношение расширенной величины накопления, включающей накопление человеческого капитала, к ВВП.

Данные таблицы 2 показывают полезность расширенного понимания накопления. Если по уровню традиционно понимаемого накопления в ВВП (21,1%) в 2013 г. экономика России была вполне сопоставима с США (19,8%), Германией (19,5%) и Бразилией (21,7%), то с учетом затрат на накопление человеческого капитала картина становится намного менее оптимистичной. Доля совокупного накопления в ВВП с учетом затрат на образование и здравоохранение в России составляла 30,2%, тогда как во всех ведущих странах мира этот показатель колебался от 42,8% (Германия) до 57% (Китай). Особенно разительно отличие по доле совокупного накопления в ВВП (в 1,5 раза) по сравнению с Бразилией – страной с сопоставимыми с Россией уровнем развития и численностью населения.

Таблица 2. Доля накопления в традиционном понимании и накопления с учетом расходов на человеческий капитал в ВВП некоторых ведущих стран мира в 2013 г.

Страна	ВВП	Накопление основного капитала и прирост запасов	Расходы на образование и здравоохранение	Доля расходов на человеческий капитал в ВВП, %	Отношение накопления к ВВП, %	Отношение накопления и расходов на человеческий капитал к ВВП, %
	1	2	3	4 (3/1)	5 (2/1)	6 (4+5)
США, млрд долл.	16691,5	3298,6	5271,2	31,6	19,8	51,3
Китай, млрд юаней	58973,7	27417,7	6203,4	10,5	46,5	57,0
Россия, млрд руб.	71016,7	15006,4	6421,8	9,0	21,1	30,2
Германия, млрд долл.	3752,5	732,2	874	23,3	19,5	42,8
Бразилия, млрд долл.	2472,8	536,4	586,5	23,7	21,7	45,4

**Примечание:** в качестве расходов на человеческий капитал учтены затраты на образование и здравоохранение без учета расходов на культуру.

**Источники:** [19–23], расчеты авторов.

Авторы надеются, что высказанные в данной публикации предложения вызовут интерес у специалистов в области экономической теории и макроэкономической статистики.

## Литература

1. Добрынин А.И., Дятлов С.А., Цыренова Е.Д. Человеческий капитал в транзитивной экономике: формирование, оценка, эффективность использования. – СПб: Наука, 1999. – 309 с.
2. Schultz T. Investment in Human Capital // The American Economic Review. – 1961. – Vol. 1. – № 51. – P. 1–17.
3. Schultz T. W. Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities // In: Economic Research: Retrospect and Prospect, Volume 6, Human Resources / Ed. by Schultz T. W. NBER, 1972. – P. 1–84.
4. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии Т. 1. – М.: Политиздат, 1983.
5. Хмелева Г. А. Человеческий капитал как условие формирования инновационной экономики региона. – Самара: САГМУ, 2012. – 170 с.
6. Becker G. S. Investment in Human Capital: Effects on Earnings // In: Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education / Ed. by Becker G. S. NBER, 1975. – P. 13–44.
7. OECD The well-being of nations: the role of human and social capital. – Paris: OECD, 2001.

8. *Ксенофонтowa X. З.* Научные взгляды на развитие человеческого капитала // Вестник Воронежского гос. ун-та. Серия: Экономика и управление. – 2010. – № 1. – С. 9–14.
9. *Касаева Т. В.* Расширительная трактовка структуры человеческого капитала // Terra Economicus. – 2013. – Т. 11. – № 2. – Ч. 2. – С. 21–27.
10. *Корицкий А. В.* Человеческий капитал как фактор экономического роста регионов России. – Новосибирск: Сибирский ун-т потребительской кооперации, 2010.
11. *Гагарина Г. Ю.* Роль человеческого и социального капиталов в обеспечении конкурентоспособности российских регионов // Территория и планирование. – 2012. – № 5 (41).
12. *Баранов А. О., Павлов В. Н., Слепенкова Ю. М.* Разработка динамической межотраслевой модели с блоком человеческого капитала // Мир экономики и управления. – 2017. – Т. 17. – № 1. – С. 14–25.
13. *Mushkin S.* Health as an investment // Journal of Political Economy. – 1962. – Vol. 70. – P. 129–138.
14. *Strauss J., Thomas D.* Health, nutrition and economic development // Journal of Economic Literature. – 1998. – Vol. 36. – № 2. – P. 766–817.
15. *Howitt P.* Health, human capital and economic growth: a Schumpeterian perspective // Health and economic growth: Findings and policy implications / Ed. By G. Lopez-Casasnovas and others. – Cambridge, London: MIT press, 2005. – P. 19–40.
16. *Tagaeva T. O., Kazantseva L. K.* Public Health and Medical Care in Russia: Status and Problems // International Journal of Economic Research. – 2017. – Vol. 14. – № 7. – P. 165–177. URL: <http://serialsjournals.com/serialjournalmanager/pdf/1495188248.pdf> (дата обращения: 11.01.2018).
17. *Guiso L., Sapienza P., Zingales L.* Does Culture Affect Economic Outcomes? // Journal of Economic Perspectives. – 2006. – Vol. 20. – № 2. – P. 23–48.
18. Национальные счета России в 2011–2016 гг. Стат. сб. Росстат. – М., 2017. – 263 с.
19. URL: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>. China Statistical Yearbook – 2016 (дата обращения: 11.01.2018).
20. World Development Indicators (The World Bank). URL: [http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx? Code=NY.GDP.MKTP.CD&id=1ff4a498&report\\_name=Popular-Indicators&populartype=series&ispopular=y](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx? Code=NY.GDP.MKTP.CD&id=1ff4a498&report_name=Popular-Indicators&populartype=series&ispopular=y) (Gross Domestic Product, Gross capital formation, Government expenditure on education, total (% of GDP)) (дата обращения: 11.01.2018).
21. Private Educational Spending URL: <https://data.oecd.org/eduresource/private-spending-on-education.htm#indicator-chart> (дата обращения: 11.01.2018).
22. Данные об исполнении консолидированного бюджета [Эл. ресурс]. Министерство финансов РФ: [сайт]. URL: <http://minfin.ru/ru/statistics/consbud/execute/> (дата обращения: 11.01.2018).
23. Федеральная служба государственной статистики: [сайт]. URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru) (дата обращения: 11.01.2018).

# Рынок труда и качество человеческого капитала

**А.А. ШИРОВ**, доктор экономических наук, заместитель директора Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. E-mail: schir@ecfor.ru

**В.В. ПОТАПЕНКО**, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва. E-mail: vadimpotap@mail.ru

В статье анализируются основные характеристики человеческого капитала в России. Рассматриваются ключевые направления взаимодействия человеческого капитала и экономики: демография, квалификационная структура, уровень жизни. Констатируется, что Россия пока значительно отстает по характеристикам развития человеческого капитала от наиболее развитых стран. Одновременно с этим показан имеющийся потенциал сокращения такого отставания в рамках конструктивных сценариев развития российской экономики

*Ключевые слова:* человеческий капитал, демография, уровень жизни, экономическая политика, рынок труда

Человеческий капитал – один из ключевых элементов национального богатства. Его количественная оценка длительное время находится в фокусе внимания экономистов. Тем не менее в официальной статистике общепризнанных обобщающих количественных характеристик национального благосостояния в целом и человеческого капитала в частности не существует. Попытки обосновать жесткую связь между качеством человеческого капитала и уровнем оплаты труда или образования (начиная с работ родоначальников теории человеческого капитала в Чикагской школе Т. Шульца [1] и Г. Беккера [2]), на наш взгляд, пока не привели к существенным результатам, и исследования в этой области продолжают, прежде всего, на качественном уровне.

## Человеческий капитал и занятость

Ключевое направление воздействия человеческого капитала на экономику – занятость населения. Влияние использования трудовых ресурсов на динамические и структурные характеристики развития экономики в наибольшей степени отражают качественный вклад человеческого капитала в экономическое развитие.

Рассмотрим основные каналы такого влияния:

1) *демографический*, через параметры рождаемости и смертности создает ограничения для развития трудоемких производств,

формирует требования к миграционной политике, расходам на здравоохранение, пенсионной системе;

2) *образовательный*, через квалификацию трудовых ресурсов влияет на возможность развития высокотехнологичных производств, формирует структурные дисбалансы на рынке труда;

3) *мотивационный*, уровень оплаты труда создает условия для структурных перетоков на рынке труда, способствует росту его производительности.

В той или иной мере все эти направления дают возможность получать количественные оценки и на их основе рассчитывать интегральные показатели человеческого капитала [3]. Но, несмотря на множество работ, посвященных вкладу человеческого капитала в экономическую динамику (см., например [4, 5]), в профессиональной среде так и не был выработан общепризнанный подход к оценке качества человеческого капитала.

В самом общем виде можно говорить о том, что в странах с ухудшающимися демографическими условиями требования к вложениям в основной производственный капитал возрастают, а возможности развития трудоемких производств сокращаются (с поправкой на возможность привлечения мигрантов). Фактически замещение труда капиталом становится в данных условиях наиболее рациональной стратегией, особенно если страна может себе позволить значительные вложения в исследования и разработки. Тогда замещение труда осуществляется через вынос наиболее трудоемких производств в третьи страны и механизм технологической ренты.

Однако существуют и другие возможности маневрирования в условиях демографических ограничений. Например, если страна нуждается в массовом расширении объемов производственного и непромышленного строительства, она может проводить трудосберегающую политику через замещение собственного человеческого капитала массовым дешевым трудом мигрантов. В условиях глобализации такое замещение носит масштабный характер. При этом собственные высококачественные трудовые ресурсы замещают трудовые позиции в широком сегменте секторов второго уровня (строительство, торговля, сфера услуг), обеспечивающих деятельность качественной части экономики. В целом это соответствует принципам функционирования многоуровневой экономики, сформулированным Ю. В. Яременко [6].

Но с точки зрения развития человеческого капитала конкретной страны интенсивное использование «заимствованных» трудовых ресурсов ведет к постепенному размыванию качества человеческого капитала и создает риски нарастания неравенства и социальной напряженности. В связи с этим при разработке долгосрочной стратегии развития российской экономики необходимо очень тщательно подходить к анализу реальных демографических ограничений и их влияния на динамику и структуру занятости.

Существенный недостаток части аналитических работ в области человеческого капитала – статическое рассмотрение процессов, которое позволяет сделать вывод о наличии демографических ограничений (наиболее острые из них – формирование пенсионной системы и рынка труда). В то же время динамический взгляд на развитие ситуации в области демографии и трудовых ресурсов переводит эти «тяжелейшие» ограничения в область мифов.

### **Демографический компонент человеческого капитала**

На наш взгляд, масштаб воздействия негативных демографических тенденций на экономическую динамику существенно переоценивается. Прежде всего, речь идет о динамике уровня смертности и определяющих ее факторах. Анализ динамики смертности может быть выполнен на основе подробного рассмотрения интегрального показателя – ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) при рождении, не зависящего от возрастной структуры населения. Это соображение справедливо для анализа смертности в любой популяции, однако в российском случае оно дополнительно усиливается за счет повторяющихся демографических волн. Поэтому простое рассмотрение показателей, зависящих от возрастной структуры населения, может привести к ошибочным выводам.

К значимым особенностям анализа ОПЖ при рождении относится возможность декомпозиции изменений этого показателя по возрастным группам и причинам смерти (алгоритм описан в работах [7,8]), что крайне важно при одновременном рассмотрении человеческого капитала и демографических показателей.

Во-первых, сокращение уровня смертности от некоторых причин – следствие изменения поведенческих установок и образа жизни значительной части населения, которые коррелируют с вложениями в человеческий капитал. Во-вторых, снижению уровня смертности, как правило, способствуют увеличение размера или повышение эффективности расходов на образование и здравоохранение, которые являются непосредственными вложениями в человеческий капитал. В-третьих, увеличение численности населения вследствие снижения уровня смертности и улучшение состояния здоровья людей сами по себе демонстрируют рост уровня человеческого капитала.

ОПЖ при рождении в России, равная в 2016 г. 66,5 годам у мужчин и 77,1 года у женщин, с 2005 г. выросла на 7,7 года у мужчин и 4,7 года у женщин. Несколько лет назад этот показатель у обоих полов превысил исторические максимумы (середина 1960-х гг. и 1980-х гг.). Однако быстрое снижение уровня смертности за последнее десятилетие в значительной мере является следствием стагнации этого показателя в конце 1960-х гг. – начале 1980-х гг. и резкого сокращения в течение 1990-х гг. Несмотря на положительные тенденции последних лет, *уровень смертности в России остается крайне высоким, и его сокращение может обеспечить наибольший вклад в повышение качества человеческого капитала.*

В таблице 1 представлена декомпозиция прироста ОПЖ при рождении в России в 2005–2016 гг. по возрастным группам и укрупненным причинам смерти в разрезе Международного классификатора болезней МКБ-10<sup>1</sup>. Важно, что снижение уровня смертности у мужчин происходило прежде всего за счет населения трудоспособных возрастов: вклад возрастной группы 20–59 лет составил 4,92 года, то есть оно непосредственно влияло на качество человеческого капитала. У женщин уровень смертности снизился в первую очередь за счет пожилых возрастов (вклад – 2,32 года), во вторую – за счет трудоспособных (1,82 года).

---

<sup>1</sup>Пример интерпретации представленных в табл. 1 значений: вклад, к примеру, «болезней системы кровообращения» у мужчин в возрасте 40–59 лет равен 1,21 года; следовательно, если бы в 2005 г. возрастные коэффициенты смертности мужчин, умирающих по этой причине, были равны зафиксированным в 2016 г. значениям, то в 2005 г. ОПЖ при рождении у мужчин была бы на 1,21 года выше фактической.

**Таблица 1. Декомпозиция различий в ожидаемой продолжительности жизни при рождении в России в 2016 г. по сравнению с 2005 г. в разрезе укрупненных причин смерти МКБ-10 и возрастных групп, лет**

<b>Мужчины</b>	<b>Всего</b>	<b>0</b>	<b>1–9</b>	<b>10–19</b>	<b>20–39</b>	<b>40–59</b>	<b>60–79</b>	<b>80 и старше</b>
Всего	7,69	0,35	0,16	0,20	1,96	2,97	1,71	0,34
Некоторые инфекционные и паразитарные болезни	0,26	0,02	0,01	0,00	0,11	0,11	0,01	0,00
Новообразования	0,70	0,00	0,01	0,01	0,04	0,30	0,31	0,03
Болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
Болезни системы кровообращения	2,83	0,00	0,00	0,01	0,0	1,21	1,05	0,26
Болезни органов дыхания	0,40	0,03	0,01	0,00	0,07	0,18	0,10	0,01
Болезни органов пищеварения	0,35	0,00	0,00	0,00	0,10	0,18	0,06	0,01
Болезни нервной системы	0,12	0,01	0,01	0,01	0,03	0,05	0,01	0,00
Внешние причины заболеваемости и смертности	2,27	0,02	0,08	0,15	1,14	0,75	0,12	0,1
Другие причины смерти	0,3	0,27	0,03	0,01	0,15	0,8	0,05	0,03
<b>Женщины</b>	<b>Всего</b>	<b>0</b>	<b>1–9</b>	<b>10–19</b>	<b>20–39</b>	<b>40–59</b>	<b>60–79</b>	<b>80 и старше</b>
Всего	4,65	0,29	0,14	0,09	0,55	1,26	1,73	0,58
Некоторые инфекционные и паразитарные болезни	0,09	0,01	0,01	0,00	0,04	0,03	0,01	0,00
Новообразования	0,65	0,00	0,01	0,01	0,05	0,26	0,28	0,03
Болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ	0,04	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,00
Болезни системы кровообращения	2,26	0,00	0,00	0,00	0,09	0,51	1,19	0,46
Болезни органов дыхания	0,16	0,02	0,01	0,00	0,02	0,05	0,04	0,01
Болезни органов пищеварения	0,24	0,00	0,00	0,00	0,05	0,12	0,06	0,01
Болезни нервной системы	0,07	0,01	0,01	0,00	0,01	0,02	0,01	0,00
Внешние причины заболеваемости и смертности	0,66	0,02	0,06	0,06	0,24	0,20	0,07	0,01
Другие причины смерти	0,49	0,22	0,03	0,01	0,05	0,07	0,05	0,06

**Источник:** расчеты авторов по данным Российской базы данных по рождаемости и смертности Центра демографических исследований РЭШ [9].



Рассмотрение причин смерти показывает, что наибольший вклад в рост ОПЖ при рождении у мужчин в 2005–2016 гг. внесло снижение смертности от «болезней органов кровообращения» (вклад – 2,83 года) и «внешних причин заболеваемости и смертности» (2,27 года). У женщин также наибольший вклад внесли «болезни органов кровообращения» (вклад – 2,26 года), «внешние причины заболеваемости и смертности» (0,66 года) и «новообразования» (0,65 года).

Базой для оценки перспективной динамики уровня смертности могут служить межстрановые сопоставления. Сравним различия в ОПЖ при рождении по возрастным группам и причинам смерти в Польше (2014 г.) и России (2015 г.). Польша выбрана в качестве базы сравнения потому, что это крупная страна, которая в 1990-е гг. прошла через рыночные трансформации, а ее среднедушевой ВВП по паритету покупательной способности сопоставим с российским. Тем не менее ОПЖ при рождении в Польше намного выше, чем в России: у мужчин – на 7,8 года, у женщин – на 4,7 года [9,10].

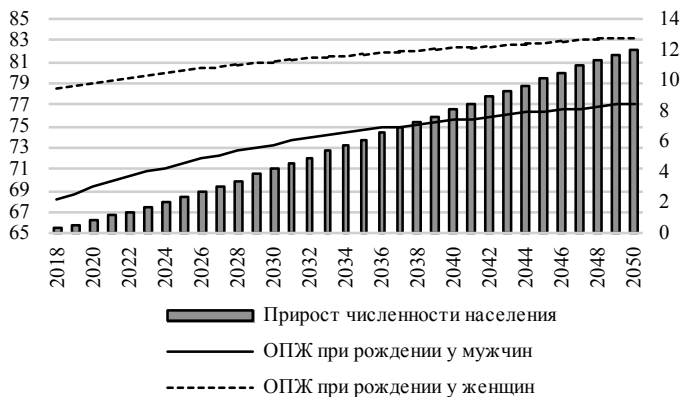
Декомпозиция различий в ОПЖ по возрастным группам показывает, что различия в ОПЖ при рождении между двумя странами прежде всего объясняются более высоким уровнем смертности населения трудоспособных возрастов. При этом огромный разрыв в ОПЖ при рождении у мужчин в наибольшей степени определяется «внешними причинами заболеваемости и смертности» (вклад – 3,54 года!), самые значительные из которых – различные виды отравлений (прежде всего алкоголем), травмы разного вида, убийства, самоубийства и дорожно-транспортные происшествия. Также в России крайне велика, по сравнению с Польшей, смертность мужчин от «болезней системы кровообращения» (вклад – 2,0 года). Различия в ОПЖ при рождении у женщин между Россией и Польшей объясняются главным образом «болезнями системы кровообращения» (вклад – 2,15 года) и «внешними причинами заболеваемости и смертности» (1,34 года).

Столь значительное отставание России от стран со схожим уровнем социально-экономического развития<sup>2</sup> говорит

---

<sup>2</sup> Польша – не единственный пример. Россия отстает по ОПЖ при рождении и от некоторых других стран Восточной Европы.

не только о тяжелой ситуации со смертностью, но и о наличии резерва для относительно быстрого ее сокращения. Если, предположим, до 2035 г. ОПЖ при рождении будет возрастать в соответствии с высоким сценарием долгосрочного прогноза Росстата, а именно: у мужчин она увеличится до 74,6 года (рост на 8,1 года по сравнению с 2016 г.), у женщин – до 81,7 года (рост на 4,7 года), то при прочих равных условиях (сохранение уровня рождаемости 2016 г. и нулевой миграционный прирост) численность населения России в 2035 г. окажется на 6,1 млн чел. выше, чем при сохранении текущего уровня смертности (рис. 1). Если к 2050 г. ОПЖ при рождении у мужчин повысится до 77,1 года, а у женщин – до 83,3 года, дополнительный прирост численности населения страны составит 12,1 млн чел.



**Источник рис. 1, 2:** расчеты авторов по данным Росстата.

*Рис. 1.* Прирост численности населения (правая шкала, млн чел.) по сравнению с инерционным сценарием за счет роста ОПЖ при рождении (левая шкала, лет) в 2018–2050 гг.

При анализе изменений демографической нагрузки на экономику довольно часто акцент делается на динамику численности населения в трудоспособном возрасте. Однако, на наш взгляд, этот показатель и его соотношение с другими категориями населения – далеко не лучший индикатор уровня демографической нагрузки, более адекватно использовать прогнозируемую

численность занятых и рассчитанные на ее основе относительные показатели<sup>3</sup>.

По нашим прогнозам, соотношение численности иждивенцев (население страны, не относящееся к занятым) и занятых, равное в 2016 г. 102,6%, к 2030 г. будет, в зависимости от сценария, находиться в пределах 123–126%, а в 2050 г. – 136–144%. Таким образом, ключевой показатель демографической нагрузки превзойдет значения, зафиксированные в начале 2000-х гг., только в 2030-е гг. (рис. 2). Причем, если посмотреть на опыт других стран, даже прогнозируемое для России в 2050 г. соотношение численности иждивенцев и занятых не является экстраординарным. Так, например, в Польше и во Франции в течение двух последних десятилетий этот показатель стабильно превышает 140% без каких-либо катастрофических последствий для экономики.

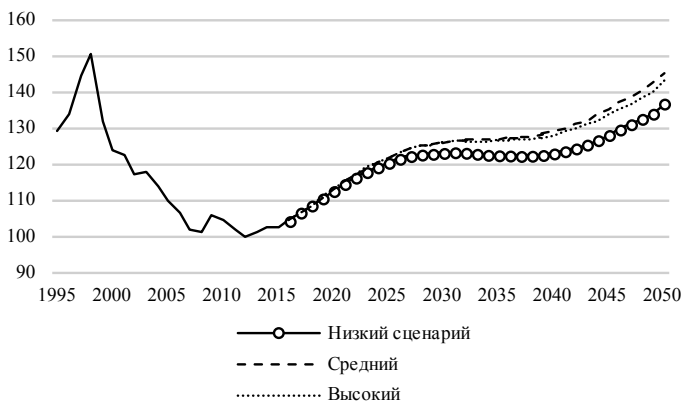


Рис. 2. Соотношение численности иждивенцев и занятых при различных демографических сценариях в 1995-2050 гг.,%

<sup>3</sup>При построении прогноза использовались следующие гипотезы: а) низкий сценарий полностью совпадает с низким вариантом долгосрочного демографического прогноза Росстата; б) средний и высокий сценарии совпадают с соответствующими вариантами прогноза Росстата в части гипотез рождаемости и смертности, однако гипотезы миграции для высокого сценария относятся к среднему варианту прогноза Росстата, а для среднего сценария – к низкому; в) предполагается, что половозрастные уровни экономической активности и безработицы в течение всего прогнозного периода будут такими же, как в 2016 г.

## Экономическая активность населения России

В качестве показателя уровня накопленного человеческого капитала можно рассматривать экономическую активность населения<sup>4</sup>. С одной стороны, высокая экономическая активность говорит о мотивации занятых в экономике к труду, с другой – об их востребованности на рынке. Межстрановые сопоставления показывают, что для большей части возрастных групп уровни экономической активности как мужчин, так и женщин являются одними из самых высоких среди стран со схожим и более высоким, чем в России, доходом. Уровни экономической активности мужчин в возрасте 25–49 лет в течение многих лет равны приблизительно 95%, у женщин – 80–90% (табл. 2).

Таблица 2. Уровни экономической активности по половозрастным группам в 1995–2016 гг., %

Возраст, лет	Мужчины					Женщины				
	1995	2000	2005	2010	2016	1995	2000	2005	2010	2016
15–19	28,2	20,3	18,5	13,9	10,9	22,4	16,4	12,4	9,2	7,0
20–24	82,5	74,9	67,3	68,3	64,6	71,3	62,5	57,5	56,5	52,4
25–29	92,4	92,0	94,0	93,9	95,7	81	80,5	82,8	80,2	81,0
30–34	93,2	93,8	93,2	94,5	96,0	84,7	84,1	85,9	84,4	83,9
35–39	93,4	93,5	93,8	94,2	95,5	87,8	88,3	88,7	89,0	88,2
40–44	91,8	91,8	92,1	93,6	94,9	89,7	90,2	89,8	90,9	91,6
45–49	91	90,7	89,8	91,6	93,6	87,9	87,7	88,3	90,0	91,6
50–54	83,8	86,7	86,1	87,7	90,1	73	79,4	81,5	83,0	85,7
55–59	70,8	71,0	74,3	76,3	79,6	31,2	38,7	53,8	50,7	53,9
60–72	17,4	25,0	23,5	25,9	28,1	7,9	12,3	12,8	15,2	19,2

Источник: Росстат.

В последние годы постепенно растет экономическая активность мужчин и женщин предпенсионного и пенсионного возрастов и сокращается – в возрасте 15–24 лет (основной период получения образования и активного формирования человеческого капитала). Тем не менее уровень экономической активности населения России в предпенсионных и пенсионных возрастах на фоне других стран относительно низок (особенно у женщин). Сложившаяся ситуация отражает ограниченную востребованность работников

<sup>4</sup>Здесь под уровнем экономической активности какой-либо категории населения понимается соотношение численности экономически активного населения (занятых и безработных по методологии МОТ) и совокупной численности населения данной категории.

этих возрастных групп и неприемлемо низкие показатели продолжительности активной (здоровой) жизни населения. На наш взгляд, низкая востребованность лиц предпенсионного и пенсионного возраста (а он, напомним, в нашей стране существенно ниже, чем в большинстве крупных стран) косвенно свидетельствует об отсутствии реального дефицита трудовых ресурсов. Кроме того, по мере повышения качества человеческого капитала востребованность специалистов старших возрастных групп должна возрастать, так же как и их физическая способность трудиться. Как минимум, экономическая активность граждан в этих возрастных группах должна соответствовать общемировым тенденциям.

По нашим оценкам, за счет сокращения смертности и повышения уровня экономической активности населения предпенсионных и пенсионных возрастов (на 5–11 п.п. для разных групп) к 2035 г. может быть обеспечен дополнительный рост ВВП не менее чем на 8%, или 5,5 трлн руб. в ценах 2016 г. Это означает, что дополнительный прирост среднегодовых темпов ВВП за счет этих факторов в 2018–2035 гг. может достигнуть как минимум 0,5 п.п.[11].

### **Квалификационная структура занятости в России**

Качество человеческого капитала способно ограничивать развитие отдельных секторов экономики. Низкий образовательный уровень населения, ошибки в формировании образовательных программ могут препятствовать модернизации экономики в той же мере, как и недостаток прямых инвестиций в основной капитал. Квалификационная структура занятости, с одной стороны, отражает образовательный уровень и навыки населения, с другой – является индикатором спроса на те или иные навыки в условиях сложившейся производственной и технологической структуры экономики.

Численность занятых в экономике России за 2005–2015 гг. увеличилась на 4,0 млн чел. – с 68,3 до 72,3 млн чел. (без учета Крыма – на 2,9 млн чел.). При этом изменилась также и структура занятости по укрупненным группам занятий (ее квалификационная структура)<sup>5</sup>. В частности, увеличились доли «руководителей» –

---

<sup>5</sup>Источник данных по структуре занятости в России – обследование населения по проблемам занятости Росстата, в европейских странах – данные Евростата.

с 7,0% до 8,6%, «специалистов высшего уровня квалификации» – с 17,0% до 20,4%, «специалистов среднего уровня квалификации» – с 14,3% до 15,3%, «работников сферы обслуживания, ЖКХ, торговли и родственных видов деятельности» – с 13,9% до 14,5%. При этом уменьшились доли «квалифицированных работников сельского, лесного, охотничьего хозяйства, рыбоводства, рыболовства» – с 4,9% до 3,4%, «квалифицированных рабочих промышленных предприятий, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр» – с 15,9% до 13,1%, «операторов, аппаратчиков, машинистов установок и машин» – с 12,8% до 12,2%, «неквалифицированных рабочих» – с 11,2% до 9,6%.

Таким образом, основными тенденциями, характеризующими изменение структуры занятости в последнее десятилетие, стали:

- увеличение доли «руководителей» и «специалистов высшего и среднего уровней квалификации» (на 6,0 п.п. – с 38,3% до 44,3%);
- уменьшение доли различных категорий квалифицированных и неквалифицированных работников (на 6,5 п.п. – с 44,8% до 38,3%).

Необходимо подчеркнуть, что статистика не учитывает трудовых мигрантов (по данным МВД России, это 7–8 млн чел., или более 10% занятых в экономике на текущий момент), а большая их часть относится к различным категориям неквалифицированных и квалифицированных работников.

Особого внимания заслуживают группы занятий с высоким потенциалом автоматизации. Это рабочие места, не требующие, как правило, высокой квалификации, с относительно низким уровнем оплаты труда. К ним прежде всего следует отнести (данные без учета трудовых мигрантов):

- «водителей и машинистов подвижного оборудования» (6,9 млн чел. в 2015 г., или 9,5% совокупной численности занятых в экономике);
- «продавцов, демонстраторов товаров, натурщиков и демонстраторов одежды» (4,9 млн чел., 6,8%)
- «неквалифицированных рабочих» (7,0 млн чел., 9,6%).

В сумме три перечисленные категории работников в 2015 г. составили 18,8 млн чел., или 25,9% численности занятых. И хотя в 2005–2015 гг. доля этих категорий работников в численности занятых сократилась на 2,5 п.п., по меркам большей части европейских стран, она остается очень высокой. Для сравнения:

в 2015 г. в Германии эта доля равнялась 18,8%, во Франции – 19,8%, в Британии – 18,5%, в Польше – 20,7%, в Чехии – 18,5%. Разрыв между значениями долей в структуре занятости отдельно «водителей и машинистов подвижного оборудования» еще более заметен: Россия – 9,5%, Германия – 3,3%, Франция – 3,8%, Британия – 3,4%, Испания – 4,7%, Польша – 5,6%, Турция – 4,9%.

Если бы в российской статистике учитывались, так же как в европейской, трудовые мигранты, и без того значительный разрыв стал бы просто колоссальным, поскольку большая часть трудовых мигрантов занята как раз в торговле, на транспорте и на низкоквалифицированных работах. Из приведенных цифр можно сделать вывод: *в России в условиях относительно простой структуры экономики с большой долей неэффективных производств сохраняется практика замещения капитала трудом.*

При такой структуре занятости дефицит трудовых ресурсов в российской экономике, о котором так много говорят в последнее время (например [12, 13]), действительно может наступить, но только если в течение ближайших 10–15 лет не произойдет каких-либо изменений. На наш взгляд, такое развитие событий крайне маловероятно: структура производства и спроса на труд будет неизбежно меняться либо под воздействием роста инвестиций и модернизации производства, либо за счет активной выбраковки неэффективных производств.

Таким образом, неизбежное в среднесрочной и тем более долгосрочной перспективе снижение спроса на низкоквалифицированный труд, с одной стороны, приведет к необходимости смены мест работы для большого числа работников, с другой – будет способствовать постепенному преодолению демографических вызовов без необходимости дополнительного привлечения трудовых мигрантов.

Следует отметить, что в перспективе рост инвестиционной активности также будет связан с квалификационной структурой занятости. Например, если упор будет сделан на масштабное инфраструктурное строительство, то, по нашим оценкам, это потребует резкого увеличения трудовой миграции в Россию в течение ближайших 5–7 лет. Поэтому целесообразно придерживаться более сбалансированной политики модернизации, создавая благоприятные условия для развития конечных

производств, реализуя те инфраструктурные проекты, которые снимают текущие ограничения развития.

С точки зрения требований к системе образования можно сказать, что сейчас существует возможность ее постепенного подстраивания под требования перспективной структуры занятости. В случае постепенного уменьшения спроса на низкоквалифицированный труд необходимые трансформации в структуре занятости произойдут естественным образом и не приведут к значительным социальным потрясениям.

### **Доходы и расходы населения, мотивация труда**

Возможности населения по реализации собственного потенциала, повышения качества жизни являются неотъемлемым элементом человеческого капитала. Пока же большинство российских граждан имеют весьма скромные доходы, существенная часть которых расходуется на реализацию лишь самых необходимых потребностей.

В 2004–2014 гг. потребление российских домашних хозяйств в реальном выражении увеличилось почти вдвое<sup>6</sup>. В то же время, невзирая на очень быстрый рост реальных расходов, их структура практически не изменилась. Зафиксирована очень высокая доля расходов на «продукты питания и безалкогольные напитки», значительно превосходящая соответствующую долю в странах со схожим уровнем доходов: в 2014 г. она составила 28,5% конечного потребления домашних хозяйств (без учета зарубежных покупок). Также для структуры потребления российских домашних хозяйств характерны низкие доли расходов на «организацию отдыха и культурные мероприятия» и «гостиницы и рестораны» (табл. 3).

Такая структура расходов во многом является следствием неравенства в распределении доходов в России. Одно из его негативных последствий – затруднение воспроизводства человеческого капитала: значительная часть работников не может инвестировать средства в улучшение уровня и качества жизни, в том числе в современные услуги здравоохранения, культуры, качественный отдых.

---

<sup>6</sup>2004 г. выбран в качестве базы сравнения из-за того, что данные национальных счетов России о потреблении домашних хозяйств в разрезе Классификатора индивидуального потребления по целям (представленные в табл. 3) доступны только с 2004 г.



**Таблица 3. Структура расходов домашних хозяйств на конечное потребление в России и других странах в 2015 г. (без учета зарубежных покупок),%**

Статья расходов	Россия	Польша	Чехия	Латвия	Германия	Франция
Продукты питания и безалкогольные напитки	28,5	16,9	16,1	18,5	10,6	13,3
Алкоголь и табак	7,4	6,0	8,4	7,6	3,3	3,5
Одежда и обувь	5,4	5,0	3,4	5,4	4,5	3,9
Жилищные услуги, вода, электроэнергия, газ и другие виды топлива	17,0	21,5	25,9	21,6	24,1	26,3
Предметы домашнего обихода, бытовая техника и повседневный уход за домом	6,4	5,3	5,3	4,0	6,8	4,9
Здравоохранение	3,9	5,4	2,5	4,6	5,2	4,2
Транспорт	11,8	12,3	9,6	11,8	14,2	12,9
Связь	3,0	2,4	2,8	2,7	2,9	2,6
Организация отдыха и культурные мероприятия	5,3	7,8	8,6	9,4	9,0	8,3
Образование	0,7	1,0	0,5	1,6	0,9	0,9
Гостиницы и рестораны	3,0	3,1	8,7	6,7	5,3	6,7
Другие товары и услуги	7,5	13,3	8,3	6,0	13,1	12,3

**Примечание.** В целях сопоставимости данных не учитывались «покупки товаров и услуг резидентов за рубежом за вычетом покупок нерезидентов на территории страны». В 2015 г. в России эта позиция заняла 3,7% расходов домашних хозяйств на конечное потребление.

**Источники:** Росстат, Евростат.

Сложившуюся ситуацию можно переломить только при существенном росте уровня доходов населения. Это также необходимое условие для выстраивания реально действующих механизмов социальной поддержки населения, пенсионной системы. Очевидно, что при медианной зарплате менее 30 тыс. руб. в месяц ресурсов государства вряд ли хватит для обеспечения приемлемого уровня жизни старшего поколения. По нашим оценкам, *качественные изменения в структуре потребления населения возможны при условии роста реальной заработной платы в ближайшие 10 лет не менее чем в 1,5 раза.* И тут встает вопрос о возможности такого роста.

В литературе можно найти массу работ, которые обосновывают ограничение роста оплаты труда динамикой его производительности (например [14]). Действительно, в общем случае если рост реальной заработной платы опережает производительность труда,

то это повышает удельные издержки на оплату труда и снижает конкурентоспособность экономики. И если посмотреть, к примеру, на динамику доли оплаты труда в добавленной стоимости, то можно, особенно в период после кризиса 2008–2009 гг., найти свидетельства ее роста. Но ведь добавленная стоимость – это доходы, которые зависят от ряда конъюнктурных факторов. Издержки корректнее соизмерять со стоимостью продукции: в течение длительного периода доля оплаты труда в структуре затрат стабильна для большей части видов экономической деятельности, даже несмотря на резкий рост ставок страховых взносов несколько лет назад (в «обрабатывающих производствах» доля затрат на труд за последние годы и вовсе снизилась) (рис. 3).



**Примечание 1.** Данные по организациям без субъектов малого предпринимательства, бюджетных организаций, банков, страховых и прочих финансово-кредитных организаций.

**Примечание 2.** Данные относятся к обрабатывающим производствам в разрезе ОКВЭД2. Переход к ОКВЭД2 выполнен авторами на основе данных Росстата в ОКВЭД-2007 и ключа-переходника МЭР России.

**Источник:** расчеты авторов по данным Росстата и МЭР России.

*Рис. 3.* Затраты на оплату труда и страховые взносы в «обрабатывающих производствах» в 2010-2016 гг., % от затрат на производство и реализацию продукции (товаров, работ, услуг)

Что же касается производительности труда как таковой, то трудности с ее корректным измерением и возможность неоднозначной интерпретации динамики этого показателя накладывают значительные ограничения при его использовании

в качестве аргумента для обоснования экономической политики. В этой связи общие издержки на труд в структуре затрат, по нашему мнению, являются намного более понятным показателем. В случае реализации конструктивных сценариев роста экономики можно предполагать, что рост заработной платы в целом будет соответствовать динамике ВВП, а в промышленности – динамике выпуска. При таких условиях не возникнет каких-либо значимых перекосов в структуре затрат и не произойдет снижения конкурентоспособности российской экономики. Кроме того, изменение уровня доходов населения способно, с одной стороны, повысить мотивацию к труду (в том числе повлиять на уровень экономической активности населения), а с другой – привести к необходимым положительным изменениям в качестве жизни.

### **Заключение**

Оценка ключевых характеристик качества человеческого капитала демонстрирует существенное отставание России от большинства экономически развитых стран и даже стран со схожим уровнем социально-экономического развития. Самые значительные разрывы связаны с показателями смертности, квалификационной структурой занятости и структурой потребления. В то же время очевидно, что наша страна имеет немалые резервы для сокращения этого отставания.

Важнейшим направлением развития должны стать действия в области сокращения уровня смертности и повышения продолжительности активной (здоровой) жизни населения. Здесь возможные экономические выгоды могут многократно перекрыть то увеличение расходов на здравоохранение и социальное обеспечение, которое необходимо для достижения приемлемых результатов.

В рамках любого конструктивного сценария развития российской экономики, предполагающего в перспективе ближайших 20 лет среднегодовые темпы роста ВВП на уровне не ниже 2,5%, дефицит трудовых ресурсов не сможет стать значимым ограничением развития прежде всего потому, что в рамках таких сценариев рост эффективности производства будет приводить к постепенному снижению спроса на низкоквалифицированный труд. Потребность в мигрантах будет возрастать только в сценариях, предусматривающих существенное увеличение в структуре инвестиций строительства, в том числе инфраструктурного.

Рост качества человеческого капитала невозможен без изменения структуры расходов населения на базе роста реальных доходов. В связи с этим подъем благосостояния населения должен быть ключевым элементом любой долгосрочной стратегии развития России.

## Литература

1. *Schultz T.W.* Investment in human capital //The American economic review. – 1961. – Т. 51. – № 1. – С. 1–17.
2. *Becker G. S.* Human Capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education. – National Bureau of Economic Research, 1964.
3. *Jahan S. et al.* Human development report 2016: human development for everyone //United Nations Development Programme (UNDP). – New York, NY, 2016.
4. *Суворов А.В., Суворов Н.В., Гребенников В.Г., Иванов В.Н., Болдов О.Н., Красильникова М.Д., Бондаренко Н.В.* Подходы к измерению динамики и структуры человеческого капитала и оценке воздействия его накопления на экономический рост // Проблемы прогнозирования. – 2014. – № 3. – С. 3–17
5. *Капелюшников Р.И.* Сколько стоит человеческий капитал России?: препринт WP3/2012/06. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 76 с.
6. *Ярёменко Ю.В.* Теория и методология исследования многоуровневой экономики. – М.: Наука, 1997, – 400 с.
7. *Preston S.H., Heuveline P., Guillot M.* Demography: Measuring and Modelling Population Processes. – Blackwell Publishers Inc., 2001.
8. *Arriaga E.* Measuring and Explaining the Change in Life Expectancies //Demography. – 1984. – 21 (1). – P. 83–96
9. Российская база данных по рождаемости и смертности. Центр демографических исследований Российской экономической школы, Москва (Россия). URL: [http://demogr.nes.ru/index.php/ru/demogr\\_indicat/data](http://demogr.nes.ru/index.php/ru/demogr_indicat/data) (дата обращения: 05.01.2017).
10. World Health Organization Mortality Database. URL: [http://www.who.int/healthinfo/statistics/mortality\\_rawdata/en/](http://www.who.int/healthinfo/statistics/mortality_rawdata/en/)
11. Среднесрочная программа социально-экономического развития России до 2025 года «Стратегия роста». Институт экономики роста им. П.А. Столыпина. URL: <http://stolypin.institute/strategy/#strategiya> (дата обращения: 05.01.2017).
12. *Кудрин А.Л., Соколов И.А.* Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. – 2017. – № 9. – С. 5–27.
13. Демографические вызовы России. Экспертно-аналитический доклад. Центр стратегических разработок. – М., 2017.
14. *Кудрин А.Л.* Об источниках экономического роста (в перспективе до 2025 г.). Тезисы доклада на заседании президиума Экономического совета 25 мая 2016 года. URL: <https://akudrin.ru/news/tezisy-doklada-alekseya-kudrina-ob-istochnikah-ekonomicheskogo-rosta-v-perspektive-do-2025-g-predstavlennogo-na-zasedanii-prezidiuma-ekonomicheskogo-soveta-25-maya-2016-goda> (дата обращения: 05.01.2017).

# Велика ли отдача человеческого капитала в России?

**А.В. КОРИЦКИЙ**, доктор экономических наук, Новосибирский государственный технический университет, Новосибирск. E-mail: koritskiy-a@mail.ru

В статье проведена оценка воспроизводственной стоимости образования регионов России и с помощью регрессионного анализа линеаризованной макроэкономической производственной функции рассчитана отдача физического и человеческого капитала. Показано примерное равенство коэффициентов эластичностей доходов населения по основным фондам и фонду образования. Сделан вывод, что влияние основных фондов и фонда образования в денежной оценке на доходы населения регионов России примерно одинаково, хотя суммарные инвестиции в образование, как государственные, так и частные, в несколько раз ниже, чем инвестиции в основные фонды.

*Ключевые слова:* человеческий капитал, производственная функция, отдача фонда образования

Успехи развития современной экономики любой страны определяются накоплением физического и человеческого капитала, причём последнего – всё в большей степени. Влияние человеческого капитала, то есть знаний, умений, навыков и мотиваций людей, на их доходы и объёмы производства общепризнано и доказано многочисленными теоретическими и эмпирическими исследованиями как на микро-, так и макроуровнях. Об экономическом значении человеческого капитала писали ещё такие великие экономисты, как У. Петти и А. Смит, Дж.С. Милль и А. Маршалл. С середины XX в. концепцию человеческого капитала развивали Т. Шульц, Дж. Минцер, Дж. Кендрик, Г.С. Беккер, Дж. Хекман, Э. Денисон, Р. Лукас, Р. Барро, П. Ромер и многие другие известные экономисты. Они выявили его существенное влияние на дифференциацию доходов, экономический рост и научно-технический прогресс. В теориях «эндогенного роста» предполагается, что человеческий капитал является основным условием не только создания новых знаний и технологий, но и их диффузии между фирмами, регионами и странами.

В экономической литературе обычно выделяют следующие виды человеческого капитала.

1. Общий, приобретаемый в процессе формального образования (дошкольного, среднего общего и среднего специального, высшего).

2. Специфический, получаемый в процессе работы на конкретном предприятии или в организации.

3. Капитал здоровья, или витальный. Как отмечает М. Ю. Варавва, он выступает как «биофизиологический резерв, запас “прочности”, потенциал энергии, биологическое здоровье, уровень физических способностей к выполнению трудовых операций» [1. С. 238–252].

4. Социальный, приобретаемый и накапливаемый в процессе жизни в обществе. Он заключается в личных и семейных связях, опыте и навыках социального общения, умениях добиваться эффективной работы в коллективах.

