

# ЭКО

ВСЕРОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 9 2018 г.

## ГОСБЮДЖЕТ: КАК, КОМУ И СКОЛЬКО?



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); **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); **Юэцзюнь Ма**, директор Института России, Хэйлунцзянская академия общественных наук, к.и.н., Харбин (Китай); **С.Н. Мирносецкий**, член СД ООО «Сибирская генерирующая компания»; **А. Му**, Институт Фридьофа 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. Суслов**, 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.; **Э.Ш. Веселова**, зам. главного редактора; **К.П. Глуценко**, 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, д.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, д.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»

## 9 (531) 2018

Editor in chief - Dr., Prof. **VALERY A. KRYUKOV**, Director of Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS

### International Advisory Board:

Prof. Dr. **Aganbegyan A.G.**, Russian Academy of National Economy and Public Service at the Russian President; Prof. Dr. **Baranov A.O.**, Novosibirsk State University; Prof. **Bardazzi R.**, PhD, Faculty of Political Sciences, University of Florence (Italy); Prof. **Buharova E.B.**, PhD, Siberian Federal University; Prof. Dr. **Glazyrina I.P.**, Institute of Natural Resources, Ecology and Cryology SB RAS; Prof. **Grigoriev L.M.**, PhD, Higher School of Economics;  
**Jaе Young Lee**, PhD, Korean Institute for International Economic Policy;  
Prof. Dr. **Hong Yul Han**, Hanyang University, The Korea Consensus Institute;  
**Kolmogorov V.V.**, PhD; Prof. Dr. **Kuleshov V.V.**, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS; **Mironosetsky S.N.**, Siberian Generating Company; **Moe A.**, FhD, The Fridtjof Nansen Institute; **Nikonov V.A.**, Technopark of Novosibirsk Academgorodok;  
Dr. **Psarev V.I.**, Interregional Association of the Economic Cooperation «Siberian Accord»;  
Prof. Dr. **Shvetsov A.N.**, Institute for Systems Analysis RAS; Prof. Dr. **Suslov N.I.**, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS; Prof. Dr. **Uss A.V.**, Governor of Krasnoyarsk Krai; Prof. **Veber Hs.**, PhD, Canada-Russian Economics School; Prof. **Voronov Yu.P.**, PhD, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS; **Yutszyun Ma**, PhD, Heilongjiang Academy of Social Sciences; **Ze Shi**, PhD, Institute of International Studies;  
Prof. Dr. **Zorkaltsev V.I.**, Energy Systems Institute SB RAS.

### Editorial Board:

Dr. **Alekseev A.V.**; Dr. **Barsukova S.Yu.**; PhD **Fadeeva O.P.**; Dr. **Gluschenko K.P.**, PhD **Goosen E.V.**; Dr. **Kapoguzov E.A.**; Dr. **Klistorin V.I.**; Dr. **Litvintzeva G.P.**; PhD **Melnikov V.V.**; PhD **Melnikova L.V.**; Dr. **Shcherbakova L.N.**; PhD **Shmat V.V.**, **Veselova E.Sh.**

### Founders:

Russian Academy of Sciences, Siberian Branch,  
Institute of Economics and Industrial Engineering of Siberian Branch of RAS  
Novosibirsk State University  
Editorial Office of ECO journal

### Editor

ANO Editorial Office of ECO journal  
Academician Lavrentyev Av. , 17. Novosibirsk, 630090, Russia

# В НОМЕРЕ

## КОЛОНКА РЕДАКТОРА

- 4 Обман рынка

## МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

### Тема номера: ГОСБЮДЖЕТ: КАК, КОМУ И СКОЛЬКО?

- 7 ВАЛЕЕВ А.Р.  
Парадоксы государственного  
и муниципального финансового  
контроля
- 17 ЯКОВЛЕВ А.А.,  
ТКАЧЕНКО А.В.,  
БАЛАЕВА О.Н.,  
РОДИОНОВА Ю.Д.  
Российская система госзакупок:  
закон меняется, проблемы остаются
- 39 КАПОГУЗОВ Е.А.,  
КОВЕЧЕНКОВА А.А.  
Инициативное бюджетирование -  
от практик к институционализации?  
(случай г. Омска)
- 51 КЛИМАНОВ В.В.,  
ЕРЕМИНА Д.А.,  
МИХАЙЛОВА А.А.  
Анализ баланса финансовых потоков  
между центром и регионами  
в РФ
- 16 «ЭКО»-информ

## РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕЙ РЕАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

- 63 ГОРДЕЕВ Р.В.  
Конкурентоспособность продукции  
лесного сектора: новые уроки  
из анализа внешней торговли

- 85 КСЕНОФОНТОВ М.Ю.,  
МИЛЯКИН С.Р.  
Перспективы автомобилизации  
в Евросоюзе и Китае при различных  
сценариях распространения  
беспилотных совместно  
используемых автомобилей
- 108 ШИНАХОВ А.А.  
Киноиндустрия сегодня:  
импульсы и барьеры развития

## ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР

- 128 ЧЕРКАСОВ В.Ю.  
К вопросу о международной валюте,  
интернационализации юаня  
и расчетах в национальных валютах

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ

- 147 ХВАЛЫНСКИЙ Д.С.  
От теории иерархических игр  
к созданию системы эффективных  
контрактов организации  
высшего образования

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ РОССИИ

- 159 НИКОЛАЕВ А.А.  
«Не хлебом единым»: роль кустарных  
промыслов в восстановлении  
экономики Сибири в 1920-е годы

## ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

- 177 ПОРФИРЬЕВ Б.Н.  
Императивы законодательного  
обеспечения реализации майского  
2018 г. Указа Президента России:  
пространственный аспект

# CONTENTS

## EDITORIAL

- 4 The Deception of the Market

## MONITORING OF ECONOMIC TRANSFORMATION

### Cover story: STATE BUDGETING: HOW, TO WHOM AND HOW MUCH

- 7 VALEEV A.R.  
Paradoxes of State and Municipal Financial Control
- 17 YAKOVLEV A.A.,  
TKACHENKO A.V.,  
BALAEVA O.N.,  
RODIONOVA Yu.D.,  
Russian System of Public Procurement: the Law Is Changing, the Issues Remain
- 39 KAPOGUZOV E.A.,  
KOVECHENKOVA A.A.  
Initiative Budgeting: from Practice to Institutionalization? (Case of City Omsk)
- 51 KLIMANOV V.V.,  
EREMINA D.A.,  
MIKHAYLOVA A.A.  
Analysis of the balance of financial flows between the center and regions in the Russian Federation

## 16 ECO-inform

## ASPECTS OF THE REAL ECONOMY

- 63 GORDEEV R.V.  
Improving the Competitiveness of the Forest Products: New Lessons from the Trade Analysis

- 85 KSENOFONTOV M.Yu.,  
MILYAKIN S.R.  
Perspective of Motorization in the European Union and China in Various Scenarios of Diffusion of Fully Autonomous Shared Automobiles
- 108 SHINAKHOV A.A.  
The Film Industry Today: Impulses and Barriers of Development

## FINANCIAL ECONOMY

- 128 CHERKASOV V.Yu.  
On the Issue of International Currency, Internationalization of Yuan and Settlements by National Currencies

## DEVELOPMENT OF SCIENCE AND EDUCATION

- 147 KHVALYNSKIY D.S.  
From the Theory of Hierarchical Games to Optimal Contracts for Higher Education

## THE ECONOMIC HISTORY OF RUSSIA

- 159 NIKOLAEV A.A.  
«Not Bred Alone»: the Role of Handicrafts in the Recovery of the Economy of the 1920-ies

## EXPERT OPINION

- 177 PORFIRIEV B.N.  
Imperatives of the Legislative Support to Implementation of the Russia's Presidential Order No 204 (7 May 2018): A Spatial Dimension

## Обман рынков

Почти тридцать лет Россия методом мучительных проб и дорогостоящих ошибок ищет «путь в тумане» – ту траекторию развития, которая обеспечивала бы и развитие экономики, и улучшение условий жизни и деятельности ее граждан.

Вступая на путь преобразований во второй половине 1980-х, мы все верили в то, что привнесение в экономику страны рыночных отношений избавит и ее самое, и социальную сферу от излишних и далеких от необходимости затрат. Этому будут способствовать два важнейших обстоятельства: а) появление реальных измерителей различных факторов и условий осуществления социально-экономической деятельности (иными словами – «справедливых» цен, определяемых не в тиши кабинетов плановых органов, а в результате рыночных трансакций); б) раскрепощение предпринимательского духа нашего народа (в результате установления частной собственности на средства производства).