Соответственно можно различать и виды инвестиций в человеческий капитал. Наибольшее развитие в отечественной экономической литературе получили методы оценки частной отдачи инвестиций в общий и специфический человеческий капитал (см., например работы Капелюшников [2, 3, 4, 5], Гимпельсона [6. С. 130, 7], Ощепкова [8, 9, 10].

Довольно давно Э. Денисон, проанализировав факторы экономического роста в США, показал, что он в большей степени определяется качеством рабочей силы, чем количеством затраченных факторов производства. По его расчётам, вклад образования в прирост национального дохода составил за 1909–1929 гг. 12%, за 1929–1956 гг. – 23%, за 1960–1980 гг. – 19%. То есть образование является основным фактором роста объема выпуска на одного работающего. Повышение уровня образования трудовых ресурсов в США, по его мнению, на 15–30% объясняло прирост душевого дохода [11].

Как отмечает Э. Хелпман, К. Гольдин и Л. Кац обнаружили, что в течение XX века в США около четверти роста показателя дохода на работника было связано с повышением уровня образования [12. С. 66]. Д. Митч показал, что распространение среднего и высшего образования в Европе в XX веке оказало существенное влияние на экономический рост [12. С. 66]. А. Янг выявил, что увеличение продолжительности фундаментального образования сыграло главную роль в росте новых индустриальных стран Азии [12. С. 66]. Э. Моретти установил, что в городах

США, где в рабочей силе доля работников, закончивших колледж, выше, чем в других городах, заработная плата тоже выше [12. С. 67]. Всё это доказывает, что существуют положительные экстерналии образования: образование, полученное одними людьми, положительно влияет на заработки других людей, фирм и целых регионов. К. Эрроу в своё время сделал вывод: в отличие от товаров информацию люди и предприятия могут использовать неоднократно, не истощая её [12. С. 68]. Поэтому преимущества, которые дают новые знания, используют многие люди, а не только те, которые эти знания накопили [12. С. 68].

Отечественные исследования влияния человеческого капитала на доходы населения показали, что социальная норма отдачи образования, рассчитанная с учётом бюджетных расходов на образование, но без учёта выгод от него, показывает прирост заработков для мужчин и женщин соответственно в размере 16,4% и 10,4% в 1995 г. и 6,7% и 8,8% – в 2005 г. с тенденцией к снижению в этом периоде [13]. Обладание вузовским дипломом в России даёт прирост заработной платы в среднем на 60–70%, в промышленно развитых странах это значение варьируется от 50 до 100% [3].

Люди с высшим образованием получают более высокие доходы, чем работники со средним общим образованием, они меньше подвержены риску безработицы, могут претендовать на рабочие места с перспективой карьерного роста и с большим творческим наполнением. Как отмечают российские и зарубежные экономисты, такие работники характеризуются более высокой производительностью труда даже на обычных рабочих местах, быстрее осваивают новую технику и технологию, отличаются большей творческой инициативой. Страны с высокообразованной рабочей силой имеют более высокие темпы экономического роста и научно-технического прогресса.

Все эти факторы действуют с различной степенью интенсивности в разных странах, а также разных регионах одной страны. Например, более высокая дифференциация заработков работников с разными уровнями образования в какой-то стране, как можно предположить, должна способствовать увеличению привлекательности получения высшего образования в этой стране по сравнению другими – с меньшей дифференциацией доходов по уровням образования.

Аналогично должен влиять на интенсивность инвестиций в человеческий капитал и уровень государственного финансирования высшего образования. Например, можно предположить, что в странах с большей долей государственных средств в финансировании высшего образования выше и удельный вес молодёжи, поступающей в вузы после окончания школы.

Помимо оценки привлекательности страны или региона для индивидуальных инвестиций в человеческий капитал, необходимо оценивать общественную эффективность этих инвестиций, включающих чистые эффекты как для государства, так и для частных компаний.

Чистые денежные выгоды от государственных расходов на высшее образование рассчитываются как разница между налоговыми доходами, полученными от лиц с высшим образованием за время их трудовой деятельности, над расходами на финансирование получения высшего образования данных работников (в расчёте на одного человека).

Наряду с прямыми финансовыми выгодами от налоговых поступлений государство получает и ряд косвенных, например, от сокращения расходов на социальную помощь бедным и безработным гражданам, так как лица с высшим образованием получают более высокие доходы и меньше подвергаются риску оказаться безработными и бедными.

К косвенным выгодам государства и всего общества от достижения населением более высоких уровней образования можно отнести рост деловой и инвестиционной активности, ускорение научно-технического прогресса, увеличение доходов от предпринимательской деятельности и прочие выгоды. Такие внешние эффекты (или экстерналии) отмечают многие зарубежные экономисты (см., например [14, 15, 16]).

Тенденция к росту расходов на образование, не только в абсолютных цифрах, но и его доли в ВВП, наблюдается во многих странах мира (табл. 1).

Очевидно, что расходы на образование в России в рассматриваемые годы значительно выросли, как в относительном (по отношению к ВВП), так и в абсолютном выражении. Но они заметно ниже расходов на образование в развитых странах, в абсолютном выражении в расчёте на одного учащегося – в 4–6 раз.



**Таблица 1. Расходы на разные уровни образования за счёт общественных и частных источников 2000 г., 2005 г. и 2009 г., % к ВВП**

Страна	Начальное и школьное			Третичное (высшее)			В целом по всем уровням		
	2000	2005	2009	2000	2005	2009	2000	2005	2009
ОЭСР	3,5	3,8	4,0	1,3	1,5	1,6	5,3	5,8	6,2
ЕС-21	3,5	3,6	3,8	1,1	1,3	1,4	5,2	5,7	6,0
США	3,9	3,7	4,3	2,7	2,8	2,6	6,9	6,9	7,3
Россия	1,7	1,5	2,4	0,5	0,6	1,8	2,9	2,9	5,5
Австрия	3,9	3,7	3,9	1,1	1,3	1,4	5,5	5,5	5,9
Франция	4,3	4,0	4,1	1,3	1,3	1,5	6,4	6,0	6,3
Дания	4,1	4,5	4,8	1,6	1,7	1,9	6,6	7,4	7,9
Финляндия	3,6	3,9	4,1	1,7	1,7	1,9	5,6	7,4	7,9
Израиль	4,3	4,0	4,0	1,9	1,9	1,6	7,6	7,5	7,2
Япония	3,0	2,9	3,0	1,4	1,4	1,6	5,0	4,9	5,2
Корея	3,5	4,1	4,7	2,2	2,3	2,6	6,1	6,7	8,0
Норвегия	3,8	3,8	4,2	1,2	1,3	1,4	5,1	5,6	6,2
Исландия	4,8	5,4	5,2	1,1	1,2	1,3	7,1	8,0	8,0
Швеция	4,2	4,2	4,2	1,5	1,6	1,8	6,3	6,4	6,7
Швейцария	4,1	4,4	4,4	1,1	1,4	1,3	5,5	6,1	6,0
Бразилия	2,4	3,2	4,3	0,7	0,8	0,8	3,5	4,4	5,5

**Источник:** [17. Table B2.1a].

Общие частные финансовые выгоды от получения высшего (третичного) образования для женщин составили в 2012 г. в среднем странам по ЕС 212800 долл. (в расчёте на одну женщину с высшим образованием), в том числе чистые выгоды – 167500, а для стран – членов ОЭСР в среднем – 221900 и 167600 долл. соответственно [18. Table A7.38]. Внутренняя норма отдачи высшего образования составила в среднем для стран – членов ЕС 13%, для государств, входящих в ОЭСР, – 12%. Удивляют высокие нормы частной отдачи высшего образования в Венгрии – 14%, в Польше – 24%, в Республике Словакия – 16%, в Словении 13%, в Чешской Республике – 15% (16. Table A7.38). Можно предположить, что довольно высокая частная норма отдачи высшего образования в этих странах связана с относительным дефицитом работников высшей квалификации, возникшим из-за значительной эмиграции специалистов с высшим образованием в более развитые страны Европы, но не исключено, что свою

роль сыграли переход на новые стандарты обучения, повышение расходов на образование и его качества.

Исследования отдачи человеческого капитала, как правило, основываются на различных вариантах экономико-математических моделей, например, на уравнении Минцера, макроэкономических расширенных производственных функциях Кобба-Дугласа и Холла-Джонса и их модификациях. В микроэкономических исследованиях чаще всего в качестве показателя человеческого капитала используется число лет формального обучения одного работника, в макроэкономических – среднее число лет обучения одного работника в стране или регионе. Но натуральные измерители человеческого капитала не дают достаточно точных его оценок, как на микро-, так и на макроуровнях. Объём инвестиций в человеческий капитал быстро растёт с увеличением продолжительности образования, каждый дополнительный год обходится дороже, чем предыдущий. Кроме того, стоимость года обучения в школах и университетах, как и качество образования, существенно различаются между регионами и странами. Поэтому для более точных оценок отдачи человеческого капитала, сопоставимых с отдачей основных фондов, желательно использовать его денежные оценки.

Современная стратегия долговременного развития предполагает оптимальное использование всех ресурсов общества в целях ускорения экономического и социального развития. Для этого необходимо разработать методы оценки частной и общественной эффективности использования всех вещественных и невещественных элементов национального богатства, в том числе физического и человеческого капитала. Особый интерес представляет в этой связи оптимизация использования этих ресурсов не только в настоящий момент времени, но и их накопления в долгосрочном периоде. Поэтому необходимо исследовать методы оценки и оптимального распределения ограниченных инвестиционных ресурсов общества между физическим и человеческим капиталом, а также в отраслевом и территориальном разрезе.

### **Описание модели и методики оценки человеческого капитала**

Для расчетов отдачи человеческого капитала часто используется макроэкономическая производственная функция Кобба-Дугласа,

в число переменных которой включён человеческий капитал как фактор производства:

$$Y_i = AK_i^\alpha H_i^\gamma \quad (1),$$

где  $Y_i$  – результирующий показатель.

В настоящей работе используется три варианта переменных, данный указатель характеризующих: годовые доходы населения в  $i$ -м регионе России, годовой фонд начисленной заработной платы работающего населения в  $i$ -м регионе и годовые расходы и сбережения населения в  $i$ -м регионе,  $A$  – коэффициент, характеризующий общую факторную производительность,  $K_i$  – основные фонды экономики в  $i$ -м регионе,  $H_i$  – запас человеческого капитала (стоимость фонда образования)  $i$ -го региона,  $\alpha$  и  $\gamma$  – параметры, характеризующие чувствительность результата производства по отношению к изменению объёма вовлекаемых в производство соответствующих факторов.

Данная форма производственной функции удобна как из-за простоты интерпретации коэффициентов при степенях соответствующих переменных, которые являются коэффициентами эластичности, так и благодаря лёгкости преобразования в линейное уравнение регрессии и, соответственно, простоте эмпирической проверки модели.

Обычно используются три подхода к получению денежных оценок человеческого капитала: метод оценки дисконтированного потока денежных доходов, метод накопленных затрат на получение образования и метод восстановительной стоимости фонда образования. Основные методы денежной оценки человеческого капитала, применяемые экономистами разных стран, описаны Д. В. Диденко [19]. Первый метод использовал, например, Р. И. Капелюшников [3, 4]. Вторым, основанным на принципе непрерывной инвентаризации, применял, в частности, Д. О. Неустров [20]. В настоящей статье используется затратный подход к оценке человеческого капитала с применением метода восстановительной стоимости фонда образования занятого в экономике регионов России населения с учётом «упущенных заработков». Этот метод предложен Р. Джадсоном, скорректирован Б. ван Леуvenом и П. Фёльдвари и модифицирован автором настоящей статьи. На основе статистических данных о расходах на образование за 2010 г., приведённых на сайте НИУ «Высшая школа экономики», рассчитываются

затраты в расчёте на год обучения по уровням образования в регионах России и умножаются на число лет обучения всех занятых в региональной экономике. Расчёт «восстановительной стоимости фонда образования» в регионах России производится по следующей формуле:

$$H_i = c_{1i}(4d_{1i} + 9d_{2i} + 11(d_{3i} + d_{6i} + d_{7i}) + 12d_{4i} + 13d_{5i})N_i + c_{2i}(5d_{6i} + 8d_{7i})N_i + 0,5w_i(5d_{6i} + 8d_{7i})N_i \quad (2),$$

где  $c_{1i}$  – средние годовые затраты на обучение одного школьника в  $i$ -м регионе;

$c_{2i}$  – средние годовые затраты на обучение одного студента в  $i$ -м регионе;  
 $d_{1i}$  – доля занятых с начальным образованием в общей численности занятого населения в  $i$ -м регионе (срок обучения – 4 года);

$d_{2i}$  – доля занятых с неполным средним образованием в общей численности занятого населения в  $i$ -м регионе (срок обучения – 9 лет);

$d_{3i}$  – доля занятых с полным средним образованием в общей численности занятого населения в  $i$ -м регионе (срок обучения – 11 лет);

$d_{4i}$  – доля занятых с начальным профессиональным образованием в общей численности занятого населения в  $i$ -м регионе (срок обучения – 12 лет);

$d_{5i}$  – доля занятых со средним профессиональным образованием в общей численности занятого населения в  $i$ -м регионе (срок обучения – 13 лет);

$d_{6i}$  – доля занятых с высшим профессиональным образованием в общей численности занятого населения в  $i$ -м регионе (суммарный срок обучения – 16 лет);

$d_{7i}$  – доля занятых с послевузовским образованием в общей численности занятого населения в  $i$ -м регионе (суммарный срок обучения – 19 лет);

$N_i$  – численность занятого населения в экономике  $i$ -го региона;

$W_i$  – годовая заработная плата одного занятого (рассчитана на основе среднемесячной номинальной заработной платы).

Длительности сроков обучения приняты автором на основе нынешних или существовавших ранее сроков обучения на том или ином уровне образования, они примерные и на точность расчётов существенно не влияют. Численность занятого населения и его распределение по уровням образования, как и уровень среднемесячной номинальной заработной платы, взяты из ежегодника «Регионы России: социально-экономические показатели» за 2010 г. Последний член формулы 2 представляет собой альтернативные издержки получения образования в виде «упущенных заработков», величины которых рассчитываются при предположении, что средний заработок молодого человека без образования вдвое меньше средней заработной платы населения региона.

Средние годовые затраты на обучение одного школьника и одного студента рассчитаны на основе статистических данных, содержащихся на сайте НИУ ВШЭ в разделе: «Наука/Единый

архив экономических и социологических данных/Электронные таблицы/Образование». Использованы данные таблиц из разделов «Сведения о финансировании и расходах дневного общеобразовательного учреждения (ФОШ-2)» и «Показатели деятельности образовательных учреждений высшего профессионального образования (ф ВПО-2) за 2010 г. К большому сожалению, общедоступные данные о расходах на другие виды образования в разрезе регионов и за другие годы автором не найдены. Из-за недостаточной детализации доступных данных приходится принять расходы на обучение в учреждениях начального и среднего профессионального образования равными годовым расходам на обучение одного учащегося в общеобразовательной школе. Аналогично пришлось поступить с расходами на послевузовское обучение, приравняв их к расходам на одного студента.

Чтобы превратить уравнение (1) в линейное (для использования обычного метода наименьших квадратов), оно логарифмируется:

$$\ln Y_i = \ln A + \alpha \ln K_i + \gamma \ln H_i + \varepsilon_i \quad (3).$$

Статистические данные по заработной плате, доходам и расходам населения в регионах России, по распределению занятого населения по уровню образования, по величине основных фондов взяты из статистического справочника «Регионы России. Основные социально-экономические показатели» за 2010 г. Из расчётов исключены данные по автономным округам, так как они уже приведены по соответствующим краям, сведения о среднедушевых доходах и потребительских расходах за данный год отсутствуют по Чеченской Республике.

### **Полученные результаты и выводы**

Основные результаты расчётов регрессионного уравнения (3) представлены в таблице 2.

Показатели качества регрессионных уравнений довольно высоки: коэффициенты детерминации превышают 0,9, критерий Фишера тоже достаточно высок, коэффициенты при независимых переменных и константа имеют статистическую значимость выше 1%.

То есть, объясняющие переменные более чем на 90% обуславливают вариацию объясняемых переменных: годового фонда заработной платы регионов – на 98%, годовые доходы населения

регионов – на 93%, годовые расходы и сбережения населения регионов – почти на 93%.

**Таблица 2. Взаимосвязь заработной платы, доходов, расходов и сбережений в экономике субъектов РФ с основными фондами и восстановительной стоимостью фонда образования в 2010 г.**

Оценки регрессии (3)	Объясняемая переменная		
	годовой фонд заработной платы	годовые доходы населения	годовые расходы и сбережения населения
Константа lnA	4,006*** (0,580)	3,142*** (0,317)	2,908*** (0,639)
$\alpha$	0,371*** (0,077)	0,377*** (0,042)	0,397*** (0,085)
$\gamma$	0,572*** (0,086)	0,595*** (0,046)	0,629*** (0,095)
Кoeffициент детерминации $R^2$	0,931	0,980	0,929
Критерий Фишера	505,5	1822,3	493,0
P-значение критерия	0,000	0,000	0,000
Количество регионов	78	79	78

**Примечания.** \*\*\* – значимость на уровне 1%; в скобках приведены стандартные ошибки оценок.

Кoeffициенты эластичности объясняемых переменных по основным фондам и стоимости фонда образования различаются значительно, практически в полтора–два раза.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на доходы населения и фонд заработной платы населения регионов России существенно большее влияние оказывают человеческий капитал, чем основные фонды. На один процент роста стоимости фонда образования доходы населения регионов увеличивались примерно на 0,57%, а фонд заработной платы – ровно на 0,59%. В том же году на один процент роста стоимости основных фондов регионов доходы населения росли на 0,37%, а фонд заработной платы регионов – примерно на 0,38%. Расходы и сбережения населения регионов России увеличились примерно на 0,63% на один процент роста стоимости фонда образования, и только на 0,39% – за счёт роста основного капитала.

Легко увидеть, что вложения в человеческий капитал оказывали значительно большее влияние на результирующие переменные, чем инвестиции в основной капитал. Такой простой расчёт

позволяет сделать только очень поверхностные выводы, так как сроки службы человеческого капитала в 3–4 раза превышают сроки службы основных фондов. Поэтому для более полных и содержательных выводов нужно использовать более сложные модели и расчёты на основе более детальной информации, учитывающие большее число факторов, влияющих на доходы и расходы населения.

Конечно, имеющиеся оценки, как основных фондов, так и человеческого капитала в экономике России довольно далеки от идеальных, тем не менее проведённые расчёты во всех трёх вариантах результирующих переменных дают почти одинаковые величины коэффициентов эластичностей. Между тем отношение инвестиций в основной капитал к доходам населения регионов, рассчитанное на основе статистических данных за 2010 г., содержащихся на сайтах НИУ ВШЭ и Госкомстата, показывают сильную вариацию по регионам России: от 10% для Москвы до 91% в Тюменской области, с колебанием этого показателя по основной массе российских регионов на уровне 20–30%. Очевидно, что в Тюменской области инвестиции в основной капитал делают не местные жители из своих доходов, а главным образом нефтяные компании, но величина и размах колебаний показателя по регионам впечатляют! Варьирование аналогичного показателя, отношения суммарных затрат на образование, как школьное, так и высшее, к доходам населения регионов, гораздо скромнее: от 1,1% в Сахалинской области до 4,3% в Новосибирской, 5,0% в Москве и 7,1% в Санкт-Петербурге, с колебаниями в основной массе российских регионов на уровне 2–3%.

Таким образом, отношение расходов на образование всех видов, как бюджетных, так и из средств предприятий и организаций, а также из личных доходов граждан, к доходам населения регионов России в несколько раз ниже отношения инвестиций в основной капитал к этим же доходам, при примерно равном влиянии физического и человеческого капитала на доходы населения регионов.

Вряд ли такое соотношение расходов на накопление этих двух основных факторов современного производства является оптимальным! О снижении качества образования в России в период радикальных реформ писали многие экономисты. Действительно, недостаточный уровень заработной платы преподавателей школ и вузов, слабый уровень технической оснащённости учебных

организаций, крайне низкая величина стипендий приводят к необходимости поиска других источников доходов преподавателями и студентами и, соответственно, к снижению трудовой мотивации по основному месту работы или учёбы. Как следствие сокращения трудовой активности и тех и других в процессе обучения падает качество образования. Только в последние годы наметились позитивные сдвиги в финансировании образования со стороны государства, но эти изменения пока малозаметны и явно недостаточны.

Надеяться на увеличение финансовых вливаний в образовательную сферу со стороны частного бизнеса и населения не приходится. Если следовать рекомендациям неоклассической теории, то в России необходимо резко, в несколько раз, увеличить инвестиции в человеческий капитал. Поставленные правительством задачи формирования инновационной экономики или экономики знаний нельзя реализовать без качественного совершенствования всей системы образования. Но мало развивать саму систему образования. Необходимо стимулировать спрос со стороны частного бизнеса на хорошо подготовленных специалистов, на инновации, на результаты научных исследований и разработок. Такое стимулирование возможно только при целенаправленной экономической политике, в частности, при условии создания благоприятного для инноваций налогового и финансового климата.

Самое удивительное, что этот парадокс почти не интересует ни экономический блок российского правительства, ни многих экономистов. К большому сожалению, не публикуются официальные статистические данные о расходах на образование по его видам в разрезе регионов, проводится недостаточно эмпирических и теоретических исследований влияния человеческого капитала на экономическое развитие в России. Исключением являются небольшие группы экономистов в НИУ ВШЭ, НИУ НГУ и некоторых других университетах России. Хотя влияние человеческого капитала на развитие экономики России признают очень многие экономисты и политики.

## Литература

1. Варавва М. Ю. Витальные ресурсы российского человеческого капитала: индикаторы состояния, факторы формирования, и тренды развития//Вестник НГУЭУ. – 2016. – № 4. – С. 238–252.



2. Капелюшников Р. И. Человеческий капитал России: эволюция и структурные особенности // Вестник общественного мнения. – 2005. – № 4. – С. 46–54.
3. Капелюшников Р. И. Сколько стоит человеческий капитал России? Ч. I // Вопросы экономики. – 2013. – № 1. – С. 27–47.
4. Капелюшников Р. И. Сколько стоит человеческий капитал России? Ч. II // Вопросы экономики. – 2013. – № 2. – С. 24–46.
5. Капелюшников Р. М. Записка об отечественном человеческом капитале: Препринт WP3/2008/01. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008.
6. Гимпельсон В. Нужен ли российской экономике человеческий капитал? Десять сомнений // Вопросы экономики. – 2016. – № 10. – С. 129–143.
7. Гимпельсон В. Формирование заработной платы: взгляд сквозь призму профессий / Горбачева Т., Капелюшников Р. // Вопросы экономики. – 2007. – № 10. – С. 52–74.
8. Ощепков А. Ю. Межрегиональная дифференциация в заработной плате // Заработная плата в России: эволюция и дифференциация / Под ред. В. Гимпельсона, Р. Капелюшников. Гл. 4. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.
9. Ощепков А. Ю. Отдача от высшего образования в российских регионах // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – Т. 14. – № 4. – С. 468–491.
10. Ощепков А. Ю. Что влияет на отдачу образования: межрегиональный анализ // Экономический журнал ВШЭ. – 2011. – Т. 15. – № 4. – С. 34–49.
11. Денисон Э. Исследование различий в темпах экономического роста. – М.: 1971. – С. 14–15.
12. Хелпман Э. Загадка экономического роста. – М.: Изд-во института Гайдара, 2012.
13. Заработная плата в России: эволюция и дифференциация / Под ред. В. Е. Гимпельсона и Р. Капелюшников. – М.: Изд. дом ГУ – ВШЭ. 2007. – 575 с.
14. Nelson R., Phelps E. Investment in humans, technological diffusion, and economic growth // American Economic Review: Paper and Proceedings. – 1966. – № 51(2). – P. 69–75.
15. Romer P. M. Increasing Returns and Long-run Growth // Journal of Political Economy. – 1986. – Vol. 94 (5).
16. Pritchett L. Where has all the education gone // World Bank working papers. – 1996. – № 1581.
17. Education at a Glance 2014/OECD Indicators [Эл. ресурс]. URL: [www.oecd.org/edu/eag](http://www.oecd.org/edu/eag) 2016.
18. Education at a Glance 2012/OECD Indicators [Эл. ресурс]. URL: [www.oecd.org/edu/eag](http://www.oecd.org/edu/eag) 2014
19. Диденко Д. В. Человеческий капитал как фактор развития российской интеллектуальноёмкой экономики в компаративном контексте (историко-экономический анализ). Диссертация на соискание учёной степени доктора экономических наук. – М., 2015. – С. 53–56.
20. Неустроев Д. О. Оценка производственной функции модифицированной модели Узавы – Лукаса для развитых и развивающихся стран // Вестник НГУ. Серия социально-экономические науки. – 2013. – Т. 13. – № 4. – С. 5–15.

# Кадровое обеспечение легкой промышленности: проблемы и поиск решения<sup>\*</sup>

**О.А. КОЛЕННИКОВА**, кандидат экономических наук,  
Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН, Москва.  
E-mail: kolennikova@mail.ru

В статье рассматривается влияние проводимой государством политики на кадровые процессы в легкой промышленности, признанной в числе приоритетных производств в области импортозамещения. С 1990 г. численность занятых в отрасли сократилась в пять раз, сложился устойчивый дефицит работников ключевых профессий. При этом подготовка рабочих кадров фактически полностью легла на плечи предприятий. Согласно материалам опроса, проведенного ИСЭПН РАН среди руководителей отраслевых предприятий, они не могут в полной мере решать вопросы кадрового обеспечения и полагают, что только комплексные программы развития всей отрасли могут способствовать возникновению стимулов для долгосрочных вложений в трудовой потенциал. Пока же проводимую государством политику эксперты оценивают как первые шаги – проявление заинтересованности, дополненное единичными мерами поддержки. *Ключевые слова:* кадровое обеспечение, легкая промышленность, стратегическое планирование, трудовой потенциал, профессиональная подготовка, государственная поддержка

Развитие отечественной легкой промышленности полно драматических взлетов и падений. В 1990-е гг. непродуманный переход к рынку обернулся для отрасли катастрофой. В течение полутора десятков лет она (наряду с машиностроением) лидировала по темпам сокращения удельного веса в производственном потенциале страны. В середине 2000-х на высшем уровне было озвучено намерение государства заняться ее восстановлением, и в 2009 г. была принята Стратегия развития легкой промышленности на период до 2020 г. В 2014 г. резкое ослабление рубля и введение экономических санкций привели к тому, что отрасль была признана стратегической, а ее производители включены в государственную программу импортозамещения в части проектного инвестиционного финансирования.

*Цель статьи* – показать, что кадровые процессы в легкой промышленности шли и продолжают идти вразрез со стратегическими программами и планами развития отрасли, и без включения в них

---

<sup>\*</sup>Исследование проведено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 15–02–00443.

всего комплекса условий воспроизводства трудового потенциала реализовать поставленные цели едва ли возможно.

Для анализа, помимо официальной статистики, использовались результаты социологического исследования по проблематике трудового потенциала в приоритетных производствах, проведенного сотрудниками ИСЭПН РАН в 2016–2017 гг. в семи субъектах РФ. Методология исследования и характеристики выборки приведены в ранее опубликованной статье [1]. В данной работе использованы материалы опроса руководителей предприятий легкой промышленности, организаций высшего и среднего профильного образования, а также отраслевой ассоциации работодателей в Ивановской области, проведенные методом структурированного интервью. Важными стали и личные впечатления автора, полученные в ходе посещения производственных цехов предприятий.

### **Советское наследие: нарастание кадровых проблем**

Кадровый потенциал, которым располагает на сегодняшний день отечественная легкая промышленность, представляет собой трансформацию количественных и качественных черт трудовых ресурсов, сформированных еще в советское время.

В рамках плановой системы отрасль была крупным и важным звеном народного хозяйства, ее доля в объеме промышленного производства составляла 12%, что соответствовало уровню таких стран, как США, Германия, Италия. Но легкая промышленность располагалась на ее нижних технологических этажах [2], что означало, помимо прочего, высокую трудоемкость и низкую производительность.

В 1990 г. удельный вес занятых в легкой промышленности составлял 10,9% от показателя в целом по промышленности: на 4555 предприятиях этой отрасли работало 2288 тыс. чел. промышленно-производственного персонала (ППП). В отрасли преобладал женский труд (82–83% персонала) и широко применялись ночные смены, а в структуре ППП была очень высока доля рабочих кадров (более 87%) [3].

Сравнительные исследования показывали, что советская легкая промышленность по эффективности сильно отставала от промышленно развитых стран. В частности, в 1980-е годы в США выработка на одного рабочего текстильной индустрии

была в 3,2 раза больше, чем в СССР. Хотя все основные технологические операции были механизированы и автоматизированы, вспомогательные выполнялись вручную, поэтому так называемая физическая загруженность рабочих составляла 70–80% рабочего времени. При этом по заработной плате, которая достигала 82% среднего уровня в экономике, отрасль отставала от всех других промышленных комплексов.

Тяжелые условия труда вкупе с низкой зарплатой порождали высокую текучесть кадров: с предприятий отрасли ежегодно выбывало до трети работников [4]. И уже с 1970-х гг. на многих предприятиях стал ощущаться дефицит кадров. В центральных регионах страны уже в 1980-е гг. рабочие места пополнялись в основном за счет привозной рабочей силы из Башкирии, Мордовии, даже Бурятии и Киргизии [5]. По свидетельству респондентов нашего опроса, в Ивановскую область молодежь приезжала со всего Советского Союза. Для работы в Москве и Ленинграде широко использовалась система лимита.

Основным источником для обновления кадров была разветвленная система профобразования, включающая базовые училища и учебные центры на предприятиях с относительно жесткой системой распределения специалистов. Кроме того, существовала сеть учебно-производственных комбинатов, на которых школьники проходили теоретическую подготовку с организацией практики на рабочих местах. Но эта система себя не оправдала: на производство приходили лишь около 10% получивших таким образом профессию [6].

Неблагоприятная ситуация с обеспечением легкой промышленности кадрами была закономерным результатом финансирования отрасли по остаточному принципу, непродуманной технической политики. По оценке руководителей, техническое и технологическое отставание их производств от ведущих зарубежных фирм составляло примерно 20–25 лет. Но даже после поставки современного импортного оборудования полностью реализовать его возможности не удавалось из-за некачественного сырья и материалов, отсутствия запчастей и других проблем. К тому же, как правило, при закупке импортного оборудования на обучение кадров фирмой-изготовителем дефицитные валютные средства не выделялись.

Уже на излете существования СССР на высшем уровне было принято решение подключить к выпуску современного ткацкого и иного оборудования (в том числе лицензионного) предприятия военно-промышленного комплекса. Параллельно должно было идти реформирование системы подготовки и переподготовки кадров [7]. В рамках конверсионных программ были выделены значительные средства, проведена коренная техническая модернизация ряда ведущих оборонных предприятий, и действительно отдельные виды оборудования были освоены и даже начали выпускаться серийно. Однако на рубеже 1980–1990-х гг. объемы выпуска отрасли в натуральных показателях не только не росли, но даже падали. Численность кадров в 1990 г. была на 12,8% меньше, чем в 1985 г. (в основном на текстильных и кожевенно-обувных производствах). В конце 1980-х годов во внутреннем потреблении треть изделий легкой промышленности были импортными [8].

### **Адаптация к рынку: не востребованность трудового потенциала**

Либерализация цен, открытие внутреннего рынка и распад СССР привели к краху отрасли: в 1996 г. выпуск важнейших категорий товаров легкой промышленности составил лишь 8–24% от уровня 1990 г.; доля отрасли в общем объеме ВВП сократилась с 7,8% до 1,8%, а в структуре поступлений в бюджет – с 26% до 2% [9]. При этом большинство предприятий пытались избежать массовых сокращений. При падении выпуска за 1991–1995 гг. в 4–10 раз численность промышленно-производственного персонала, по официальным данным, снизилась лишь на 41,8% и была, по оценкам экспертов, как минимум, в три раза выше, чем требовалось для имевшегося объема производства.

К началу 1994 г. большая часть предприятий была остановлена или работала неполное рабочее время, а масштабы скрытой безработицы оценивались в 0,7–1 млн человек. Тогда же отрасль окончательно утратила доминирующее положение на внутреннем рынке (который и без того значительно сузился из-за распада СССР).

В то время высказывалось даже мнение о бесперспективности развития в стране легкой промышленности, поскольку почти вся сырьевая база для нее осталась в бывших союзных

республиках или в дальнем зарубежье (приходилось ввозить 100% хлопка, 44% шерсти, 70% синтетических волокон, 100% натурального шелка) [10]. С середины 1990-х гг. потребительский спрос на товары народного потребления удовлетворялся в основном за счет импорта. Даже для обмундирования государственных служб и силовых структур продукцию частично заказывали за рубежом.

Безусловно, в 1990-е гг. в отрасли наблюдались серьезнейшие структурные изменения, направленные на ее рыночную адаптацию (разукрупнились фабрики, размывалась их узкая специализация, расширялся ассортимент и др.), но они не подкреплялись соответствующим повышением технологического уровня. Даже на успешных предприятиях, которые смогли резко повысить уровень руководства, сформировать грамотные команды менеджеров, разработать стратегии развития (а таковых было около 20–30% в каждой подотрасли), отсутствовали возможности для серьезных инвестиций. А складывавшиеся правовые и экономические условия противодействовали их появлению. В итоге в отрасли стали преобладать процессы распада предприятий, профессиональные и деловые качества большинства трудовых коллективов оказались не востребованы.

### **2000–2010-е годы: изменение отношения к отрасли со стороны государства**

В XXI веке отрасль вновь стала рассматриваться в числе бюджетообразующих. Катализатором изменений в отношении государства стал кризис 1998 г., высветивший ее специфические проблемы, которые лежали именно в зоне ответственности государства, – чудовищные объемы контрабанды и контрафакта. По данным Федеральной таможенной службы (ФТС) России, в общем объеме внутреннего рынка изделий легкой промышленности в 2005 г. отечественная продукция составила лишь 19,4%, официальный импорт – 11,4%, а незаконно ввезенный товар и продукция неучтенного производства – 69,2%. Основной производственный потенциал отрасли на тот момент определяли не более 100 базовых предприятий [11], фактически встал вопрос о необходимости заново создавать в стране легкую промышленность [12].

Хотя доля незаконно ввезенного и неучтенного товара в 2008 г. сократилась, по оценке ФТС, до 41,7%, их место в розничном товарообороте занял официальный импорт (38,2%), а объемы отечественного производства остались практически на прежнем уровне (20,1%). Тем не менее эти меры со стороны государства расценивались как первый сигнал к тому, что на отрасль обратили внимание [13].

Что же происходило в кадровой сфере? К 2009 г. на предприятиях легпрома работали только 464,9 тыс. чел. (20,3% от уровня 1990 г.). Между тем, по исследованиям Института экономики переходного периода, несмотря на огромное количество высвобожденных работников с начала 2000-х гг. в отрасли ощущалась нехватка кадров, приобретающая устойчивый характер. Так, в 2000–2003 гг. 28–30% обследованных предприятий легкой промышленности не были укомплектованы работниками, в 2004–2007 гг. доля таких предприятий выросла до 40–55%, а в 2008 г. – до 59%. Острота кадровой проблемы в легкой промышленности была самой высокой среди индустриальных отраслей, почти вдвое превышая показатели в машиностроении [14]. При этом *на предприятиях отрасли, в том числе в руководящем составе, появилось достаточно много людей без профильного образования*, что свидетельствовало о кризисных явлениях в системе профессиональной подготовки кадров.

В 2009 г. на уровне Министерства промышленности и торговли РФ была, наконец, принята Стратегия развития легкой промышленности на период до 2020 г. Но при отсутствии действенных механизмов реализации заявленные в ней цели и задачи так и остались чисто декларативными. В 2013 г. в ходе работ по корректировке Стратегии-2020 выяснилось, что за пять лет, прошедших с начала ее реализации, ни в одной из системных проблем отрасли (дефицит сырья, высокая доля теневого оборота, технологическая отсталость предприятий, высокий уровень цен на энергоресурсы и налоговой нагрузки, низкий – инвестиций и государственной поддержки) не произошло позитивных изменений. К ним добавились издержки в связи с вступлением в Таможенный союз и ВТО.

Неудивительно, что за 2009–2013 гг. численность промышленно-производственного персонала отрасли сократилась на 24,3% (а на текстильных и кожевенных производствах – на 33,8%).

Причинами стали закрытие предприятий, отдельных производств и отток работников, вызванный крайне низкой заработной платой и тяжелыми условиями труда: по оценкам, удельная трудоемкость производства на отечественных предприятиях была в 3–5 раз выше, чем за рубежом.

Сокращение трудового потенциала отрасли не удалось остановить и в последующие годы. В 2016 г. на предприятиях легкой промышленности работали только 300,9 тыс. чел (против запланированных 336,3 тыс. чел.). Подробный анализ динамики занятости показывает, что в отрасли продолжают стихийные структурные перемены. Так, в текстильных производствах число работников снижается на предприятиях начальных этапов технологического цикла (в прядении и ткацком производстве), тогда как в отделке и выпуске готовых текстильных изделий (кроме одежды) наблюдается рост, как и в производстве нетканых текстильных материалов и изделий. В швейной подотрасли количество работников сократилось на 15%, в кожевенно-обувной – на 18,8%.

Изменения в структуре трудового потенциала напрямую коррелировали с процессами выбытия и ввода производственных мощностей и их загрузки. В частности, ввод новых мощностей для изготовления нетканых материалов (в 2015 г. они составили 56% отраслевого выпуска) был связан не только с быстрорастущим спросом на продукцию, но и с малолюдностью технологий, в то время как начальные этапы технологического цикла в текстиле и кожевенно-обувных производствах очень трудоемкие и требуют высокой квалификации рабочих.

### **Отрасль и ее кадры в наши дни**

С начала реализации Стратегии-2020 число крупных и средних предприятий в отрасли сократилось с 841 в 2009 г. до 539 в 2016 г. (текстильных – на 32%, швейных и меховых – на 61%, кожевенно-обувных – на 24%). В целом же 71% всех работавших в 2016 г. предприятий начали свою деятельность в 1990–2010-е годы (во многих случаях – используя еще «советскую» производственную базу и трудовой потенциал). Лишь 29% действующих предприятий созданы до 1991 г. Среди них есть фабрики с до-революционной историей, некоторые советские предприятия, а также компании, возникшие на волне создания кооперативов.



Что же позволило им выжить и оставаться в числе производителей? Можно выделить три базовых фактора. *Первый* – качество управления предприятием. В описанных выше «штормовых» для отрасли условиях резко возросла роль топ-менеджмента. В частности, на обследованных производствах именно усилиями руководства реализуется продуманная тактика обновления производственных мощностей в условиях, когда капитал не идет в малорентабельную отрасль, и нет возможности произвести полную модернизацию. Руководители предприятий «расширяют» узкие места путем приобретения отдельных видов оборудования и их встраивания в технологический процесс, организуют новые участки для выпуска востребованной продукции и (или) отсутствовавшие ранее производственные звенья.

*Вторым* важным фактором была поддержка региональных властей, которые еще в 1990-е гг. в отсутствие шагов со стороны федерального центра стали относить легкую промышленность к числу приоритетных отраслей и реализовывать с тем или иным успехом собственные программы поддержки и стратегии развития.

*Третий* фактор – использование дешевого труда. Сохранившиеся предприятия минимизируют издержки на труд, поддерживая низкий уровень заработной платы, а также выводя производства в «глубинку» или привлекая кадры оттуда. Так, в Ивановской области самые крупные прежде текстильные комбинаты в областном центре закрылись, современные производства в основном сконцентрированы в районах области. Поэтому на протяжении 1990–2010-х годов заработная плата в легкой промышленности оставалась крайне низкой. В 2016 г. в текстильных производствах она составляла лишь 56% среднего уровня в экономике, в швейных и кожевенно-обувных – 41 и 54% соответственно. Не случайно в отрасли распространен дешевый труд иностранных мигрантов.

Наше социологическое исследование позволило дополнить и раскрыть ряд характерных черт трудового потенциала. Во-первых, численность персонала предприятий (как производственного, так и административно-управленческого) оптимизирована до минимума. Это достигнуто за счет частичной модернизации производства, широко распространенной практики взаимозаменяемости работников и совмещения профессий. Управленческая

цепочка на фабриках стала очень короткой (упразднены существовавшие ранее промежуточные звенья). Основной контингент составляют рабочие (75–80% общей численности), и потребность в них в 3–4 раза выше, чем в специалистах. Жесткая оптимизация персонала не позволяет брать в достаточном количестве учеников и обучать их на перспективу, хотя ранее их «натаскивали» годами. Сегодня же на современное оборудование тем более не поставить новичка. На большинстве обследованных предприятий в ближайшее время планировался запуск новых участков (в том числе по программам импортозамещения), но дополнительный набор персонала (даже не более 120–200 чел.) был трудноразрешимой задачей.

Во-вторых, трудовые коллективы стабильны, их ядро составляют работники с большим производственным стажем и высоким уровнем квалификации, который достигнут в том числе благодаря сохранившимся традициям. Но из-за слабого притока молодежи наблюдается доминирование работников старших возрастных групп (48–50 лет), что несет определенные риски по мере достижения ими пенсионного возраста.

В-третьих, образовательный и квалификационный уровень трудовых коллективов – это гибридный продукт советской системы подготовки кадров для отрасли и западных производителей – поставщиков оборудования.

В-четвертых, предприятия испытывают серьезный дефицит работников ключевых производственных профессий, таких как ткачи, операторы разного типа оборудования, квалифицированные швеи, помощники мастера, мастера, и огромные проблемы с восполнением этого дефицита. По свидетельству респондентов, не более 10% из тех, кто ушел в проблемное для предприятий время и трудоустроился в других сферах, вернулись в отрасль.

На рынке труда свободных ресурсов необходимой квалификации нет, поэтому поиск и привлечение персонала с опытом работы сильно затруднены. Так, при наличии в регионе большого неформального сектора основная масса швей имеет навыки пошива простых изделий (что не требует специального образования), но их квалификация не соответствует требованиям швейных фабрик. Но привлечь на работу даже людей без профессионального образования и опыта работы непросто. Основными

конкурентами за такие кадры выступают предприятия торговли, общественного питания и сферы бытового обслуживания населения, а также занятость в неформальном секторе (значительная его доля – теневая). Респонденты признают, что по оплате и интенсивности труда, режиму работы и другим критериям в большинстве случаев они в этой борьбе проигрывают.

В последние восемь лет образовательные учреждения региона не готовят кадры по профессиям и специальностям начального и среднего профессионального образования для текстильной отрасли, в лучшем случае – лишь для швейных предприятий, и тех недостаточно. Из последнего выпуска по профессии «ткач» в Ивановском колледже легкой промышленности в 2008 г. ни один из выпускников не нашел работу по специальности из-за серьезных экономических трудностей, которые на тот момент испытывали производители текстиля.

На сегодняшний день ни в одном образовательном учреждении Ивановской области нет материально-технической базы для подготовки ткачей, прядильщиков, ракллистов и других текстильных профессий. Оборудование устарело, а восстановление материально-технической базы требует значительных финансовых вложений. Для сравнения: стоимость одного современного ткацкого станка сопоставима с затратами на все швейное оборудование, необходимое для комплексного обучения специальностям и профессиям швейных производств. Не говоря уже о том, что преподаватели и мастера производственного обучения вынужденно переквалифицировались. При этом наши респонденты полагают, что даже если будут найдены необходимые средства и открыт прием студентов, едва ли удастся набрать необходимое число желающих обучаться по рабочим текстильным профессиям.

Что предпринимают предприятия, чтобы решить вопросы обеспечения необходимыми кадрами? Специалистов с высшим образованием в регионе готовят профильные университеты, и крупные предприятия стараются взаимодействовать с ними для привлечения молодых специалистов руководящего звена. Для «закрытия» же рабочих вакансий предприятия возродили систему ученичества – обучение новичков необходимым навыкам на рабочем месте. На ряде производств сложилась неформальная практика, когда одним из условий увольнения (в том

числе выхода на пенсию) для кадровых работников является подготовка себе «смены».

Практикуются поиск и привлечение высвободившихся работников из других районов, где закрылись текстильные предприятия (включая собственные филиалы и структурные подразделения), причем радиус охвата территорий все время расширяется. При этом, несмотря на дефицит кадров, кандидаты с «вредными привычками» на работу не принимаются – отсутствие каких-либо резервов труда вынудило руководство предприятий ужесточить требования к дисциплине. Возобновляется работа со старшеклассниками в рамках профориентации и трудового обучения в надежде, что хоть какую-то часть из них удастся привлечь на конкретное предприятие.

Система обеспечения кадрами легкой промышленности в советское время имела серьезные дефекты, но в плане подготовки кадров она свою функцию выполняла. Сегодня фактически произошел откат назад, когда обучение ключевых кадров, от которых зависит развитие отрасли, легло полностью на плечи предприятий. Но эта вынужденная мера представляется малоперспективной. Профессиональный рост современных работников подразумевает не только совершенствование практических навыков, но и теоретических знаний. Большинство же предприятий в условиях неустойчивости и изменчивости экономической ситуации не вкладывают средства в дорогостоящую подготовку кадров на перспективу, а каждое из них в меру собственных возможностей решает текущие проблемы по закрытию той или иной вакансии.

### **Обновленная Концепция развития отрасли: ориентация на рост занятости**

В связи с резким ослаблением валютного курса рубля и введением экономических санкций государственные структуры, ответственные за состояние отрасли, пересмотрели стратегические планы ее развития. Минпромторгом предложена обновленная Стратегия развития легкой промышленности до 2025 года, которая в числе главных направлений предполагает переориентацию текстильного производства на синтетические материалы; развитие кожевенного производства; локализацию производства одежды и обуви; создание и развитие российских брендов; минимизацию

нелегального производства и контрафактного импорта. Согласно Стратегии-2025, число занятых в отрасли будет расти в среднем по 3% в год и в 2025 г. достигнет 518 тыс. чел. При этом предполагается создать (в зависимости от сценария) от 245 до 330 тыс. новых рабочих мест.

Политика стимулирования создания новых рабочих мест включает различные меры, но ни одна из них не затрагивает описанные выше проблемы развития трудового потенциала. Очевидно, авторы документа предполагают, что эти проблемы исчезнут сами собой. Не решены вопросы оплаты труда, размер которой неадекватен трудовым усилиям. Ориентация на низкую заработную плату как конкурентное преимущество в перспективе является тупиковой, и описанный выше опыт последних десятилетий – тому прямое доказательство. Трудоспособное население регионов, в первую очередь молодежь, перемещается из мест с низкими заработками и напряженным рынком труда в областные и столичные центры (в том числе вахтовым методом), поэтому рано или поздно стратегия использования дешевого труда неизбежно столкнется с демографическими ограничениями.

Наши респонденты хорошо понимают, что возможности привлечения «дешевых» кадров сужаются, и нужно создавать производства, где условия труда существенно лучше. По их оценке, комплексные инвестиции позволили бы увеличить производительность труда в 3,5–4 раза и поднять зарплаты, что в конечном итоге снизит остроту кадровой проблемы.

Из других недостатков предлагаемых в Стратегии-2025 мер поддержки стоит отметить их ориентацию преимущественно на базовые предприятия отрасли (впрочем, и в прежние годы господдержку получало небольшое число крупных предприятий). Между тем в отрасли в 2015 г. осуществляли деятельность 9494 малых предприятия, из которых 72% – микропредприятия. Помимо корпоративного сектора, еще есть неформальный, в котором, по данным Росстата, занято 70 тыс. чел. Все они совершенно выпадают из поля зрения авторов стратегии.

Легкая промышленность – одна из самых динамично развивающихся отраслей мировой экономики. Но только не в России. Доля отечественных товаров в объеме продаж на внутреннем рынке не превышает четверти. Проблема же создания равноправных

конкурентных условий для производителей не разрешена до сих пор. Общий объем незаконного оборота изделий легкой промышленности оценивается на уровне 35% (из них около 50–60% приходится на продукцию стран дальнего зарубежья, 25–30% – стран Евразийского экономического союза и около 15% – неучтенное собственное производство), но правоохрнительным органам удается выявлять и задерживать лишь около 20% незаконной продукции [15].

Сопоставление с Китаем, Узбекистаном, Вьетнамом, Турцией, европейскими производителями по всему кругу условий, включая господдержку, по мнению наших респондентов, далеко не в пользу России. По их мнению, в первую очередь нужны комплексные программы, направленные на ликвидацию многочисленных «черных дыр» в технологических цепочках, поскольку резко усилилась зависимость предприятий от импортных поставок сырья, материалов, оборудования, концепций модного дизайна и т.д.

По мнению руководителей предприятий, реализация крупных проектов при поддержке государства могла бы подтвердить серьезность намерений последнего относительно будущего развития отрасли и стать дополнительным стимулом для долгосрочных вложений в формирование трудового потенциала отрасли. В той же Ивановской области много надежд возлагается на строительство комбината полиэфирного волокна (в рамках программы развития текстильно-промышленного кластера). Планируется, что до 30% продукции комбината будет перерабатываться в области, а это был бы настоящий толчок к ускоренному развитию всего куста текстильных и швейных предприятий региона, как традиционных, так и принципиально новых. Однако уже десять лет как идея выдвинута, а комбинат так и не запущен.

В целом наши респонденты оценили проводимую государством политику как первые шаги – проявление заинтересованности, налаживание нормальных взаимоотношений с Министерством промышленности и торговли и единичные меры поддержки, а саму стратегию развития отрасли – как декларацию намерений, пока слабо подкрепленную конкретными шагами.

## Литература

1. *Коленникова О.А., Токсанбаева М.С.* Обеспечение приоритетных производств качественными трудовыми ресурсами: проблемы дефицита и набора кадров // *Народонаселение*. – 2017. – № 3. – С. 92–105.
2. *Яременко Ю.В.* Экономические беседы. – М.: Центр исследований и статистики науки, 1999. – 344 с.
3. *Промышленность Российской Федерации*. 1992. – М.: Госкомстат России, 1992. – С. 9; 16; 122; 127.
4. *Васильев А.Н.* Экономические проблемы развития легкой промышленности. – М.: Легпромбытиздат, 1988. – 158 с.
5. *Текстильное производство: время перемен («круглый стол»)* // *ЭКО*. – 1984. – № 4. – С. 53–80.
6. *Трудовой потенциал: проблемы подготовки и использования кадров* // *Текстильная промышленность*. – 1990. – № 6. – С. 25–26.
7. *Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 26.03.1988 N412 «О мерах по техническому перевооружению легкой промышленности в 1988–1995 годах, обеспечивающих ускоренное решение проблемы удовлетворения потребностей населения в товарах».*
8. *Активизация внешнеэкономической деятельности в легкой промышленности стран – членов СЭВ («круглый стол»)* // *Текстильная промышленность*. – 1990. – № 5. – С. 3–18.
9. *Программа Правительства РФ «Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах».* Утв. Постановлением Правительства от 31.03.97 № 360.
10. *Шапиро И.И.* Состояние и перспективы развития текстильной и легкой промышленности России // *Текстильная промышленность*. – 1995. – № 11. – С. 9–15.
11. *Пути развития текстильной и легкой промышленности* // *Текстильная промышленность*. – 2004. – № 1–2. – С. 50.
12. *Амосов А.И.* Последствия сверхускорения эволюции экономики и общества в последние столетия: Закономерности социального и экономического развития. – М.: Издательство ЛКИ, 2015. – 312 с.
13. *Жуков Ю.В.* Шаг сделан? // *Швейная промышленность*. – 2005. – № 1. – С. 2–5.
14. *Кризисная экономика современной России: тенденции и перспективы* / А. Абрамов, Е. Апевалова, Е. Астафьева [и др.]; науч. ред. Е. Т. Гайдар. – М.: Проспект, 2010. – С. 235.
15. *Основные формы незаконного оборота продукции на потребительских рынках России и меры противодействия* / В.В. Радаев, Е.С. Бердышева, Н.В. Конрой, З.В. Котельникова. Аналитика ЛЭСИ. Вып.17. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2017. – 416 с.

# Социальные измерения занятости и безработицы инвалидов

**Л.М. НИЗОВА**, доктор экономических наук, профессор кафедры социальных наук и технологий. E-mail: nizova@yandex.ru

**Е.Н. СОРОКИНА**, Поволжский государственный технологический университет, Йошкар-Ола

Исследованы тенденции содействия занятости инвалидов в стране и ее регионах (республики Марий Эл, Башкирия, Крым и Липецкая область). Это позволило выявить приоритеты и проблемы в сфере труда и занятости граждан с ограниченными возможностями, главными из которых являются: создание специализированных рабочих мест и их квотирование, трудоустройство, обучение и переобучение, направление на самозанятость. Предложены меры по актуализации трудового потенциала людей с инвалидностью: развитие наставничества в рамках сопровождения молодых инвалидов; стимулирование работодателей к созданию и квотированию специализированных рабочих мест за счет снижения налоговой нагрузки, целевое обучение инвалидов для повышения их конкурентоспособности на рынке труда, совершенствование социального партнерства заинтересованных органов и некоммерческих организаций в создании безбарьерной среды, доступа к рабочему месту и социальной защиты инвалидов на основе государственной программы «Доступная среда».

*Ключевые слова:* рынок труда, занятость, безработица, инвалиды, активные программы содействия занятости, специализированное рабочее место, самозанятость, квотирование рабочих мест, конкурентоспособность инвалидов

В связи с тем, что доля трудоспособного населения в нашей стране неуклонно снижается, использование трудового потенциала лиц с ограниченными возможностями позволит, с одной стороны, сократить дефицит рабочей силы на рынке труда, с другой – повысить уровень социальной и экономической свободы инвалидов. Между тем соответствующий сегмент рынка труда имеет свои особенности, которые необходимо учитывать.

## Особенности и динамика рынка труда инвалидов

В правовом поле Российской Федерации существуют два нетождественных понятия: инвалид и лицо с ограниченными возможностями, которые имеют разные возможности в сфере занятости. *Инвалид* – лицо, имеющее нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное за-



болеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты<sup>1</sup>. Ограничение жизнедеятельности при этом понимается как полная или частичная утрата способности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, учиться и работать.

*Лица с ограниченными возможностями здоровья* имеют физические и (или) психические недостатки, которые препятствуют освоению образовательных программ без создания специальных условий для получения образования или рабочего места. Авторы сконцентрировали свое внимание на гражданах, имеющих официальный статус «инвалид», установленный Медико-социальной экспертизой Российской Федерации.

Согласно российскому законодательству, условия труда инвалида на рабочем месте должны соответствовать его индивидуальной программе реабилитации и удовлетворять требованиям СанПиН 2.2.9.2510–09, регламентирующим проектирование, реконструкцию и эксплуатацию специальных рабочих мест для инвалидов.

Основная роль рынка труда инвалидов состоит в формировании занятости граждан с пониженными трудовыми возможностями, рациональных форм их адаптации и распределения между сферами экономики и видами деятельности, а также в их эффективной профессиональной подготовке и переподготовке в соответствии с потребностями рынка.

В Российской Федерации этот сегмент рынка труда имеет длительную историю, и разные периоды его развития характеризуются идеологическими и содержательными особенностями. Так, если в 1950-х годах приоритет имела «военная» инвалидность, то к середине 1970-х гг. сложилась единая система в отношении исследуемой категории граждан, независимо от причин инвалидизации. В 1990-х годах социальная политика носила преимущественно компенсационный характер и сводилась к предоставлению денежных выплат и услуг. В целом же советская государственная политика была направлена на централизацию

---

<sup>1</sup>Федеральный закон №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ред. от 30.10.2017)

помощи инвалидам, но при этом они изолировались от остальных граждан, так что в конечном итоге в СССР бытовал устойчивый стереотип «общества без инвалидов». В настоящее время одним из базовых критериев госполитики в этой сфере является наличие так называемой «безбарьерной среды» для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями.

Несмотря на отсутствие закрепленного в законодательстве права инвалидов на труд (введено с 1 января 1996 г. ФЗ № 181 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»), в советское время многие из них достаточно активно работали. Объяснялось это как низким размером пенсий по инвалидности, так и желанием многих инвалидов социализироваться в обществе, что в советское время достигалось только за счет работы. Право определять способность инвалида к труду закреплялось за врачебно-трудовой экспертной комиссией (ВТЭК). Инвалиды, относящиеся к III группе, признавались «лицами с ограниченной трудоспособностью», ко II группе – делились на «трудоспособных» и «нетрудоспособных», к I группе были отнесены нетрудоспособные. Нередко граждане искусственно завышали группу инвалидности, чтобы иметь возможность работать [1].

В целом до 1990 г. были заняты работой и другими видами деятельности до 75% инвалидов III и II групп. В период реформ количество работающих инвалидов резко снизилось и продолжало сокращаться вплоть до середины 2000-х, когда тренд сменился на повышательный. Но даже в 2017 г. доля трудоустроенных среди инвалидов не достигла уровня 1990 г. (рис. 1).

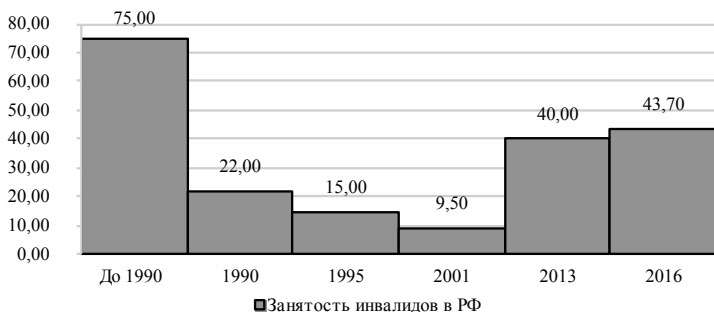


Рис. 1. Динамика занятости инвалидов в Российской Федерации в 1990-2016 гг., % [2]

В настоящее время в целях реализации конституционного права на труд в Российской Федерации реализуется программа «Содействие занятости населения на 2012–2020 годы», в которой указывается на необходимость «создания в период с 2013 г. по 2015 г. ежегодно до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов» [2]. Правительством РФ утверждены также план мероприятий по реализации в субъектах РФ программ сопровождения инвалидов молодого возраста при получении ими профессионального образования и содействия в последующем трудоустройстве на 2016–2020 годы [3] и план мероприятий в целях повышения уровня занятости инвалидов на 2017–2020 гг. [4].

В настоящее время в Российской Федерации проживает 12,8 млн инвалидов [5], из которых 4,5 млн (35%) находятся в трудоспособном возрасте. В последние шесть лет наметилась положительная тенденция к снижению численности инвалидов как в целом по России (на 3%), так и в субъектах Федерации. Так, в Приволжском федеральном округе количество инвалидов за указанный период сократилось на 7% (до 2,5 млн чел.), в Республике Марий Эл – на 9% (91 тыс. чел.).

Второй положительной тенденцией является рост доли работающих в общем числе инвалидов, состоящих на учете в ПФР, с 17,1% в 2011 г. до 20,5% в 2016 г. [6].

По состоянию здоровья труд практически недоступен только для 6% лиц трудоспособного возраста. Таким образом, потенциально работать могут 4,23 млн лиц с инвалидностью [6]. Однако реализация этого потенциала на практике сталкивается с множеством трудностей. Подтверждением этому является низкий уровень трудоустройства безработных инвалидов: 43,7% – в РФ, 20,3% – в Республике Марий Эл.

Потребность инвалидов в трудоустройстве объясняется невысоким уровнем их пенсионного обеспечения. Так, после индексации с 1 апреля 2017 г. размер пенсии по инвалидности составляет для детей-инвалидов и инвалидов с детства I группы – 12,2 тыс. руб., инвалидов I группы и инвалидов с детства II группы – 10,2 тыс. руб., инвалидов II группы – 5,1 тыс. руб., III группы – 4,3 тыс. руб. То есть у инвалидов II и III групп пенсия не обеспечивает даже прожиточного минимума. Это требует дополнительной социальной защиты данной категории граждан и усиления внимания к решению проблем их занятости.

## Меры содействия занятости

Помимо общих для рынка труда проблем (отсутствие баланса спроса и предложения, низкая заработная плата, теневая занятость без социальных гарантий, общий спад производства, сопровождаемый высвобождением работников и т.д.), при трудоустройстве инвалидов возникают такие специфические проблемы, как недостаточная доступность среды, необходимость оборудования специальных рабочих мест (в соответствии с указанными выше санитарными требованиями) и отсутствие желания работодателей это делать, низкая конкурентоспособность инвалидов (объективные и законодательные ограничения по рабочей нагрузке, условиям труда и т.д.). В условиях растущей безработицы инвалиды оказываются наиболее уязвимой группой. Кроме значительного сокращения числа как специализированных предприятий, так и рабочих мест, приспособленных для инвалидов, они оказываются первыми, кого увольняют с предприятий общего типа.

Данная проблема недавно была предметом обсуждения в Министерстве труда и социальной защиты РФ, где отмечено, что «в большинстве субъектов РФ недостаточны темпы роста занятости инвалидов трудоспособного возраста, и необходима активизация работы... по повышению уровня их занятости» [7].

Трудоустройство инвалидов осуществляется в соответствии с федеральными законами № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 20 и 21) и № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (ст. 13), а также федеральными стандартами и региональными административными регламентами. В настоящее время предусмотрены следующие меры:

- установление квот для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности (так, для предприятий с количеством работников от 35 до 100 чел., квота составляет не более 3% от среднесписочной численности, свыше 100 чел. – 2–4%);
- резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов;
- стимулирование создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов за счет региональных и муниципальных бюджетов;
- создание условий для предпринимательской деятельности инвалидов;
- организация обучения инвалидов новым профессиям.

С реализацией некоторых из этих мер сегодня существуют серьезные проблемы. Так, по мере сокращения средних размеров предприятий (в связи с модернизацией, оптимизацией штатной численности и т.д.) падает и количество квотируемых рабочих мест. По данным Федеральной службы по труду и занятости, с 2008 г. по 2016 г. количество граждан, трудоустроенных на квотируемые рабочие места, сократилось с 24179 до 5390 человек, в том числе инвалидов – с 8806 до 3743 чел. Дотационные в подавляющем большинстве региональные и местные бюджеты не справляются с нагрузкой по организации специализированных рабочих мест для инвалидов. Между тем в соответствии с законом «О занятости населения в Российской Федерации», средства федерального бюджета направляются только на социальную поддержку безработных, т.е. активная политика в отношении инвалидов предусмотрена лишь за счет региональных бюджетов.

### **Опыт регионов**

Рассмотрим реализацию мер поддержки на примере Республики Марий Эл, где функционируют три предприятия для инвалидов по зрению: ООО «Элнет» (г. Йошкар-Ола), ООО «Савино» (Медведевский район), ООО «Канцблок» (г. Волжск). Инвалидов по слуху принимают на квотируемые рабочие места таких промышленных предприятий, как ООО «Контакт», АО «Марийский машиностроительный завод», ООО «Труженица и К», а также на малые предприятия швейного производства. Кроме того, с 2010 г. по 2015 г. было создано 444 рабочих места для инвалидов за счет пособий по безработице и бюджетных средств. Профессиональной подготовкой инвалидов по слуху и с нарушениями опорно-двигательного аппарата занимается Йошкар-Олинский техникум сервисных технологий, выпускающий закройщиков, портных, парикмахеров, социальных работников [8].

Однако в 2016 г. практически по всем основным направлениям трудовой реабилитации инвалидов в республике произошло ухудшение показателей. Так, на 11,6% снизилось количество заквотированных рабочих мест для инвалидов, на 55,5% – численность участвующих в общественных работах и на 66,7% – в ярмарках вакансий, на 58,2% – трудоустроенных, на 91,6% – направленных на профессиональное обучение. Такие меры, как создание специализированных рабочих мест

и содействие самозанятости, вовсе не реализуются в связи с отсутствием средств в региональном бюджете<sup>2</sup> [9]. Все это способствовало повышению удельного веса инвалидов среди безработных (рис. 2).

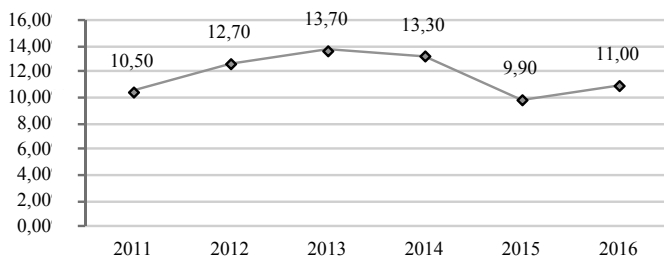


Рис. 2. Динамика доли инвалидов среди безработных в 2011–2016 гг., %

В целях выявления причин снижения эффективности политики трудовой реабилитации инвалидов авторами проведен социологический опрос двух категорий респондентов: инвалиды (имеющие статус безработного – 150 чел.) и работодатели (квотирующие и создающие рабочие места – 50 чел.). Согласно полученным данным, каждый третий инвалид (30%) отметил формальное и равнодушное отношение работодателя, а каждый второй работодатель (50%) сказал о дефиците финансовых ресурсов на создание специализированных рабочих мест и отсутствии доступного транспорта. Действительно, по данным республиканского правительства, на создание рабочего места для инвалида I группы требуется около 120 тыс. руб., II группы – 90 тыс. руб., III группы – 60 тыс. руб.[10].

Для исправления сложившейся ситуации в 2017 г. в республике была создана Межведомственная комиссия по повышению занятости инвалидов, куда, помимо региональных профильных министерств и ведомств, вошли представители Пенсионного фонда РФ и ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы», составлен и утвержден план мероприятий по повышению уровня

<sup>2</sup>В 2016 г. размер республиканского бюджета незначительно вырос (до 23,6 млрд руб., против 23,46 млрд руб. в 2015 г.), при этом дефицит сократился с 2,4 млрд руб. до 318 млн руб., а объем безвозмездных поступлений (10,1 млрд руб.) практически не изменился.

трудоустройства и доступности профессионального образования для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья на 2017–2020 годы, разработана подпрограмма «Сопровождение инвалидов молодого возраста при трудоустройстве», а также пересмотрены критерии для квотирования рабочих мест в пользу инвалидов (на предприятиях с численностью работающих до 35 чел. – 2%, свыше 100 чел. – 3%).

В новую программу на перспективу (до 2020 г.) внесены также инициативы самих инвалидов и работодателей о *развитии самозанятости* (такие предложения в ходе проведенного опроса высказали 28% инвалидов) и *создании рабочих мест на базе учебных заведений* (об этом говорили 48% работодателей).

Кроме того, на наш взгляд, чрезвычайно полезно обратиться к получившему одобрение Министерства труда и социальной защиты РФ опыту таких субъектов, как Липецкая область, Республика Башкортостан, Республика Крым.

Так, в **Республике Башкортостан** функционирует координационный Совет по делам инвалидов, постановлением Правительства республики предусмотрены:

- аренда работодателем рабочих мест в иных организациях на договорных условиях при невозможности выделения рабочих мест для приема инвалида в счет установленной квоты в своей организации;

- финансирование создания и оборудования рабочих мест в счет установленной квоты в организациях, находящихся в собственности общественных объединений инвалидов, за счет бюджета;

- создание совместных рабочих мест в счет установленной квоты по договоренности между несколькими работодателями (специальные цехи, участки);

- изменение действующего механизма формирования перечня работодателей, которым устанавливается квота, с целью увеличения количества работодателей.

Все это способствовало повышению уровня трудоустройства инвалидов в республике до 48% в 2017 г.

**В Липецкой области** принят закон «О финансовой поддержке граждан в сфере содействия занятости населения», устанавливающий льготы при предоставлении единовременной финансовой помощи в случае государственной регистрации безработного

инвалида как индивидуального предпринимателя. Кроме того, определен порядок предоставления инвалидам гарантии трудовой занятости (в соответствии со ст. 20 ФЗ № 181), создан институт наставничества по сопровождению занятости инвалидов молодого возраста, осуществляется жесткий контроль за выполнением работодателями установленных квот для инвалидов.

Все это позволило региону выйти на уровень трудоустройства инвалидов – 56,1%.

Самый высокий показатель трудоустройства инвалидов в стране – в **Республике Крым** (86,5%), что достигнуто за счет создания 23 рабочих групп (в каждом муниципальном образовании) по обеспечению трудоустройства инвалидов, функционирования центров содействия занятости для выпускников-инвалидов и активизации деятельности мобильных групп с выездом к инвалидам на дом. Действует базовая профессиональная организация по обеспечению инклюзивного образования для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья. Кроме того, в регионе не на бумаге, а на деле повышается социальная ответственность работодателей, регулируется их деятельность по квотированию и резервированию рабочих мест для инвалидов, компенсируются расходы на создание оборудованных (оснащённых) рабочих мест для инвалидов.

Помимо внедрения положительного опыта по повышению охвата инвалидов и качества услуг в области содействия их занятости, могут быть рекомендованы для широкого использования следующие меры:

- реализация программ сопровождения молодых инвалидов на основе наставничества и разработки стандартов этих услуг;
- стимулирование работодателей к созданию и квотированию рабочих мест, переход на риск-ориентированные модели контрольно-надзорной деятельности;
- развитие практики целевого приема и обучения инвалидов для повышения их конкурентоспособности на рынке труда;
- консолидация усилий всех заинтересованных органов и организаций с привлечением НКО в рамках социального партнерства;
- создание условий, облегчающих транспортную доступность рабочего места;



- дальнейшее совершенствование законодательства в отношении работодателей, использующих труд людей с инвалидностью.

Таким образом, интересы как общества, так и самих инвалидов требуют более активного проведения политики, направленной на повышение человеческого потенциала людей с инвалидностью, создание условий для максимально эффективного использования их труда в рамках обычных и гибких форм занятости.

## Литература

1. Кавокин С.Н, Гаубрих Н.Ю. Комплексная экспертная система определения потенциальных возможностей и потребностей инвалидов. ЦСП РАЕН. – М., 2002.
2. Распоряжение Правительства РФ № 2149-р от 22.11.2012 г. Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения».
3. Распоряжение Правительства РФ от 16.06.2016 г. № 1507-р «План мероприятий по реализации в субъектах РФ программ сопровождения инвалидов молодого возраста при получении ими профессионального образования и содействия в последующем трудоустройстве на 2016–2020 годы».
4. Распоряжение Правительства РФ от 10.05.2017 г. № 893-р «План мероприятий по повышению уровня занятости инвалидов на 2017–2020 годы».
5. Федеральная служба государственной статистики [Эл. ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 28.10.2017).
6. Стат. материал Министерства социального развития Республики Марий Эл [Эл. ресурс]. – М-во социального развития Республики Марий Эл. URL: <http://mari-el.gov.ru/minsoc/Pages/main.aspx> (дата обращения: 25.10.2017).
7. Протокол совещания в режиме видеоконференции у министра труда и социальной защиты РФ М.А. Топилина [Эл. ресурс]. М-во труда и социальной защиты. URL: <http://rosmintrud.ru/> (дата обращения: 28.10.2017).
8. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [Эл. ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8559/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8559/) (дата обращения: 07.11.2017).
9. Низова Л.М. Социальная реабилитация и интеграция инвалидов в общество (на мезоэкономическом уровне): монография. – Йошкар-Ола: Поволжский государственный технологический ун-т, 2015. – 208 с.

# Инновационная бюрократия

**С.А. БАРКОВ**, доктор социологических наук, МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва. E-mail: barkserg@live.ru

Бюрократия продолжает существовать и развиваться в постиндустриальном обществе. Возникает инновационная бюрократия, связанная с управлением инновационными процессами. Объективными причинами усиления роли бюрократии в современных условиях являются рутинные операции в организации инновационного процесса; необходимость бюрократии при реализации масштабных проектов; контроль финансовых средств, идущих на инновации. При этом бюрократия остается верна своей природе и старается подменить подлинное творчество множеством административных процедур, изобретение которых и составляет по большому счету ее сущность. В частности, такая ситуация имеет место при использовании компьютеров и Интернета, а также при реализации программ повышения квалификации.

*Ключевые слова:* бюрократия, инновации, повышение квалификации, образование, рутинные операции, инструкции, проекты, компьютер, Интернет

Бюрократия многолика. Она существует тысячи лет, и по понятным причинам на протяжении столь долгого времени не могла не меняться. При этом феномен бюрократии намного старше описывающих его теорий. Бюрократией как предметом экономических и социологических изысканий люди заинтересовались только в XIX веке. В рамках данных исследований особняком стоит фигура М. Вебера, представившего первую стройную концепцию бюрократии и признавшего ее наиболее совершенной формой социального управления [1. С. 252–333].

Собственно концепцию Вебера нельзя назвать целостной. Внезапная смерть не дала полностью реализоваться его творческим планам. В результате бюрократии посвящено два разрозненных фрагмента из задуманной им книги «Экономика и общество». Эти фрагменты были изданы через четверть века после смерти автора, содержат небольшое количество страниц, смысловой финал которых отсутствует. Только институциональный и исторический контекст написания этих фрагментов может подсказать нам главную идею М. Вебера. А контекст этот заключался в том, что на рубеже XIX–XX веков традиционные формы правления (абсолютные монархии, представленные прежде всего Романовыми и Габсбургами) отживали свой век и демонстрировали свою явную управленческую неэффективность. Такую же

неэффективность показывали и харизматические лидеры, приходившие к власти в результате революций (начиная с Великой французской). И только устойчивые механизмы социального управления, сформировавшиеся в капиталистических государствах и корпорациях, оказались способными достигать поставленных целей и организовывать работу тысяч и миллионов людей.

При этом в описании бюрократии М. Вебера очень много того, что мы сегодня соотносим с правовым государством, а не собственно с бюрократией. Он был явно против сильного влияния неформальных отношений (характерных для царей и королей) на принятие управленческих решений, а также произвола властей, не ограниченных никакими формальными правилами и законами (что было свойственно как монархам, так и вождям масс). Бюрократия в его понимании была лишена этих недостатков и поэтому могла быть признана идеальной формой управления.

Так или иначе, именно М. Вебер сформулировал общеизвестные признаки бюрократии и обозначил их как важнейший феномен в организациях индустриальной эпохи. При этом он никогда не противопоставлял бюрократию нововведениям. Для него сама бюрократия в каком-то смысле была инновацией, которая позволит отдельным организациям и обществу в целом поступательно развиваться в условиях жесткого ограничения произвола начальников.

В 1960–1970-е годы британские исследователи, проводившие астонские<sup>1</sup> эксперименты, существенно расширили представление о бюрократии [2]. Их главной заслугой было признание многообразия бюрократии. Выделив наряду с полной, классической бюрократией и небюрократическими организациями персональную и производственную бюрократию, они определили разные факторы, лежащие в основе данного управленческого явления. Так, в рамках производственной бюрократии важнейшим фактором становилось структурирование заданий. Четкие предписания относительно производства практически всех действий определяли жесткую бюрократическую структуру организаций, использовавших конвейерную и схожие с ней технологии. Эти четкие предписания распространялись как на рядовых работников, так и на управленцев.

Совсем другой фактор играет основополагающую роль в персональной бюрократии. Им становится централизация власти.

---

<sup>1</sup> По названию Астонского университета в Бирмингеме.

Такая бюрократия характерна для государственной службы, где невозможно заранее расписать все возникающие на подконтрольной территории ситуации и где в этом случае четкое соподчинение звеньев управления и неизбежная субординация создают базис для эффективности всей управленческой системы. Затем эти идеи были успешно развиты Г. Минцбергом, разделившим «механическую» и «профессиональную» бюрократию [3. С. 282–306].

Кроме того, за последние полтора века с развитием крупных корпораций, которые стали играть принципиальную роль не только в экономике, но и в обществе в целом, достаточно четко выделилось еще одно основание для деления существующих бюрократий. Это деление подразумевало размежевание государственной и корпоративной бюрократии. Очень многие их свойства едины, о чем, собственно, и писал в свое время М. Вебер. Но все-таки есть и существенные особенности, отличающие «бюрократических помощников» предпринимателей от государственных чиновников. И здесь важны не столько очевидная ориентация на получение прибыли в случае корпоративной бюрократии и отсутствие таковой у государственной, сколько отношение членов бюрократической системы к возможной свободе действий, стабильность трудоустройства, особенности процедур контроля и многое другое.

Таким образом, стало понятно, что бюрократия может иметь разные основания и признаки, которые определяются отраслевыми, историческими и культурными факторами. Становление постиндустриального общества не могло не повлиять на черты современной бюрократии. При этом к концу индустриальной эры термин «бюрократия» приобрел почти однозначное негативное звучание, а обозначаемое им явление стало восприниматься не столько как устройство, сколько как болезнь (патология) социального управления.

Что же составляет сущностную особенность постиндустриальной бюрократии? Насколько и чем именно она отличается от своих предшественниц? На эти вопросы мы и попытаемся ответить.

### **Объективное положение дел**

Фактически ни историческое развитие, ни смена социального строя не могут уничтожить бюрократию. При этом она сильно меняется, сообразуясь с приоритетами общественной системы в то или иное время. В советский период возвысилась партийная бюрократия. Ее описывало множество исследователей.

У М. Джиласа [4] это был «новый класс», у М.С. Восленского [5] – «номенклатура», у А.Г. Авторханова [6] – «партократия», у И.Р. Шафаревича<sup>2</sup> – просто бюрократия. Эти и множество других авторов прямо-таки упивались описаниями страданий народа от всесильной и злобной социалистической бюрократии. Очевидно, что избавлением от нее должно было стать построение капиталистического общества с его акцентом на ограничение роли государства в экономике и жизни отдельных людей, конкуренцию, свободу мысли и действия. И каково же было разочарование, когда созданный с нуля капитализм явил нам общество отнюдь не менее, а в каких-то сферах и более бюрократизированное, чем социалистическое.

В постиндустриальную эпоху появляется тот тип бюрократии, который можно назвать «инновационным». К его появлению прежде всего привела господствующая прогрессистская идеология. Слова «прогресс», «развитие», «изменения», «реформы», «инновации» стали неотъемлемой частью описания современной жизни. Эти термины постоянно используются в рамках самопрезентации современного общества устами его интеллектуальной и управленческой элиты. Несмотря на множественную критику такого положения вещей в рамках постмодернизма как направления социальной мысли, стереотипы восприятия нашего времени как времени научно-технического и социального прогресса прочно укоренились в умах и даже в сердцах людей<sup>3</sup>. Очень хочется верить в то, что завтра будет лучше, чем вчера. А подкрепляют эту веру многочисленные нововведения, которые якобы способны сделать человека счастливым. Такое настроение оказалось настолько всеобщим и устойчивым, что в современном обществе стало практически невозможным пропагандировать стабильность (которую тут же окрестят стагнацией), возврат к прошлому (что получит уничижительное именование «ретроградство») и скептическое отношение к новшествам (это уже явный обскурантизм и невежество!).

---

<sup>2</sup> И. Р. Шафаревич рассматривал бюрократию как неизбежную черту всех государственных устройств, где реализовывалась государственная собственность на средства производства, прежде всего, на землю. Это были и Древний Египет, и Древний Китай, и отдельные государства Месопотамии, и Империя инков, и, конечно же, Советский Союз (см. [7]).

<sup>3</sup> Подробнее об этом см. [8].

Бюрократия долгое время воспринималась именно как оплот стабильности и консерватизма. Собственно, главные претензии к ней заключались в том, что она не может быстро реагировать на изменения, тормозит прогресс, подавляет свободное развитие и безумно осложняет любую инновационную деятельность. Современная бюрократия приняла такой вызов и сделала все, чтобы вписаться в новый мир с его фетишизацией изменений и безапелляционной верой в прогресс.

И для подобной адаптации в середине XX века сложились вполне подходящие условия. Изобретения, которые в то время изменяли мир, носили широкомасштабный характер. Их реализация на практике требовала организации огромных групп людей. Талантливые одиночки сами по себе уже не могли внедрять инновационные идеи в практику. Ядерные проекты в США и СССР, покорение космоса и множество иных нововведений, включая компьютерную революцию, потребовали усилий тысяч, а иногда и миллионов людей. В этом процессе инновационная бюрократия и обрела объективную основу для становления.

Сегодня существуют люди, которые упорно утверждают, что все важнейшие изобретения принадлежат одиночкам, а крупные компании и государства якобы только узурпируют труд этих талантов и паразитируют на этом. Как показывает реальная социально-экономическая практика, с этим нельзя согласиться.

Лучшим примером, демонстрирующим роль крупных компаний в инновационном процессе, является исследование истории развития компьютерных и телекоммуникационных технологий, предпринятое американским журналистом, писателем, президентом Аспенского института гуманистических исследований Уолтером Айзексоном. Название его книги «Инноваторы. Как несколько гениев, хакеров и гиков совершили компьютерную революцию» носит скорее пропагандистский характер, способный привлечь читателя, и не вполне точно отражает содержание. Автор многократно подчеркивает, что обыденный взгляд на технический прогресс как на продукт гениев-одиночек не выдерживает критики. Инновации в компьютерной индустрии стали возможны благодаря как выдающимся исследователям, так и крупным корпорациям, имевшим бюрократическую структуру и собиравшим команды «безымянных» инженеров.

Айзексон пишет: «Вообще говоря, вопрос о том, на чем нужно делать акцент – на роли личности или, напротив, на социокультурных условиях, уже давно был предметом спора. В середине XIX века Томас Карлейль заявил, что “история мира есть не что иное, как биографии великих людей”, а Герберт Спенсер возразил ему, выступив с теорией, подчеркивающей роль социальных сил» [9. С. 16]. Без соответствующей инфраструктуры, которую создает, наряду с прочим, государственная и корпоративная бюрократия, труд гениальных одиночек чаще всего оказывается непродуктивным. «Иногда инновации рассматривают как накопление сотен маленьких достижений, таких как счетчики и устройства считывания перфокарт. В таких местах, как IBM, которые нацелены на повседневные улучшения, производимые командой инженеров, лучше всего удается понять, как на самом деле возникают инновации» [9. С. 54].

Сегодня мы понимаем, что советский ядерный проект оказался успешным не только благодаря гению И. В. Курчатова и его сподвижников. Самую серьезную роль в данной инновации сыграл и Л. П. Берия, возглавивший специальный комитет при Совете министров СССР и подключивший к инновационному процессу мощнейшую бюрократическую машину всего государства и, в первую очередь, Министерства внутренних дел. При этом Берия никогда не был и не пытался представить себя инноватором, он был управленцем-бюрокротом.

Таким образом, реальная история XX века свидетельствует о том, что *понятия бюрократии и инноваций не являются несовместимыми*. Их несовместимость – это скорее теоретический миф, придуманный критиками бюрократии, абсолютизовавшими некоторые ее свойства. Государственная бюрократия – это не только чиновники, из года в год руководящие ремонтом одних и тех же дорог или «латающие дыры» в ЖКХ. Точно так же корпоративную бюрократию нельзя отождествлять исключительно с руководителями, осуществляющими выпуск одних и тех же товаров или занимающимися оказанием неизменных услуг. Бюрократия может найти и уже нашла себя в инновационном процессе.

Вышеописанная ситуация скорее позитивно характеризует бюрократию как одного из субъекта осуществления подлинных инноваций. Бюрократия оказалась необходимым инструментом масштабного инновационного процесса, ставшего квинтэссенцией

развития современного общества. *Но бюрократия не была бы самой собой, если бы не смогла выхолостить содержание этого процесса, заменить его привычными ей процедурами, найти специфические ниши, полностью подчиненные бюрократическим законам.* На деле инновационная бюрократия оказалась не лучше и не хуже своих предшественниц. Но об этом чуть позже...

### **Теоретический аспект**

В рамках экономической теории объективную основу образования инновационной бюрократии лучше всего раскрыли неинституционалисты. При рассмотрении эволюционного направления данной методологии исследования хозяйственных процессов в качестве важнейших элементов функционирования организаций были выделены рутины. Сам термин этот может восприниматься весьма неоднозначно и часто видится сходным со словами «алгоритм», «умение», «навык». Авторы, перу которых принадлежит введение данного термина в широкий научный оборот, при описании рутины сослались на умение ездить на велосипеде. Это некий навык, которому нельзя научиться только по книгам. Он отрабатывается в реальной жизни и тогда становится частью не только сознания, но и подсознания человека.

Главным открытием Р.Р. Нельсона и С. Дж. Уинтера стало то, что инновационная деятельность в организациях также разворачивается согласно рутинам или включает в себя рутины как необходимые элементы. Во-первых, развивая логику Й. Шумпетера, сказавшего, что нововведения непосредственно связаны с «осуществлением новых комбинаций» [10. С. 158–159], эти авторы резонно предположили, что отработанная годами рутина может быть идеальным элементом для такого рода инновационных комбинаций. «Надежные рутины с однозначно понимаемыми пределами являются лучшими компонентами для новых комбинаций» [11. С. 183]. Во-вторых, ни одна инновация целиком не меняет деятельность организации, особенно крупной. Здесь всегда останутся элементы прошлого, которые оказались пригодными к использованию в условиях внедрения новшеств. «В некоторой части инновационная рутина может опираться на физические принципы, лишь недавно открытые и теперь воплощенные в новых типах оборудования и умениях; но это новое ядро могут окружать многочисленные дополнительные



виды деятельности, управляемые теми же рутинами, которые преобладали на протяжении многих лет» [11. С. 182]. Наконец, в-третьих, сам поиск новых решений осуществляется сообразно некоторым рутинам. В организации всегда накапливается опыт не только по осуществлению повторяющихся операций, но и действий в условиях неопределенности, действий по поиску нового, если старое уже не работает. «Рутинизированные мероприятия по созданию инноваций или решению проблем принимают многообразные формы, среди которых видны некоторые хорошо знакомые характерные очертания организационной картины. Если есть проблема, то можно либо поручить подчиненному изучить ее, либо назначить комиссию или рабочую группу, либо пригласить консультанта с хорошей репутацией» [11. С. 183–184].

Есть особый репертуар рутин, которые начинают использоваться служащими компании, когда директор приказывает: «Придумайте что-то новое!». Тем самым рутины не противостоят инновациям, они до определенного момента как бы сплетены с ними. Возникают рутины для создания новых рутин. В результате «организации располагают рутинами, обеспечивающими поддержку инновационных усилий и руководство ими» [1. С. 185]. Таким образом, данная теория подводит нас к тому, что *инновационная деятельность может быть при определенных условиях рутинизирована*.

А если существуют рутины, то существует и бюрократия. Фактически Р.Р. Нельсон и С. Дж. Уинтер подвели теоретический базис под существование инновационной бюрократии. Это та самая бюрократия, в обязанности которой входят разработка и сохранение рутин по поиску новшеств. Теория в данном случае не пришла в противоречие с практикой, и в корпорациях, а также государственных структурах стали существовать тысячи инновационных бюрократов, не мыслящих свою жизнь без управления инновационными процессами. Вместе с тем есть важное отличие теории от практики. Если сообразно теоретическому базису деятельность такой бюрократии не только оправдана, но и в значительной степени эффективна, в реальных условиях инновационные бюрократы сохранили и даже преумножили отрицательные качества своих предшественников. А рядовым работникам и простым гражданам по большей части нет разницы, от кого испытывать неудобства и страдания – от традиционных или инновационных бюрократов.

## Мотивационный аспект

Все сказанное обуславливает продолжение существования и даже усиление бюрократии в современных общественных реалиях. Но все же в чем кроется специфика современной бюрократии? Почему к ней без особых оговорок может быть применено определение «инновационная»? Как ни странно, ответ на этот вопрос очень прост и отсылает нас к повседневной деятельности современных бюрократов.

Изначально бюрократия существовала для управления повторяющимися процессами. Она была идеальным «менеджером процесса» прежде всего на определенной территории. Именно бюрократическое устройство аппарата управления идеально подходило для регулирования таких «вечных», по большей части неизменных или немного корректируемых процессов, как здравоохранение, образование, поддержание социальной и технической инфраструктуры. Эти и подобные им «консервативные» виды жизнедеятельности общества взращивали в себе бюрократические структуры. И эти структуры могли очень эффективно распределять ресурсы (даже ограниченные), снижать возможности произвола начальников, делать жизнь людей предсказуемой.

Но за что тогда платить бюрократам премии? А ведь каждый человек жаждет дополнительного поощрения. Именно оно часто видится наиболее понятным символом признания его заслуг, вообще того, что жизнь не прошла зря. Изначально подразумевалось, что бюрократии выплачивают поощрение за доскональное выполнение правил. И такого рода поощрения в виде «тринадцатой зарплаты» и т.д. традиционно выплачивались за то, что на вверенном управленцу участке ничего плохого не произошло, что все элементы управляемой системы функционируют по плану согласно заранее прописанным правилам. Если же происходило что-то, выбивающееся из этого отлаженного графика жизни, премия снималась.