Однако на новом пути страна столкнулась с множеством сложностей и неблагоприятных факторов. Одна из наиболее острых проблем – это увеличивающийся разрыв между возможностями экономики и современными потребностями социальной сферы. России все труднее поддерживать приемлемый уровень государственных пенсий, так же как ранее принятые возрастные ограничения пенсионного возраста. С этими проблемами диссонируют растущее имущественное и социальное неравенство, а также колоссальные накопления, скопившиеся на счетах учреждений финансового сектора страны.

Весь спектр причин, которые привели нашу экономику и социальную сферу к подобным результатам, невозможно представить на страницах журнала. Но если выйти на уровень максимального обобщения, представляется, что ключевые наши ошибки на пути к рынку связаны с попытками... обмануть рынок.

Декларируя создание рыночно-ориентированной экономики и социального государства как важнейшего ее агента, мы очень скоро отошли от ее важнейшего постулата – наличия объективных или близких к таковым измерителей экономической и социальной деятельности.

Следует отметить, что данная проблема актуальна не только для России, но в той или иной мере для всех стран и экономик. Так, например, французский исследователь П. Сален отмечает, что «де-нежная политика разрушает информацию, которую в обычном случае

сообщают цены, и ведет к непроизводительной трате ресурсов в силу развития отдельных секторов за счет других, тогда как эта новая структура не соответствует тому, что действительно желают индивиды в нормальных условиях... нельзя безнаказанно обманывать рынки»<sup>1</sup>. Он подчеркивает, что «...именно государственное вмешательство привело к дестабилизации рынков и спровоцировало кризис»<sup>2</sup>, и констатирует: «регламентирование уничтожает ответственность»<sup>3</sup>.

Между тем в России по мере того, как продвижение по пути рыночных преобразований сталкивалось с интересами все новых «групп влияния», государственное вмешательство в экономику только росло, экономические измерители все дальше отходили от содержания реальных процессов и объективно складывающейся относительной ценности различных факторов. Неизбежным следствием этого стали усиливающаяся с каждым годом регламентация всевозможных сфер хозяйственной и социальной деятельности и нарастание степени «обмана рынка».

Наиболее сложная ситуация складывается в сфере государственных расходов. Наши авторы с горечью констатируют, что «... комплексная оценка эффективности бюджетных расходов во многих случаях возможна лишь путем проведения аудита эффективности... и предполагает не только проведение огромной подготовительной работы, включая разработку специальной методики, но и привлечение ведущих отраслевых экспертов, и проведение обширных мониторинговых исследований» (интервью А. Р. Валеева). Очевидно, однако, что специальные методики лишь в малой степени помогают «обмануть рынок» и обеспечить рост эффективности расходов – говорить об этом сегодня нет особых оснований.

Современное социальное государство предполагает не только учет интересов всех групп граждан страны, но и осуществление органами власти своих функций в рамках социального контракта с обществом. Наличие подобного контракта позволяет не только избежать чиновничьего произвола и безудержного нормотворчества (как правило, нацеленного на обман рынка), но и отчасти компенсировать реальные провалы рынка – прежде всего, за счет участия в подготовке и реализации нормативных решений «широких слоев общественности».

---

<sup>1</sup> Сален П. Вернуться к капитализму, чтобы избежать кризисов/ Пер. с фр. Д. Калечкина. М.: Изд-во Института Гайдара, 2005. 272 с. [С. 143].

<sup>2</sup> Там же. С. 11.

<sup>3</sup> Там же С. 64.

В этой сфере наши достижения тоже пока более чем скромные и в основном ограничиваются благоустройством отдельных фрагментов среды проживания. «...Вовлечение граждан в процесс управления обустройством городских общественных пространств стало одним из предметов очередного указа президента, предусматривающего, в частности, “создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан в решении вопросов развития городской среды, до 30%”» (статья Е. А. Капогузова и А. А. Ковеченковой).

Следствием «обмана рынка» является и то, что «...финансовые потоки перетекают больше в центр, чем возвращаются обратно. Минимальный процент возврата из федерального бюджета характерен для нефтегазодобывающих автономных округов и крупных экономически развитых субъектов РФ ... поступления из малого числа регионов образуют значительную часть налоговых доходов федерального бюджета» (статья В. В. Климанова, Д. А. Еремина и А. А. Михайлова).