Такая система была отработана десятилетиями. Но было что-то в этой системе, что изначально вызывало сомнения. В нее трудно вписывались поощрения за инновации, творческие усилия, попытки не выполнять, а изменить правила. И тут наступает эпоха веры в прогресс и инновационность. Каждый начальник в конце года начинает не просто производить «аудит» сделанного, а все громче и настойчивее задает подчиненному вопрос: «А что

нового ты сделал? Что новое ты предложил?». С этого вроде бы невинного вопроса и началась инновационная бюрократия.

Бюрократия со свойственной ей привычкой «брать под козырек» начала плодить новшества, ведь теперь именно за них стали платить премии. Самое главное, что место для такой деятельности нашлось почти на всех уровнях организационной иерархии. Несколько крупных инноваций, родившихся у высших руководителей, порождают мириады более мелких у чиновников среднего и низшего звена. Инновации нужно адаптировать к конкретному объекту управления, для этого необходима «инновационная» деятельность по разрушению сложившегося status quo и т.д., и т.п. Да и сколько новых инструкций нужно написать, чтобы воплотить в жизнь хотя бы одну инновацию!

Старые бюрократические приемы и методы стали использоваться для обслуживания инновационной деятельности. Сегодня именно по поводу всяческих нововведений проводится большая часть собраний и совещаний. Именно по этому поводу создаются бесчисленные комитеты и комиссии, отчеты о внедрении инноваций, плодятся мониторинги работы всего и вся с акцентом на выявление элементов инновационного развития.

Бюрократы начали оценивать не как ответственного работника, на участке которого должно быть все в порядке, а как лица, обязательно осуществляющего реформы. Выработанные годами критерии оценки заменяются при этом сюрреалистическими показателями, отражающими рвение в направлении реформ. *Количество предложенного и внедренного «нового» стало одним из базовых критериев составления всяческих рейтингов руководителей, а сам «инновационный» инструмент рейтинга дает возможность бюрократии плодить бесконечные мелкие инновации по части утонения факторов оценки, взвешивания этих факторов, привлечения экспертов и постоянных корректировок своего содержания.*

Бюрократ, не сумевший создать себе имидж новатора, обречен сегодня на невозможность дальнейшего карьерного роста и, главное, на отсутствие премий. Так фетишизация инноваций и изменений непосредственным образом сказалась на мотивации и материальном стимулировании как государственных, так и корпоративных чиновников.

## Экономический аспект

Активное стимулирование инновационной деятельности не может не быть связано с выделением денег на внедрение новшеств. Мало предложить что-то новое и получить за это премию, важнее внедрить это новое в жизнь. А без соответствующего бюджета сделать это невозможно. Как только появляется бюджет на инновации, возникает и непреодолимое бюрократическое стремление его «освоить». Бюджет инновационной деятельности может включать в себя и вполне рутинные пункты, такие как проведение исследований, разработку всяческих концепций и стратегий, юридическое обеспечение внедрения новшеств. В этих случаях бюрократ получает в свои руки достаточно большие средства. Непосредственного результата расход этих средств не приносит, но по очевидным причинам без него нельзя внедрять новшества. Главным императивом при этом становится «бюрократически правильная» трата денег. Чтобы избежать обвинений в коррупции и безрассудной расточительности, инновационная бюрократия придумывает множество документов, якобы подтверждающих оптимальный расход средств. Именно поэтому так трудно отчитаться по любому, пусть даже мизерному гранту.

Иницилируя инновационную активность, высшие руководители, будь то государства, будь то крупной компании, ориентируются на получение реального экономического эффекта – улучшение функционирования вверенной им системы, ускорение научно-технического прогресса. Такого рода инновации абсолютно логичны и составляют часть работы руководителя. Его и назначали или избирали для того, чтобы мир менялся в лучшую сторону, а изменение невозможно без инноваций. Так, на Петербургском экономическом форуме 2017 г. Президент РФ В.В. Путин призвал крупные компании активно создавать инновационные подразделения и сотрудничать с малыми инновационными предприятиями. По сообщению корреспондента ИА «Росбалт», он обратился к руководителям «Ростеха», «Роскосмоса», «Росатома» и других отечественных высокотехнологичных компаний с просьбой «предметно проработать» возможность кооперации с молодыми предпринимателями. «Активно используйте открывающиеся возможности. Нужно создать у себя подразделения, которые будут предметно работать со стартапами и малыми инновационными компаниями. А также венчурные фонды, чтобы

финансировать такие проекты. Это не должно остаться просто пустой фразой. Я прошу вас это сделать как можно быстрее», – наказал Президент<sup>4</sup>. Такие указы вполне оправданны, и дающие их люди действительно рассчитывают на усиление инновационной активности. Но слыша их, сразу видишь радостные улыбки корпоративных и государственных чиновников, уже готовых «пилить» соответствующие бюджеты и писать многочисленные инструкции во исполнение наказа.

Своими словами и действиями высшие руководители стимулируют не только собственно инновационную, но и бюрократическую деятельность. В социологии такое косвенное стимулирование называется «латентной функцией». И часто такая латентная функция в реальности оказывается более сильной по последствиям своего выполнения, чем функция явная, ради которой все и затевалось. Инновации обрастают специально придуманными правилами и процедурами, а, главное, бумагами. Проводятся бесконечные конкурсы и тендеры, привлекаются подрядчики и консультанты. И весь этот процесс оказывается абсолютно невозможно осуществить без написания предложений, сбора и оценки экспертных мнений, и – что больше всего греет душу любому бюрократу – отчетов, отчетов, отчетов...

Выделение и освоение бюджетов на инновации стали естественной питательной средой для инновационной бюрократии. Самое печальное в этой ситуации то, что бюрократический контроль за расходованием государственных и корпоративных бюджетов – вещь неизбежная. Очевидно, что без такого контроля появятся тысячи лжеинноваторов, которые будут тратить деньги на бредовые идеи, типа вечного двигателя. Пользуясь таким положением вещей, *инновационная бюрократия крепчает и с удвоенной силой берется за обеспечение правового поля инновационной деятельности с помощью бесчисленных документов*. Мир еще не придумал такой способ работы, чтобы деньги напрямую попадали к творческим личностям. Поэтому финансирование инновационной бюрократии можно считать необходимой трансакционной издержкой. Но *бюрократия не была бы бюрократией, если бы не пыталась повысить расходы на свое содержание*.

---

<sup>4</sup> Информация с новостного сайта Findnews.ru. URL: [http://www.findnews.ru/putin\\_prizval\\_krupnye\\_korporacii\\_podderzivat\\_startapy.html](http://www.findnews.ru/putin_prizval_krupnye_korporacii_podderzivat_startapy.html)

*В итоге весьма ощутимую часть средств, выделяемых на инновации, забирает себе бюрократия. При этом она создала и мощное оправдание своего существования – она-де заботится о правильном расходовании средств, предотвращает злоупотребления и в этом является важнейшим «помощником» инноваторов.*

### **Технологический аспект**

Компьютеры и интернет резонно воспринимались как средства борьбы с бюрократией, по крайней мере, с бумажной волокитой. Но инновационная бюрократия сумела превратить их в свое мощное оружие. Сегодня и в банках, и в некоммерческих фондах, и в школах, и в отелях люди вынуждены заполнять сотни форм отчетности. Врачи и преподаватели уже не столько занимаются своими непосредственными обязанностями, сколько заносят различные данные в сеть.

Действительно, если бы количество бумаг осталось таким же, как до компьютерной эры, и к этому были бы добавлены возможности новой техники, жизнь стала бы проще, а трата времени на бюрократические процедуры сократилась бы в разы. Но бюрократия быстро освоилась в новых условиях. Если бы отчетность осталась прежней, и время на ее заполнение, а, главное, обработку уменьшилось, тут же по отношению к бюрократии возник бы вопрос: «А что, собственно, вы делаете?». Бюрократия издревле боится такого вопроса как огня и тратит огромные усилия (свои и чужие), чтобы подготовиться к ответу на него. Поэтому *количество бумаг в «небумажной» форме стало расти в геометрической прогрессии. Ими всегда можно, что называется, «прикрыться», сделать вид, что загружен работой, причем очень важной.*

Когда же люди из небюрократической среды с возмущением спрашивают, зачем все это нужно, следует очень странный ответ: «Почему вы недовольны, ведь все это так просто сделать!». Имеется в виду то, что с компьютером и интернетом значительно проще заполнять различные отчеты. Но при этом не учитывается то, что при некотором сокращении количества времени на заполнение одного документа и одновременном «геометрическом» росте количества этих документов общее время на бюрократическую отчетность все равно растет, и растет очень заметно. Сама умственная работа по заполнению анкеты или формы никуда не делась, отчетность же составляется таким образом, чтобы

уменьшить возможности простого переноса данных из одного документа в другой.

Любопытно, что в бюрократической работе пресловутая «электронная форма» отнюдь не вытеснила бумажную. И бюрократия при этом вполне обоснованно ссылается на требование безопасности, ведь данные из компьютера, несмотря на большие деньги, выделяемые на всяческие меры защиты, могут все равно пропасть, а наиболее важные документы обязательно должны включать подпись, ведь без этого непонятно, кого наказывать за его содержание. Поэтому повсеместно работники и менеджеры заполняют изощренные электронные документы, а потом их распечатывают и относят «по инстанции». Эта ситуация может, конечно, отчасти поменяться с распространением электронных подписей, но тогда, безусловно, бюрократия придумает еще большее количество форм для заполнения, чтобы не остаться забытой и не потерять «свою роль» в жизни людей.

Самое главное, что *за всем этим нарастающим потоком документов и инструкций опять-таки не просматривается ориентации ни на какой реальный результат*. Если попытаться понять, зачем, кроме удовлетворения амбиций бюрократов, все это делается, станет очевидным, что единственную причину можно выразить словами: лучше знать, чем не знать. А вот зачем знать? На этот вопрос найти ответ уже в принципе невозможно. Инновационный бюрократ хочет буквально каждый «чих» человека занести в сеть и отчитаться о громадной проделанной работе по систематизации этих «чихов». В интернет сегодня выкладывают так называемые «портфолио» студентов, в которое первокурсник-заочник, а чаще его научный руководитель, должен включать все свои контрольные и курсовые. Любой человек, закончивший вуз, примерно представляет ценность данной информации. Интернет окончательно превращается в помойку, люди тратят сотни часов своего рабочего времени на засорение информационного пространства. Только инновационная бюрократия безумно рада массовому использованию современных средств коммуникации и еще может выдать всю эту работу за важнейший этап борьбы с коррупцией в вузах.

### **Образовательный аспект**

Работа инновационной бюрократии с системой образования не заканчивается внедрением все новых и новых бюрократических

процедур. В обыденном сознании образование всегда связывалось с инновациями. Такая связь очевидна на Западе, где основные научные исследования проходят в университетах, которые по необходимости становятся одновременно образовательными и инновационными центрами. Но даже если оставить в стороне данную ситуацию с ее плюсами и минусами, людям всегда и везде хотелось, чтобы система образования преподносила именно новые знания, а получающие эти знания могли в свою очередь их дополнить своими открытиями, своими инновациями.

Воспользовавшись доктриной непрерывного образования (lifelong learning), инновационная бюрократия развила невиданную активность на этом поприще. Дополнительное образование стало очень удобной сферой приложения ее усилий. Все-таки придумывать нечто новое сложно. Пусть даже этим новым является новая инструкция и новая форма отчетности. Не у всякого бюрократа это получается, а, главное, не всякому бюрократу это дозволено. А учиться могут все. Этой учебой создается статус инновационности. Бюрократия-де идет в ногу со временем, она повышает свой интеллектуальный потенциал, она нацелена на то, чтобы делать свою работу все лучше, все более профессионально. Цели звучат очень благородно, на них не жалко выделять деньги. А как замечательно смотрятся отчеты по выполнению этих целей!

В результате *сегодня мы наблюдаем просто вакханалию повышения квалификации*. Учатся буквально все чиновники и менеджеры организаций. В России университеты и специальные центры предлагают десятки тысяч различных программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации. И значительную часть работы в этой сфере инновационная бюрократия смогла поставить себе на службу.

На самом деле повышение квалификации существовало всегда. Просто до эпохи фетишизации инноваций этому не придавалось такого значения. Хорошие работники всегда старались читать книги по специальности, обсуждали то новое, что появлялось в их отрасли, старались совершенствовать свои знания и умения по простой причине – если ты хорошо работаешь, тебе платят больше денег. Существовал и более «возвышенный» мотив – человеку просто было интересно получать новые знания по своей профессии.



Рациональной основой повышения квалификации является стремление занять должность, для которой требовались дополнительные навыки. Электрики получали допуск к сетям высокого напряжения, ремонтники и другие работники предприятий проходили повышение квалификации для работы в опасных средах. В этом случае цель повышения квалификации понятна, а работник или его предприятие готовы платить реальные деньги за получение таких знаний.

Для инновационной бюрократии главная цель повышения квалификации – это подтверждение своего инновационного имиджа, своей ориентации на инновации. В результате достижения этой цели возник неуничтожимый симбиоз образовательных центров и бюрократии по части реализации такого рода программ. В условиях безденежья российских вузов курсы повышения квалификации явились средством заработать пусть небольшие, но реальные деньги. При этом с повестки дня снимался вечный болезненный вопрос о том, чему, как и кого учат университеты.

*О реальном результате программ повышения квалификации по понятным причинам никто и не задумывается.* Бюрократов учат всему – компьютерным технологиям, менеджменту, умению общаться, экономике, работе с кадрами и, конечно, праву (некоторым частным юридическим аспектам исполнения их обязанностей). Самое главное – всегда можно обосновать, что такие знания очень нужны соответствующим работникам, и выделить на это деньги из бюджета. Идеологический принцип в данном случае тот же, что и был при увеличении количества отчетных документов – лучше знать, чем не знать.

*Будучи очень далеко от подлинного творчества, инновационная бюрократия выхолостила саму суть образования.* Для настоящей учебы как творческого процесса требуются немалое время и усилия. Бюрократы и современные менеджеры завалены повседневной работой, поэтому не могут нормально учиться. Они начинают требовать особой подачи знаний и мягкости форм отчетности. Еще 10–20 лет назад человек просто читал книгу по специальности. Он не называл это повышением квалификации и не требовал, чтобы после этого ему выдали какой-то особый документ. Теперь требуется сделать короткий дайджест книги, обязательно снабдив его картинками и «мультиками» (цветной презентацией), – бюрократ, как и ребенок, не воспринимает книгу

без картинок. После чего следует задать ему вопросы по прочитанному – только по прочитанному, не дай Бог, потребуются привлекать какие-то сведения со стороны. Это сразу будет воспринято как нарушение контракта на оказание образовательных услуг. При этом вопросы лучше всего задавать в виде теста, бюрократы очень любят «самую совершенную» форму отчетности – multiple choice. После этого им нужно выдать диплом или сертификат. Все это обставляется как дистанционное обучение, для обычного у бюрократов времени нет. В контрактах расписываются интерактивность, использование компьютерных технологий и самых современных форм обучения.

Само обращение заказчика, коим выступает инновационная бюрократия, с исполнителем очень показательно. Несмотря на то, что повышение квалификации старо как мир, оно удивительно удачно вписалось в современные рыночные реалии. Не утихают споры о том, считать ли вообще образование услугой. И сложности, конечно, касаются начального, среднего и в определенной степени обычного традиционного высшего образования, но повышение квалификации очень легко и просто рассматривать именно как услугу. А тогда и к исполнителю требования и притязания те же, что и к работнику сферы услуг. Вписывая в задание на повышение квалификации красивые пункты, никто из бюрократов не задумывается о том, кто все это будет выполнять. Им важно, чтобы документ был солидным и свидетельствовал об их инновационности.

В реальности же ситуация такова: если преподаватель десятилетиями занимался проблемой конфликтов, он не может быть одновременно блистательным специалистом по мотивации или построению организационных структур. Чтобы писать заявку, нужно знать тех людей, которые будут ее исполнять. В противном случае эти замечательные «тренеры», «тьютеры», «коучи», а по сути просто знающие люди будут либо под любыми названиями рассказывать то, что они знают (и тогда не смогут выполнить все пункты контракта), либо вынуждены накануне вечером почитать учебник (или какую-нибудь книгу посерьезнее) и утром его пересказать. Чаще всего инновационная бюрократия подталкивает исполнителя ко второму варианту, ведь реальный результат обучения ее не сильно волнует, а доскональный и жесткий контроль исполнения контракта как раз входит в само ядро ее предназначения.

\* \* \*

Пример с осуществленной инновационной бюрократией трансформацией системы повышения квалификации является очень ярким и показательным. Но, как мы понимаем, на этом ее деятельность не заканчивается. Инновационные бюрократы распределяют гранты и собирают отчеты о выполненных исследованиях, оценивая подлинных инноваторов. Они готовы «инновационно» преобразовать всю сферу науки и образования. Их поле деятельности логично включает в себя и сферу культуры – как же обойтись без инноваций, например, в музейном деле или театре? Корпоративная инновационная бюрократия активно регулирует работу крупных компаний в области исследований и разработок. Сегодня инновационная бюрократия еще только зарождается. Если социальные тренды не поменяются (а для этого пока нет никаких причин), и у высшего руководства государства и компаний не хватит воли ограничить функционирование и рост инновационной бюрократии, нас уже очень скоро ждет подлинный расцвет ее инициатив во всех сферах жизнедеятельности общества.

### Литература

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. – М.: Изд. дом. Высшей школы экономики, 2016.
2. Pugh D. The Aston Research Programme // Doing Research in Organizations / Ed. A. Bryman. – Routledge, 1988.
3. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации. – СПб.: Питер, 2004.
4. Джилас М. Новый класс // Джилас М. Лицо тоталитаризма. – М.: Новости, 1992.
5. Восленский М. С. Номенклатура. – М.: Захаров, 2015.
6. Авторханов А. Г. Технология власти. – М.: Слово, 1991.
7. Шафаревич И. Р. Социализм как явление мировой истории. – М.: Эксмо, 2003.
8. Барков С. А. Прогресс как идеологема: субъективное содержание объективного процесса // Экономика и социология. – 2016. – № 4 (32).
9. Айзексон У. Инноваторы. Как несколько гениев, хакеров и гиков совершили компьютерную революцию. – М.: Издательство АСТ: CORPUS, 2015.
10. Шумпетер Й. А. Теория экономического развития. – М.: Прогресс, 1982.
11. Нельсон Р. Р., Уинтер С. Дж. Эволюционная теория экономических изменений. – М.: Дело, 2002.

# Об эффектах и парадоксах импортозамещения в контексте национальной продовольственной безопасности

**Р.Р. ГУМЕРОВ**, кандидат экономических наук. E-mail: gumerovrr@mail.ru

**Н.В. ГУСЕВА**, кандидат экономических наук, Институт макроэкономических исследований, Москва. E-mail: ms.natalia.guseva@yandex.ru

В статье дается комплексная оценка современной политики импортозамещения в сфере агропродовольственного рынка, основанная на балансе ее позитивных и негативных эффектов. Делается вывод о том, что политика импортозамещения должна учитывать потенциальные риски и угрозы, связанные как с возможным сопутствующим ростом продовольственных цен и ухудшением продовольственного статуса наименее обеспеченных групп населения, так и с технико-технологической зависимостью отечественного сельскохозяйственного производства от внешнего рынка.

*Ключевые слова:* национальная продовольственная безопасность, импортозамещение, продовольственная самообеспеченность, национальная продовольственная стратегия, физическая и экономическая доступность продовольствия

После принятия Указа Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» [1] страна взяла курс на так называемое импортозамещение, т.е. на замещение ввозимых из-за рубежа продовольственных товаров и сырья для их производства аналогичными либо конкурирующими отечественными товарами. Конечной целью и результатом импортозамещения является повышение доли отечественных продовольственных товаров в общем объеме товарных ресурсов соответствующих продуктов. Именно этот показатель в отношении основных продуктов питания Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (далее – Доктрина) устанавливает в качестве критерия продовольственной безопасности [2]. В Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации обозначены предельные (пороговые) значения удельного веса отечественной продукции по следующим видам: зерну, сахару, растительному маслу, мясу и мясопродуктам, молоку

и молокопродуктам, рыбной продукции, картофелю, пищевой соли. Однако насколько импортозамещение отвечает тем признакам и критериям продовольственной безопасности, которые сформулированы в аутентичных международных документах, и способно ли импортозамещение как таковое само по себе противодействовать угрозам продовольственной безопасности Российской Федерации?

### **Как оценивать продовольственную безопасность?**

Аутентичный англоязычный термин *foodsecurity* может быть переведен двояко: как «продовольственная безопасность» и как «продовольственная обеспеченность». На самом деле он как бы синтезирует оба этих понятия. В значении «продовольственное обеспечение/обеспеченность» внимание акцентируется на факторах аграрного роста и бесперебойного продовольственного снабжения, в значении «безопасность» – на противодействии и предотвращении рисков и угроз продовольственному обеспечению. Де-факто понимание двойственной природы национальной безопасности (в том числе продовольственной как ее составной части) реализовано в Стратегии национальной безопасности РФ (далее – Стратегия). Стратегия исходит из неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности и социально-экономического развития страны, т.е. реализует идею единства национальных интересов и стратегических приоритетов социально-экономического развития страны, с одной стороны, и системы защиты от внутренних и внешних угроз, – с другой.

В русском языке аналогичный двуединый термин, к сожалению, отсутствует, что и вызывает такой разброс мнений относительно сути понятия «продовольственная безопасность», в частности, появление термина «продовольственная независимость» и последующее отождествление последней с самообеспеченностью.

Прежде всего, следует разграничить понятия глобальной и национальной продовольственной безопасности. Концепция глобальной продовольственной безопасности трактует продовольственную безопасность как обеспечение всеобщего доступа к адекватному питанию, исходя из признаков продовольственной

безопасности, выработанных и сформулированных мировым сообществом в течение достаточно длительного периода. Термин «продовольственная безопасность» был введен в официальный оборот в 1974 г. на Всемирной конференции по проблемам продовольствия. Взгляды мирового сообщества на проблему продовольственной безопасности последовательно эволюционировали от преимущественно технических вопросов продовольственного обеспечения (надежность поставок, объемы предложения и запасов) к идее обеспечения одного из фундаментальных прав человека – права на достаточное и полноценное питание для ведения активного образа жизни. Комитет по всемирной продовольственной безопасности определяет продовольственную безопасность как триединую концепцию, основанную на критериях наличия (availability), доступности (access) и стабильности (stability). ОЭСР предлагает применять следующие характеристики продовольственной безопасности: наличие, доступность и использование (utilization) [3. С. 5].

Различные национальные концепции продовольственной безопасности сосредоточиваются на необходимости разработки и реализации особой национальной стратегии обеспечения всеобщего права на адекватное питание на национально-государственном уровне, в пределах определенной территории и в интересах собственного населения. Сформулированные основы глобальной продовольственной безопасности дополняются, таким образом, компонентой продовольственной независимости, под которой авторы, в отличие от официальной позиции, зафиксированной в Доктрине, понимают *способность проводить суверенную продовольственную политику и формировать национальную продовольственную стратегию.*

**Национальная продовольственная стратегия** определяет долгосрочные цели и задачи в сфере гарантированного продовольственного обеспечения различных социальных групп населения и развития сельских территорий, направления и способы их реализации, а также механизмы предотвращения и противодействия угрозам гарантированному продовольственному обеспечению путем наиболее полного использования агроэкономического потенциала, рационального распределения ограниченных ресурсов и координации деятельности всех участников продовольственного рынка. Она реализуется через пакет

документов стратегического планирования в сфере продовольственных рынков<sup>1</sup>.

Очевидно, что импортозамещение – это не единственная и самодостаточная стратегия обеспечения продовольственной безопасности страны; более того, оно не всегда является самой рациональной и эффективной стратегией. План действий Всемирного продовольственного саммита (1996) констатирует, что «растущее производство, в том числе традиционных культур и продуктов их переработки, в эффективной комбинации с импортом продовольствия, запасами и международной торговлей (курсив авт.) может усилить продовольственную безопасность и сглаживать региональные различия» [4]<sup>2</sup>.

Если на национальном уровне сокращение импорта при прочих равных условиях можно оценивать как укрепление продовольственной независимости страны, то на уровне отдельных домохозяйств и индивидов оно может вызывать ухудшение продовольственного статуса целых групп населения с невысокими доходами вследствие недостаточности общих ресурсов продовольствия и неравномерного их распределения.

Сокращение импорта может также провоцировать поставки на внутренний рынок некачественных продуктов питания (фальсификатов и суррогатов) и углубление региональной дифференциации потребления, поскольку ограниченные продовольственные ресурсы будут концентрироваться в крупных городах. Эти риски должны получить адекватную оценку при принятии решений в сфере импортозамещения. Даже в Продовольственной программе СССР, при всей закрытости советской экономики, не ставилась задача обеспечения максимальной автономности внутреннего продовольственного рынка, приоритет отдавался потреблению.

---

<sup>1</sup> Применительно к Российской Федерации можно назвать федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», а также следующие документы стратегического планирования: Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации; Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы; Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года; Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года и др.

<sup>2</sup> Дается в авторском переводе: «Increased production, including traditional crops and their products, in efficient combination with food imports, reserves, and international trade can strengthen food security and address regional disparities».

В зарубежной литературе выделяются две базовые, апробированные мировой практикой стратегии продовольственной безопасности в контексте самообеспеченности: food self-sufficiency и food self-reliance [3. С. 20]. С определенной долей условности их можно перевести соответственно как: 1) продовольственная самообеспеченность и 2) продовольственная самокупаемость.

*Стратегия самообеспеченности* исходит из императива максимального ограничения импорта продовольствия. Именно этой стратегии соответствует понятие продовольственной независимости, используемое в Доктрине продовольственной безопасности РФ («устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений...»).

В отличие от стратегии самообеспеченности, *стратегия продовольственной самокупаемости* основана на сравнительной оценке, с одной стороны, совокупного экономического потенциала и возможностей собственного аграрного производства, с другой – баланса всех рисков и преимуществ внешней торговли продовольствием. Страна может варьировать сравнительные объемы собственного производства и импорта продовольствия, если при этом устойчивость внешних поставок продовольствия гарантируется общеэкономическим потенциалом страны, состоянием торгового баланса, объемом и структурой экспорта, золотовалютными резервами, диверсификацией поставщиков<sup>3</sup>. Именно такой стратегии должна придерживаться Российская Федерация.

Зависимость от импорта при наличии того аграрного потенциала, которым обладает Россия, является, безусловно, слабостью национальной продовольственной системы, но сама по себе эта слабость не представляет угрозу национальной продовольственной безопасности. Если, скажем, возникают условия, при которых импорт продовольствия становится проблематичным (продовольственное эмбарго, резкое падение курса национальной валюты), то угрозу продовольственной безопасности представляют эти условия, а не импортные поставки как таковые [5. С. 41–42]. Актуальными угрозами подобного рода видятся лицемерные правила международной торговли продовольствием в формате

---

<sup>3</sup> Зарубежные исследователи считают вполне допустимым даже такой вариант, когда сельхозугодья используются для производства более рентабельной непродовольственной продукции, а продукты питания закупаются по каналам внешней торговли.



ВТО и попытки использования продовольственных поставок в качестве рычага политического давления.

Зависимость от импорта как таковая может быть признана критической, если страна: 1) попадает в устойчивую зависимость от экономической помощи со стороны развитых государств и международных организаций в виде гуманитарной помощи, связанных кредитов для закупки продовольствия и других льгот; 2) не обладает необходимой сопротивляемостью в отношении политического давления, которое способна вызвать физическая нехватка продовольствия.

Подмена понятий в отношении продовольственной безопасности и самообеспеченности продовольствием имеет определенные исторические корни. В свое время журнал «Экономист» объяснил этот феномен резким ростом цен в период глобального продовольственного кризиса 2007–2008 гг.: «Рост цен на продовольствие в 2007–2008 годах заставил все страны беспокоиться о “продовольственной безопасности” – и это справедливо. Но за прошедший год “продовольственная безопасность” (обеспечение всеобщего доступа к достаточному продовольствию) трансформировалась в “продовольственную самообеспеченность”. Самообеспеченность стала основной политической целью во многих странах» [6]. Помимо этого, в нашей стране еще свежа память о массовых интервенциях дешевого импортного продовольствия (не всегда качественного) 1990-х годов. К тому периоду близорукой политики «открытых дверей» относится печально известное высказывание Б. Федорова, занимавшего тогда посты заместителя Председателя Правительства и министра финансов Российской Федерации: «Наше сельское хозяйство убыточное, зачем нам его поддерживать? Будем продавать нефть, газ, металлы, лес и закупать продовольствие. Это обойдётся дешевле» [7].

### **Эффекты импортозамещения – векторы оценки**

В контексте продовольственной безопасности мы должны оценивать результаты импортозамещения в первую очередь в соответствии с общепринятыми критериями наличия, физической и экономической доступности продовольствия, а также устойчивости продовольственного обеспечения. И дело здесь не в формальном следовании решениям и рекомендациям международных

форумов и организаций, а в понимании сути всеобщего права на здоровое и полноценное питание.

Первоначально (сразу после издания указа Президента) процесс импортозамещения протекал в форме замещения традиционных поставщиков, поиска новых стран-экспортеров. Сейчас мы наблюдаем, что импортозамещение начинает трактоваться и реализовываться не как замещение, а как отказ от импорта, а *интересы производителей начинают превалировать над интересами потребителей* (причины этого феномена не рассматриваются в данной статье). Не случайно министр сельского хозяйства РФ А. Ткачев назвал рост курса национальной валюты ударом по отечественной экономике, хотя с точки зрения потребителей продовольствия укрепление рубля является позитивным фактором [8].

Каковы на сегодняшний день непосредственные результаты импортозамещения? Импорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья за последние годы сократился с 43076 млн долл. США в 2013 г. до 24902 млн долл. в 2016 г.<sup>4</sup> Очевидно, что почти двукратное сокращение импорта всего за три года не могло быть компенсировано соответствующим приростом собственной продукции; полагаем, оно сопровождалось сокращением ассортимента продовольственных товаров, потребляемых российским населением, потерей разнообразия рациона питания (эта гипотеза подтверждается как данными о среднедушевом потреблении основных продуктов питания, так и результатами опросов). И если мы проанализируем динамику продовольственного импорта основных видов сельскохозяйственной продукции (в натуре) и соотнесем ее с динамикой внутреннего производства, то обнаружим не только позитивные, но и негативные эффекты импортозамещения (таблица).

Производство молока и молочных продуктов продолжает стагнировать, что на фоне заметного сокращения импорта результируется в сокращении объемов потребления соответствующей продукции. Прирост улова рыбы и добычи других видов водных ресурсов не компенсирует резкого снижения их импорта, аналогичная картина складывается и в отношении фруктов и ягод.

---

<sup>4</sup> Тем не менее сальдо торгового баланса в части сельскохозяйственного сырья и продовольствия остается отрицательным.

Наблюдается устойчивая тенденция к сокращению импорта овощей и бахчевых культур, в частности, в период 2013–2016 гг. он снизился на 496 тыс. т, но объем ввоза этой продукции все еще выше объемов ввоза в 1995 г. и в 2000 г.

**Баланс ресурсов и использования основных видов  
продовольственных ресурсов в 2013 г., 2016 г., тыс. т\* [9]**

Продовольственные ресурсы	2013	2016
<i>Мясо и мясопродукты</i>		
Производство	8545	9899
Импорт	2480	1246
Личное потребление	10812	10851
<i>Молоко и молочные продукты</i>		
Производство	30529	30759
Импорт	9445	7544
Личное потребление	35633	34666
<i>Рыба и рыбопродукты</i>		
Улов рыбы и добыча других видов водных ресурсов	4522	4812
Импорт	2121	1055
Личное потребление	3558	2898
<i>Овощи и продовольственные бахчевые культуры</i>		
Производство	16109	18041
Импорт	2817	2321
Личное потребление	15712	16358
<i>Фрукты и ягоды</i>		
Производство	3380	3863
Импорт	7201	6517
Личное потребление	9180	9021

\*Без учета движения запасов на начало и конец года, использования на иные цели и потерь.

Наибольшие успехи в сфере импортозамещения отмечены в отношении мяса и мясопродуктов. Импорт мяса за 2013–2016 гг. сократился с 2480 до 1246 тыс. т, собственное производство увеличилось на сопоставимую величину (+1354 тыс. т). По имеющимся расчетам, в 2015 г. впервые был превышен минимальный порог продовольственной независимости (читай: самообеспеченности) по мясу, установленный Доктриной на уровне 85%. В 2013 г. фактическое значение показателя составляло 78,4%, в 2015 г. оно достигло 89,8%, в 2016 г. выросло до 92%. Именно на мясном рынке наблюдается основной парадокс нынешнего

импортозамещения, ориентированного на производителя – *при существенном росте доли отечественной продукции в общих рыночных ресурсах мяса и мясопродуктов расчетное среднедушевое потребление мясной продукции в этот период столь же заметно сократилось – с 75,98 кг до 73,72 кг* [10]. Одновременно произошли системные структурные сдвиги в потреблении мясной продукции, существенно выросла доля мяса птицы и сократилась доля говядины.

Еще одним нежелательным эффектом нынешнего импортозамещения является ухудшение условий экономического доступа российского населения к продовольствию, особенно это касается наименее обеспеченных слоев [11]. Фактор ценовой доступности, баланс цен и доходов, как правило, не принимается во внимание при оценке результатов импортозамещения, хотя он имеет существенное значение в контексте национальной продовольственной безопасности.

Эффект «полных прилавков» в крупных городах может подерживаться высокими – относительно доходов граждан – ценами на продукты питания и низким платежеспособным спросом значительной массы населения. Суть этого эффекта доходчиво и цинично раскрыл в 2003 г. тогдашний премьер-министр России М. Касьянов, заявивший, что правительство не имеет возможности повысить минимальную оплату труда до уровня прожиточного минимума (что, кстати, не сделано до сих пор), поскольку в этом случае население сметет все с полок магазинов, «и магазины будут пустыми» [12. С. 335]. Напротив, искусственно поддерживаемый низкий уровень розничных цен на продовольственные товары в советской экономике, имевший целью повышение их доступности, привел в конечном счете к противоположным результатам – вымыванию продуктов питания из государственной торговой сети и распространению их через теневые каналы, доступные наиболее обеспеченным слоям населения с определенным социальным статусом.

В начале сентября 2016 г. премьер-министр Д. Медведев заявил, что «результаты успехов сельского хозяйства каждый гражданин нашей страны может оценить лично, когда покупает продукты. Люди видят, что политика импортозамещения действительно дает свои результаты. В магазинах стало гораздо больше качественных отечественных продуктов, которые

действительно доступнее по цене, нежели импортные» [13]. Однако статистика свидетельствует об иной ценовой ситуации на продовольственном рынке. По оценкам экспертов Высшей школы экономики, при общем снижении реальных доходов российских граждан с октября 2014 г. по май 2017 г. на 19,2% наибольшими темпами росли цены на продукты питания: последние повысились на 28,5% (на непродовольственные товары – на 26,2%, услуги – на 21,3%) [14]. По официальным данным, в 2013–2016 гг. численность населения, имевшего доходы ниже величины прожиточного минимума, возросла с 15,5 млн чел. (10,8% населения) до 19,8 млн чел. (13,5%). По сути, это люди, живущие за чертой бедности и не имеющие возможности приобрести даже минимальный набор продуктов питания. Действительный дефицит потребления значительно выше, если учитывать, что минимальной набор продуктов питания, входящий в состав потребительской корзины, по своим объемным и ассортиментным параметрам заметно уступает научно обоснованным нормам потребления.

В ходе исследования ВЦИОМ, проведенного в мае 2017 г., каждый десятый опрошенный россиянин отметил нехватку денег на продукты питания, около трети респондентов (29%) заявили, что у них есть деньги на еду, но нет средств на покупку одежды, 41% не способны накопить на бытовую технику, электронику и мебель [15]. А ведь в одном из документов ООН констатируется, что личные финансовые расходы или расходы домашнего хозяйства на приобретение продовольствия надлежащего рациона должны характеризоваться таким уровнем, который не ставит под угрозу и не подрывает удовлетворение других основных потребностей [16]. Только в этом случае и в таком контексте мы можем говорить о действительной продовольственной безопасности российских граждан. Естественно, было бы ошибкой относить эффект подорожания продовольствия исключительно на счет импортозамещения, тем не менее его влияние очевидно.

В погоне за валовыми показателями «собственного производства» постепенно утрачиваются наши конкурентные преимущества в отношении качества продовольственных товаров, в связи со снижающейся платежеспособностью населения сформировался новый сегмент продовольственного рынка, ориентированный

на группы населения с низкими доходами и представленный продуктами-суррогатами типа сырного, кефирного, молочного продуктов.

Нельзя не упомянуть и о такой проблеме, как научно-технологическая отсталость нашего сельского хозяйства, которая выражается в зависимости от зарубежного семенного и племенного материалов. Причем эта зависимость наиболее велика в тех отраслях и секторах, которые развиваются высокими темпами и имеют лучшие результаты в области импортозамещения [11]. Наличие проблемы было еще раз специально зафиксировано на совещании по вопросам развития сельского хозяйства 13 октября 2017 г. в г. Воронеже [17]. В долгосрочном плане эта проблема будет решаться в рамках реализации Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы, однако пока нам приходится мириться еще с одним парадоксом современного импортозамещения: чем больше при прочих равных условиях мы производим собственной аграрной продукции, тем в большую зависимость от импортных поставок мы попадаем!

### **Основные выводы**

Разделяя взгляды большинства отечественных экономистов по поводу высокого потенциала нашего сельского хозяйства и имеющихся значительных резервов его использования, полагаем, что в рамках национальной продовольственной стратегии должны и будут, безусловно, решаться задачи импортозамещения и наращивания экспорта – но не как самостоятельные и целеполагающие приоритеты, а как задачи производные, сопутствующие, способствующие решению главных задач. Иначе мы рискуем попасть в ловушку ложных целей, как в старом анекдоте: «В целях борьбы с вредителями министерство сельского хозяйства Китая объявило, что за каждую сданную саранчу будет выдан 1 юань. Теперь все крестьяне разводят саранчу».

К числу основных целей агропродовольственной политики мы относим наращивание производства и расширение ассортимента производимых продовольственных товаров, содействие росту благосостояния российского населения путем повышения физической и экономической доступности продуктов питания, развитие сельских территорий как сферы сельскохозяйственного

производства и среды обитания сельского населения. Эти цели должны быть зафиксированы и по возможности квантифицированы в Доктрине продовольственной безопасности РФ и других документах стратегического планирования.

Политика импортозамещения должна балансировать интересы производителей и потребителей продовольствия. Не отрицая необходимости реализации мер по импортозамещению как в принципе, так и в контексте конкретных сложившихся обстоятельств, отметим – они должны учитывать потенциальные риски и угрозы, связанные с возможным сопутствующим ростом цен и ухудшением продовольственного статуса наименее обеспеченных групп населения, и включать соответствующие демпфирующие меры.

Очевидно, что заявленная политика импортозамещения должна формулироваться и реализовываться более широко и системно, охватывать не только конечную продукцию, но и продукцию связанных с сельским хозяйством отраслей и производств, прежде всего тех, которые определяют научно-технический прогресс в агропродовольственном комплексе.

## Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».
2. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации / Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года № 560.
3. Trade Reforms and Food Security. Conceptualizing the Linkages // FAO.– 2003.– Rome.
4. World food summit – 13–17 November – Rome. World Food Summit Plan of Action, i.5 // URL: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm> (дата обращения: 31.08.2017).
5. Афонцев С. А. Проблемы экономической безопасности России в контексте рыночной трансформации // Социально-экономическая трансформация в России: науч. доклады Московского общественного научного фонда – 2001. Вып. 131.
6. How to feed the world // Business as usual will not do it.–2009.– 19th Nov. URL: <http://www.economist.com/node/14915144> (дата обращения: 15.10.2017).
7. Руслан Хасбулатов: кто и почему смеялся над Гайдаром? // Аргументы и факты.– 2010.– 10 фев. URL: <http://www.aif.ru/money/business/16207> (дата обращения: 14.11.2015).

8. Ткачев назвал укрепление рубля ударом по экономике России. URL: <https://lenta.ru/news/2017/02/16/tkachev/> (дата обращения: 13.10.2017).
9. URL: <http://ab-centre.ru/news/potreblenie-myasa-v-rossii-za-2016-god-vyroslo-na-1-kg> (дата обращения: 13.10.2017).
10. Балансы продовольственных ресурсов // Интернет-портал Росстата. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/#) (дата обращения: 16.10.2017).
11. Гумеров Р. Продовольственная безопасность России: проблемы и угрозы // ЭКО.– 2016.– № 5.
12. *Валянский С., Калюжный Д.* Русские горки: Конец российского государства.– М.: ООО «Издательство АСТ», ООО «Издательство Астрель», ООО «Транзиткнига», 2004.
13. Медведев рассказал, как работает политика импортозамещения. URL: <https://rueconomics.ru/194626-medvedev-rasskazal-kak-rabotaet-politika-importozameshcheniya> (дата обращения: 15.10.2017).
14. Назван размер средней российской зарплаты. URL: <https://news.mail.ru/economics/30715490/?frommail=1> (дата обращения: 16.09.2017).
15. Каждый десятый россиянин посетовал на нехватку денег на продукты. URL: <https://news.mail.ru/society/30227870/> (дата обращения: 16.09.2017).
16. Вопросы существа, возникающие в ходе осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Замечание общего порядка № 12: (Двадцатая сессия, 1999 год). URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Repcomm12s.html> (дата обращения: 15.09.2017). (Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General comment 12. The right to adequate food/) URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/12/PDF/G9942012.pdf> (дата обращения: 30.11.2017).
17. Совещание по вопросам развития сельского хозяйства // Интернет-портал Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55830> (дата обращения: 15.10.2017).



# Мир глазами мэров

**Е.Е. ГОРЯЧЕНКО**, кандидат экономических наук. E-mail: egor@ieie.nsc.ru

**К.В. МАЛОВ**, кандидат социологических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.  
E-mail: malov@academ.org

В статье приводятся результаты социологического опроса мэров городов Сибири, Урала и Поволжья в 2017 г. Обсуждаются темы оценки социально-экономической ситуации в России, влияния санкций против нашей страны, настроения населения, роль органов местного управления в структуре власти, целесообразность выборов мэра города, варианты помощи городам.

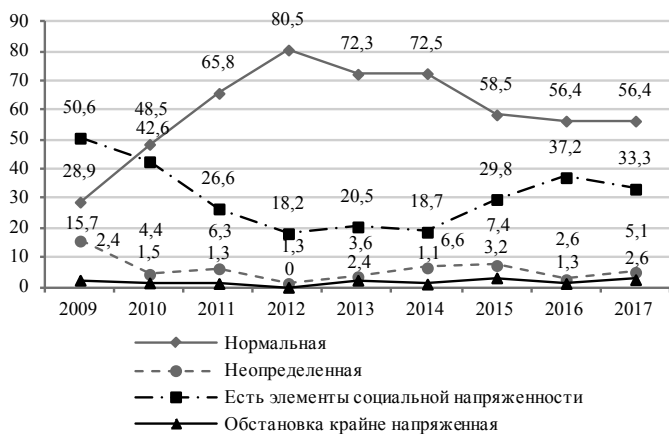
*Ключевые слова:* мэры городов, социологический опрос, Поволжье, Урал, Сибирь, оценка социально-экономической ситуации, санкции против России, настроение населения, выборы мэра города, помощь городам

Социологическая лаборатория Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) начиная с 2008 г. совместно с другими межрегиональными ассоциациями ведет мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России. В 2017 г. был проведен очередной экспертный опрос руководителей – 78 мэров из 37 субъектов РФ.

Из опрошенных респондентов 56,4% оценивают современную социально-экономическую ситуацию в их муниципальных образованиях как нормальную (рисунок). Каждый третий отмечает наличие некоторых элементов напряженности, каждый двадцатый расценивает ее как неопределенную и только 2,6% считают ситуацию в муниципальном образовании крайне напряженной. По сравнению с 2016 г. сохранилось преобладание нормальных оценок социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях с незначительным повышением уровня неопределенности этих оценок, характерного для начального этапа кризиса.

Можно говорить о нарастании негативных тенденций за длительный период. Наиболее оптимистичными были оценки в 2012 г. Тогда у мэров возникло ощущение, что преодолены последствия кризиса 2008–2009 гг. Но нестабильность общей социально-экономической ситуации и неясные перспективы развития экономики привели в 2015 г. к существенному снижению оптимизма и неоднозначным оценкам. В 2017 г. эти тенденции продолжились, хотя и не достигли того пессимизма,

какой был связан с предыдущим кризисом. Доля ответов, что год был очень тяжелым, держится за последние четыре года на уровне 8–9%.



Динамика оценок социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях мэрами поволжских, уральских и сибирских городов за 2009–2017 гг., % к числу ответивших

В 2017 г. 46,2% мэров связывают основные проявления кризиса с усилением инфляции: доля отметивших это хотя и снизилась по сравнению с 2015–2016 гг. (что позволило ей переместиться с первого на второе место), однако в 2009–2010 гг. инфляция среди причин кризиса занимала лишь 7–8-е место из десяти.

В предшествующий период среди основных проявлений кризиса большинство опрошенных тоже отмечали положение в банковско-кредитной сфере, повлекшее за собой снижение объемов кредитования реального сектора экономики. Однако ранее более существенными считались спад производства, снижение объемов строительства, которые отражались на работниках. В двух третях муниципальных образований в 2009–2010 гг. наблюдались перевод работников на сокращенное рабочее время, сокращения штатов, задержки с выплатами заработной платы.

В 2017 г. 44,9% респондентов указали, что в городе наблюдается сокращение кадров в отраслях, не являющихся

градообразующими. Сильнее всего, по мнению руководителей, сегодня кризис затронул такие сферы жизнедеятельности, как малый и средний бизнес и потребительский рынок (соответственно 60,3% и 56,4% ответивших).

В 2017 г., как и в 2016 г., 56,4% опрошенных отмечали, что кризис коснулся производственной сферы, хотя это по-прежнему существенно отличает современную ситуацию от кризиса 2008 г., когда 81% респондентов указали, что кризис сильнее всего затронул именно производственную сферу.

Среди отраслей производственной сферы кризисные явления, по мнению муниципальных руководителей, сильнее всего проявились в строительстве (66,7%) и промышленности строительных материалов (38,5%). Вторую группу отраслей производственной сферы, которых кризис коснулся в наибольшей степени, составили машиностроение и транспорт, на них указал каждый третий-четвертый ответивший. Эти же отрасли назывались и в 2009 г. как наиболее подвергшиеся негативному влиянию кризиса, однако сегодня кризисные явления в них не достигли той степени остроты, какая была во время предыдущей волны кризиса.

Интересно, что в 2009 г. гораздо чаще в числе кризисных отраслей назывались машиностроение (42,2%), а также основные отрасли специализации муниципальных образований, такие как добывающая, лесная и лесоперерабатывающая промышленность.

Сейчас органам муниципального управления приходится больше сталкиваться с серьезными финансово-бюджетными проблемами: потерей части налоговых поступлений, несбалансированностью местного бюджета, угрозой финансовой нестабильности, следствием которых является необходимость отказа от части расходных обязательств.

Вместе с тем 80% руководителей муниципальных образований считают, что можно говорить о позитивных элементах: в 2017 г. эта доля по сравнению с предыдущим годом выросла на пять процентных пунктов. И хотя каждый пятый ответивший по-прежнему не видит позитива, представляется, что сегодня происходят адаптация к кризисным условиям и самостоятельный поиск путей выхода из сложившейся ситуации.

В качестве основных факторов, в наибольшей степени повлиявших на сложившуюся кризисную ситуацию, 78,2% мэров

рассматривают внешние экономические факторы (падение цен на нефть, ослабление рубля и т.п.), 47,4% – обострение внешне-политической ситуации. При этом 25,6% указывают также на внутренние факторы кризиса, прежде всего рост инфляции и, как следствие, снижение реального уровня жизни населения.

### **Мнение о санкциях против России**

Сегодня 34,7% опрошенных отмечают, что на ситуацию в его городе негативно повлияли санкции, введенные против России, повлекшие за собой потерю части рынков сбыта и снижение доступности высокотехнологичного оборудования и продукции зарубежного производства. В 2016 г. доля негативно оценивающих влияние санкций была существенно выше (50%). Увеличилась и доля считающих, что санкции никак не сказались на экономическом положении (36,0% против 23,1% в 2016 г.). Каждый восьмой видит в них не только негативные, но и позитивные моменты, а 9,3% оценивают их влияние скорее как положительное. Представляется, что муниципальные руководители, утратив надежду на скорую отмену санкций, научились не только выживать в санкционных условиях, но и увидели возможности их использования в качестве стимулов для развития собственного производства.

Удивительно, но, несмотря на антироссийские санкции, источники улучшения, связанные с иностранными инвестициями (21,8%), не только не потеряли своей значимости, но и даже показывают существенный рост. Кроме того, наблюдается усиление ориентации на межмуниципальные связи: усиление межрегиональных связей внутри России (26,9%), экономических связей со странами СНГ (14,1%), а также с внутрирегиональными межмуниципальными взаимодействиями, направленными на объединение усилий нескольких муниципальных образований в решении местных проблем (15,4%).

Почти 70% мэров считают, что положительную роль могут сыграть введенные Россией антисанкции, ориентирующие на импортозамещение и стимулирующие собственное производство.

Результативность антикризисных мер 54,5% ответивших оценивают положительно, еще треть указывают на то, что эти меры действенны для разных сфер по-разному: для одних – по-

ложительны, для других – нет. Менее 10% не ожидают положительного эффекта.

В качестве наиболее действенных мер называются поддержка малого и среднего бизнеса и реального сектора экономики, адресная социальная помощь наиболее уязвимым группам населения. Усиление социальной защиты населения и поддержка градообразующих предприятий, по мнению опрошенных, имеют существенно меньшее значение. По сравнению с 2016 г. оценки многих мер (содействие занятости населения, усиление социальной защиты населения и т.п.) в 2017 г. оказались более сдержанными, по-видимому, зачастую не оправдавшими ожидания муниципальных руководителей.

В целом оценки перспектив неоднозначны. Мнения относительно современного этапа разделились: 42,9% опрошенных считают, что худшее уже позади, и ситуация будет улучшаться, но 37,7% высказывают более сдержанную точку зрения относительно продолжения кризиса, переходящего в затяжную стагнацию, указывая на то, что «это не временное явление, это – новые условия». Представляется, что это – принципиальное переосмысление ожиданий: наблюдавшееся с 2011 г. до 2014 г. нарастание опасений относительно усугубления кризиса (с 6,6% до 45% соответственно) сменилось в 2016 г. снижением негативных ожиданий, а в 2017 г. никто из опрошенных не отметил, что кризис будет усугубляться, говоря о новой экономической реальности, в которой нужно работать.

В целом по большинству отраслей ожидания сегодня носят позитивный характер, поскольку доля указавших на возможности негативных изменений ниже, чем позитивных. Только в жилищной сфере негативные ожидания преобладают над позитивными (21,6% против 17,6%).

Оценки перспектив в 2017 г. существенно более оптимистичны, чем в 2016 г., не говоря уже о 2015 г., доля негативных ожиданий снизилась практически по всем сферам, что еще раз подтверждает предположение о значительном адаптационном потенциале муниципальных образований.

### **Что волнует горожан**

Среди проблем, в наибольшей степени волнующих население, на первом плане находятся материальные: повышение

цен на услуги ЖКХ и на предметы первой необходимости. Их выделяют соответственно 78,2% и 64,1% мэров. Отмечен также низкий уровень зарплат и пенсий (71,8%). За ними следуют медицинское обслуживание, его доступность и платность (62,8%).

Основные претензии, которые чаще всего предъявляют к местным органам власти жители муниципалитета, обусловлены необходимостью решения насущных проблем, связанных с деятельностью сферы ЖКХ (тарифами, качеством услуг, работой управляющих компаний), ремонтом и содержанием жилищного фонда, состоянием улично-дорожной сети, благоустройством поселения и т.п.

Следует отметить обострение проблем ЖКХ, доступности медицинского обслуживания, а также материального благополучия населения, на фоне которых снизилась значимость многих других проблем.

Нехватка рабочих мест, безработица вновь обострилась в 2015 г. Среди основных «болевых» точек в 2017 г. на нее указали 42,3% респондентов, хотя до 2014 г. ее значимость устойчиво снижалась. Если в 2010 г. на эту проблему указывали 70,6% опрошенных, то в 2011 г. – только 37,5%. Затем ее выделяли в качестве наиболее беспокоящей лишь 15–16%.

Несмотря на нарастание остроты проблем материального благополучия населения, в среднем, по мнению руководителей, доля недовольных сложившейся ситуацией в течение ряда лет устойчиво держится на уровне около 30%. Возможность нарастания протестных настроений оценивается опрошенными сдержанно, хотя и имеет некоторую тенденцию к росту. Превалирует оценка «маловероятно» – 68,8%, но только 10,4% считают это невозможным, 20,8% говорят, что усиление протестных настроений вполне возможно, если ситуация не будет улучшаться.

Основной источник недовольства жителей, по мнению опрошенных, коренится не столько в особенностях ситуации на местах и нерешенности местных проблем, сколько в недовольстве общей экономической ситуацией в стране: именно с ней 73,7% опрошенных связывают в первую очередь возможность нарастания протестных настроений жителей.

Другими источниками возможного усиления протестных настроений, по мнению мэров, являются, с одной стороны, недостаточная информированность населения, прежде всего,

при принятии вынужденных, но непопулярных решений (28,9% ответивших), с другой – недостаточный учет мнения населения при принятии управленческих решений – 21,1%, причем, по мнению руководителей, недовольство отсутствием учета мнения населения в последние годы возрастает.

Вместе с тем 48,1% опрошенных считают, что доверие населения к органам местной власти не изменилось, а 35,1% говорят даже о некотором повышении уровня доверия, но эти цифры ниже, чем в 2015 г. Таким образом, ресурс доверия населения к органам местной власти по-прежнему высок, и задача состоит в том, чтобы его не растратить. Вместе с тем представляется, что у местной власти есть недостаточно используемые резервы для повышения доверия населения.

По мнению респондентов, наиболее эффективным способом повышения доверия к органам местной власти является активизация использования информационных ресурсов: прежде всего информирование населения о решении вопросов, поднимаемых жителями в ходе встреч на местах, через выездные приемные и местные средства массовой информации. Однако доля мэров, рассматривающих СМИ в качестве эффективного канала, в последние годы снижается.

Существенным, с точки зрения мэров, является привлечение жителей к обсуждению программ развития территории. Они считают, что, не принижая значения повышения информированности, имеет смысл обращать внимание на эффективность привлечения жителей на стадиях не только обсуждения программ развития территории, но и их разработки, в первую очередь через включение общественных организаций (НКО), сбор и систематизацию предложений, поступающих от населения. Им представляется, что в современных условиях этот ресурс недооценен.

В качестве основного источника улучшений современной ситуации 80,8% опрошенных рассматривают государственные дотации и субсидии, кроме того, значительна роль централизованных капиталовложений (55,1%).

Надежда на государственные дотации и субсидии устойчиво сохраняет свое лидерство на протяжении всех последних лет, вместе с тем последовательно сокращаются ожидания централизованных капвложений и налоговых льгот, что, по-видимому, свидетельствует о достаточно трезвой оценке общей ограничен-

ности инвестиционного потенциала и расстановки приоритетов федеральных программ.

Другим важным источником улучшения сегодня 69,2% руководителей называют собственные силы и ресурсы муниципального образования, а 50,0% – мобилизацию внебюджетных средств.

В качестве основного драйвера развития города более двух третей опрошенных отмечают промышленный потенциал, причем в 2016–2017 гг. надежды на него возростали.

Выгодное географическое положение стабильно занимает второе место среди факторов, влияющих на улучшение ситуации. Повышение инвестиционной привлекательности города (не только для иностранных, но и российских инвесторов) становится очень важной задачей местных властей. Наличие территории для строительства, выгодное географическое положение, потенциал для развития туризма и кадры, по мнению многих опрошенных, в наибольшей степени могут повысить инвестиционную привлекательность муниципального образования.

### **Роль местного самоуправления в мире власти**

Оценки изменений роли местного самоуправления за последние годы неоднозначны. В 2017 г. 37,7% опрошенных руководителей муниципальных образований отметили сохранение ее на неизменном уровне. Позитивную оценку изменений роли местного самоуправления дали 28,6% опрошенных.

Обращает на себя внимание негативная тенденция в оценке изменений роли местного самоуправления, наглядно проявившаяся в 2017 г.: 33,8% заявили о ее снижении в современных условиях. Это мнение обосновывают сокращением объема полномочий в жизненно важных сферах (здравоохранение, образование, безопасность), передачей их на уровень субъекта РФ, постоянным перераспределением полномочий между органами власти, отсутствием финансового обеспечения расходных полномочий, нестабильностью законодательной базы, излишней централизацией власти и постепенным встраиванием органов местного самоуправления в вертикаль власти.

В плане долгосрочных тенденций изменения роли местного самоуправления оценки 2017 г. стали наиболее пессимистичными с 2011 г. На протяжении всего периода наблюдалось



существенное сокращение доли позитивно оценивающих изменения в сфере местного самоуправления, прежде всего за счет увеличения числа негативных оценок. В 2017 г. произошло значительное снижение доли оптимистов, когда каждый третий подчеркнул негативный характер тенденций (такое количество пессимистичных оценок не наблюдалось ни в одном году рассматриваемого периода).

Тем не менее, несмотря на отмеченную выше негативную тенденцию в оценках изменения роли местного самоуправления, ожидания дальнейших перемен в работе местных органов власти далеки от однозначного пессимизма. Хотя каждый четвертый не ожидает существенных изменений для работы органов местной власти, 51,9% все же считают, что произойдут перемены к лучшему.

После всплеска пессимизма относительно роли муниципалитетов в 2015 г. (когда доля позитивных ожиданий была самой низкой за последние пять лет) в 2017 г. произошло значительное снижение доли негативных оценок, приблизившихся к уровню сравнительно благополучного 2012 г. Это может быть связано со снижением неопределенности, которая складывалась в ожидании реформирования организации местного самоуправления в 2015 г., в частности, принятия ФЗ № 136.

Перспективы развития системы местного самоуправления в русле провозглашенных направлений развития России оцениваются неоднозначно. С одной стороны, по мнению мэров, реальная модернизация страны невозможна без усиления местного самоуправления. Реформа должна повысить эффективность и качество управления в стране, в том числе и на местном уровне. С другой стороны, в рамках административной реформы проявляется тенденция к централизации, укреплению вертикали власти, а следовательно, можно ожидать повышения влияния федерального центра на принимаемые решения и снижения самостоятельности муниципалитетов.

По-прежнему главной нерешенной проблемой, сдерживающей самостоятельность местных органов власти, остается финансовое обеспечение. Это не только не позволяет осуществлять расходы на социально-экономическое развитие территорий, но даже выполнять текущие расходные обязательства.

Самостоятельность местного самоуправления наталкивается не только на ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов, но и на ограничения нормативно-правового характера: противоречивость принимаемых законодательных актов, а также неразработанность конкретных механизмов реализации законодательных норм.

По годам оценки сдерживающих факторов устойчивы. Можно отметить лишь нарастание проблем, связанных с неразработанностью конкретных механизмов реализации норм законодательства. Нестабильность нормативно-правовой базы, постоянно вносимые поправки в отдельные законодательные акты являются серьезным препятствием для нормальной работы органов местного самоуправления. При этом отношение муниципальных руководителей к конкретным изменениям, внесенным в последнее время в законодательные акты, неоднозначно. По мнению опрошенных, они существенно не меняют взаимоотношений внутри органов местного самоуправления мэрий (82,4%), с органами управления других муниципалитетов (84,1%). А 36,8% мэров отмечают вызванное этими изменениями усложнение земельно-имущественных, 33,8% – межбюджетных отношений. Причем именно в сфере межбюджетных отношений доля увидевших эти усложнения более чем в 2,5 раза превышает долю отметивших улучшения.

### **Выбирать – не выбирать?**

Естественно, что одной из самых злободневных для настоящих и будущих мэров городов является модель управления городом: нужно, чтобы мэра назначали или выбирали? А если выборы, то кто должен выбирать – население или только депутаты? Во многих городах наряду с мэрами, победившими на выборах, появились назначенные сити-менеджеры, которым передаются полномочия главы исполнительной власти муниципального образования.

В связи с этим остановимся на нормативно-правовых ограничениях, сдерживающих возможности эффективного функционирования органов местного самоуправления (таблица).

Из таблицы очевидны существенные расхождения, наблюдаемые при сопоставлении моделей, которые были законодательно установлены законами субъектов РФ, и наиболее целесообраз-

ных и эффективных в конкретном городе, с точки зрения руководителей муниципалитетов. Так, 41,3% ответивших считают наиболее целесообразной для их города модель, при которой глава избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, а председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава. В то же время только 23,1% указывают на то, что такая форма законодательно предусмотрена для их муниципального образования.

**Соотношение вариантов системы организации местного самоуправления, установленных законами субъектов РФ, и наиболее целесообразных, по мнению мэров**

Вариант (модель) системы организации местного самоуправления	Установленная законом субъекта РФ	Наиболее целесообразная модель
Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет администрацию, председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава	23,1	41,3
Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и исполняет обязанности председателя законодательного органа, глава местной администрации назначается по итогам конкурса	2,6	0
Глава муниципального образования избирается депутатами из своего состава и исполняет обязанности его председателя, глава местной администрации назначается по итогам конкурса	21,8	18,7
Глава муниципального образования избирается депутатами из своего состава и возглавляет местную администрацию	2,6	0
Глава муниципального образования избирается депутатами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию	50,0	37,3

В отношении моделей с сити-менеджером, назначаемым по конкурсу или избираемым из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией\*, то и в том и в другом случаях доля мэров, считающих такую модель оптимальной, ниже, чем установлено законами субъектов РФ. В 2016 г. оценка целесообразности последней модели была близка к законодательно установленной. Однако 2017 г. внес существенные изменения: оценка целесообразности такой модели почти на 13 п.п. ниже, чем это предусмотрено законодательством.

\* Эта форма установлена федеральным законом № 8-ФЗ.

Прямые выборы мэра делают его в определенной мере зависимым от жителей, повышая ответственность муниципальной власти перед населением, предоставляя возможность влиять на избранного главу. Высказываются опасения, что подмена прямых выборов делегированием может подорвать доверие к власти. Отказ от возможности непосредственного волеизъявления жителей резко понизит легитимность власти и может привести к негативным последствиям: к снижению авторитета местной власти у населения и нарастанию социальной напряженности. Среди плюсов отмены прямых выборов – экономия бюджетных средств, требуемых для их организации и проведения.

Управление назначенным по контракту сити-менеджером имеет свои плюсы и минусы с точки зрения возможностей, самостоятельности, ответственности, профессионализма. Прежде всего, опрошенными признается возможность привлечения квалифицированных специалистов, профессиональных управленцев, хозяйственников, что ограничит приход к управлению городом случайных людей. Вместе с тем вызывает много вопросов процедура назначения сити-менеджера, при которой возможно усиление влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления, что противоречит конституционным принципам.

Это противоречие несколько сглаживается моделью, при которой повышается роль депутатского корпуса, тем не менее и при этом подходе возникает опасность недоверия населения к местной власти и снижения роли местного самоуправления. Однако эти вопросы до конца не решаются и новой процедурой избрания главы из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, поскольку половина членов конкурсной комиссии назначается субъектом РФ.

На вопрос: «Какие из недостатков сложившейся системы местного самоуправления можно преодолеть с помощью предлагаемых моделей?» ответы распределились так: потеря связи между населением и городской властью – 31,3%, недостаточная эффективность принимаемых решений для обеспечения жизнедеятельности населения – 25,3%, слабый контроль за деятельностью городской власти со стороны местного сообщества – 16,9%, использование коррупционных схем – 9,6%. Практически по всем позициям оценки степени преодоления недостатков существу-

ющей системы местного самоуправления за счет внесенных организационных изменений в 2017 г. были значительно ниже, чем ожидалось в начале реформы в 2016 г.

Многие мэры указывают на возможность возникновения новых проблем, прежде всего, связанных со снижением уровня доверия населения к органам местного самоуправления, повышением расходов на содержание местной власти, ослаблением самостоятельности муниципального образования и т.п.

Примечателен высокий уровень оптимизма мэров: 79,5% считают наиболее вероятным позитивный сценарий реформирования системы местного самоуправления, направленный на четкое разграничение полномочий и обеспечение соответствия полномочий и финансовых источников. В то же время 12,8% ответивших обращают внимание на вероятность кардинальной перестройки действующей системы, фактический отказ от местного самоуправления на уровне районов и крупных городов и встраивание в вертикаль власти. В целом оценка перспектив развития системы местного самоуправления, с точки зрения муниципальных руководителей, неоднозначна, наблюдается полный спектр оценок – от полностью положительных до неопределенных или негативных.

### **От кого города ждут помощи?**

В реализации задач, возникающих в современных условиях, руководители органов местного самоуправления ожидают реальной помощи от субъектов различного уровня, в первую очередь от органов государственной власти, в частности, федеральных законодательных органов, призванных упорядочить нормативное поле деятельности органов местного самоуправления. Обращает на себя внимание и персонификация ожиданий: основные надежды возлагаются на Президента РФ, а также на руководителей субъекта Федерации. Что касается Председателя Правительства, его роль оценивается существенно ниже (8-е место из двенадцати).

При этом в 2017 г. доля ожидающих помощи от Президента Российской Федерации и руководителя субъекта Федерации снизилась; изменения оценок относительно Правительства РФ и его Председателя по сравнению с предыдущим годом незначительны, но вместе с тем они не достигли уровня 2012–2014 гг.

Существенные надежды по поводу получения реальной помощи возлагаются и на межмуниципальное взаимодействие: каждый третий опрошенный связывает свои ожидания с межрегиональными ассоциациями, которые занимают пятое место из 12 субъектов возможной помощи, значительно опережая надежды на помощь от Правительства Российской Федерации и его Председателя, а также на исполнительные органы субъекта Федерации. При этом ожидания, связываемые с межрегиональными ассоциациями, вдвое выше, чем с Общероссийским конгрессом муниципальных образований и с Советами субъекта РФ, которые занимают соответственно 9-е и 10-е места из 12 субъектов возможной помощи.

Ниже всего оценки ожидания реальной помощи от представителя Президента РФ в федеральном округе и Общественной палаты Российской Федерации, хотя по сравнению с 2016 г. они несколько возросли.

Говоря о динамике основных источников улучшения ситуации в муниципальном образовании, еще раз стоит подчеркнуть, что ориентация на собственные силы и ресурсы в 2017 г. снова выросла после падения в 2015–2016 гг. и сейчас близка к уровню 2011 г. – началу выхода из предыдущего кризиса, хотя еще и не достигла отметки наиболее оптимистичного 2012 г. Только 7,7% опрошенных сегодня считают, что собственные возможности их городов ограничены. Мэры в первую очередь связывают возможности улучшения ситуации с промышленным, кадровым и научно-образовательным потенциалом.

Основанием для оптимизма руководителей является то, что в прошедшем году удалось многое реализовать из задуманного: прежде всего не только сохранить стабильную ситуацию в муниципальном образовании, но и добиться некоторого ее улучшения.

# Какова эффективность государственного управления на региональном уровне?\*

**Д.А. БОРИСОВ**, кандидат исторических наук, Новосибирский государственный университет экономики и управления. E-mail: denisborisov@mail.ru

В статье рассматривается проблема эффективности государственного управления на региональном уровне на примере реализации положений стратегического планирования внешнеэкономической деятельности Новосибирской области. Дана оценка макроэкономическим показателям качества внешнеэкономической инфраструктуры и эффективности государственного регулирования на национальном уровне. На основе ситуационного подхода проводится сравнительный ретроспективный анализ доктринальных источников Новосибирской области и статистических данных в сфере ВЭД, который позволяет определить Новосибирскую область как регион с низкой эффективностью государственного управления в сфере ВЭД. Отмечаются наиболее проблемные элементы стратегической политики области. Подчеркивается, что действующее стратегическое планирование развития региона не отвечает современным реалиям.

*Ключевые слова:* Новосибирская область, внешнеэкономическая деятельность Новосибирской области, стратегия развития, эффективность государственного управления, проблемы регионального развития

## Общероссийский срез

Экономические потрясения 2008–2014 гг. выявили накопившиеся к началу XXI в. проблемы глобальной экономики, которые убедительно указали на фундаментальность противоречий существующей модели мировой экономики. Действующие международные институты не смогли оперативно предложить приемлемого выхода из кризиса, модель коллективного принятия решений начала вытесняться национальными приоритетами в поиске новых экономических рецептов: для кого-то – удержать лидирующие позиции в мировой экономике, для кого-то – догнать хрестоматийных лидеров, для некоторых – найти своё место в новых экономических реалиях.

---

\* Статья подготовлена в рамках внутреннего гранта на выполнение научного проекта НГУЭУ № Д-481–2017 от 15.06.2017 по теме: «Концепция внешнеэкономической деятельности несырьевых регионов СФО».

В этом контексте просматривается ряд наиболее масштабных региональных проектов, которые потенциально могут оказать влияние на будущую международную экономическую архитектуру: американские Транстихоокеанское и Трансатлантическое партнерства, китайский Экономический пояс Шелкового пути, российский ЕАЭС. Масштабы и эффективность этих проектов зависят от большого комплекса факторов, но в основе каждого из них – транспортно-логистическая и финансовая составляющие, которые будут обеспечивать комплексное взаимодействие между внешними и внутренними субъектами и гарантировать им конкурентный доступ на внутренние и внешние рынки.

В таких международных условиях ориентация на экспорт как на драйвер или даже обязательное условие экономической модернизации российской экономики получает приоритет в стратегическом экономическом планировании РФ. С момента начала третьего президентского срока В. В. Путина в 2012 г. тема развития экспорта и экспортоориентированности российской экономики слышится все громче в наставлениях главы государства высшему управленческому составу страны.

Небольшой контент-анализ текстов посланий Президента РФ Федеральному собранию РФ показывает возрастающую динамику этого сюжета. В 2012 г. – одно упоминание в контексте новых экспортных возможностей (после вступления РФ в ВТО), в 2013-м – уже пять (в том числе поддержка несырьевого экспорта, снижение бюрократических барьеров для экспорта, «дорожная карта» поддержки экспорта, экспорт образовательных услуг). В 2014-м тема экспорта получает более конкретное наполнение: импортозамещение как фактор создания конкурентных на международных рынках производственных компаний, поддержка компаний с высоким экспортным потенциалом, снятие всех ограничений, стимулирование экспортеров, закрепление на внешних рынках, создание центра кредитно-страховой поддержки экспорта, увеличение экспорта за три года в 1,5 раза. В 2015 г. – семь упоминаний: отмечается появление Российского экспортного центра, фиксируются успехи в экспорте сельскохозяйственных товаров, а рост объемов несырьевого экспорта провозглашается одним из ключевых показателей деятельности отраслевых ведомств и Правительства. В 2016 г. – восемь упоминаний, среди которых акцент на IT-индустрию как перспективного лидера экспортных



отраслей, фиксируется рост протекционизма как вызов национальному экспорту [1].

Однако важно отметить, что международные позиции российской экономики в XXI в., перспективы построения эффективной национальной модели и будущее межгосударственных интеграционных инициатив РФ тесно переплетаются прежде всего с эффективностью решения инфраструктурных и управленческих задач, которые в нашей стране традиционно носят хронически-болезненный характер. Народная апокрифическая дилемма «дураки – дороги» очень точно подчеркивает главные проблемы выхода российской продукции на мировые рынки.

Современное состояние российской транспортно-логистической инфраструктуры можно оценить как малоудовлетворительное. Согласно Глобальному индексу конкурентоспособности (Global Competitiveness Index) российская транспортная инфраструктура с 2012 по 2015 гг. повысила свои показатели с 4,1 до 4,4 балла, заняв 41-ю позицию из 140 возможных. РФ обладает лучшими показателями среди стран постсоветского пространства, но уступает ближайшим соседям: КНР (5,1 – 21-я позиция), Турции (4,9 – 23-я позиция). Причем главные виды транспорта для обеспечения внешнеэкономической деятельности демонстрируют самые низкие результаты: пункт «качество дорог» – 2,7 балла (126-я позиция), «качество портовой инфраструктуры» – 3,9 (75-я позиция) [2]. И это притом, что в последние годы были модернизированы порты Новороссийск, Санкт-Петербург, Усть-Луга. Таким образом, основные виды транспорта международной торговли (морской и автодорожный) в РФ являются самыми проблемными.

Впрочем, Global Competitiveness Index – это довольно поверхностный, «тусовочный» индикатор, методология которого строится на опросах участников Мирового экономического форума в Давосе. Если же обратиться к индексу логистической эффективности (LPI), обладающему более репрезентативной методологией, позиции РФ окажутся куда более скромными. В этом рейтинге российская торговая логистика занимает 98-е место из 167 (турецкая и китайская – на 34-м и 36-м местах соответственно) и серьезно уступает некоторым странам постсоветского пространства: Латвии (35-е место), Эстонии (39-е), Литве (40-е) и даже Украине (74-е место) и Казахстану (81-е).

Анализ показателя LPI вскрывает еще одну проблему в российской транспортно-логистической сфере: низкую эффективность вследствие бюрократического администрирования. В контексте этого индекса эффективность российской транспортной инфраструктуры очень сильно снижают факторы, связанные с государственным регулированием: эффективность таможи – 152-е место, транспортная инфраструктура – 90-е, международные перевозки – 114-е, уровень сервиса – 76-е, отслеживание груза – 83-е, своевременность поставок – 83-е место [3].

Недостатки государственного управления наглядно подтверждаются и данными внутрисерийского общественного контроля. Ассоциация морских агентов Санкт-Петербурга, Южная региональная ассоциация морских агентов и Калининградская ассоциация агентских и экспедиторских компаний опубликовали отчет по итогам мониторинга задержек морских судов при пересечении границы в морских пунктах пропуска. Среди главных стопоров грузопотока ими были отмечены: а) несогласованность действий между контролирующими службами (Роспотребнадзор, таможенные органы, Пограничная служба ФСБ, фитосанитарный и ветеринарный контроль); б) чрезмерная бюрократизация процедур оформления груза, которая в 6–11 раз превышает международные стандарты; в) слаборазвитая электронная система подачи документов. В ЕС уже в 2002 г. было всего 6–8 бумажных форм для оформления ВЭД, а в РФ – от 44 до 77 [4].

Не менее показательны в рассматриваемом контексте и примеры со строительством мостов через р. Амур на российско-китайской границе. Соглашение между двумя странами о строительстве моста в районе Благовещенск – Хэйхэ было подписано еще в 1995 г.; после двух процедур дополнений и изменений в 2007 г. и 2015 г. мост планируют построить только к 2019 г. [5, 6]. Строительство моста между селом Нижнеленинское Еврейской АО и китайским городом Тунцзян – ирония отечественной логистики: в 2016 г. китайская сторона возвела 1755 м моста до государственной границы, выполнив на 100% свою часть, а российская – даже не приступила к своему 500-метровому участку [7]. Эти частные примеры являются отражением качества и мотивации российского государственного управления по вопросам развития территории и ВЭД. Слишком часто международные договоренности, законотворческие инициативы,

проекты оптимизации документооборота вязнут в запутанной межведомственной иерархии.

Материально-техническая и технологическая отсталость транспортно-логистического комплекса РФ вкупе с низкой эффективностью институтов государственного администрирования становятся главными сдерживающими факторами выхода РФ на международные рынки.

Очевидно, что большое значение приобретает качество государственного управления на региональном и муниципальном уровнях. Профессионализм и целеустремленность региональных чиновников, проработанность и последовательность стратегических направлений развития региональной экономики, способность отстаивать и обеспечивать финансирование своих инициатив в федеральном центре, возможности по мобилизации местных элит на общие региональные интересы – вот неполный список необходимых качеств управления для экономической модернизации на муниципальном и региональном уровнях.

### **Региональный срез**

Попробуем на основе сравнительного анализа содержания и реализации положений региональных доктринальных документов оценить эффективность государственного управления и подходы к внешнеэкономическому развитию в Новосибирской области.

Так как область – приграничный регион (с Казахстаном), это обуславливает высокое внимание к вопросам международной торговли и развитию внешнеэкономических связей. Более того, ограниченные возможности получать природную ренту от экспорта природных ресурсов побуждают экономику региона к выходу на международные рынки и продвижению своей продукции и услуг в условиях высокой конкуренции. Особая роль внешнеэкономической деятельности в области подтверждается макроэкономическими данными. В 2016 г. ее внешнеторговый оборот составил 3855,4 млн долл. (при средневзвешенном курсе 67,03 руб./ долл. это равняется 258427,5 млн руб., т.е. почти 25% от ВРП 2016 г.); внешняя торговля входит в число лидирующих видов экономической деятельности региона [8, 9].

Развитие внешнеэкономической деятельности (ВЭД) в Новосибирской области прописывается в нескольких стратегических

документах. Это Концепция внешнеэкономической деятельности на период с 2004 по 2007 гг. (Концепция-2004) и Концепция международных и внешнеэкономических связей Новосибирской области на период с 2008 по 2013 гг. (Концепция-2008)); кроме того, вопросы развития внешнеэкономической деятельности разрабатываются в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года (Стратегия-2007).

Концепция-2004 стала первой прикидкой руководства региона к развитию ВЭД и носила преимущественно описательный характер [10]. В числе основных задач здесь фигурировали структуризация интересов региона в сфере ВЭД и определение стратегических задач развития внешнеэкономических связей области, в общих чертах описаны проблемы, сдерживающие развитие ВЭД и резервы для этого. Но структурные элементы Концепции не удалось увязать в общее видение. В документе упоминаются отдельные направления ВЭД региона: туризм, образовательные и медицинские услуги, экспорт технологий, а также сельскохозяйственной и пищевой продукции, но без системы. Непропорционально большой акцент был сделан на проблематике привлечения иностранных инвестиций в региональную экономику: 101 упоминание инвестиций, тогда как экспорт упоминается лишь в 46 случаях, торговля – в 25. Не хватает документу и четкого определения зон ответственности государства и бизнеса: практически полностью выпадают вопросы развития инфраструктуры и транспорта, оптимизации регулятивно-надзорных функций государства, но при этом в число задач попадают работы по определению спроса на внешних рынках и конкурентных преимуществ продукции новосибирских товаропроизводителей.

Сильной стороной Концепции-2004 является проработка развития организационной инфраструктуры обеспечения ВЭД. Документ формирует большое поле для работы региональных и муниципальных управлений и комитетов в сфере международной и внешнеэкономической деятельности. В частности, указывается широкий перечень коммуникаций: федеральные органы (ГД, СФ, МИД, МЭР); иностранные и региональные торгово-промышленные палаты; административно-территориальные образования зарубежных стран. Также анонсируются масштабные планы по организации международной представительской деятельности через

создание зарубежных представительств в Новосибирской области (Германия, Индия, Иран, Китай, Республика Корея, Монголия, Франция, Япония); формирование делегаций для экономических миссий и переговоров, презентаций и официальных встреч; создание некоммерческих партнерств – деловых альянсов по сотрудничеству с приоритетными для области странами; проведение на территории области семинаров, конференций, выставок, ярмарок; разработка мероприятий по развитию приграничного сотрудничества районов Новосибирской области с районами Павлодарской области (Казахстан). Однако заявленный во всех стратегических документах в сфере ВЭД городской и областной штат сотрудников, отвечающих за развитие международных контактов, явно недостаточен для выполнения такого широкого фронта международной коммуникационной работы.

В 2007 г. последовала вторая попытка регионального руководства в сфере стратегического планирования внешнеэкономической деятельности. Стратегия-2007 г. стала логическим продолжением предыдущего документа, но с существенными дополнениями и восполнениями пробелов [13]. Здесь уже гораздо более четко, чем раньше, определены цели и задачи: а) конкретизировать положения Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года в части развития внешнеэкономической деятельности и международных связей; б) придать системный характер работе структурных подразделений администрации области, областных исполнительных органов государственной власти в сфере внешнеэкономических и международных связей, обозначить позицию областной администрации по дальнейшему развитию данной сферы для всех заинтересованных физических и юридических лиц.

В Концепции-2008 руководство области демонстрирует более полное осознание своего функционала в деле развития ВЭД. Во-первых, в проведенном SWOT-анализе внешней торговли товарами, услугами и привлечения иностранных инвестиций большое внимание уделено ограничениям и угрозам, связанным с государственным регулированием и инфраструктурой (эти направления – наиболее слабые в общестрановых оценках РФ, согласно международным рейтингам). В частности, отмечены отсутствие действенных систем сертификации, низкий уровень инфраструктуры ВЭД, высокие тарифы на перевозки, избыточная

централизация и государственный контроль и др. Во-вторых, в документе формулируются механизмы реализации. В-третьих, отдельно прописаны направления развития инфраструктуры ВЭД: ярмарочно-выставочный комплекс; инновационные инфраструктуры (технопарк, бизнес-инкубаторы); техническое обустройство таможенной и пограничной инфраструктуры, пунктов перевалки грузов; транспортно-логистические кластеры Западной, Восточной и Южной зон; аэропорт «Толмачево», железнодорожные и автомобильные пути.

Ключевое положение Концепции-2008 – разработка областной целевой программы по развитию международных и внешнеэкономических связей Новосибирской области на ее основе – так и не было исполнено. Что указывает на отсутствие реальной мотивации у региональных управленцев к развитию ВЭД, а сам документ характеризует как «бумажного тигра».

Также в документе прослеживаются необоснованно высокие экономические оценки: прописывается увеличение за 2008–2013 гг. внешнеторгового оборота области темпами не менее 15-20% в год. Соответственно, если в 2008 г. этот оборот составил 3564 млн долл., то, по минимальным расчетам, в 2013 г. он должен был увеличиться на 75%, до 7168 млн, но по факту к указанному сроку этот показатель составил лишь 4519 млн долл. [14].

В Концепции-2008 придается большое значение теме формирования положительного международного имиджа Новосибирской области. Под это направление была утверждена долгосрочная целевая программа «Маркетинговое продвижение Новосибирской области в 2013–2015 гг.», но, несмотря на серьезное финансирование, ключевая в этом направлении задача – создание, информационное наполнение и поддержка в актуальном состоянии интернет-портала, посвященного развитию международных и внешнеэкономических связей Новосибирской области, на английском, немецком и китайском языках – не реализована и по сей день. Единственное, что было сделано – создан сайт: <http://newsib.ru>, который довольно посредственно освещает внешнеэкономические и инвестиционные сферы региона. Контент сайта состоит исключительно из больших объемов текстовой информации и только на русском языке. Во многих разделах устаревшие статистические данные, много нерабочих ссылок,

а, например, в разделе «Инвестиционная карта» информация отсутствует вовсе [11].

Таким образом, содержащаяся в Концепции-2008 реалистичная и взвешенная оценка стратегических направлений развития Новосибирской области в сфере ВЭД не получила дальнейшего развития в системе программных документов с перечнем мероприятий, сроков их выполнения и ответственных лиц. Такое положение дел, с одной стороны, определило абстрактное будущее большинства целей и направлений, указанных в Концепции, с другой – стало еще одним доказательством низкой эффективности государственного управления в регионе.

Более того, с 2014 г. региональные власти отказались от дальнейшей актуализации своей политики в сфере внешней торговли, поскольку третьей итерации стратегического планирования ВЭД не последовало. Такое решение представляется алогичным, учитывая федеральный фокус на экспорт и весомый вклад ВЭД в ВРП Новосибирской области. Кроме того, за 2008–2013 гг. произошли масштабные изменения в международных отношениях, которые требуют подробного анализа и соответствующих коррекций принятых ранее курсов: вступление России в ВТО, начало функционирования ЕАЭС, введение санкционного режима против страны, резкое изменение курса национальной валюты и др. Но регион, если верить действующим стратегическим выкладкам (которые никто не отменял и не актуализировал), до сих пор ожидает вступления РФ в ВТО, а в приоритетах имеет усиление сотрудничества с Украиной и Турцией. Что говорит об утрате стратегического видения развития территории со стороны региональных властей.

В итоге единственным действующим стратегическим документом, который регулирует сферу ВЭД в области, сегодня остается Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года (принята 3 декабря 2007 г.) [12]. Данный документ только по касательной затрагивает вопросы развития внешнеэкономической деятельности, которым посвящено четыре с небольшим страницы. Тем не менее в Стратегии прямо сказано, что должны быть достигнуты качественно иные масштабы внешнеэкономической деятельности Новосибирской области, а опережающий рост внешнеэкономических связей является стратегическим направлением ее социально-экономического

развития. Соответственно, прекращение дальнейшей актуализации ВЭД в виде отдельных концепций и программ идет вразрез с положениями Стратегии и опять-таки выявляет проблемы государственного управления.

Однако стоит отметить, что это – единственный стратегический документ, в котором указывается и экономически просчитывается «реальная точка роста» ВЭД Новосибирской области – реализация проекта «Технопарк “Академгородок”». Проведенные в 2007 г. расчеты и практические результаты деятельности Технопарка в 2016 г. показывают, что именно вложения в объекты инфраструктуры могут повлиять на положение области в системе мирохозяйственных экономических связей и дать существенный рост экспорту товаров и услуг.

### **«Отряд не заметил потери бойца»**

Есть ещё один сюжет, чрезвычайно важный как в контексте стратегического развития ВЭД Новосибирской области, так и для будущего региона, но почему-то выпавший из региональной повестки экономического развития.

В Стратегии-2007 г. упоминается в качестве «реальной точки роста» развитие на территории Новосибирской области транспортно-логистического кластера, прописывается межстрановой сценарий, при котором Новосибирский транспортный узел станет востребованным для товародвижения по четырем направлениям: Север – Юг, Запад – Восток, по автодороге на Китай и по железным дорогам на Северо-Восточный Казахстан (Павлодар). К сожалению, по этим направлениям с 2007 г. ничего не было сделано, региональные власти сузили масштабы развития транспортно-логистического комплекса до регионального уровня и не смогли ни заинтересовать федеральный центр, ни организовать межрегиональный уровень, ни привлечь к этой теме деловые круги. Пока сложно оценить последствия таких недоработок, но современные мировые экономические процессы и отсутствие понимания этих процессов в регионе повышают неопределенность будущего Новосибирской области как территории федерального значения.

В частности, в 2013 г. КНР анонсировала проект «Одни пояс и один путь» (Экономический пояс Шелкового пути – ЭПШП). Этот «Китайский план Маршалла» является одним из самых



амбициозных инфраструктурных проектов XXI века, который в перспективе может серьезно изменить структуру и ориентиры национальных экономик евразийского пространства. Цель ЭПШП – соединить Азию и Европу сетью автомобильных и железных дорог, и КНР готова инвестировать в него значительные средства. Проект открыт для всех, и тот, кто раньше других сможет встроиться в эту торгово-логистическую систему, получит наибольшие выгоды. Потенциально к ЭПШП может подключиться 67 государств, население которых составляет 63% от мирового. Ориентировочные сроки реализации проекта – 30 лет [15]. Такой свободный характер китайского проекта запустил ожесточенную конкуренцию, как на межгосударственном уровне, так и между отдельными регионами государств.

Приходится с горечью признать, что у области был временной лаг, чтобы создать более высокий материально-технический уровень региональной транспортной инфраструктуры, который повысил бы привлекательность территории для инициативы КНР, но увы – большинство планов по развитию инфраструктуры, принятых в Стратегии-2007, остались только на бумаге, не последовало активности со стороны региона и в 2013 г., после мировой презентации китайского проекта. Поскольку руководство региона перестало актуализировать горизонты внешнеэкономического планирования, область не смогла оценить момент для мобилизации ресурсов. На сегодняшний день у Новосибирской области в деле сотрудничества с китайской стороной по построению трансевразийских торгово-логистических маршрутов имеются только упущенные возможности. Первое (и единственное) упоминание о проекте «Один пояс и один путь» в повестке регионального правительства появилось только 2 февраля 2017 г. – это была небольшая встреча регионального правительства, региональных экспертов и бизнесменов [16]. Тем временем из соседнего региона приходят новости: Омск и Урумчи стали городами-побратимами, а их мэры подписали соглашение о создании в Омске многофункционального российско-китайского центра логистики [17].

По этому поводу остается только вспомнить определяющий для нашей области исторический сюжет. Чуть более ста лет назад вопрос прохождения Транссибирской магистрали решился не в пользу Томска, в те времена – губернского города, центр

деловой и культурной жизни Сибири. Новая дорога за несколько поколений превратила село Кривощекое в столицу Западной Сибири город Новосибирск, а Томск, утратив былое значение, перешел в разряд провинциальных городов.