Вполне обоснованно в этой связи звучит извечный русский вопрос «Что делать?». Универсального рецепта, увы, нет и быть не может. Наиболее очевидным представляется решение – восстановить в правах всех участников экономических и социальных процессов. Это означает – учет интересов общества, бизнеса и государства (как выразителя интересов тех правящих элит, которых оно в наибольшей степени представляет). Неправомерной является ситуация, в рамках которой, например, «...изменения в законодательстве о госзакупках были направлены на учет интересов ведомств и не принимали во внимание запросы участников закупочного процесса» (статья А. А. Яковлева, А. В. Ткаченко, О. Н. Балалаевой и Ю. Д. Родионова).

Однако современные информационные технологии, с внедрением которых многие в нашем обществе связывают надежды на усиление прозрачности экономических процессов и даже уход из состояния «обмана рынка», это не более чем новые инструментальные возможности. Об этом говорит и российский, и зарубежный опыт. Без определения роли и места общества и реальной (не виртуальной) экономики в оценке условий и факторов социально-экономического развития вернуть «доверие рынка» не представляется возможным.

# Парадоксы государственного и муниципального финансового контроля

**А. Р. ВАЛЕЕВ**, кандидат экономических наук, Счетная палата Республики Татарстан, Институт управления, экономики и финансов Казанского (Приволжского) федерального университета, Казань.  
E-mail: Azat.Valeev@tatar.ru

В интервью известного аудитора, заместителя Председателя Комиссии по вопросам методологии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации, Азата Валеева поднимаются вопросы совершенствования организации внешнего и внутреннего финансового контроля в государственном и муниципальном секторе. Автор вскрывает ряд парадоксальных противоречий в деятельности органов финансового контроля, предлагает пути решения некоторых наболевших проблем, основываясь на международном и богатом собственном опыте в сфере государственного аудита.

*Ключевые слова:* финансовый контроль, аудит, контрольно-счетные органы, бюджетные расходы, главные распорядители бюджетных средств, управление рисками

Каждый год региональные и федеральные контролирующие органы рапортуют о значительных объемах финансовых нарушений, выявляемых в бюджетной сфере. Так, Счетная палата РФ в 2017 г. отчиталась о выявлении более 6,5 тыс. нарушений на общую сумму 1,9 трлн руб. При этом в 2016 г. объем нарушений оценивался в 1,56 трлн руб., а в 2015 г. – в 965 млрд руб. С одной стороны, такую динамику можно считать свидетельством растущей эффективности контролеров, с другой – доказательством тщетности предпринимаемых ими усилий – уровень финансовой дисциплины снижается, бюджетные средства продолжают разбазариваться. При этом оценить содержательно приведенные цифры – сколько нарушений привели к реальному ущербу, сколько было вскрыто явных злоупотреблений, какова доля в общем объеме банальных «придинок» контролеров к не слишком внимательным исполнителям, не успевшим отреагировать на очередное изменение того или иного нормативного документа, – неясно. Еще больше вопросов возникает при сопоставлении отчетов разных

ведомств. Их цифры не совпадают практически никогда. Соответственно, нет понимания, как бороться с нарастающим хаосом.

Несколько лет назад «ЭКО» писал о том, что объем прямых и косвенных издержек на контроль превысил 1,5% ВВП<sup>1</sup>, и наращивать далее эти расходы бессмысленно и непродуктивно. О том, что думают по этому поводу представители самих контролирующих органов, какие меры по обеспечению роста эффективности государственных расходов считают наиболее адекватными и надежными, мы беседуем с аудитором Счетной палаты Республики Татарстан, доцентом кафедры финансов Института управления, экономики и финансов Казанского (Приволжского) федерального университета **Азатом Валеевым**.

*– Азат Рустемович, мы уже привыкли к практике регулярного обнародования результатов деятельности Счетной палаты РФ, региональных и муниципальных контрольно-счетных органов. Суммы выявленных нарушений оказываются весьма значительными, но далеко не всегда совпадают с официальной отчетностью других ведомств. Почему это происходит? Как вы с учетом своего опыта оцениваете уровень бюджетной дисциплины в госсекторе? Можно ли отметить какие-либо тенденции в части законности и эффективности расходования бюджетных средств в целом?*

– Безусловно, в свое время внедрение казначейской системы исполнения бюджетов всех уровней оказало положительное влияние на уровень финансовой дисциплины. Однако на сегодня для объективной оценки тенденций в масштабах России не создана необходимая методическая основа, что порождает множество парадоксальных ситуаций в деятельности контрольных органов и контролируемых организаций.

Первый парадокс заключается в отсутствии единой методической базы. Так, органы внешнего финансового контроля (Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований) используют один Классификатор нарушений<sup>2</sup>, а органы внутреннего контроля, созданные

---

<sup>1</sup> Авдашева С. Б., Крючкова П. В. Почему издержки на контроль растут, а законы соблюдаются все хуже // ЭКО. 2013. № 4. С. 120.

<sup>2</sup> См. Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) (в редакции от 22 декабря 2015 г.) (одобрен Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ 17 декабря 2014 г., протокол № 2-СКСО) [Эл. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

в структуре органов исполнительной власти, включая само Федеральное казначейство, – другой<sup>3</sup>. В этих классификаторах не только одни и те же нарушения могут оцениваться по-разному (например, это касается стоимостной оценки нарушений при проведении обязательной инвентаризации имущества, ведении бюджетной росписи), сам состав этих кодов различается. Так, в Классификаторе органов внешнего контроля, в отличие от аналогичного документа коллег из системы органов исполнительной власти, отсутствуют коды неэффективного использования бюджетных средств. При этом даже в рамках одного классификатора возможна субъективная оценка одного и того же факта нарушений, что тоже порождает расхождения в оценке, включая суммы нанесенного ущерба.

Ситуация усугубляется еще и тем, что в условиях отсутствия общей методической базы органов государственного и муниципального финансового контроля до сих пор отсутствует единая федеральная система статистического наблюдения за результатами контрольной деятельности. То есть на сегодня в России нет четких данных о том, сколько ежегодно затрачивается бюджетных средств на функционирование органов государственного и муниципального финансового контроля, какие выявляются объемы нецелевых и неэффективных бюджетных расходов, объемы ущерба, недопоступлений средств в бюджетную систему, и сколько принято мер, сколько лиц привлекается к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности.

Более того, поскольку стандарты финансового контроля затрагивают не только методологию, но и взаимоотношения с проверяемыми объектами, возникают парадоксы и другого плана. Например, сегодня у контрольно-счетных органов отсутствуют единые требования к порядку уведомления проверяемых организаций о предстоящей проверке, о приостановлении, продлении контрольных мероприятий, о сроках представления актов на ознакомление, получения замечаний и пояснений и т.д. Получается, что проверяемые организации работают, по сути,

---

<sup>3</sup> См. Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере (утв. Федеральным казначейством 19 декабря 2017 г.) [Эл. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

в разных условиях, что, конечно, в правовом государстве, борющемся с коррупцией, должно быть недопустимо.

Поэтому, по мнению многих наших коллег, необходимо внесение изменений в федеральное законодательство с целью внедрения единых стандартов, регламентирующих общие правила проведения контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий и внедрение в практику единого Классификатора нарушений, что позволит проводить анализ в масштабах России, сравнительные исследования по регионам, муниципальным образованиям. Кстати, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля уже переходят на единые стандарты.

А в целях обеспечения единства подходов к квалификации и стоимостной оценке нарушений в дополнение к нему необходимы также определенные комментарии (разъяснения) по порядку его применения.

Только после того, как мы упорядочим и сможем квалифицированно проанализировать информационные потоки, можно будет говорить о качественно иных подходах к управлению бюджетной дисциплиной в госсекторе.

*– Есть исследования, подтверждающие ужесточение контроля и регламентации в различных сферах жизни России. Понятно, что так государство пытается упорядочить хаос. Но чем больше ограничений, тем больше риск ненароком нарушить какую-нибудь процедуру или регламент. К тому же избыточное регулирование часто мешает нормальной работе. Вы можете оценить долю в общем объеме незаконных и неэффективных расходов таких вот «формальных» и действительно существенных нарушений, приведших к реальной потере средств?*

– Вы верно отметили, что значительная часть финансовых нарушений связана с процедурными вопросами (неправильное применение кодов бюджетной классификации, нарушения порядка ведения бухгалтерского учета и т.д.) и не приводит к возникновению реального ущерба или упущенной выгоды для публично-правовых образований.