\*\*\*

Итак, сравнительный анализ документов стратегического планирования Новосибирской области в сфере ВЭД подтверждает наличие негативного фактора для социально-экономического развития региона – низкую эффективность государственного управления. С 2007 г. в Новосибирской области разработана Стратегия развития до 2025 г., но отсутствует преемственность в реализации положений. Внешнеэкономическая деятельность не выдвинута как приоритет социально-экономического развития, а останавливается на уровне концептуального осмысления, разработка целевых программ носит выборочный и не всегда релевантный региональным экономическим реалиям характер.

Прослеживается асимметрия в целеполагании региональной экономической политики в пользу «шумных» проектов с сомнительной экономической выгодой: среднесрочные и долгосрочные вложения в объекты инфраструктуры вытесняются краткосрочными маркетинговыми и сервисными инициативами. Есть отдельные прорывы в сфере ВЭД: строительство Академпарка, реконструкция аэропорта «Толмачево», но все больше социально-экономическое планирование области замыкается на региональном уровне. Несмотря на указания федерального центра, регион демонстрирует слабую мотивацию в развитии ВЭД, не произошло корректировки областного развития с учетом изменений в международной системе, что привело к сокращению горизонтов планирования и замедленной реакции на перспективные возможности, которые предоставляет современная мировая экономика.

Вспоминая выражение Ф. Рузвельта, что лучшим символом здравого смысла всегда являлся мост, приходится констатировать: ситуация с мостом через р. Амур – весьма красноречивое локальное проявление общих проблем государственного управления в регионах РФ: российские региональные управленцы пока еще не в состоянии подстроиться под ритмы развития мировой экономики.

## Литература

1. Послания Президента РФ Федеральному собранию. URL: kremlin.ru/events/president (дата обращения: 01.10.2017).
2. Индекс Глобальной конкурентоспособности [Эл. ресурс] / Официальный сайт Давосского экономического форума. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#indexId=GCI&economy=RUS> (дата обращения: 01.10.2017).
3. Connecting to compete 2016 trade logistics in the global economy [Эл. ресурс] / Официальный сайт Всемирного банка. URL: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/06/28/connecting-to-compete-2016-trade-logistics-in-the-global-economy> (дата обращения: 01.10.2017).
4. Казаков А. Проблемы и вопросы морских грузоперевозок // Морские вести России. – 2015. – № 3. URL: <http://www.morvesti.ru/tems/detail.php?ID=53343> (дата обращения: 01.10.2017).
5. Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о совместном строительстве моста через реку Амур (Хэйлуцзян) в районе городов Благовещенск – Хэйхэ (Текст документа с изменениями и дополнениями по состоянию на ноябрь 2007 года) [Эл. ресурс] / Официальный сайт правового портала «Законы РФ». URL: [http://www.lawrussia.ru/texts/legal\\_185/doc185a830x233.htm](http://www.lawrussia.ru/texts/legal_185/doc185a830x233.htm) (дата обращения: 01.10.2017).
6. Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о совместном строительстве моста через реку Амур (Хэйлуцзян) в районе городов Благовещенск – Хэйхэ (с изменениями на 3 сентября 2015 года) [Эл. ресурс] / Официальный сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/901903611> (дата обращения: 01.10.2017).
7. «Китайцы построили свою часть моста через Амур в ЕАО» от 2 февраля 2016 [Эл. ресурс] / Официальный сайт Амурской службы новостей. URL: <https://asn24.ru/news/economic/20579/> (дата обращения: 01.10.2017).
8. Основные показатели внешнеэкономической деятельности НСО [Эл. ресурс] / Официальный сайт Новосибирскстата. URL: [http://novosibstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/novosibstat/resources/cfd1bc004eb1353eb100b1189c529309/Основные+показатели+внешнеэкономической+деятельности.pdf](http://novosibstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/novosibstat/resources/cfd1bc004eb1353eb100b1189c529309/Основные+показатели+внешнеэкономической+деятельности.pdf) (дата обращения: 01.10.2017).
9. Динамика курсов доллара США и евро к рублю и показатели биржевых торгов в 2016 году [Эл. ресурс] / Официальный сайт ЦБ РФ. URL: [http://www.cbr.ru/hd\\_base/Default.aspx?Prtid=micex\\_doc](http://www.cbr.ru/hd_base/Default.aspx?Prtid=micex_doc) (дата обращения: 01.10.2017).
10. О концепции развития внешнеэкономической деятельности Новосибирской области на период до 2007 года [Эл. ресурс] / Официальный сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/5417583> (дата обращения: 01.10.2017).

11. О Концепции развития международных и внешнеэкономических связей Новосибирской области на период до 2013 года [Эл. ресурс] / Официальный сайт «Электронный фронт правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/5417583> (дата обращения: 01.10.2017).
12. Внешнеэкономическая деятельность Новосибирской области в 2009 году [Эл. ресурс] / Официальный сайт Новосибирскстата. URL: [http://novosibstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/novosibstat/resources/7b7e08804c8cb8c2bf5bbf915ce0328a/press58\\_2010.htm](http://novosibstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/novosibstat/resources/7b7e08804c8cb8c2bf5bbf915ce0328a/press58_2010.htm) (дата обращения: 01.10.2017).
13. Инвестиционная карта Новосибирской области [Эл. ресурс] / Официальный сайт Делового портала NEWSSIB. URL: <http://newsib.ru/3707/4239> (дата обращения: 01.10.2017).
14. Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года от 03.12.2007 года [Эл. ресурс] / Официальный сайт Правительства НСО. URL: [https://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby\\_files/files/migrate/activity/Socio-Economic\\_Policy/strat\\_plan/Documents/1654.pdf](https://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/migrate/activity/Socio-Economic_Policy/strat_plan/Documents/1654.pdf) (дата обращения: 01.10.2017).
15. «Экономический пояс Шелкового пути» [Эл. ресурс] / Официальный сайт ИА ТАСС. URL: <http://tass.ru/info/4383152> (дата обращения: 01.10.2017).
16. «Развитие транспортно-логистического комплекса Новосибирской области направлено на включение региона в экономический пояс «Шелкового пути» от 2 февраля 2017 [Эл. ресурс] / Официальный сайт Правительства НСО. URL: <https://www.nso.ru/news/23110> (дата обращения: 01.10.2017).
17. «Китайцы хотят открыть в Омске логистический центр Шелкового пути» [Эл. ресурс] / Официальный сайт Омск медиа. URL: <http://omsk.media/news/ekonomika/34428-kitaycy-hotyat-otkryt-v-omske-logisticheskiy-centr-shelkovogo-puti-ekonomika-omsk.html> (дата обращения: 01.10.2017).

# Анализ эффективности государственной поддержки малых предприятий в субъектах РФ<sup>1</sup>

**С.О. МУСИЕНКО**, Департамент корпоративных финансов и корпоративного управления Финансового университета при Правительстве РФ. E-mail: som090788@yandex.ru

**Е.А. ФЕДОРОВА**, доктор экономических наук, Департамент корпоративных финансов и корпоративного управления Финансового университета при Правительстве РФ. E-mail: ecolena@mail.ru

**Ф.Ю. ФЕДОРОВ**, ООО «РедСиС», Москва. E-mail: fedorovfedor92@mail.ru

В статье оценивается эффективность деятельности малых предприятий регионов России на основе индекса Малмквиста. По результатам расчетов было выявлено, что в большинстве регионов имеется тенденция к снижению эффективности, начиная с 2014 г. Наилучшее значение изменения технической эффективности в 2015 г. наблюдается в Дальневосточном ФО, наихудшее – в Северо-Кавказском ФО. Снижение эффективности деятельности малых предприятий, возможно, связано с тем, что в 2013 г. произошло резкое сокращение бюджетных расходов на поддержку малого и среднего бизнеса.

*Ключевые слова:* малый бизнес, индекс Малмквиста, регионы России, эффективность

Уровень развития малого бизнеса является одним из важнейших индикаторов успешности и эффективности экономики страны и региона. Малый бизнес не просто производит продукцию и услуги, позволяя собственникам реализовывать свой предпринимательский потенциал и обеспечивая рабочие места, но и выступает основой формирования среднего класса. Согласно исследованию МСП Банка, по состоянию на начало 2015 г. сектор малого и среднего предпринимательства в Европе обеспечивает около 67% занятого населения рабочими местами и производит 58% валовой добавленной стоимости [1]. По данным Росстата, на начало 2015 г. средний удельный вес малых предприятий в основных экономических показателях России – 22% (среднесписочная численность работников – 23,6%; оборот предприятий – 20,5%) [2]. Таким образом, российский малый бизнес обладает

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета 2017 г.

значительным потенциалом для роста и развития. Обеспечение данного роста является комплексной задачей, которая не может быть решена лишь за счет успешной реализации управленческих качеств собственников малых предприятий. Необходимо также наличие государственной поддержки в разных формах.

Для анализа эффективности функционирования малых предприятий используются различные методы и показатели [3–5].

В нашем исследовании оценивается эффективность деятельности малых предприятий по регионам. **Мы считаем, что объем средств государственной поддержки малых предприятий влияет на эффективность их деятельности.**

Для оценки деятельности малых предприятий использовался индекс Малмквиста [6–9], который рассчитывается как среднее геометрическое между коэффициентами, показывающими изменение входных и выходных параметров от предыдущего периода относительно его производственной функции в момент времени  $t$  и  $t+1$ .

Производственная функция рассчитывалась на базе метода оболочного анализа данных DEA (Data Envelopment Analysis) (подробнее см. [10–13]).

Анализ проводился на основании данных Росстата ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)), проведенного выборочного обследования основных показателей деятельности малых и средних предприятий в 2015 г., статистических сборников «Малое и среднее предпринимательство России», а также открытых данных государственного портала поддержки малого и среднего предпринимательства ([www.smp.gov.ru](http://www.smp.gov.ru)). По каждому региону учитывалось число малых предприятий; среднесписочная численность работников; оборот малых предприятий; инвестиции в основной капитал; израсходованные бюджетные средства на поддержку малых предприятий.

Период анализа – с 2010 г. по 2015 г., при этом данные по суммам израсходованных на господдержку бюджетных средств анализируются с временным лагом, который обусловлен необходимостью времени на получение эффекта от реализуемых мер поддержки.

### **Итоги исследования и дискуссия**

В результате оценки динамики технической эффективности были получены следующие данные (табл. 1).

Как видно из таблицы, вплоть до 2014 г. почти все федеральные округа сохраняли положительную динамику (больше 1) эффективности, хотя наблюдалось общее замедление темпов роста. В период 2014–2015 гг. происходит резкое падение по всем округам.

**Таблица 1. Оценка изменения технической эффективности малых предприятий с использованием индекса Малмквиста в 2011–2015 гг.**

Федеральный округ	2011 г. по сравнению с 2010 г.	2012 г. по сравнению с 2011 г.	2013 г. по сравнению с 2012 г.	2014 г. по сравнению с 2013 г.	2015 г. по сравнению с 2014 г.
Дальневосточный	1,237	1,092	0,983	1,036	0,751
Приволжский	1,165	1,146	1,127	1,087	0,616
Северо-Западный	0,995	1,089	1,062	1,111	0,782
Северо-Кавказский	1,171	1,169	1,271	0,982	0,551
Сибирский	1,050	1,050	1,112	1,094	0,610
Уральский	1,042	0,971	1,084	1,107	0,724
Центральный	1,038	1,145	1,078	1,125	0,660
Южный	1,141	1,023	1,174	1,115	0,635

Следует отдельно отметить, что в 2015 г. были изменены критерии отнесения предприятий к субъектам малого и среднего предпринимательства: предельные значения годового дохода для микро-, малых и средних предприятий по сравнению с нормативами 2014 г. были увеличены вдвое<sup>2</sup>. Тем не менее, несмотря на полученный таким образом рост количественных показателей (таких как оборот, число малых предприятий, инвестиции в основной капитал), общая эффективность деятельности малых предприятий снизилась.

Наилучшее значение изменения технической эффективности в 2015 г. наблюдается в Дальневосточном ФО, что может быть связано с анонсированием программы «Дальневосточный гектар», приведший к повышению инвестиционной привлекательности и деловой активности региона. По этому показателю ДФО обогнал даже лидера 2014 г. – Центральный ФО. Наихудший показатель изменения технической эффективности деятельности малых предприятий как в 2015 г., так и в 2014 г. наблюдается в Северо-Кавказском федеральном округе, что свидетельствует о наличии серьезных проблем с предпринимательским климатом в данном регионе.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 1605 «О предоставлении и распределении

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 13.07.2015 № 702 «О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства».

субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства» ежегодно из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ выделяются средства на поддержку малого и среднего предпринимательства. Для выявления эффективности расходования данных средств мы сравнили суммы бюджетных затрат и уровень технической эффективности (индекс Малмквиста).

Объем бюджетных средств, израсходованных на поддержку малого и среднего предпринимательства по федеральным округам, представлен в таблице 2.

Как свидетельствуют данные, уже в 2013 г. произошло резкое сокращение бюджетных расходов на поддержку малого и среднего предпринимательства, в большинстве регионов – на порядок.

**Таблица 2. Бюджетные средства, израсходованные на поддержку малого и среднего предпринимательства в 2011–2013 гг. в целом по округу (в среднем по округу), тыс. руб.**

Федеральный округ	2011	2012	2013
Дальневосточный	850972,8 (94552,5)	1 125 078,9 (125 008,8)	126 731,8 (14 081,3)
Приволжский	5 455 382,9 (389 670,2)	3 810 670,7 (272 190,8)	223 233,4 (15 945,2)
Северо-Западный	852 890,2 (85 289,0)	1 024 921,7 (102 492,2)	129 801,7 (12 980,2)
Северо-Кавказский	3 491 033,0 (436 379,1)	1 063 220,1 (132 902,5)	60 877,1 (7 609,6)
Сибирский	1 779 851,5 (148 321,0)	2 659 204,9 (221 600,4)	152 241,3 (12 686,8)
Уральский	2 114 309,3 (352 384,9)	1 338 336,4 (223 056,1)	608 305,0 (101 384,2)
Центральный	4 146 455,5 (230 358,6)	5 011 836,3 (278 435,4)	994 094,8 (55 227,5)
Южный	1 054 325,4 (175 720,9)	1 141 871,6 (190 311,9)	248 975,7 (41 496,0)

**Источник:** сост. по данным [14].

Например, в Северо-Кавказском ФО сокращение произошло почти на 100%. Данные о выделении и расходовании бюджетных средств на поддержку малого и среднего предпринимательства



по регионам с 2014 г. отсутствуют. Однако доподлинно известно, что в связи с резким падением цен на нефть и девальвацией национальной валюты все бюджетные расходы в последующие периоды были сокращены. Таким образом, негативная тенденция сокращения государственных расходов на поддержку малого предпринимательства, начавшаяся в 2013 г., сохранялась и далее.

Сопоставив данные таблиц 1 и 2, видим, что сокращение бюджетных расходов на поддержку малого предпринимательства совпадает со снижением эффективности их деятельности. Из этого можно предположить, что эффективность деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства тесно взаимосвязана с размером выделяемых государством средств для их поддержки. Коэффициент корреляции за два сопоставимых периода между показателями динамики эффективности (2013–2014 гг. и 2014–2015 гг.) и динамики государственных расходов (2011–2012 гг. и 2012–2013 гг.) составляет 0,75 и 0,56 соответственно. Таким образом, прямая зависимость между данными показателями существует, однако, уровень зависимости различный в течение времени.

При этом нельзя говорить о том, что государственная поддержка является единственным фактором эффективности деятельности малых и средних предприятий. Среди проблем, свойственных развитию малого бизнеса в регионах, выделяют также несовершенство нормативно-правовой базы, отсутствие у предпринимателей необходимых знаний и навыков, высокую стоимость получения кредита [15].

Анализируя состав мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, следует отметить, что Северо-Кавказский ФО, который в наибольшей степени сократил расходы на поддержку малого предпринимательства, показал и наихудший результат по эффективности. При этом в данном округе наихудшим образом представлены меры государственной поддержки малых предприятий: из восьми регионов, входящих в состав округа, три – не реализуют никаких мер поддержки, два – предоставляют только информационную и имущественную поддержку и только в двух регионах малые предприятия имеют возможность получить финансовую поддержку в виде субсидий [14]. В свою очередь в Центральном федеральном округе из 16 регионов 12 предоставляют малым предприятиям финансовые

меры государственной поддержки (гранты начинающим фермерам, а также субсидии на покрытие процентов по кредиту или внесению аванса по договору лизинга).

Отечественные исследователи единодушны в том, что действующие меры государственной поддержки малого и среднего предпринимательства недостаточны, они не обеспечивают ожидаемую эффективность и требуют совершенствования. По мнению Мишуровой И.В., необходимо повышать объемы финансирования программ развития малого предпринимательства, стартапов, улучшать доступ малых предприятий к кредитным ресурсам. Данные меры особенно важны для повышения возможностей роста малых предприятий в условиях кризиса и в качестве обеспечения реализации программ импортозамещения [16]. Биркая З.Я. среди прочих проблем развития малого бизнеса на региональном уровне отмечает наличие низкого уровня программной поддержки и, соответственно, полного отсутствия вспомогательных инфраструктур для этой задачи [15]. Для решения данной проблемы автор предлагает развивать льготные условия для особых видов предпринимательской деятельности, решающих проблемы в каких-то сферах в регионе.

Эксперты отмечают значимость повышения доли именно финансовых мер, поскольку, согласно опросам предпринимателей, недостаток финансовых ресурсов на протяжении многих лет является ключевой проблемой, затрудняющей развитие предприятия. На данный момент значительная часть регионов РФ предоставляет в основном информационные (доступ к статистическим данным, профессиональные консультации) и имущественные (бизнес-инкубаторы) меры поддержки, однако они не решают ключевых проблем малого предпринимательства, связанных с ограниченностью финансовых ресурсов.

Тем не менее полностью перекладывать ответственность за эффективность деятельности малых и средних предприятий на наличие или отсутствие мер государственной поддержки было бы несправедливо. Помимо внешних факторов, затрудняющих развитие субъектов малого предпринимательства (таких, как административные барьеры, высокая конкуренция, сложность в привлечении финансовых ресурсов и пр.), существует ряд внутренних проблем, присущих многим малым предприятиям, которые, независимо от наличия государственной поддержки,

могут вести к неэффективному управлению. Существующие проблемы развития малых и средних предприятий можно разделить на три основных блока ограничений: финансово-инвестиционные, социально-экономические и организационно-правовые [17]. При этом следует отметить, что организационно-правовые ограничения, которые включают нехватку квалифицированных кадров, являются ключевыми факторами эффективности деятельности малых и средних предприятий, поскольку именно за счет грамотного руководства и принятия верных управленческих решений возможно нивелировать большую часть как социально-экономических, так и финансово-инвестиционных проблем. В данном случае государственная поддержка обеспечивает «толчок» для нового уровня развития, но не выступает средством поддержания текущей деятельности.

Таким образом, роль государственной поддержки для субъектов малого и среднего предпринимательства в регионах РФ является значительной. При сокращении бюджетных расходов на меры, стимулирующие развитие малого и среднего бизнеса, показатели эффективности их функционирования падают. Однако сокращение бюджетных расходов не единственная причина падения эффективности малого и среднего предпринимательства. Помимо государственной поддержки, существует широкий перечень факторов, влияющих на эффективность их деятельности. В связи с этим в регионах РФ необходима реализация комплексных мер, включающих как расширение мер государственной поддержки, так и повышение качества управления на самих малых и средних предприятиях, развитие альтернативных форм их финансирования и пр.

## Литература

1. Развитие малого и среднего предпринимательства. Зарубежный опыт. Декабрь 2015 [Эл. ресурс]. URL: <https://www.mspbank.ru/userfiles/2015EU.pdf> (дата обращения: 20.08.2017).
2. Малое и среднее предпринимательство в России. 2015: Стат. сб./ Росстат. – М., 2015. – 96 с.
3. Yang J.-C. The efficiency of SMEs in the global market: Measuring the Korean performance // Journal of Policy Modeling 28. – 2006. – P. 861–876.
4. Соловьев М.Н., Пестриков С.В. Разработка математической модели сравнительной оценки эффективности регионов России // Вестник Самарского государственного технического университета. Серия: Физ.-мат. науки. – 2008. – № 1 (16). – С. 175–177.

5. *Вершинина А. П.* Малый бизнес: поддержка и оценка развития в регионе // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. – 2014. – № 1 (30). – С. 177–184.
6. *Carboni O.A., Russu P.* Assessing Regional Wellbeing in Italy: An Application of Malmquist–DEA and Self-organizing Map Neural Clustering // Soc Indic Res (2015) 122:677–700 DOI 10.1007/s11205–014–0722–7
7. *Сазонова Д.Д., Сазонов С. Н.* Динамика технической эффективности крестьянских (фермерских) хозяйств // Наука в центральной России. – 2015. – № 1 (13). – С. 18–27.
8. *Мамонов М.Е., Пестова А. А.* Анализ технической эффективности национальных экономик: роль институтов, инфраструктуры и ресурсной ренты // Журнал новой экономической ассоциации. – 2015. – № 3 (27). – С. 44–79.
9. *Wu A-H, Cao Y-Y., Liu B.* Energy efficiency evaluation for regions in China: an application of DEA and Malmquist indices // Energy Efficiency (2014) 7:429–439 DOI 10.1007/s12053–013–9232–8
10. *Charnes A.* Measuring the Efficiency of Decision Making Units / A. Charnes, W. W. Cooper, E. Rhodes // European Journal of Operational Research. – 1978. – Vol. 2. – P. 429–444.
11. *Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology, and Application / A. Charnes, W. W. Cooper, A. Y. Lewin, L. M. Seiford.* – Boston: Kluwer Academic Publishers, 1994. – 513 p.
12. *Cooper W. W.* Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References, and DEA-Solver Software / W. W. Cooper, L. M. Seiford, K. Tone. – Boston: Kluwer Academic Publishers, 2000. – 318 p.
13. *Sowlati T.* Establishing the «Practical Frontier» in Data Envelopment Analysis / T. Sowlati, J. C. Paradi // Efficiency and Productivity Analysis in the 21st Century: Abstracts of International DEA Symposium (24–26 June 2002, Moscow, Russia) / Institute for Systems Analysis of Russian Academy of Sciences; Global S. Consulting Company. – Moscow: International Research Institute of Management Sciences, 2002. – P. 32–33.
14. *Федеральный портал малого и среднего предпринимательства Министерства экономического развития РФ.* URL: <http://smb.gov.ru>
15. *Мишурова И. В.* Трансформация системы управления малым и средним бизнесом на региональном уровне // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2015. – № 2. – С. 28–34.
16. *Биркая З. Я.* Влияние малого бизнеса на социально-экономическое развитие регионов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017. – № 2 (81). – С. 24–27.
17. *Черненко В. А., Омарова Д. О.* Финансирование малого бизнеса в Российской Федерации: монография / В. А. Черненко, Д. О. Омарова. – СПб.: Астерион, 2016. – 173 с.

# Российские фонды прямых частных инвестиций: новая экономическая и инвестиционная реальность<sup>1</sup>

**М.М. МУСАТОВА**, кандидат экономических наук,  
**Л.И. ЛУГАЧЕВА**, кандидат экономических наук,  
Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.  
E-mail: lugamus\_@yandex.ru

В статье анализируются ключевые тренды на рынке прямых частных инвестиций (PE), сложившиеся с учетом текущей экономической ситуации в России. Дана оценка соответствующих потоков и деятельности фондов частных прямых инвестиций в России на основе макроэкономических индикаторов на фоне стран БРИКС. Обсуждаются региональные и институциональные аспекты private equity сделок в период санкций и рецессии, а также перспективные отраслевые предпочтения инвесторов на рынке PE.

*Ключевые слова:* фонды частных прямых инвестиций, индикаторы деятельности фондов PE

По оценкам экспертов, для структурной перестройки российской экономики понадобятся инвестиции в размере 2–2,5 трлн долл. в течение 20–25 лет. Для удовлетворения потребностей в них необходимо обеспечить наиболее полное использование как внутренних ресурсов страны – накоплений компаний, частных инвесторов, государственное финансирование, – так и привлекать средства из-за рубежа. Прямые частные инвестиции (PE), в отличие от спекулятивного капитала, способны стимулировать экономический рост, создать устойчивые точки роста и способствовать диверсификации, что особенно важно для России в условиях низких цен на сырье.

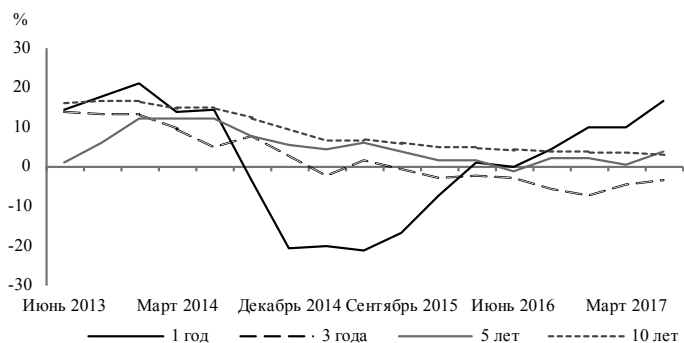
## **Объем и динамика PE в России и других странах**

Динамику объема привлеченных средств российскими фондами прямых частных инвестиций в период санкций и рецессии нельзя назвать впечатляющей: рост в этой сфере упал до нуля.

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 17–02–00016).

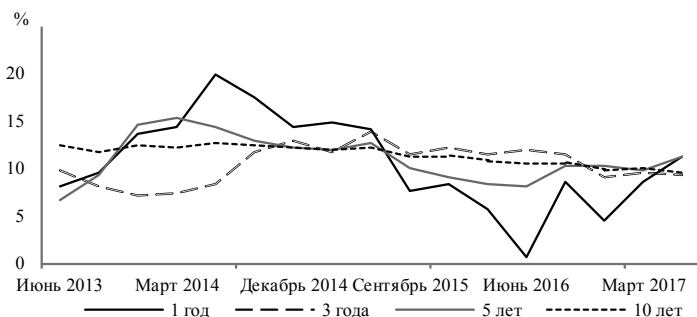
После кризиса 2009–2011 гг. российская экономика получила особенно широкий доступ к глобальному smart-капиталу (прежде всего Европейского банка реконструкции и развития и Международной финансовой корпорации). До 2013 г. российский рынок прямых инвестиций считался одним из самых привлекательных с точки зрения доходности среди экономик развивающихся стран (БРИКС, Центральная и Восточная Европа, Вьетнам, Африка) (рис. 1–2) [1].



**Источник рис. 1–3:** Cambridge Associates LLC Proprietary Index [1].

**Примечание.** В рис. 1-2 норма внутренней доходности указана как «чистая», т.е. за вычетом вознаграждения управляющей компании

*Рис. 1.* Индекс прямых и венчурных инвестиций в страны Центральной и Восточной Европы и России: динамика доходности (на 30 июня 2017 г.), %



*Рис. 2.* Индекс прямых и венчурных инвестиций в развивающиеся страны: динамика доходности в 2013–2017 гг., %

В период восстановления российской экономики рынок прямых частных инвестиций, по оценкам экспертов, подрос: в 2010 г. его объем составлял около 6 млрд долл., а в соответствующих фондах было сконцентрировано около 4 млрд долл. свободных для инвестирования средств. Однако если в 2002 г. Россия и Китай занимали примерно одинаковые позиции по объему инвестиций, то в 2012 г. фонды, ориентированные на Китай, мобилизовали в 100 раз больше капитала, нежели работающие с Россией (табл. 1).

**Таблица 1. Объем привлеченных средств фондами прямых инвестиций в странах БРИКС в 2002–2017 гг., млн долл.**

Страна	2002	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017, I–III кв.
Бразилия	270	3363	655	2169	6484	2080	639	3924	792	151	144
Индия	142	6114	1683	4155	2669	2545	1017	1649	4142	3199	2092
Китай	105	14185	6560	8071	21358	11173	11377	12450	11955	19717	7292
Россия	100	591	222	75	262	575	601	317	-	-	-
Южная Африка		219	32	448	39	837	3	80	-	312	-

Источник табл. 1–2: [1].

Важным индикатором деятельности фондов прямых инвестиций является показатель отношения объема привлеченных инвестиций к ВВП страны. В России в 2016 г. он упал до 0,02% с 0,07% в 2012 г. и является минимальным среди стран БРИКС (табл. 2).

**Таблица 2. Проникновение частных прямых инвестиций (доля частных прямых инвестиций в ВВП страны) в 2012–2016 гг., %**

Страна	Среднее, 2012–2016	2012	2013	2014	2015	2016
Бразилия	0,14	0,19	0,14	0,13	0,10	0,12
Индия	0,26	0,22	0,22	0,22	0,36	0,29
Китай	0,10	0,09	0,08	0,16	0,12	0,07
Россия	0,02	0,07	0,01	0,003	0,01	0,02
Южная Африка	0,12	0,07	0,09	0,13	0,19	0,14

## Особенности российского рынка

### 1. Недостаточная привлекательность для иностранного капитала

Зависимость российского рынка прямых инвестиций от иностранного капитала в докризисные годы достигала 80%, и санкции вкупе с замораживанием деятельности в России различных

глобальных институциональных структур максимально затруднили приток новых денег. В большинстве случаев иностранные финансовые учреждения становились миноритарными акционерами, приобретая сравнительно небольшие пакеты долевых ценных бумаг отечественных компаний, что ограничивало их возможность оказывать влияние на принятие стратегических решений. Динамика иностранных инвестиций отражает увеличение рисков, с которыми сталкиваются инвесторы, ведущие бизнес на территории РФ. Консалтинговая фирма A. T. Kearney каждый год публикует рейтинг 25 государств (табл. 3), привлекательных для инвесторов, который демонстрирует влияние на приток ПИИ политических, экономических и регуляторных изменений, происходящих в странах мира. Россия, которая в 2013 г. была на 11-й позиции в рейтинге, с 2014 г. в «Топ-25» уже не входит<sup>2</sup>.

Таблица 3. **Индекс доверия прямых иностранных инвесторов в 2013–2016 гг.**

Страна	Позиция в рейтинге			
	2013	2014	2015	2016
США	1	1	1	1
Китай	2	2	2	2
Канада	4	3	4	3
Германия	7	6	5	4
Великобритания	8	4	3	5
Япония	13	19	7	6
Австралия	6	8	10	7
Франция	12	10	8	8
Индия	5	7	11	9
Россия	11	-	-	-

Источник: [2].

Во всем мире инвесторы предпочитают для сделок ситуацию общего макроэкономического роста. В 2012–2013 гг. фундаментальные экономические факторы развития России ослабли, динамика мобилизации частного акционерного капитала в стране замедлилась. Фактически политические санкции на фоне макроцикла привели к замораживанию и даже коллапсу российского

<sup>2</sup> Рейтинг Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index строится на основе сведений, полученных в ходе опроса руководителей трехсот ведущих мировых корпораций.



рынка прямых инвестиций. Устоявшиеся модели привлечения инвесторов перестали работать.

Санкции негативно повлияли на поведение партнеров – участников фондов РЕ: они стали сокращать временные горизонты инвестирования. Существенное влияние стала оказывать и волатильность на фондовом и валютном рынках.

Девальвация курса рубля сыграла двоякую роль. С одной стороны, она сделала цены на активы еще более привлекательными, особенно для тех фондов, что вошли в кризис с большим запасом свободных валютных средств. С другой – она привела к тотальной переоценке активов под управлением фондов прямых инвестиций. К настоящему времени многие фонды, созданные в докризисные годы, с поиска проектов переключились на активное управление текущими портфельными компаниями.

## 2. Процесс фандрайзинга (поиск и привлечение финансовых ресурсов под проект) практически остановился

На смену прежним уже не работающим моделям начинают приходить другие.

После 2011 г. снижение инвестиционных потоков на российском рынке прямых частных инвестиций приняло устойчивый характер (рис. 3): инвесторы ушли на рынки развитых стран.

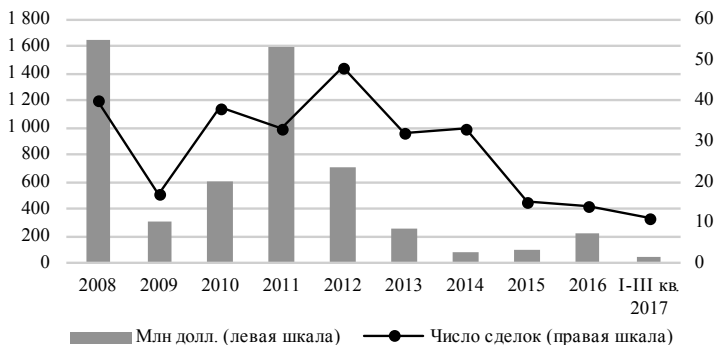


Рис. 3. Динамика инвестиционных потоков на российском рынке РЕ в 2008–2017 гг.

В этой ситуации фондам прямых частных инвестиций пришлось расширить географию и сфокусировать внимание не только на России, но и на странах СНГ, где из-за отсутствия санкций ситуация не столь безрадостна. Для зарубежных

фондов, ранее ориентированных на Россию и уже работающих в стране, привлечение финансов в проекты стало под запретом из-за санкций. Западные стратегические инвесторы предпочитали в условиях политической нестабильности держаться в стороне от российского рынка.

Традиционно фонды прямых частных инвестиций отличаются весьма осторожным подходом к ведению бизнеса и придерживаются ряда строгих ограничений при выборе объектов для финансирования: ищут предприятия с потенциалом быстрого роста и вкладывают свои средства только в компании, имеющие отработанные технологии, но остро нуждающиеся в дополнительном финансировании для расширения бизнеса. В любых экономических условиях такие фонды занимаются поиском активов, находящихся в «стрессовых состояниях» [3], т.е. тех, которые структурно находятся в правильном измерении (место, время) и имеют определенные конкурентные преимущества, но при этом по разным причинам ими неэффективно управляют их собственники. Например, актив может принадлежать либо собственникам, интересы и предпочтения которых ни в краткосрочной, ни в долгосрочной перспективах не ставят его в приоритетную позицию в своих планах, либо банку, к которому они перешли из залога. В период экономической нестабильности таких активов становится слишком много.

Рецессия оказала неоднозначное влияние на работу фондов прямых частных инвестиций в России в 2013–2016 гг. С одной стороны, снизилось число анонсируемых фондов, поскольку большинство западных инвесторов заняты решением внутренних системных проблем (поддержание доходности портфеля компаний, реструктуризация своих портфелей), а не поиском новых объектов для вложений. С другой стороны, предложение стрессовых активов для инвестиций увеличилось, а довольно высокие ставки банковского кредитования существенно повышали спрос непубличных компаний различных отраслей на получение инвестиций из таких фондов. В период рецессии в российской экономике они стали обладать большей переговорной силой, нежели непубличные компании. Сложившаяся конъюнктура давала возможность фондам быть крайне селективными и приобретать активы компаний в различных секторах российской экономики по низким ценам.

В период рецессии фонды прямых инвестиций в России стали осуществлять сделки, привлекая к ним банки. В это сложное время значительная прослойка российских предприятий крайне нуждалась и в акционерном капитале, и в реструктуризации долгов. В то же время банки, получая за долги многочисленные активы, стали проводить совместную стратегию с фондами, поскольку последние обладали компетенциями в инвестиционном бизнесе и командами профессионалов [4].

В условиях кризиса доверия и дефицита ликвидности банки вынуждены пересматривать свою кредитную политику. Поскольку банк, как правило, не располагает инфраструктурой для качественного управления подобными активами, он стремится их продать, зачастую не по максимально возможной стоимости. Со своей стороны фонды прямых инвестиций заняты поиском и покупкой новых активов, конкурентоспособных и по своей себестоимости, и по качеству продукции. Одним из самых эффективных альтернативных инструментов в этих ситуациях является «мезонинное финансирование» – гибрид банковского кредита и прямых инвестиций, когда крупный кредит привлекается без залога имущества. С его помощью фонды помогают банку докапитализировать бизнес, развивая его и осуществляя дополнительный контроль над непубличной компанией.

Коммерческий банк в этих условиях реструктуризирует кредит и тем самым позволяет компании выжить, увеличивая вероятность возврата собственных денег. Компания получает необходимую ликвидность для укрепления лидирующей позиции на профильном отраслевом рынке. Компетенции, навыки и опыт трех акторов – компании, банка и фонда – позволяют компании выйти из кризисной ситуации, для банка – создать условия для возврата кредитов, а для фонда – и значительного роста капитализации активов. Таким образом, прямые инвестиции и мезонинное финансирование стали выступать как реальная альтернатива долговому финансированию для непубличных компаний среднего размера [3].

### **3. Отсутствие у фондов прямых инвестиций возможности выхода из проектов**

Многие фонды, проинвестировавшие сделки по приобретению активов в 2007–2010 гг., подошли к зрелым этапам управления проектами, когда наступает время продаж выросших активов по нормальным справедливым ценам. Однако в активной фазе

поиска покупателей, несмотря на то, что российская валюта укрепилась, и ее волатильность снизилась, фонды столкнулись с почти полным отсутствием на рынке корпоративного контроля покупателей их активов [5]. В 2014–2015 гг. произошел массовый уход международных институциональных инвесторов из-за политических санкций (табл. 4).

**Таблица 4. Объем и число выходов с участием фондов прямых частных инвестиций в 2012–2017 гг.**

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	1-е пол. 2017
Объем и число выходов, млн долл.	239	4794	3735	718	535	0
Число выходов, включая выходы с неизвестным объемом	11	8	20	16	4	1
Число действующих фондов	83	94	90	84	76	76

**Источники:** РАВИ, [5].

Обострение отношений с Украиной в 2014 г. привело к прекращению финансирования международными организациями инвестиционных проектов и постепенному уходу этого класса институциональных инвесторов с российского рынка:

- по рекомендации Совета ЕС заморожено финансирование новых проектов в России Европейским инвестиционным банком;
- Международная финансовая корпорация (Группа Всемирного банка) распродает активы «российского происхождения»;
- приостановлено инвестирование Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР): до введения ограничений на Россию приходилась примерно треть всех операций банка, к 2016 г. они сократились до нуля [6].

В 2016 г. в России оценки активов фондов прямых частных инвестиций на этапе продажи проектов находились на минимальной отметке: во многих случаях при продажах страновой риск превалировал над качеством активов. Однако, как отмечают эксперты, у России есть все предпосылки для возвращения в качестве полноценного участника на мировые площадки для инвестирования, в связи с этим многие фонды взяли паузу и не торопятся продавать недооцененные активы. Только в 2017 г. ситуация на рынке стала постепенно меняться в лучшую сторону.

#### **4. Изменение регионального фокуса в поисках потенциальных инвесторов**

Многие фонды частных прямых инвестиций, действующие в России, привлекали до 2014 г. в проекты исключительно

крупнейших западных инвесторов. В изменившихся геополитических условиях настоятельной необходимостью стал поиск других инвесторов (из стран Азии, СНГ), которые могут дополнить западные фонды. Фонды из Китая, Южной Кореи и Японии проявляют высокую заинтересованность в инвестировании непубличных компаний России.

В июле 2017 г. Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) и Банк развития Китая договорились о создании совместного фонда в юанях для инвестирования в совместные проекты объемом до 10 млрд долл. – сейчас изучаются 30 проектов в области ритейла, сельского хозяйства, пищевой промышленности, недвижимости и фармацевтики [7]. Вместе с тем за последние три года серьезной активизации азиатских инвесторов не произошло. В связи с этим, на наш взгляд, к 2018 г. они вряд ли смогут заместить западные фонды.

#### **5. Активизация деятельности локальных игроков прямых инвестиций**

Уход зарубежных фондов частично компенсировался активизацией российских корпораций (государственного и частного сектора), которые создают собственные фонды прямых инвестиций, госструктур и действующих фондов, способных найти привлекательные для вложений секторы. Не рассчитывая на рост иностранных инвестиций в условиях санкций и политических рисков, все больше крупных локальных игроков, включая государство, размещают свои капиталы через каналы прямых инвестиций и выступают в роли стратегических инвесторов. Объем локальных прямых инвестиций, в отличие от иностранных, в целом не претерпел в кризис серьезных изменений. Вместе с тем, начиная с 2013 г., сформировался тренд на создание новых российских частных фондов, занятых покупкой российских активов.

Это такие крупные фонды, как, например, Glogax Group – группа компаний, созданная российским инвестором и управленцем А. Биржиным в 2014 г. Свои фонды стали создавать и госкорпорации. Так, в «Роснано» сформировалась специфическая часть индустрии частных инвестиций, заточенная исключительно на инновационный hi-tech и на реальный сектор экономики, представленный построенными 68 заводами [8].

Отдельные крупные частные корпорации начинают переход к модели инвестиционной компании и выстраивают подразделения,

занимающиеся прямыми инвестициями. Так, пять лет назад АФК «Система» объявила о начале перехода к модели инвестиционной компании и внедрению новых эффективных стратегий развития. Среди элементов инвестиционной политики – диверсификации вложений АФК «Система»; обязанность топ-менеджеров инвестировать часть годового дохода в капитал компании; прозрачность дивидендной политики; минимальная дивидендная доходность акций на уровне 4%. Сохраняя ключевой актив – МТС, который приносит 60% выручки, корпорация наращивает доли других портфелей [9].

В рамках этого тренда отметим создание совместных фондов частными и государственными корпорациями. Так, АФК «Система» и «Роснано» сформировали фонд прямых инвестиций объемом до 100 млн долл. [9].

Созданный в 2011 г. РФПИ к 2016 г. получил статус суверенного фонда Российской Федерации и выстроил механизм привлечения долгосрочного иностранного капитала в российскую экономику на системной основе. С начала своей деятельности РФПИ инвестировал и одобрил для этих целей более 1 трлн руб., из них свыше 100 млрд руб. составили средства фонда и 900 млрд руб. было привлечено от соинвесторов, партнеров и банков. РФПИ также привлек более 30 млрд долл. долгосрочного иностранного капитала в российскую экономику. В Россию впервые пришли суверенные фонды стран БРИКС, Ближнего Востока и Азии. К настоящему времени государственные фонды активно участвуют в процессе привлечения иностранного капитала в Россию, выступая своего рода гарантом инвестиционного процесса в сложившихся политических условиях [7].

Расширение государственного участия в секторе прямых частных инвестиций в России и активизация деятельности РФПИ на восточном направлении привели к созданию совместного международного фонда прямых инвестиций при участии Фонда развития промышленности РФ, Silk Road International Development Fund, Hong Kong (SPIDF) и Центра инвестиций, технологий и торговли [10]. Цель его создания – поддержка производителей и ускорение решения приоритетных задач по импортозамещению в секторе обрабатывающих производств в России. В последние три года инициатива Китая по реализации концепции «Один пояс и один путь», объединяющая проекты Экономического

пояса Шелкового пути и Морского Шелкового пути XXI века, вызывает большой интерес у российских непубличных компаний, так как обладает серьезным интеграционным потенциалом и существенной финансовой привлекательностью.

Появление такого фонда поможет ускорить поиск решения приоритетных задач по импортозамещению и развитию несырьевого экспорта, а также финансирование российских предприятий за счет привлечения инвесторов при минимизации рисков. В качестве первого транша от Фонда развития Шёлкового пути будет привлечено 300 млн долл., которые будут направлены на проекты Фонда развития промышленности (ФРП). При этом внимание будет сконцентрировано, прежде всего, на среднем бизнесе с фокусом на обрабатывающие производства. К финансированию приоритетных проектов и их реализации будут подключены ВЭБ и ФРП.

Привлечение дополнительного финансирования со стороны Фонда развития Шелкового пути в российские проекты (в виде как кредита, так и вхождения в капитал) позволит российским компаниям расширить возможности по экспорту продукции в страны Шелкового пути (более 60 государств по всему миру), а также по локализации ведущих мировых производственных практик в технологическом процессе проектов Фонда развития промышленности.

#### **6. Изменение отраслевых предпочтений инвесторов**

До кризиса 2008 г. наиболее привлекательными для фондов прямых инвестиций были сферы IT, производство топлива и сырья, недвижимость и торговые сети. Обзор рынка прямых и венчурных инвестиций за 9 мес. 2017 г., подготовленный РАВИ в сотрудничестве с Венчурным инновационным фондом, свидетельствует о том, что серьезных изменений в распределении инвестиций по секторам и регионам не произошло [5]. Как и в предыдущие периоды, более привлекательным для инвесторов остался сектор ИКТ: туда было направлено свыше 70% инвестиций. Вместе с тем в период рецессии и санкций инвесторы вкладывали капитал в автомобилестроение, химическую промышленность, фармацевтику, сельское хозяйство. Запрет компаниям из стран ЕС инвестировать в проекты инфраструктуры (транспортные, телекоммуникационные и энергетические) и в добычу нефти, газа и минерального сырья, поставлять оборудование, оказывать финансовые и страховые

услуги предприятиям этих отраслей привел к ослаблению интереса частных западных фондов к российским активам. Так, приток иностранных инвестиций в банковский сектор в 2008–2016 гг. сократился почти в шесть раз (табл. 5).

**Таблица 5. Прямые иностранные инвестиции в экономику РФ в 2008–2016 гг., млрд долл.**

Направление	2008	2013	2014	2015	2016
Банки	9887	9158	4394	589	1608
Иные секторы	64896	60061	17637	6264	31369
Итого	74483	69219	22031	6853	32976

**Источник:** [2].

На рынке прямых инвестиций такие секторы, как ритейл, телекоммуникационный, банковский, больше не растут прежними темпами: на ритейле негативно сказалось падение спроса; закредитованность населения в России настолько высока, что ситуация в банках не самая лучшая; другие перечисленные отрасли достигли «потолка» (им просто некуда расти).

Из-за девальвации в России к 2017 г. сложилась ситуация, когда инвестировать в реальное производство становилось выгодно: существенно подешевели цены на энергоносители и на рабочую силу в долларах, сложилась самая низкая цена на газ в мире, на электричество как производную от газа. Ранее неконкурентоспособные секторы и производства к настоящему времени получают хорошие перспективы продаж на рынке.

Вместе с тем зарубежные инвесторы предупреждают о значительных ограничениях и контроле в военной и атомной промышленности, медиа, добыче полезных ископаемых и энергетике, сельском хозяйстве, портовой и аэропортовой инфраструктуре, в меньшей степени – в финансах и страховании. Практически закрыты для инвесторов и рыболовная промышленность, и добыча драгоценных камней и металлов в РФ [11].

Перспективная карта отраслевых предпочтений фондов прямых инвестиций будет связана со следующими секторами.

**IT.** Здесь ставка будет делаться как на импортозамещение IT-технологий, так и создание в России компаний международного уровня, которые на этапе продажи активов можно будет выводить за рубежные рынки. Пока же сфера IT многих инвесторов не устраивает из-за сложности выхода из проектов.



**Агробизнес.** Эксперты оценивают сельское хозяйство как быстрорастущий сектор с хорошими перспективами. В мире складывается весьма емкий рынок продовольствия (население Земли в ближайшие десятилетия достигнет 9 млрд чел.), при этом у России есть конкурентные преимущества из-за большого количества посевных площадей и поддержки государства. Среди перспективных направлений, в которые готовы вкладываться азиатские фонды прямых инвестиций, приоритет, безусловно, принадлежит сельскому хозяйству. К настоящему времени 20% портфеля РФПИ – проекты в агросекторе, при этом фонд планирует расширять партнерство с перспективными сельхозкомпаниями [12].

**Секторы и отрасли, ориентированные на массовый спрос.** Как правило, они инвестиционно емкие, требуют высокого уровня управления, знаний и мало зависят от макроэкономического цикла. Среди них назовем следующие.

- **Российский рынок частного здравоохранения.** На нем заметно присутствие РФПИ, фонда АФК «Система» и др. По сравнению с аналогичными рынками развивающихся экономик он находится в зачаточном состоянии: предложение очень маленькое, коммерческих клиник, госпиталей явно недостаточно для сложившегося среднего класса. Так, население Южной Африки – примерно 50 млн чел., к среднему классу эксперты относят около 5 млн чел., на них приходится сотни коммерческих госпиталей со средней емкостью 140–150 коек. Практически все они работают с прибылью и имеют миллиарды капитализации. Как представляется, и на российском рынке можно построить подобную сеть высокотехнологичных клиник и получить не меньшую прибыль [3, 7].

- **Гостиничный бизнес.** Фонды, работающие в России, рассматривают в качестве точек роста сделки по возможному приобретению гостиниц с тем, чтобы построить достаточно большую гостиничную сеть. Существующих гостиничных мощностей в России недостаточно для развития внутреннего туризма. За последние годы спрос на услуги внутреннего туризма вырос на 40%, а предложение осталось практически на том же уровне. Фонды изучают возможности покупки как гостиничных сетей, так и отдельных гостиниц, находящихся в залоге у банков, с которыми владельцы не смогли расплатиться вовремя [3].

**Сектор проектов на основе частно-государственного партнерства:** софинансирование проектов ЖКХ, инфраструктурных

(строительство дорог, портов, энергетика). Хотя эти проекты не обещают сверхприбылей, зато стабильно развиваются и пользуются государственной поддержкой. Этот сектор, несмотря на санкции, весьма привлекателен для западных стратегических инвесторов [7].

### **Заключение**

Самыми главными факторами, которые влияли в 2014–2017 гг. на российский рынок РЕ, были неопределенность на валютном рынке и невозможность выходов из состоявшихся проектов для фондов прямых частных инвестиций или их затягивание по времени. При этом ряд фондов в последние пять лет адаптировались к волатильности рубля, падению его курса и попытались извлечь выгоду из сложившихся обстоятельств: девальвация рубля привела к росту конкурентоспособности российских товаров и услуг как на внутреннем, так и на зарубежных рынках.

Несмотря на то, что западные зарубежные фонды выжидают окончания электорального цикла, отмены санкций и не спешат возвращаться на российский рынок, у сегмента прямых частных инвестиций на российском рынке инвестиций впервые за пять лет стал формироваться оптимистический вариант развития. На наш взгляд, рост рынка прямых частных инвестиций будет определяться динамикой инвестиционной активности российских фондов прямых частных инвестиций, которые делают и будут делать основную ставку на финансовые ресурсы резидентов. Значительные инвестиционные возможности для фондов прямых частных инвестиций в России связаны с низким по сравнению с развитыми рынками прямых частных инвестиций уровнем производительности труда в экономике и огромным потенциалом для его повышения во многих отраслях и сферах. Для зарубежных фондов потенциал роста в ближайшей перспективе связан с нересурсным сектором экономики России, поскольку инвестирование РЕ в добычу, обработку полезных ископаемых и природных богатств ограничено введением санкций.

Возможное расширение санкций в феврале 2018 г. в отношении РФ со стороны США будет направлено не только против резидентов (граждан) США, покупающих новый государственный долг РФ, но и на наиболее значимых российских олигархов (на доходы, деловые связи и активы за рубежом, а также источники их доходов).

В преддверии этих санкций в декабре 2017 г. Правительство РФ предложило олигархам безопасно переместить свои деньги из-за границы, используя еврооблигации, чтобы защитить их от ограничительных мер США. Центральный банк России и Министерство финансов представили схему для перевода валютных инвестиций в Россию на сумму 3 млрд долл. Репатриация финансовых ресурсов в таком формате, безусловно, придаст импульс развитию сектора РЕ. На фоне роста инвестиционной привлекательности регионов РФ будет происходить расширение возможностей вложений фондов прямых частных инвестиций в региональные проекты [13]. Согласно исследованию Национального рейтингового агентства, в 2017 г. сразу 22 региона России улучшили свои позиции в рейтинге инвестиционной привлекательности [14]. Главными причинами стали институциональные изменения условий ведения бизнеса, развитие инфраструктуры и реализация проектов развития.

Как представляется, в перспективе фонды прямых частных инвестиций, обладая большим инвестиционным потенциалом, способны стать полноценным источником капитала для российского предпринимательства и дополнить банковскую систему.

Новые геополитические условия, изменения структуры мировой и российской экономики заставляют фонды прямых частных инвестиций осуществлять поиск новых отраслевых точек роста, соответствующих вызовам времени. Интенсивно реализуемая политика импортозамещения и локализации зарубежных компаний вносит свои коррективы в региональную карту сделок. В условиях изменившейся конъюнктуры в России новые модели развития и роста предполагают увеличение доли отечественных инвесторов (государственных и частных), разработку оптимальных схем финансирования фондов, замещение прежних международных институциональных инвесторов другими – «деполитизированными банками развития» (Новый банк развития, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, Банк БРИКС), а также улучшение деятельности своих институтов развития, таких как Внешэкономбанк (ВЭБ) и РФПИ.

## Литература

1. Emerging Markets Private Equity Association EMPEA Annual Report 2015/2016). URL: <http://www.empea.org/about/annual-report/> (дата обращения: 17.04.2013).

2. Иностранные инвестиции в экономике России – современный этап и перспективы [Эл. ресурс]. URL: // URL: <https://promdevelop.ru/inostrannye-investitsii-v-ekonomike-rossii/> (дата обращения: 22.09.17).
3. Фонды прямых инвестиций ищут новые точки роста. Итоги конференции Private equity and M&A [Эл. ресурс]. URL: [http://fingazeta.ru/competitive\\_analytics/fondyi-pryamyih-investitsiy-ischut-novyye-tochki-rosta-205268/](http://fingazeta.ru/competitive_analytics/fondyi-pryamyih-investitsiy-ischut-novyye-tochki-rosta-205268/) (дата обращения: 20.10.2013).
4. Кокорев Д. А. Рынок private equity в России [Эл. ресурс]. URL: <https://www.beintrend.ru/private-equity> (дата обращения: 28.11.2017).
5. Обзор рынка прямых и венчурных инвестиций за 9 месяцев 2017 года обсудили в Сочи [Эл. ресурс]. URL: <http://www.rvca.ru/rus/news/2017/11/30/RVCA-yearbook-9-2017-Russian-PE-and-VC-market-review/> (дата обращения: 30.11.2017).
6. Палченкова М., Базанова Е. Россия предвещает проблемы ЕБРР [Эл. ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/05/11/689315-rossiya-problemi-ebrr> (дата обращения: 16.08.2017).
7. Успешные инвестиции с РФПИ. Открывая новую Россию. Годовой обзор 2016 [Эл. ресурс]. URL: [https://rdif.ru/data/file/broshures-successful-investments/RDIF%2027482%20AR2016%20RUS%20Text%20PUBLIC%20Web%20AW3.pdf](http://rdif.ru/data/file/broshures-successful-investments/RDIF%2027482%20AR2016%20RUS%20Text%20PUBLIC%20Web%20AW3.pdf) (дата обращения: 07.10.2017).
8. Наша задача – заводы строить и растить национальных чемпионов [Эл. ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/characters/2016/05/25/642322-nasha-zadacha-zavodi-stroit-i-rastit-natsionalnih-chempionov> (дата обращения: 24.11.2017).
9. АФК «Система» и «Роснано» создали фонд прямых инвестиций объемом до \$100 млн [Эл. ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2016/09/05/655685-sistema-rosnano-fond-investitsii> (дата обращения: 23.11.2017).
10. Создание международного Фонда прямых инвестиций для поддержки производителей ускорит решение приоритетных задач по импортозамещению [Эл. ресурс]. URL: [http://www.arms-expo.ru/news/vzaimodeystvie/sozдание\\_mezhdunarodnogo\\_fonda\\_pryamykh\\_investitsiy\\_dlya\\_podderzhki\\_proizvoditeley\\_uskorit\\_res4henie/](http://www.arms-expo.ru/news/vzaimodeystvie/sozдание_mezhdunarodnogo_fonda_pryamykh_investitsiy_dlya_podderzhki_proizvoditeley_uskorit_res4henie/) (дата обращения: 22.09.17).
11. Краснушкина Н. Китайские инвесторы готовят экспансию [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3379094> (дата обращения: 28.11.2017).
12. Кунле М. Фонд планирует расширять партнерство с перспективными сельхозкомпаниями // Агроинвестор январь 2017 [Эл. ресурс]. URL: <http://www.agroinvestor.ru/investments/article/25460-20-portfelya-rfpi-proekty-v-agro-sektore/> (дата обращения: 16.10.2017).
13. Stratfor: США готовят Путину удары по четырем направлениям [Эл. ресурс]. URL: <https://inforesist.org/stratfor-ssha-gotovyat-putinu-udaryi-ro-chetyirem-napravleniyam/> (дата обращения: 06.01.2018).
14. Евстигнеева А., Дорохова В. Инвестиции потекли в регионы [Эл. ресурс]. URL: <https://iz.ru/674569/alina-evstigneeva-valentina-dorokhova/investitsii-potekli-v-regiony> (дата обращения: 02.01.2018).

# Между дирижизмом и этатизмом: новации государственно- экономического строительства в Сибири в контексте российского опыта (1914–1920)\*

**В.М. РЫНКОВ**, кандидат исторических наук, Институт истории СО РАН, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, Новосибирск. E- mail: vadsvet@list.ru

Статья посвящена выявлению общероссийских тенденций и уникальных подходов к управлению экономикой Сибири и сопредельных с ней территорий в кризисный период Первой мировой войны, революции 1917 г. и Гражданской войны. В центре внимания – изменения в структуре правительственных учреждений. Все многообразие организационных форм управления российской и сибирской экономикой, возникших в указанный промежуток времени, находилось в диапазоне от рыночного регулирования до полного подчинения государству всех отраслей народного хозяйства. Общей тенденцией является более четкая отраслевая специализация экономических ведомств и формирование самостоятельного блока ведомств социальной направленности.

*Ключевые слова:* государственное регулирование, огосударствление, Сибирь, революция, Гражданская война, государственный аппарат, советская власть, антибольшевистские правительства

## Постановка проблемы и некоторые предварительные итоги

Прошрое столетие стало веком рождения регулируемой экономики. Роль катализатора, усиливавшего степень вмешательства в экономику, всегда играли войны. Они вызывали к жизни преобразования, цель которых – мобилизовать хозяйственный организм воюющего государства на достижение победы, а потом вывести его из неизбежного послевоенного кризиса. Такие преобразования, возникшие из запросов практики и часто вынужденные, воспринимались самими их инициаторами как временное, но неизбежное зло. XX век стал также веком идеологии, задававшей мощный импульс к усилению регулирования экономики, причем

---

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17–81–01023а(ц) «Гражданская война в Сибири в антропологическом, институциональном и геополитическом измерениях».

к созданию особого, идеократического, целеориентированного типа регулирования.

В истории XX века российский опыт стоит особняком. Советское государство дало миру социалистическую модель управления экономикой, подвергшейся тотальному огосударствлению. Это был первый пример воплощения социалистических теорий на практике, внедрения планового начала в экономику огромного государства и превращения планирования в долговременную основу экономического развития. На первый взгляд, новый тип управления возник из хаоса Гражданской войны постепенно и был обусловлен преимущественно установлением большевистской идеократии. Но есть смысл посмотреть под микроскопом на этот столетней давности хаос в надежде отыскать в нем закономерности переходных форм и альтернативных путей.

Многое уже сделано теми, кто пытался изучать смежные проблемы в предшествующие десятилетия. Назовем только наиболее концептуально значимые результаты. В 1922 г. Н. Д. Кондратьев предложил различать регулирование прямое, связанное с государственными закупками и производством, и косвенное, которое предполагает разработку правил экономической деятельности и согласование интересов различных хозяйственных субъектов. Во время войны усиливаются оба вида регулирования, а после революции первый стал преобладающим [1].

В 1993 г. В. А. Мау опубликовал книгу об экономических реформах в России с непривычными для того времени хронологическими рамками. По его мнению, после Первой русской революции структуру экономической политики определяло государство, но на его приоритеты стали активно влиять частные предприниматели. Левые партии и общественные организации настойчиво требовали повышения роли государства и централизации управления сложным хозяйственным организмом. Последовательные сторонники централизации и планирования были и среди либералов, и среди социалистов, а революция активизировала поиски более эффективных способов управления экономикой [2].

П. Холквист выражал уверенность в том, что противоборствовавшие в Гражданской войне стороны, преследуя разные цели и ориентируясь на разные слои населения, расширяли меры,

намеченные и реализовывавшиеся еще до революции. Красные и белые имели общий, сформированный в годы Первой мировой войны идейный багаж и исходили из необходимости кардинально расширить государственное регулирование. Политическим классом двигало стремление контролировать население, распоряжаться людьми как мобильным демографическим, экономическим и политическим ресурсом [3].

### **Наследие Первой мировой войны**

В царствование последнего российского императора сложилась группа министерств, которые в современной терминологии принято относить к «экономическому блоку»: финансов, государственных имуществ, путей сообщения и внутренних дел (оно обслуживало хозяйственные нужды сельского населения). В 1905 г. Министерство финансов передало некоторые свои полномочия вновь учрежденному Министерству торговли и промышленности.

Вступление России войну в августе 1914 г. вызвало перестройку всей экономики, но мало отразилось на конфигурации отраслевых ведомств. Только Главное управление земледелия и землеустройства получило статус министерства в октябре 1915 г. Но во всех министерствах росло число подразделений, созданных специально для обслуживания армии и концентрации ресурсов в руках государства. В Главном управлении земледелия и землеустройства учредили две должности главноуполномоченных – по заготовке хлебопродуктов и остальных продуктов для армии. Каждый сформировал собственный центральный и местный аппарат, осуществлявший заготовки непосредственно у производителей и у посредников, выступавших контрагентами казны. Это совершенно новое направление деятельности быстро поглотило основные усилия сначала Главного управления, а потом – и вновь образованного министерства.

Похожие процессы можно было наблюдать и в других министерствах. В структуре Министерства торговли и промышленности действовало восемь специальных комитетов, имевших отраслевую специализацию, Министерства путей сообщения – шесть специальных комитетов для регулирования транспортировки разных видов грузов. В составе Военного министерства появилось 16 новых комиссий, комитетов,

управлений, которые в совокупности составили руководство военной промышленностью [4. С. 272–286]. Перемены неизбежно усложняли межотраслевые согласования. Так, появились комитет по распределению топлива при Министерстве путей сообщения, Главный продовольственный комитет при министре торговли и промышленности. Эти и другие органы претендовали на право снабжать не только армию, но и гражданское население.

17 августа 1915 г. произошло очередное усложнение структуры правительственного аппарата, связанное с созданием особых совещаний по обороне, продовольствию, перевозкам и топливу. Каждое особое совещание, будучи межминистерским органом, прикреплялось к определенному министерству и возглавлялось министром, что порождало множество параллелей в работе прежде существовавших и новых учреждений. Состав совещаний включал представителей нескольких ведомств, Государственной думы и общественных организаций. Таким образом, общественность впервые получила возможность войти в состав коллегиальных органов государственного управления, причем на высшем уровне властной вертикали.

Аппарат государственно-экономического управления за годы войны рос и усложнялся, но не за счет числа министерств, а посредством пристройки к ним и вокруг них узкопрофильных учреждений и организаций. Одни из них, будучи сугубо бюрократическими инстанциями, предназначались для согласования интересов разных ведомств, другие стали площадками взаимодействия правительства и общественных организаций.

Первая мировая война повлекла за собой регионализацию управления. До войны на местах основным звеном отраслевой вертикали являлись губернские или областные подразделения министерств, изредка – единые на две-три губернии. Война подтолкнула к делению территории государства на крупные ведомственные округа, напоминавшие по размерам современные федеральные. Формирование особых органов для Урала и Сибири связано с осознанием специфики глубоких тыловых районов.

Если в сельскохозяйственном отношении Центр воспринимал всю Азиатскую Россию как единую территорию, то с точки зрения промышленности четко отделял друг от друга Урал



и Сибирь. В Сибири и Приуралье, где велась интенсивная заготовка сельскохозяйственной продукции, губернские уполномоченные взаимодействовали с Министерством земледелия и Особым совещанием по продовольствию не напрямую, а через специально назначенных сибирских уполномоченных по заготовкам хлеба, масла, мяса, рыбы. Общесибирский заготовительный аппарат имел резиденцию в Омске. Для организации военного производства действовало Сибирское заводское совещание, располагавшееся в Иркутске. Ближайший аналогичный орган был только на Урале. Такой подход привел к серьезному перераспределению властных полномочий, сокращенных в Центре и на губернско-областном уровне и усиленных на уровне макрорегиона.

### **Революционный опыт «гибридного» государственно-общественного управления**

В недрах царского режима усложнение аппарата управления, выделение в нем новых уровней было вызвано не политическими, а сугубо административно-хозяйственными задачами. Более глубокие перемены в структуре государственного аппарата принесла Февральская революция, в результате которой у власти на восемь месяцев оказалось Временное правительство. В вопросы государственного строительства властно вмешались политика и идеология, быстро избавляя новых лидеров от инерции традиций.

В мае 1917 г. появились сразу три новых министерства: труда, продовольствия и государственного призрения. Министерство труда «отпочковалось» от Министерства торговли и промышленности. В законодательстве его задачи формулировались достаточно широко: регулировать вопросы оплаты труда, социального страхования, разбирать конфликты между работниками и работодателями. При министерстве учредили ряд консультативных комитетов с включением в них представителей советов, профсоюзов, предпринимательских организаций. Среди них симптоматично появление Комитета по распределению рабочей силы, предполагавшего «нерыночные» методы корректировки рынка труда.

К Министерству продовольствия перешли учреждения, кредиты и запасы Министерства земледелия, связанные с заготовками

продовольствия и снабжением населения предметами первой необходимости [5. С. 91–116]. Привлекают внимание два обстоятельства, связанные с его образованием. Основой министерства стал Отдел продовольствия Всероссийского земского союза. Таким образом, государственное ведомство учредили на базе общественной организации. Это стало поистине революцией в сфере управления. Утвержденное 1 июня 1917 г. «Положение о Министерстве продовольствия» исходило из идеи сосредоточения в одном ведомстве заготовки, переработки, хранения, транспортировки и распределения всех продовольственных товаров, снабжения производителей сельскохозяйственной продукции инвентарем и сельскохозяйственной техникой, семенами, рабочими руками, промышленными товарами. Все это предполагало превращение Министерства продовольствия в суперведомство и кардинально расширяло пределы государственного вмешательства в сферу производства и распределения сельскохозяйственной продукции.

Министерство государственного призрения создавалось путем объединения работы организаций, «обслуживавших армию». Собираание подведомственных учреждений шло постепенно и включало благотворительные комитеты, учрежденные царской семьей, Верховный совет по призрению семей лиц, призванных на войну. Упомянутые организации оказывали социальную помощь, частично консолидируя благотворительные средства, но основную часть своего бюджета они получали в виде субсидии от казны. Их трансформация в составную часть государственного ведомства привела форму в соответствие с содержанием.

Временное правительство пошло по пути замены особых совещаний и комитетов, унаследованных от царского правительства, новыми, сохраняя их профиль, привнесло в них «дух публичного контроля и представительства общественных интересов» [4. С. 160], введя представительство от революционных организаций. Именно так на место ликвидированного Особого совещания по продовольствию пришел Общегосударственный продовольственный комитет. Но появились и новые совещательные органы, отразившие расширение отраслевой палитры государственно-общественных согласований: Главный земельный комитет, Особый комитет труда и другие. Отличие всех реорганизованных и вновь созданных комитетов состояло в том,

что они являлись широкой коллегией общественных деятелей, работали посессионно.

Пристального внимания также заслуживают учрежденные 21 июня 1917 г. Экономический совет и Главный экономический комитет, призванные разработать единый план хозяйственного развития. Они объединяли министров, их товарищей и управляющих ведомств экономического блока, а также экспертов – научных работников и практиков [6. С. 35]. Именно здесь прозвучали решительные призывы к закручиванию государством экономических гаек: «... у власти Временное правительство, постепенно формируются новые институты демократического режима, а видный деятель кабинета министров П. И. Пальчинский довольно убедительно отстаивает (и даже не отстаивает, а провозглашает, поскольку серьезных возражений не слышно) фундаментальные принципы идеологии большевиков 1917–1920 гг.» [2. С. 41].

На местах аппарат хозяйственного управления под влиянием революции тоже претерпел более глубокую трансформацию. Одновременно с учреждением центральных органов по урегулированию продовольственного вопроса и подготовке аграрной реформы создавалась сеть местных продовольственных и земельных комитетов: губернских, уездных, городских (для продовольственных) и волостных. Они также состояли преимущественно из уполномоченных общественных организаций – советов, профсоюзов, земств, кооперативов, органов рабочего контроля. На повестку дня вставал вопрос об общественном участии в разрешении проблем снабжения, транспорта и др. Разрыв хозяйственных связей подталкивал к объединению органов управления разных заинтересованных друг в друге территорий. Но при создании гибридных (то есть государственных с широким участием общественности) органов управления правительство не предусмотрело возможность их межгубернских объединений.

Общественные же организации легко формировали любые территориальные объединения. Наиболее значимыми из них были советы – порожденные революцией социально-классовые организации. Они быстро сформировали плотную сеть, охватившую все уровни управления, от волостного до общероссийского включительно. Именно советами были созданы областные административно-управленческие органы, распространявшие

влияние на территорию нескольких губерний. Подстегивалось данное стремление распадом хозяйственных связей, нараставшей экономической автаркией российских территорий.

### **Власть Советов и власть советов народного хозяйства**

Приход к власти большевиков в Петрограде ознаменовал новый этап государственного строительства в целом, и в экономической сфере, в частности. Сформированный на Втором съезде советов рабочих и солдатских депутатов Совет народных комиссаров произвел полную замену политических элит у власти. Тем не менее большинство народных комиссариатов являлись наследниками министерств царского и Временного правительств. В этом убеждает сопоставление прежних и вновь образованных ведомств. Наркоматы финансов, путей сообщения, земледелия, торговли и промышленности оказались на месте министерств, существовавших еще в составе царского правительства. Сменив вывеску, остались и учрежденные Временным правительством министерства продовольствия, труда, государственного призрения. Но «красногвардейская атака на капитал» первых месяцев советской власти, уход или изгнание большинства собственников со своих предприятий, начавшаяся национализация не могли не привести к изменению полномочий наркоматов и реструктуризации их подразделений.

17 декабря 1917 г. учрежден Высший совет народного хозяйства (ВСНХ). Первоначальная концепция разделения функций заключалась в том, чтобы в управлении наркоматов сосредоточить государственные предприятия и учреждения, подчинявшиеся директивным указаниям, а остальное сделать предметом согласования заинтересованных, но классово близких революции сил. Привлечение к участию в управлении общественности указывает на аналогию с особыми совещаниями, а межотраслевой статус ВСНХ – на сходство с Экономическим советом. Все упомянутые структурные подразделения после реорганизации вошли в состав ВСНХ, а сам он создавался как орган, объединяющий работу разных центральных и местных учреждений хозяйственного управления, рабочих и профсоюзных организаций. Его задача изначально ограничивалась разработкой нормативов и планов. Но по мере роста государственного сектора в деятельности ВСНХ

усиливалось и директивное начало. 8 августа 1918 г. он получил статус многоотраслевого народного комиссариата. В его составе за отдельные отрасли стали отвечать главки.

Становление советского типа экономики вызвало кардинальные перемены в работе и других экономических наркоматов. Почти полное прекращение частной торговли, переход промышленных предприятий в государственную собственность и под управление главков и других подразделений ВСНХ превращали Наркомат торговли и промышленности в рудимент. В советской экономике на смену торговле должно было прийти снабжение. После Гражданской войны его переименовали в Наркомат внешней торговли.

Другой особенностью советского управления стало укрепление ведомств социального блока, только зародившихся после Февраля 1917 г. Наркомат общественного призрения в апреле 1918 г. стал наркоматом социального обеспечения. За это время завершился процесс огосударствления и слияния под единым руководством всех бывших благотворительных организаций, занятых попечением о бедных, больных, престарелых и малолетних [7]. Большевики с первых дней прихода к власти пытались создать единый орган управления всеми медицинскими заведениями. За несколько месяцев все земские, городские, общественные и частные медицинские заведения на территории Советской России перешли в распоряжение государства и в подчинение образованного 11 июля 1918 г. Наркомата здравоохранения [8. С. 262–263]. Глубокие метаморфозы претерпело и ведомство труда. Наркомтруд в составе советского правительства утратил большую часть своих функций посредничества между «трудом и капиталом». Основная его задача свелась к распределению подлежащих трудовой мобилизации контингентов на «ударные» хозяйственные объекты.

### **Первый опыт сибирского автономного управления**

Углублявшийся с августа 1917 г. политический и экономический кризис привел к распаду единого пространства бывшей Российской империи. Появились так называемые советские республики, в том числе на востоке России – Уральская, Сибирская и Дальневосточная. Время существования большинства

таких импровизированных автономий не превышало нескольких месяцев. Потом одни пали жертвой советской централизаторской политики, а на смену другим пришли антибольшевистские государственные образования.

В ходе такого стихийного строительства автономий руководители советской власти на местах копировали схему органов управления по задававшемуся Центром образцу. На протяжении первых месяцев 1918 г. отделы исполкомов советов переименовали в СНК, учредили губернские и уездные советы народного хозяйства. На повестку дня встал вопрос о правильном хозяйственном районировании государства, который решался «демократическим» путем на съездах представителей СНХ отдельных территорий. Благодаря таким съездам, к лету 1918 г. возникло семь областных СНХ: Московский, Северный, Поволжский, Южный, Западный, Ташкентский и Западно-Сибирский [9. С. 18, 23, 36, 41; 10. С. 182–188, 193]. Если во взаимодействиях Центра и регионов не было ясности, то единство экономического управления на местном уровне установилось достаточно быстро. Советская власть ликвидировала хозяйственную деятельность земских и городских управ, включив их подразделения в состав соответствующих отделов советов и совнархозов.

В Сибири реализовался несколько необычный вариант государственного строительства. Так, 10–14 августа 1917 г. в Омске был учрежден Краевой экономический и продовольственный совет Западной Сибири и Степного края [11] (позже – Западной Сибири и Приуралья, Западной Сибири и Урала). В декабре 1917 г. на третьем Западно-Сибирском съезде советов, ставшем важной вехой на пути советизации Сибири и большевизации советов, образовали Западно-Сибирский СНХ. Некоторое время обе структуры существовали параллельно, не признавая полномочий друг друга. Запсибсовнархоз предпринял решительные действия по включению ранее действовавших органов управления экономикой. Например, аппарат Сибирского районного уполномоченного по топливу превратили в его топливный отдел, а омский областной военно-промышленный комитет с подведомственными предприятиями стал основой для отдела демобилизации промышленности. Но и краесовет пытался расширить сферу своего управления.

Показательно в этом отношении создание обоими органами отделов труда, отдававших распоряжения независимо друг от друга. В противостоянии двух конкурировавших друг с другом органов управления экономикой СНХ явно побеждал. В результате Краевой экономической и продовольственный совет Западной Сибири и Урала 9 апреля 1918 г. преобразовали в продовольственный отдел СНХ [12. С. 20].

Еще накануне установления Советской власти в Петрограде собравшийся в Иркутске Съезд советов Сибири 23 октября 1917 г. образовал Центральный исполнительный комитет советов Сибири (Центросибирь). Созданные при нем отделы снабжения и продовольствия, труда и промышленности, транспорта и сообщений, земельный, финансовый, социального призрения и государственных имуществ (образован после 26 февраля 1918 г.) отражали претензию на управление из областного центра практически всеми отраслями экономики. Будучи большевистско-левоэсеровским органом, Центросибирь, однако, нацеливалась на использование мер не только прямого, но и косвенного регулирования экономики. В частности, государственные заготовки товаров широкого потребления планировали использовать для воздействия на потребительский рынок. Аппарат регионального правительства должен был заниматься «расшивкой узких мест экономики», таких как организация внешнеторгового обмена и железнодорожного строительства [13. С. 107, 117].

Необходимо пояснить, что Центросибирь и Запсибсовнархоз практически не пересекались в своей деятельности в связи с тем, что первая организация управляла преимущественно Восточной Сибирью, а вторая – Приуральем и Западной Сибирью. Но в целом Советами в Сибири была создана аморфная структура управления, а контроль над основными отраслями экономики так и не удалось распределить между спорившими о своих полномочиях областными и местными советскими организациями.

### **Белый Восток: первые опыты гибкого экономического регионализма и дирижизма**

По стопам Временного правительства шли деятели контрреволюции, провозгласившие себя его правопреемниками. Многочисленные антибольшевистские правительства и органы местной

власти и управления во второй половине 1918–1919 гг. покрыли окраины России – Украину, Северный Кавказ и Закавказье, Прибалтику, север Европейской России, Среднюю Азию, Поволжье, Урал, Сибирь и Дальний Восток. Каждое создавало собственный аппарат, в одних случаях состоявший из министерств, в других – носивших более скромное название – управления. Но трансфертный характер преобразований 1917 г., взятый за образец, не мог не сказаться на практике государственных образований, весьма творчески воспроизводивших дооктябрьскую структуру центральных органов.

С июля до начала октября 1918 г. Сибирь находилась под властью Временного сибирского правительства. Пришедшее ему на смену Временное Всероссийское правительство продержалось у власти менее двух недель и было свергнуто 18 ноября 1918 г. Результатом государственного переворота стало появление Российского правительства, объединившего под своей властью огромную территорию от Прикамья до Дальнего Востока, признанного многими правительствами других окраин бывшей Российской империи. Опыт антибольшевистских правительств востока России во многом уникален. Они дальше других продвинулись по пути воссоздания государственного аппарата. Имея за плечами багаж Первой мировой войны и Февральской революции, резко отвергая наследие большевиков, правительства и общественность в сотрудничестве и борьбе искали приемлемые варианты организации управления страной.

Генезис сибирской государственности связан с областническим движением и относится к концу января 1918 г., когда в Томске должна была начать работу Сибирская областная дума – орган, созданный для учреждения сибирской автономии. Репрессии большевиков сделали невозможным открытие Думы. На тайном собрании 28 января 1918 г. группа ее членов избрала Временное сибирское правительство. В данном составе и конфигурации правительство никогда не работало. Но задумка автономистов заслуживает внимания. Из 14 министерств пять относились к экономическому и два – к социальному блоку, то есть областники намеревались все экономическое управление замкнуть на уровне Сибири. В составе правительства предполагалось учредить министерство продовольствия и снабжения – единый орган, ответственный за заготовку и распределение товаров



широкого потребления, что являлось в то время новацией. Кроме того, предусматривалось и Министерство здравоохранения. Шло публичное обсуждение необходимости такого ведомства, но большевики учредили его только через пять месяцев.

Вскоре после выступления против советской власти Чехословацкого корпуса часть министров избранного в январе 1918 г. Временного Сибирского правительства оказалась во главе Сибири в составе правительства под прежним названием. Из 12 министерств его центрального аппарата шесть относились к экономическому блоку: финансов, торговли и промышленности, путей сообщения, продовольствия, земледелия и колонизации, труда. Они же сохранились позже и в Российском правительстве. С августа 1918 г. Временное Сибирское правительство учредило отдельное Министерство снабжения с задачами заготовки и распределения между потребителями непродовольственной продукции. После отмены государственного регулирования торговли основными продуктами питания (хлеб, мясо и масло) 20 декабря 1918 г. два отдельных министерства были слиты в единое – продовольствия и снабжения – с сохранением только заготовительных, но не регулирующих функций. Министерство труда по своей структуре и функциям сохраняло преемственность с дооктябрьской нормативной базой. Но в условиях Гражданской войны правительству сложно было выступать в качестве посредника на рынке труда и при улаживании трудовых споров. Министерство оказалось парием, не имело возможности эффективно решать свои задачи. В Сибири не было учреждено особое ведомство, которое должно было отвечать за государственное социальное обеспечение. Здесь сибирская контрреволюция предпочла решительно отказаться от наследия Февраля, по возможности восстановив самостоятельные благотворительные общественные организации. Удалось это сделать лишь отчасти. С непоправимыми результатами советского огосударствления благотворительности пришлось разбираться МВД, в котором был учрежден отдел (позже – департамент) призрения.

Лидеры сибирской контрреволюции исходили из убеждения, что восстановление прав частных собственников и свободы предпринимательства является верным механизмом запуска восстановительных процессов. Но практика постоянно убеждала в том, что разбалансированную экономику может заставить играть как

слаженный оркестр только дирижерская палочка государства. Это порождало противоречия и колебания в экономической политике. Тем не менее при каждом из министерств экономического блока разрабатывались мероприятия по мобилизации экономики, выведению соответствующей отрасли из кризисного состояния и определению перспектив послевоенного развития.

Российское правительство в конце 1918 г. – первой половине 1919 г. находилось на пике своего влияния. Не стремясь строить жесткую вертикаль управления, оно пошло по пути создания автономных территориальных образований. Задача оказалась вполне решаемой, тем более что имелся опыт обособленного существования сопредельных территорий Урала и Дальнего Востока. Целесообразность сохранения созданных местными правительствами органов хозяйственного управления была очевидна.

Специфика Урала в значительной мере определялась особым укладом промышленности региона. В начале осени Временным областным правительством Урала был образован Уральский промышленный комитет, состоявший из местных администраторов и предпринимателей. В ноябре 1918 г. правительство уральской автономии самоликвидировалось, но с конца ноября 1918 г. по апрель 1919 г. Российское правительство учредило должность главного начальника Уральского края. Занимавший его С.С. Постников являлся одновременно товарищем министра торговли и промышленности, главноуправляющим уральской промышленности, что позволяло ему принимать решения, учитывая региональные экономические интересы.

На Дальнем Востоке утвердилась другая модель. Здесь Российским правительством были назначены главноуполномоченный и уполномоченные отдельных ведомств, составлявшие вместе коллегиальный орган – Совет. Представляя интересы Центра, Совет имел резиденцию во Владивостоке, что приближало его членов к нуждам населения дальневосточной окраины России.

В разоренной стране, с тотальным дефицитом не только продовольствия, но и сырья для промышленного производства, при отсутствии капиталов, восстановление хозяйства с опорой исключительно на экономические стимулы и свободное предпринимательство таило в себе большие опасности. Сибирские

реалии свидетельствовали о явном недостатке тонкого, с учетом отраслевой специфики, дирижирования экономикой. Восполнить этот пробел взялась общественная организация – Всероссийский совет съездов торговли и промышленности. Образованный в столице в 1906 г., этот орган был возрожден в сентябре 1918 г. в Уфе, потом переехал в Омск. Вокруг него сконцентрировались сторонники регулирования экономики, рассчитывавшие на тесное взаимодействие организованных предпринимателей и государства. Совет учредил восемь отраслевых бюро, призванных разработать планы возрождения своих отраслей и получить от правительства помощь под конкретные проекты.

Но само Российское правительство пошло по другому пути. 22 ноября 1918 г. Верховный правитель России адмирал А. В. Колчак утвердил постановление о создании Чрезвычайного экономического совещания. Этот представительный орган учредили для обсуждения проблем снабжения армии, выработки мер по восстановлению промышленного производства, стабилизации финансов. До мая 1919 г. в нем заседали назначенные от правительства чиновники и специалисты, выдвинутые предпринимательскими и кооперативными организациями. После реформирования в мае 1919 г. совещание, перестав называться чрезвычайным, принципиально расширило свой состав за счет выборных от земских и городских самоуправлений, учебных заведений, а в круг обсуждаемых им вопросов включили сельское хозяйство, трудовые отношения и транспортную политику. Теперь все законопроекты, касавшиеся социально-экономической сферы, проходили обязательное обсуждение на совещании. Для более обстоятельного рассмотрения поступавших проектов совещание избрало полтора десятка специализированных комиссий.

В периоды относительной политической стабильности работу Государственного экономического совещания можно считать весьма успешной. До некоторой степени создание подобного органа следует понимать как ответ на вызов большевиков, первоначально учредивших ВСНХ как коллегиальный орган с широким представительством рабочих, принимающий решения исключительно в хозяйственной сфере.

На протяжении второй половины 1919 г. антибольшевистское движение на востоке России терпело сокрушительное поражение. Эвакуировавшись в ноябре 1919 г. из Омска в Иркутск,

в конце декабря прекратило свое существование Государственное экономическое совещание, а в начале января – Российское правительство. За годы Гражданской войны на территориях, подконтрольных антибольшевистским силам, неоднократно собирались региональные представительные органы. Однако только в Сибири был создан и действовал чуть более года орган парламентского типа, специализировавшийся на обсуждении сугубо экономических проблем.

### **Сибирский экономический регионализм: этатистская модель**

Как справедливо замечено, в одну воду нельзя войти дважды. В Сибирь вернулась уже совершенно другая советская власть, получившая победоносный опыт мобилизации экономики и жесткой централизации управления ею. К этому времени оказались ликвидированы почти все областные органы управления. СНК РСФСР и ВСНХ напрямую взаимодействовали со своими губернскими подразделениями. Но даже советское руководство понимало необходимость сделать исключение для ряда территорий. Сибирь, недавно возвращенная под контроль Советского правительства и сильно отставшая в процессе «советизации» экономики, стала как раз такой особой территорией.

В конце 1919 г. – начале 1920 г. на карте советского государства появилось новое административное образование – Сибревкомовская Сибирь. Она включала огромную территорию – от Челябинской и Тюменской губерний на западе до Бурятии и Якутии на востоке, находившуюся под управлением чрезвычайного органа власти – Сибирского революционного комитета. С декабря 1919 г. по март 1920 г., пока шло освобождение Сибири от колчаковских войск, Сибревком имел ограниченный набор полномочий, включавших только гражданское управление (кроме заготовок продовольствия и управления промышленностью). Тем не менее направленные в Сибирь представители или уполномоченные наркоматов поступали в полное подчинение Сибревкома.

С мая 1920 г. полномочия сибирского чрезвычайного органа власти существенно расширились, а взаимосвязь с Центром усилилась. Руководителями отделов стали уполномоченные соответствующих наркоматов, а структура отделов Сибревкома

стала совпадать со структурой наркоматов. Это отчасти напоминает опыт колчаковского регионализма, сформировавшего свое дальневосточное управление путем назначения уполномоченных из Центра. Только теперь в качестве управляемой из Центра территории оказалась сама Сибирь. Разница была и в уровне централизации. Советская власть выстраивала жесткую властную вертикаль. Отделам губернских исполнительных комитетов губерний, входивших в Сибревкомовскую Сибирь, категорически запрещалось взаимодействовать с наркоматами и отделами ВСНХ напрямую, минуя посредничество соответствующих подразделений Сибревкома [14. С. 53–59].

За годы Гражданской войны управление советской промышленностью тоже подверглось централизации. Все областные СНК были ликвидированы, а губернские подразделения напрямую подчинены Центру. Исключение составили пять территорий: Украина, Северный Кавказ, Туркестан, Урал и Сибирь. Для них были образованы областные промышленные бюро ВСНХ. Учрежденное 21 апреля 1920 г. Сиббюро ВСНХ имело в своем подчинении семь губернских СНХ. До конца 1920 г. его аппарат колоссально вырос и включал в себя 30 отделов, из которых 15 управляли отраслями промышленности [15. С. 4–5].

Таким образом, выстроенная в Сибири к концу 1920 г. модель управления экономикой исключала косвенное регулирование экономических процессов, зато позволяла осуществлять тотальное директивное управление, основанное на отраслевом принципе.

### **Некоторые итоги**

За 1914–1920 гг. в России было опробовано такое множество моделей и вариантов управления экономикой региона, какого не найти в ее предшествующей истории. Именно война привела к созданию органов, адаптировавших особый хозяйственный уклад Сибири к мобилизационным нуждам государства в целом, обозначила вектор на расширение государственного сектора экономики. Революция породила новый тип регулирования, стратегия которого разрабатывалась при широком участии общества. Но никакие общественные силы не могут и не должны брать на себя функции государственной власти, тем более когда социальные противоречия обостряются, а экономика уходит в штопор. Только

Российское правительство в конце 1918 г. смогло найти модель взаимодействия государства и общественности в процессе разработки стратегии экономического развития, которая оказалась близка к оптимальной, а также гибкий вариант экономического регионализма. Однако все эти приемы больше подходили для многоукладной экономики, находящейся на подъеме, но оказались не приспособлены для экстремального времени, в которое эта модель родилась.

Большевики в 1920 г. утвердили более жесткий вариант управления сибирской экономикой, в котором интересы Сибири учитывались лишь в той степени, в которой это совпадало с интересами Центра. Нельзя не отметить, что именно в советском варианте управления нашли логическое завершение многие тенденции, вызревавшие в России со времен начала Первой мировой войны. Во-первых, окончательно утвердился отраслевой принцип, допускавший гибкую дифференциацию органов общегосударственного и местного управления в зависимости от количества попадавших под управление отраслей. Во-вторых, в Сибири властная вертикаль включала макрорегиональный уровень. В-третьих, трансформация общественной и частной благотворительности в государственное социальное обеспечение привела к формированию ведомств социального блока, полностью отсутствовавшего до Первой мировой войны. В России войны и революции породили одновременно поворот к социально ориентированному управлению экономикой и этатизацию.

Можно предложить на основании всего вышесказанного и рецепт для нашего времени. Учет интересов региона требует создания особых институтов для разработки региональной стратегии. Правильнее всего, когда они представляют общественность и экспертное сообщество собственного региона. Но это целесообразно для периода стабилизации, когда экономика находится на подъеме. «Эмиссары» Центра, столичные назначенцы пригодны для того, чтобы мобилизовывать хозяйственную сферу периферии на решение общегосударственных задач. В то же время в условиях экономического кризиса региональные проблемы отходят на второй план, а социальные проблемы в России государство решает гораздо эффективнее, чем институты гражданского общества, что указывает на закономерность их свертывания.

## Литература

1. *Кондратьев Н. Д.* Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. – М., 1922. – IV. – 350 с.
2. *May В.* Реформы и догмы. – М., 1993. – 256 с.
3. *Holquist P.* Making war, forging revolution: Russia's continuum of crisis, 1914–1921. – Cambridge, 2002. – 352 p.
4. *Букшпан Я. М.* Военно-хозяйственная политика. Формы и органы регулирования народного хозяйства за время мировой войны 1914–1918 гг. – М.–Л., 1929. – 545 с.
5. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып.2: 5 мая – 24 июня 1917 г. Ч. 1. – Пг. 1917. – VII. – 799 с.
6. *Лихачев М. Т.* Государственные главные и особые комитеты Временного правительства // Вопросы истории. – 1979. – № 2. – С. 30–41.
7. *Долидович О. М., Катцина Т. А.* Становление системы социального обеспечения под руководством А. М. Коллонтай: от сферы приватной в Российской империи к пространству публичного в Советской России (12 ноября 1917–11 марта 1918 года) // Журнал исследования социальной политики. – 2011. – Т. 9. – № 2. – С. 255–276.
8. *Ирошников М. П.* Создание советского централизованного государства. – М., 1966. – 273 с.
9. *Авдаков К. Ю.* Организационно-хозяйственная деятельность ВСНХ в первые годы Советской власти (1917–1921 гг.). – М., 1971. – 156 с.
10. *Ходяков М. В.* Децентрализм в промышленной политике регионов России: 1917–1920 гг. – СПб, 2001.–300 с.
11. Омский вестник (Омск). – 1917. – 11(24) авг.
12. Западная Сибирь (Омск). – 1918. – № 6.
13. Подвиг Центросибири. 1917–1918.: Сб. документов / сост. В. Т. Ага-лаков. – Иркутск, 1986. – 477 с.
14. *Шишкин В. И.* Москва – Сибирь: история взаимоотношений (1917–1930 гг.) // История Сибири: человек, общество, государство: Сб. науч. трудов. – Новосибирск, 1995. – С. 41–75.
15. Отчет Сибирского областного бюро ВСНХ за 1920 год. – Омск, 1921. – С. 83 с.

# Нужна ли России наука?<sup>1</sup>

**М.П. ЧЕМОДАНОВ**, доктор философских наук, Новосибирск

Темы значимости отечественной науки для развития страны и международного признания наших ученых очень деликатны. Придерживающиеся либеральной доктрины политики и даже часть ученых уничижительно отзываюся об уровне отечественных исследований. И Правительство верит им. «Головокружение от успехов» в построении открытого общества существенно обесценило приоритеты прошлого и настоящего. Дабы не давать пищи для обвинений в пристрастном отношении, обратимся к фактам.

В 2007 г. широко отмечался 50-летний юбилей Сибирского отделения Академии наук СССР – РАН. 50 лет (1957–2007 гг.) – хороший срок для оценки того, что сделано в развитии науки. К этой дате Президиум СО РАН подготовил фундаментальное академическое издание об истории создания и развития Сибирского отделения<sup>2</sup>.

Так вот, анализ юбилейных материалов Президиума СО РАН показал, что из 142 его членов (академиков и членов-корреспондентов РАН) не менее половины имели честь находиться в составе иностранных научных сообществ, университетов, кафедр, редакционных коллегий журналов. Их число могло бы быть и большим, если бы некоторые ученые, занимавшиеся проблемами оборонного комплекса, не были засекречены из соображений национальной безопасности.

Из 142 действительных членов Академии наук (к юбилейному 2007 г.) 129 были избраны уже в составе Сибирского отделения (13 – до его создания); 27 человек были избраны в число членов-корреспондентов до 40 лет – это выдающийся результат роста кадров в отечественной науке; 53 стали ими в возрасте 41–50 лет.

---

<sup>1</sup> В этом номере «ЭКО» мы представляем небольшой отрывок из рукописи, которая будет полностью размещена на сайте журнала. Ее автор – Марти Петрович Чемоданов, д.ф.н., проф.; в 1958–1963 гг. – секретарь Советского РК КПСС; 1969–1975 гг. – зам. председателя СО АН СССР; 1975–1982 гг. – директор ИПК при НГУ и проректор НГУ.

<sup>2</sup> Юбилейное издание Сибирского отделения РАН к 50-летию Отделения. – Новосибирск, 2007. Т. II. Стратегия лидеров / отв. ред. – акад. В. П. Молодин. – Новосибирск: Наука, 2007.



Советская власть высоко ценила научную значимость академиков. Установление для них высоких окладов и академических надбавок базировалось на осознании того факта, что трудовые, научные достижения ученых – это общественная производительная сила. И ученый олицетворяет эту силу непосредственно в данном обществе...

Нынешнее Министерство образования и науки (а теперь и Федеральное агентство научных организаций – ФАНО) просто молятся на рейтинговую оценку результатов научного труда, базирующуюся на частоте цитирования наших ученых в авторитетных журналах (в основном находящихся в Штатах). Особенно увлекаются чиновники от науки таким «объективным» критерием, как частота цитирования в авторитетных зарубежных изданиях. Американцы давно используют эту методику для наблюдения за чужими «мозгами», а иногда и для их приедерживания. А наше министерство не следит за приоритетами даже в собственной стране.

Сибирское отделение РАН – кладезь научной информации мирового уровня, сосредоточенной в десятках журналов, сотнях монографий и публичных отчетов. Есть признанные научные школы в области математики, ядерной физики, геологии, мерзловедения, техники в северном исполнении, сильноточной электроники, томографии, экономики, истории Востока, археологии, социологии малых народов. У большинства этих научных школ на Западе просто нет конкурентов из-за сибирской специфики и лучших форм организации исследований, и их труды непременно присутствуют на Западе в нужных местах и внимательно изучаются. Зачем и как их цитировать?

Правительство и его ФАНО должны учитывать, что академическая наука получила в годы реформ двойной удар. Она потеряла нормальный канал передачи своих результатов в массовое производство (вместе со значительным источником финансирования). Кроме того, была фактически ликвидирована отраслевая наука. И ученые вынуждены были заниматься мелкими заказами. Тем не менее и у нас есть множество выдающихся примеров коммерциализации результатов научных исследований и внедрения их в производство. Например, недавно Президиум СО РАН обсуждал доклад академика М. Предтеченского из Института теплофизики СО РАН о так называемых нанотрубках.

Упоминалось о способности этих материалов упрочнять сталь в десятки раз. Результат значимый. Автор сообщил, что институт (академический) обеспечивает 95% потребности в материале по стране. Журналисты добавляют, что эта потребность удовлетворяется на площадях технопарка новосибирского Академгородка. Можно ли при оценке достижений сибирской науки игнорировать такие результаты?!

В заключение позволим себе затронуть вопрос социально-философского характера. Все российские демократы, без различия политического «пола и возраста», считают себя приверженцами свободного рынка. Об этом политическом и идейном течении приходится говорить, поскольку оно заметно затронуло научную среду и успело сказаться на разрушении научного потенциала страны. Действительный член Российской академии наук А. Н. Яковлев 5 ноября 1991 г. обратился к Генеральному секретарю ЦК КПСС М. С. Горбачеву с запиской, в которой между прочим были представлены такие требования (пожалуй, это слово подходит лучше всего): «а) ликвидация общесоюзного министерства по делам науки в любой форме; полное отделение науки от государства... г) полный отказ от поддержки любых институтов, которые существовали бы только за счет госбюджета...».

Кажется, такой свободы науки от государства и государства от науки нет ни в одной стране мира. Может быть, это случайное совпадение, но ведь уже в 1992 г. Правительство России свело на нет финансирование исследований. И либерально мыслявшие ученые оказались в ситуации выживания и «ударного» труда по спасению науки.

...Что же делать? В Сибирском отделении РАН – почти полторы сотни ведущих ученых – членов Академии наук, которые совершили то, что без преувеличения можно считать примером массового героизма в науке. И они готовы идти дальше. Не надо только их останавливать.

# Практика реализации проектов с государственным участием в России и риски их развития

**А.Е. ПАСТУХАНОВ**, МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва.  
E-mail: PastuhanovAE@spa.msu.ru

В статье проведен анализ российской практики реализации совместных государственно-частных проектов, выявлены их специфические особенности и риски. В проведенном исследовании была подтверждена гипотеза о целесообразности использования категории «проекты с государственным участием» для характеристики целого ряда совместных государственно-частных проектов, реализуемых в России, а также был предложен подход к классификации рисков данных проектов по типам соглашений.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, концессионные соглашения, государственные контракты, проекты с государственным участием, риски инфраструктурных проектов, управление рисками государственно-частных проектов

Сегодня инвестиционные проекты, реализуемые в форме государственных контрактов, концессий и соглашений о государственно-частном партнерстве (далее – ГЧП), набирают свою популярность в России. Однако, несмотря на то, что данные виды соглашений различаются по формальным признакам – по степени государственного участия, способам финансирования и источникам инициатив – для них характерны общие особенности реализации, позволяющие относить данные контракты к одному инструменту государственного управления. Определение общих черт различных форм государственно-частных проектов помогает решить ряд важных управленческих задач, среди которых особый интерес представляет разработка универсальной для данных проектов системы управления рисками.

В связи с этим целью данного исследования является определение отличительных признаков проектов с государственным участием и разработка реестра рисков, учитывающих специфику заключаемых контрактов.

Исследование базировалось на обзоре российской практики реализации совместных государственно-частных проектов, анализе нормативно-правовых актов Российской Федерации, публикаций по данной теме иностранных и российских экономистов, а также монографий, статей и аналитических отчетов. Расчеты, проведенные в практической части, были сделаны на основе информации сайта «Платформа поддержки инфраструктурных проектов».

### **Проекты с государственным участием как феномен российской экономики**

В настоящее время прямые инструменты государственного участия, используемые в различных сферах российской экономики – финансовой, корпоративной и инвестиционной – становятся все более популярны в системе государственного регулирования. Так, в финансовой сфере – это банки с госучастием (которые исследуются С.С. Бабаевым, Г.Н. Белоглазовой, М.Н. Конягиной, Л.П. Кроливецкой и др.), в корпоративной – акционерные общества (см. работы С.Б. Авдашевой, А.В. Винницкого, Д.А. Гайнуллиной, Т.Г. Долгопятовой, О.А. Макаровой и др.). В области реализации инвестиционных проектов феномен госучастия выступает предметом аналитических отчетов [1] и постановлений Правительства. Так, 6 ноября 2015 г. вышло Постановление Правительства РФ № 1199 «О мониторинге реализации крупных проектов с государственным участием» [2], в дополнение к которому Распоряжением Правительства РФ № 449-р от 18 марта 2016 г. был утвержден перечень из 73 крупных проектов с государственным участием [3, 4].

На основе анализа нормативных актов и исследований отечественных авторов можно сделать вывод о том, что для феномена «государственное участие» характерны следующие признаки:

- наличие существенного государственного влияния на принятие стратегических решений [5];
- участие государства как на внефирменном уровне управления (государство выступает регулятором), так и внутрикорпоративном (государство обладает правами собственника на капитал)[6];
- ориентация государства на регулирование инфраструктурных монополий [7];
- поддержка государством работы системно значимых предприятий при любых экономических условиях [8];
- наличие гарантий со стороны государства.

Для инвестиционных проектов, реализуемых на основе договоров концессии, соглашений о ГЧП [9] и госконтракта, также характерны перечисленные особенности. Причем государство оказывает существенное влияние, не только выступая стороной соглашения, но и участвуя в капитале частных компаний. Для иллюстрации данного феномена был проведен анализ конечных бенефициаров коммерческих организаций, принимающих участие в реализации крупнейших государственно-частных проектов (табл. 1). Полученные результаты позволяют говорить о том, что частные партнеры в данных проектах – это квазигосударственные компании.

**Таблица 1. Пять частных партнеров в крупнейших инфраструктурных проектах за 2005–2017 гг.**

Частный партнер	Инвестиции в проект, млн руб	Конечный бенефициар	Доля государственного участия
ООО «Магистраль северной столицы»	212720	Банк ВТБ (ПАО), Банк ГПБ (АО)	РФ – 92,23% УК ПАО ВТБ РФ – ПАО «Газпром» – 50,232% – 41,73% акций Банк ГПБ
ПАО «Мостотрест»	176900	НПФ «Благосостояние», пенсионный фонд «РЖД» [10]	Правительство РФ – 100% «РЖД»
ООО «ЭкоЛайн», ООО «Хартия», ООО «МСК-НТ», ООО «МКМ-Логистика», ООО «Спецтранс»	142283	Отсутствие прозрачности в определении бенефициаров [11]	-
ООО «ВИС ТрансСтрой»	113142	ПАО «Газпром» [12]	РФ – ПАО «Газпром» – 50,232%
ОАО «Мосинжпроект»	82000	Правительство Москвы [13]	Правительство Москвы – 100%

**Источник табл. 1-2:** рассчитано автором на основе базы данных сайта «Платформы инфраструктурных проектов» [14].

Данные таблицы 1 свидетельствуют о том, что в реализуемых проектах не достигается основная цель ГЧП, а именно: привлечение частных инвестиций в экономику Российской Федерации. Собственником бизнеса «частных» партнеров выступает государство, и, следовательно, оно же несет риски, что в конечном итоге ведет к потенциальному увеличению бюджетной нагрузки. Таким образом, реализуемые в России проекты ГЧП де-факто являются одной из разновидностей государственного регулирования.

В связи с вышесказанным для определения проектов, реализуемых в России на основе кооперации государства и бизнеса, больше подошло бы понятие не ГЧП, а «*проекты с государственным участием*». По мнению автора, их можно определить как реализуемые с целью выполнения социально значимых функций и подконтрольные государству проекты на основе соглашения между государством и частной стороной, согласно которому регулируются отношения по созданию, реализации, эксплуатации и/или управлению объектами, создаваемыми в ходе осуществления данного проекта, а также отношения по определению прав собственности на создаваемый продукт и по распределению между государством и частной стороной ответственности, значимых рисков и уровня доходов.

Сегодня в России реализуется большое количество совместных государственно-частных проектов (табл. 2). Из представленных типов контрактов особого внимания заслуживают соглашения корпоративного партнерства. Почти все они (12 из 16), во-первых, заключены в 2016–2017 гг. после выхода в свет федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ...» (далее – Закон № 224-ФЗ) [15]; во-вторых, представляют собой проекты строительства транспортно-пересадочных узлов в различных районах г. Москвы; в-третьих, финансируются преимущественно коммерческими структурами [16]. Сфера реализации и источники финансирования данных проектов делают их похожими на соглашения о ГЧП. Стоит заметить, что соглашения корпоративного партнерства значительно уступают концессионным и инвестиционным соглашениям как по количеству заключенных контрактов, так и по объему инвестиций. В связи с этим их можно отнести к одним из наименее популярных типов контрактов в России.

**Таблица 2. Классификация соглашений по объему инвестиций в реализацию совместных государственно-частных проектов за 2005–2017 гг.**

Тип соглашения	Количество соглашений	Общий объем, млн руб.	Доля от общего объема инвестиций, %
Концессионное	2 195	872 487	37
Инвестиционное	74	755 294	32
Контракт жизненного цикла	11	186 650	8

Тип соглашения	Количество соглашений	Общий объем, млн руб.	Доля от общего объема инвестиций, %
Корпоративное партнерство	16	102733	3,6
Договор аренды или безвозмездного пользования с инвестиционными обязательствами	70	9662	0,4
Энергосервисный контракт	3	31	Менее 0,1
Прочие, без установленной формы соглашения	73	457852	19
Итого:	2442	2384710	100

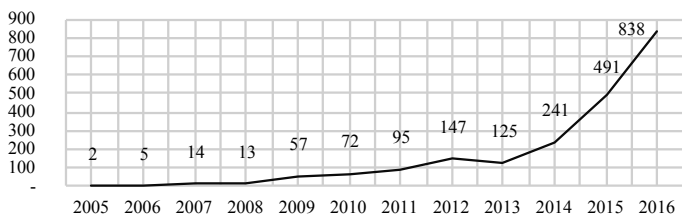
Несмотря на юридические особенности реализации указанных типов соглашений, их экономическая природа представляется общей – обеспечение контроля со стороны государства за инвестированием средств в социально значимые проекты. Кроме того, они имеют общие характеристики, позволяющие отнести их к одному механизму государственного управления – проектам с государственным участием:

- возможность финансирования данных проектов из государственного бюджета;
- частные партнеры в крупнейших проектах – компании, подконтрольные государству;
- инфраструктурная сфера реализации данных соглашений;
- государственный контракт, концессионные соглашения и соглашения о ГЧП представляют собой разновидность гражданско-правового договора;
- полная передача рисков на частного партнера трудно реализуема на практике, так как государство в конечном итоге выступает гарантом их реализации;
- в концессионных соглашениях и соглашениях о ГЧП, так же как в госконтрактах, скрыты риски потенциального увеличения государственного долга.

Все приведенные выше аргументы дают основания полагать, что существуют предпосылки для разработки универсального инструментария управления проектами данной категории – с государственным участием.

### **Отечественная практика реализации ГЧП и стратегические риски**

На рисунке 1 представлена динамика количества заключенных соглашений о реализации совместных государственно-частных проектов с 2005 г. по 2016 г. (напомним, что в 2005 г. был принят федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», ознаменовавший начало развития ГЧП в России). Как свидетельствуют данные рисунка, только с 2013 г. по 2016 г. число контрактов данного типа увеличилось в семь раз, а среднегодовой темп роста составил 89%.



**Источник рис. 1–2:** рассчитано автором на основе базы данных сайта «Платформы инфраструктурных проектов» [14].

*Рис. 1.* Динамика количества соглашений о реализации совместных государственно-частных проектов за 2005–2016 гг.

Заметные «взлеты» в изменении совокупного объема инвестиций в 2008 г., 2010 г. и 2011 г. (рис. 2) объясняются заключением отдельных крупных соглашений. Так, в 2008 г. на динамику инвестиций повлияло заключение соглашения о строительстве автодороги «Западный скоростной диаметр» на сумму 12 720 млн руб. (или 96% инвестиций 2008 г.) [17]. В 2010 г. 90% всех инвестиций пришлось, во-первых, на заключение двух контрактов жизненного цикла метровагонов на сумму 119 891 млн руб.; во-вторых, на заключение концессионного соглашения о строительстве северного дублера Кутузовского проспекта на сумму 61 000 млн руб. В 2011 г. крупнейшими проектами стали создание и эксплуатация «Новой железнодорожной линии необщего пользования Бованенково – Сабетта» (сумма контракта – 113 141 млн руб.) и строительство участка скоростной автодороги М-11 «Москва – Санкт-Петербург» (49 600 млн руб.).



*Рис. 2.* Общая сумма инвестиций в реализацию совместных государственно-частных проектов в 2005–2016 гг., млрд руб.



Данные рисунков 1 и 2 свидетельствуют о том, что с 2005 г. по 2016 г. количество заключенных контрактов и объем совокупных инвестиций в реализацию государственно-частных проектов существенно увеличились: только за 2016 г. объем инвестиций – в 2,4 раза, а число контрактов – в 1,7 раза по сравнению с 2015 г.

По данным [14], большая часть проектов осуществляется с участием субъектов РФ (1 433 млрд руб., или 60% от общего объема), далее идут федеральные (782 млрд) и муниципальные (169 млрд) проекты. Интересно, что большинство региональных проектов реализуется в городах федерального значения, крупных экономических центрах (табл. 3). Для иллюстрации того, что сложившаяся неравномерность не является случайной, был рассчитан коэффициент корреляции Пирсона, который позволил соотнести различия в объемах инвестиций с неравномерностью создаваемого ВРП.

Таблица 3. Объем инвестиций по субъектам РФ, млрд руб.

Субъект РФ	Общий объем инвестиций в реализацию проекта	ВРП за 2015 г.
Москва	541	13533
Санкт-Петербург	287	3024
Московская область	124	3214
Ямало-Ненецкий автономный округ	120	1813
Волгоградская область	88	735
Саратовская область	71	617
Новосибирская область	59	981
Коэффициент корреляции Пирсона	84%	

**Источник:** рассчитано автором на основе базы данных сайта «Платформы инфраструктурных проектов» [14], публикаций Федеральной службы государственной статистики (Социально-экономические показатели [18], Национальные счета [19]).

Анализ сфер реализации проектов показал, что больше всего инвестиций приходится на транспортную сферу (61% от совокупных инвестиций), далее идут коммунально-энергетическая (18%) и социальная (17%). Это согласуется с общемировой динамикой. Согласно данным Всемирного банка за 2015 г., наибольший объем средств, направляемых в проекты ГЧП, привлекают транспортная (63% от общих инвестиций), энергетическая (34%) и коммунальная (4%) сферы.

Отметим, что в транспортной сфере самый высокий уровень не только валовых инвестиций, но и средней стоимости реализации проекта (табл. 4). Размер контрактов во всех других сферах на порядок ниже.

В таблице 5 рассчитаны средние сроки реализации по основным видам контрактов, заключаемых в России на условиях государственно-частной кооперации (концессии, соглашения о ГЧП, государственные контракты). В целом, как показывают расчеты, проекты с государственным участием являются средние и долгосрочными.

**Таблица 4. Средняя стоимость государственно-частных проектов в зависимости от сферы реализации за 2005–2016 гг.**

Сфера реализации	Объем инвестиций, млн руб.	Количество заключенных контрактов	Средняя стоимость одного проекта, млн руб.
Транспортная	822909	35	23512
Коммунально-энергетическая	236879	1806	131
Социальная	226165	228	992
Информационно-коммуникационная	44221	20	2211
Благоустройство и необходимая инженерно-техническая инфраструктура	11061	9	1229
Итого	1341241	2100	28075

**Источник табл. 4-5:** рассчитано автором на основе базы данных сайта «Платформы инфраструктурных проектов» [14].

**Таблица 5. Средний срок реализации совместных государственно-частных проектов, лет**

Срок реализации	Среднее арифмет.	Мода	Медиана	Станд. откл.	Асимметрия	Максимум	Минимум
Всего по всем видам соглашений	11	10	10	9,15	1,92	49	1
Корпоративное партнерство	13	15	15	4,21	(1,77)	16	4
Концессионное соглашение	11	10	10	9,14	1,91	49	1
Госконтракт	11	5	7	10,58	1,88	49	1

Проведенный анализ практики реализации государственно-частных проектов позволяет выделить их отличительные особенности и соответствующие факторы рисков. Во-первых, существенное участие государства приводит к потенциальному

увеличению коррупционных рисков и конфликту интересов. Во-вторых, реализация проектов преимущественно в транспортной сфере предопределяет реестр значимых рисков и методы их оценки с учетом специфики отрасли. В-третьих, высокая капиталоемкость совместных государственно-частных проектов усиливает действия рисков источников финансирования и технологических рисков. Наконец, долгосрочный характер инвестиций (10 и более лет) сильно сказывается на финансовых и рыночных рисках.

Перечисленные особенности проектов с государственным участием были учтены при разработке перечня рисков. Стоит отметить, что при идентификации рисков также было принято во внимание следующее. Во-первых, под «риском проекта» в данном исследовании понимается событие или условие, которое при его актуализации способно позитивно или негативно сказаться на реализации целей проекта, изменении его стоимости и/или достижении положительного результата. Во-вторых, специфика заключаемых соглашений требует разграничения рисков для государства и бизнеса, так как интересы сторон и их цели не всегда идентичны. В-третьих, ввиду того, что концессионные соглашения, государственные контракты и соглашения о ГЧП различаются с юридической точки зрения, целесообразно выделять стратегические риски для каждого вида соглашения.

Общими для всех проектов с государственным участием являются следующие риски.

*1. На стороне государства:* риски завышения стоимости контракта; роста издержек финансирования и потенциально-го увеличения нагрузки на бюджет; связанные с нарушением конкуренции в отрасли; асимметрии информации; изменения экономической конъюнктуры и усиления монополий.

*2. На стороне бизнеса:* риски, связанные с невыполнением работ в полном объеме и в установленный срок; изменения условий контракта и правовой базы; строительства и эксплуатации; коррупционные; связанные с привлечением субподрядчиков и с увеличением сроков реализации проекта и его себестоимости.

Специфические риски для каждого вида соглашения из-за юридических и экономических особенностей их реализации таковы.

*1. Для государственных контрактов.*

*На стороне государства:* риски, связанные с оценкой надежности и финансовой устойчивости частного партнера;

переоценки/недооценки стоимости проекта; снижения социальной эффективности реализации соглашений; потери доверия граждан.

*На стороне бизнеса:* эксплуатационные риски; потери деловой репутации; превышения бюджета.

### 2. Для концессий.

*На стороне государства:* риски, связанные с потерей контроля за реализацией проекта; неисполнения обязательств и условий соглашений концессионером; тарифного регулирования; высокие социальные риски, связанные с использованием средств пенсионных накоплений в качестве источников финансирования данных соглашений.

*На стороне бизнеса:* риски недополучения прибыли; источников финансирования; банкротства и несостоятельности; изменения правового статуса реализуемого проекта.

### 3. Для соглашений о государственно-частном партнёрстве.

*На стороне государства:* риски, связанные с отсутствием или недостатком частных инвестиций; связанные с приватизацией государственного имущества и передачей госсобственности частным партнерам; скрытый риск госдолга; риски, связанные с усложнением контроля за бизнесом.

*На стороне бизнеса:* риски волатильности прибыли; изменения спроса на работы и услуги; изменения цены конечного продукта; связанные с недостатком финансовых средств для реализации капиталоемких и долгосрочных проектов; риски рефинансирования (ввиду отсутствия длинных денег).

С изменением степени государственного влияния меняется соотношение рисков между сторонами. В соглашениях о ГЧП частный партнер берет на себя больше рисков и потенциально претендует на большую доходность, потому что, в отличие от государственного контракта и концессии, получает конечный продукт реализации проекта в собственность.

Однако с учетом российской специфики даже возможность передачи прав собственности на создаваемый в ходе реализации проекта продукт и приватизация государственного имущества не перевешивают в глазах частных партнеров всех политических и экономических рисков, порождаемых современной экономической политикой. В докладе Федеральной антимонопольной службы о состоянии конкуренции за 2015 г. вклад государства

и государственных компаний в ВВП страны оценивается на уровне 70%, что в два раза превышает данный показатель за 2005 г. [20]. В последнем отчетном году, как отмечается в докладе ФАС за 2016 г., ситуация не изменилась.

Кроме того, в рамках соглашения о ГЧП у государства появляются дополнительные риски, связанные с передачей государственного имущества и трудностью контроля за деятельностью частного партнера. В связи с этим соглашения о ГЧП, закрепленные в Законе № 224-ФЗ, кардинально отличаются от других видов контрактов. Если для концессий близким по форме соглашением является аренда, то для соглашений о ГЧП – приватизация.

### **Заключение**

Сегодня в России растут как количество совместных государственно-частных проектов, так и объемы инвестиций. Однако особенности реализации данных проектов сильно отличаются от модели ГЧП, получившей распространение на Западе. А новый для России инструмент привлечения частных инвестиций – соглашения о ГЧП – за два года не дал ощутимых результатов. Самыми популярными формами соглашений на сегодня остаются концессии и контракты государственных закупок. Исследование специфических черт данных проектов подтвердило гипотезу о необходимости выделения особой категории «проекты с государственным участием» для определения реализуемых в России совместных государственно-частных проектов.

Одной из главных проблем реализации таких проектов представляется недостаточность частного финансирования. Главная цель ГЧП – привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации – не выполняется.

Причиной этого, по мнению автора, является отсутствие в законодательстве о ГЧП инструмента для привлечения «длинных» денег в проекты данного типа. Как было показано в исследовании, проекты ГЧП являются капиталоемкими, долгосрочными и высоковолатильными, что в условиях российской экономики снижает интерес частных инвесторов к вложению собственных средств. Решение проблемы находится в сфере разработки долгосрочного и сравнительно дешевого долгового инструмента для финансирования проектов.

В связи с этим развитие ГЧП в России возможно при соблюдении двух условий. Во-первых, необходимо законодательное утверждение финансовых инструментов, способствующих привлечению частных инвестиций в данные проекты. Во-вторых, в совместные государственно-частные проекты следует интегрировать систему риск-менеджмента, учитывающую специфику реализуемых проектов и формы соглашений. В данной статье был сделан первый шаг к построению данной системы – идентифицированы специфические риски для наиболее часто используемых в России типов контрактов – концессионных соглашений, контрактов государственных закупок и соглашений о ГЧП.

### Литература

1. Официальный сайт Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. Бюллетень о развитии конкуренции. URL: <http://ac.gov.ru/publications/2345/> (дата обращения: 01.07.2017).
2. Официальный сайт Правительства РФ. Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2015 г. № 1199 «О мониторинге реализации крупных проектов с государственным участием, в том числе инфраструктурных проектов, финансируемых в рамках федеральных целевых программ и за счет средств Фонда национального благосостояния». URL: <http://government.ru/media/files/Lt2A5FGpmdveciQySlcLexDx6FrI01as.pdf> (дата обращения: 01.07.2017).
3. Официальный сайт Правительства РФ. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2016 г. № 449-р. URL: <http://government.ru/media/files/TZhxhMdzdPTgT9nANdQlsCLEk8TdF7W5.pdf> (дата обращения: 01.07.2017).
4. Официальный сайт Правительства РФ. Статья: Об утверждении перечня крупных проектов с государственным участием URL: <http://government.ru/docs/22245/> (дата обращения: 01.07.2017).
5. Бабаев С. С. Какой банк можно назвать государственным? // Деньги и кредит. – 2007. – № 7. – С. 58–61.
6. Нугуманова Л. Р. Проблемы корпоративного управления в компаниях с государственным участием в России // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2012. – № 5. – С. 67–72. URL: <http://www.bagsurb.ru/upload/Nugumanova.pdf> (дата обращения: 01.07.2017).
7. Официальный сайт Правительства РФ [Эл. ресурс]. Статья: Совещание о повышении эффективности расходов государственных корпораций и компаний с государственным участием. URL: <http://government.ru/news/19837/> (дата обращения: 01.07.2017).
8. Официальный сайт Правительства РФ [Эл. ресурс]. Статья: Поручения по итогам совещания о повышении эффективности расходов государственных корпораций и компаний с государственным участием. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/20039/> (дата обращения: 01.07.2017).

9. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. В 2-х т. Т. 1 и 2.

10. Официальный сайт газеты «Ведомости». Статья: «Ротенберг избавился от «Мостотреста». URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/04/30/roterberg-izbavilsya-ot-mostostresta> (дата обращения: 01.07.2017).

11. Официальный сайт информационного агентства РБК. Статья: «Расследование РБК: кто выиграл 15-летний подряд на вывоз мусора в Москве». URL: <http://www.rbc.ru/investigation/society/26/08/2015/55d35c039a794779b863d9c0> (дата обращения: 01.07.2017).

12. Официальный сайт газеты «Ведомости». Статья: «Менеджер Ротенберга стал владельцем подрядчика «Газпрома». URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/07/14/600447-menedzher-rotenberga-stal-vladeltsem-podryadchika-gazproma> (дата обращения 01.07.2017).

13. Официальный сайт газеты «Коммерсантъ». URL: <http://kommersant.ru/doc/2253588> (дата обращения: 01.07.2017).

14. Официальный сайт «Платформы инфраструктурных проектов». URL: <http://www.pppi.ru/projects> (дата обращения: 01.07.2017).

15. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/) (дата обращения: 01.05.2017).

16. Официальный сайт Департамента городского имущества города Москвы. Реализация проектов строительства транспортно-пересадочных узлов (ТПУ) в городе Москве [Презентация]. URL: <http://p3week.ru/images/2017/20.pdf> (дата обращения: 01.05.2017).

17. Официальный сайт АО «Западный скоростной диаметр». URL: <http://www.whsd.ru/opisanie-proiecta> (дата обращения: 01.05.2017).

18. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Регионы России. Социально-экономические показатели [Эл. ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/region/reg-pok16.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/region/reg-pok16.pdf) (дата обращения: 01.05.2017).

19. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Национальные счета [Эл. ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#) (дата обращения: 01.05.2017).

20. Официальный сайт ФАС. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1685> (дата обращения: 01.05.2017).

*Baranov A. O., Slepikova Yu.M., Novosibirsk State University, Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk*

**Methodological Problems of Analysis of the Reproduction of Human Capital in Russia**

The article analyzes the category “human capital”, suggests an approach to modeling the reproduction of human capital by analogy with fixed capital, provides a different treatment from the traditional distribution of the gross output of the branches of Health, Education and Culture between final consumption, intermediate consumption and accumulation, an extended concept of accumulation is proposed with the inclusion in it investment in human capital

*Human capital; proportions of gross output formation; Russian economy*

*Shirov A. A., Potapenko V. V., Institute of Economic Forecasting, RAS, Moscow*

**The Labor Market and the Quality of Human Capital**

The paper considers the main links between human capital and economy in Russia: demography, employment by occupation and living standards. It is shown that indicators of human capital development in Russia are lower than in the most developed countries. However, there is strong basis to expect reduction of the gap.

*Human capital; demography; living standard; economic policy; labor market*

*Koritsky A. V., Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk*

**Are the Returns to Human Capital Assets in Russia Really Great?**

The article gives an estimate to the reproduction cost of education in Russian regions. The regression analysis of the linearized macroeconomic production function carried out in the research has made the calculation of the returns to physical and human capital possible. As a result, the elasticity coefficients of the population income in terms of fixed assets and education fund are approximately equal. It has been concluded that the effects of fixed assets and education fund in monetary estimation on the incomes of the population of the Russian regions are approximately the same. In the meanwhile, the aggregate investments in education, both public and private, are several times lower than fixed asset investment.

*Human capital; production function; returns to the education fund*

*Kolennikova O. A., Institute of Social and Economic Studies of Population, ISESP RAS, Moscow*

**Staffing of Textile and Light Industry: Problems and Search for Solution**

The article analyzes the problems of staffing of the textile and light industry enterprises, which arose in the course of implementing the state policy in relation to the industry. The main problems that were launched during the ill-conceived transition to the market economy are high turnover of the staff; sustained shortage of workers of key professions; presence of a significant number of personnel without specialized vocational education, including in the management team; limited (up to complete absence) training of the industry specialists in universities and colleges; the fall of the function of training for worker’s specialties on the shoulders of enterprises with their acute deficits of financial and other resources for these purposes. It has been established that the leading factors that allow enterprises to survive are the proper quality of managerial activity, support from the regional authorities and the use of cheap labor. However, these factors do not solve the problem of staff shortages. According to the survey conducted by ISESP RAS among the heads of enterprises with using the qualitative interview method (2016), it is not possible to fully resolve personnel issues, as the opportunities for using “cheap” workers are narrowing, and only comprehensive programs for the development of the entire industry can encourage incentives for long-term investments in the re-equipment of production and improvement the quality of labor potential. The policy of the state is estimated by respondents as nothing more than an interest in the development of the industry, supplemented by single measures of support.

*Staffing; textile and light industry; strategic planning; labor potential; training; state support*

*Nizova L. M., Sorokina E. N., Volga State Technological University, Yoshkar-Ola*

**Social Measurement of Employment and Unemployment of Disabled People on the Mesoeconomic Level**

Trends in the employment of disabled people on the basis of statistical observations have been studied. The practice of the constituent entities of the Russian Federation is summarized: the republics of Mari El, Bashkiria, the Crimea and the Lipetsk region, and federal and



mesoeconomic indicators are compared. This made it possible to identify priorities and problems in the sphere of labor and employment of people with disabilities, the most important of which are: the creation of specialized jobs, job placement, quoting of jobs, training and retraining, a direction for self-employment. Out of the whole variety of subsystems of the economy, the labor market of the disabled and its individual segments have the highest degree of uncertainty, unpredictability, the greatest variety of criteria for its assessment and forecast, specificity of functioning. Based on the monitoring of social dimensions and generalization of the positive experience of the regions, measures are proposed to update the labor potential of people with disabilities: the development of mentoring in the framework of accompanying young disabled people; encouraging employers to create and quote specialized workplaces by reducing the tax burden; targeted training of people with disabilities to improve their competitiveness in the labor market; improvement of social partnership of interested bodies and non-profit organizations in creating a barrier-free environment, accessibility to the workplace and social protection of disabled persons on the basis of the state program «Affordable Environment».

*Labor market; employment; unemployment; people with disabilities; active employment promotion programs; a specialized workplace; self-employment; job quotas; competitiveness of disabled people*

**Barkov S.A.**, *Lomonosov Moscow State University, Moscow*

#### **Innovation Bureaucracy**

The bureaucracy continues to exist in the post-industrial society. Innovation bureaucracy emerges. It is associated with the innovation management. The article describes the objective causes of the situation: routines in the organization of the innovation process, the need of the bureaucracy in the implementation of large-scale projects, monitoring of innovation budgets. While working with innovation, the bureaucracy retains its nature, and tries to substitute genuine creativity by multitude administrative procedures, the invention of which constitutes its substance. In particular, such a situation occurs when computers and the Internet as well as with programs of personnel's training and development.

*Bureaucracy; innovation; training; education; routine; feminization; instructions; projects; computer; Internet*

**Gumerov R.R., Guseva N.V.**, *Institute for Macroeconomic Studies, Moscow*

#### **On the Effects and Paradoxes of Import Substitution in the Context of National Food Security**

The article provides a comprehensive assessment of the current policy of import substitution in the agro-food market, based on the balance of its positive and negative effects. It is concluded that the policy of import substitution should take into account potential risks and threats associated with both the possible accompanying increase in food prices and the deterioration in the food status of the least well-off groups of the population, as well as with the technical and technological dependence of domestic agricultural production on the external market.

*National food security; import substitution; food self-sufficiency; national food strategy; physical and economic access to food*

**Gorjachenko E.E., Malov K.V.**, *Institute of Economic and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk*

#### **The World Through the Eyes of Mayors**

There are results of 2017 year sociological interviews Siberia, Ural and Volga region city mayors. Problems of Russia socioeconomic situation estimates, impact of international sanctions against Russia, mood of the population the role of municipal administration in the power structure, feasibility of city mayors elections, aid to towns are discussed.

*City mayors; sociological interviews; Siberia; Ural; Volga region; socioeconomic situation estimates; sanctions against Russia; mood of the population; city mayors elections; aid to towns*

**Borisov D.A.**, *Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk*

#### **What is the Effectiveness of Public Administration at the Regional Level?**

The article examines the problem of the effectiveness of public administration at the regional level by the example of realizing the strategic planning of foreign economic activity of the Novosibirsk region. The study assesses macroeconomic indicators of the quality of foreign economic infrastructure and the effectiveness of state regulation at the national level. The author with the case-study approach conducts a comparative retrospective analysis of the

doctrinal sources of the Novosibirsk region and statistical data in the sphere of foreign trade activities, which allows to define the Novosibirsk region as a region with low efficiency of state administration in the sphere of foreign economic activity. The paper points out the most problematic elements of the strategic policy of the Novosibirsk region. It is emphasized that the current strategic planning of the regional development does not meet modern realities.

*Novosibirsk region; foreign economic activity; FEA NSO; development strategy; public administration efficiency; regional development problems*

**Musienko S. O.**, *Financial University under the Government of the Russian Federation*

**Fedorova E. A.**, *Financial University under the Government of the Russian Federation*

**Fedorov F. Yu.**, *Limited Liability Company Redsys, Moscow*

### **Efficiency Analysis of the State Support of Small Enterprises in the Subjects of the Russian Federation**

The article assesses the effectiveness of small enterprises in the Russian regions based on the calculation of the Malmquist index. The results of the calculations revealed there is a trend to efficiency decrease starting since 2014 in the most regions. The best value of technical efficiency change in 2015 discovered in the Far Eastern Federal district, the worst rate of technical efficiency change of SME in both 2015 and 2014 discovered in the North Caucasian Federal district. We assume that the decrease of efficiency of small enterprises activity occurred due to the fact that in 2013 there has been a sharp reduction of budget expenditures to support small and medium-sized businesses.

*SME; Malmquist index; regions of Russia; efficiency*

**Musatova M. M., Lugacheva L. I.**, *Novosibirsk national research state University, Institute of Economics and industrial engineering, SB RAS, Novosibirsk*

### **Russian Private Equity Funds: New Economic and Investment Reality**

The article analyzes the key trends at the private equity market (PE), which came about in the current economic circumstances in Russia. We evaluate PE flows and performance of PE funds in Russia based on macroeconomic indicators, vis-a-vis BRICS countries. We further discuss regional and institutional aspects of private equity transactions in the period of sanctions and recession, as well as promising industry preferences of investors in the PE market.

*Funds of private direct investment; indicators of activities of PE funds; the Russian direct investment Fund*

**Rynkov V. M.**, *Institute of History, SB RAS, Novosibirsk State University, Novosibirsk*

### **Between Dirigisme and Etatism: Innovations of State-Economic Development in Siberia within the Context of Russian Experience (1914–1920)**

The article reveals all-Russian tendencies and unique approaches to economy management of Siberia and neighboring territories during the crisis of the First World War, revolution of 1917 and Civil war. Primary focus is on changes in the structure of government authorities. Variety of organizational forms of Russian and Siberian economy management that emerged at the given period was within the range from market to state regulation. More distinct industry specialization was the common tendency for economic administration and formation of independent administration of social character.

*State regulation; nationalization; Siberia; revolution; Civil war; state apparatus; Soviet regime; anti-Bolshevist government*

**Pastukhanov A. E.**, *School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow*

### **Realization of Public Participation Projects in Russia and their Development Risks**

This article is devoted to the analysis of public-private projects realization in Russia as well as to the identifying the specific features of this type of projects and their risks. The author of the article uses the following general scientific approaches: analysis, synthesis, induction, deduction, method of classification, logical analysis and methods of comparative analysis. It is spoken in details about the advisability of using the notion «public participation projects» for defining a wide range of public-private projects implementing in Russia. In the final part of the article the author suggests the approach to classification of risks associated with this types of projects in terms of agreements.

*Public Private Partnership; concessionary agreement; public contract; public participation projects; risks of infrastructure projects; management of PPP risks*

## В следующих номерах Вы прочтете:

*Тема номера:* Имущественное расслоение в современной России

- Недоходная бедность пожилых
- Различные аспекты бедности семей с детьми
- Бедность инвалидов

*А также:*

- В поисках утраченного равновесия: между госрегулированием и рыночной неопределенностью
- Сравнительно-исторические аспекты развития энергетического права
- Гармонизация действующих стратегических документов в области бюджетной и государственной инвестиционной политики
- Что определяет различия в ожидаемой продолжительности жизни мужчин и женщин в регионах России?
- Экономические последствия изменения возрастной структуры населения России
- О решении экологических проблем Байкальской природной территории
- Электроэнергетика вновь перед выбором
- Оценка эффективности политики и направления инвестиционного развития в муниципалитетах Севера и Арктики
- Структурные изменения в экономике Пермского края
- Казахстан: этапы экономического прогресса за 100 лет
- Учет влияния инвестиционного климата в регионах на развитие облигационного рынка
- ИСО как современный способ финансирования высокотехнологичных проектов
- Нюансы образовательного процесса в реформе высшего образования
- Коллаборация как источник трансформации бизнес-моделей
- Размышления об истории Белого движения в Сибири

0131-7652. «ЭКО» (Экономика и организация промышленного производства). 2018. № 2. 1–192

Художник В.П. Мочалов

Технический редактор Н.Н. Сидорова

Адрес редакции: 630090 Новосибирск,  
пр. Академика Лаврентьева, 17.

Тел./факс: (8-383) 330-69-25, тел. 330-69-35;

E-mail: eco@ieie.nsc.ru, ecotrends.ru

© Редакция журнала «ЭКО», 2018. Подписано к печати 23.01.18  
Формат 84x108 1/32. Офсетная печать. Усл. печ. л. 10,08  
Уч.-изд. л. 10,8. Тираж 590. Заказ 175.

Новосибирский филиал ФГУП «Издательство «НАУКА»  
630077, г. Новосибирск, ул. Станиславского, 25