При этом незначительные с точки зрения финансовых последствий формальные упущения зачастую включаются в общий стоимостной показатель финансовых нарушений наряду с действительно серьезными нарушениями, которые уже привели или могут в будущем привести к значительным потерям бюджетных

средств. Словом, без какой-либо логики в одну корзину складываются, образно говоря, «километры дорог», «урожайность овощей» и «заболеваемость населения». А в отдельных случаях этот «однородный показатель» пытаются еще и сопоставлять с расходами на содержание контрольного органа, оценивая таким образом его собственную эффективность. Мне кажется, комментарии тут излишни. Иначе чем парадоксальными такой подход и такую практику назвать нельзя.

Но это, конечно, не проблема контрольных органов, а вопрос законодательного регулирования, и (позволю себе еще раз повториться) является одним из следствий отсутствия единой методической основы финансового контроля.

– *Если я правильно понимаю, КСП занимается контролем эффективности расходования средств по уже заключенным контрактам, госпрограммам и т.д.? Но ведь эффективность зависит от степени достижения поставленных целей. Кто и как контролирует (оценивает) адекватность выбранных целевых показателей, качество планирования?*

– Вот тут вы не совсем правы. В соответствии с законодательством контрольно-счетные органы проводят экспертизу проектов законов (решений) о бюджете, государственных (муниципальных) программ. В ходе этих экспертиз как раз и рассматриваются вопросы обеспечения эффективности расходования бюджетных средств на этапе планирования. По опыту, многие потенциальные проблемы удастся предусмотреть и снять уже на этом этапе.

Другое дело, что, по-нашему мнению, комплексная оценка эффективности бюджетных расходов во многих случаях возможна лишь путем проведения последующего *аудита эффективности*. Эта комплексная, многоаспектная, протяженная во времени деятельность, которая предполагает не только проведение огромной подготовительной работы, включая разработку специальной методики, но и привлечение ведущих отраслевых экспертов, и проведение обширных мониторинговых исследований, в том числе социологических.

Парадокс заключается в том, что у контрольно-счетных органов отсутствует единый стандарт проведения аудита эффективности. Федеральное законодательство предоставило право региональным и муниципальным палатам самостоятельно утверждать

собственные стандарты финансового контроля<sup>4</sup>. В результате где-то такой деятельности уделяется необходимое внимание, где-то – подход чисто формальный, кому-то для организации такого аудита просто не хватает финансовых, временных, человеческих ресурсов.

С гордостью могу сказать, что Счетная палата Республики Татарстан, в которой я служу, приобрела международный опыт проведения аудита эффективности благодаря Счетной палате Российской Федерации в рамках участия в российско-канадском и российско-британском проектах. Для нас большая честь, что полученный опыт, собственные методические разработки востребованы контрольно-счетными органами других регионов.

Но... на этапе исполнения рекомендаций, подготавливаемых по итогам аудита эффективности, возникает очередная правовая коллизия и очередной парадокс. Дело в том, что их статус в российском законодательстве не закреплён, и по сути, руководитель объекта аудита может по своему усмотрению принять эти рекомендации полностью или частично или же вовсе оставить их без внимания – без всяких для себя последствий.

В то же время, например, в Канаде, в случае если рекомендации органа внешнего аудита признаны обоснованными, объекты аудита обязаны отчитаться о принятых мерах перед парламентом.

*– Часто ли в вашей практике встречаются случаи, когда вы видите, что ошибка (неэффективность) была заложена изначально – еще на этапе планирования? Можете ли вы привести конкретные примеры таких нарушений?*

Это происходит, к сожалению, чаще, чем хотелось бы. Говоря о предопределенности (рисках) будущих нарушений и недостатков, можно привести следующие примеры. Так, если утвержденный порядок позволяет на законных основаниях получателю гранта приобрести бывшее в употреблении (не новое) оборудование, то что помешает ему выстроить схему, когда он через фиктивные сделки купит его фактически сам у себя? Или другой пример – министерство выделяет субсидии на софинан-

---

<sup>4</sup> См. федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Ст. 11 [Эл. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

сирование строительства объектов и при этом не организует должный контроль за обоснованностью их сметной стоимости.

– *Вы в своих публикациях не раз поднимали тему необходимости совершенствования системы внутреннего контроля главных распорядителей бюджетных средств ГРБС. Чем вас не устраивает существующая и что в ней нужно изменить?*

– На мой взгляд, подавляющее большинство выявляемых фактов нарушений и недостатков обусловлено именно упущениями в системе внутреннего контроля распорядителей бюджетных средств. Роль внешних факторов, например, чрезвычайных обстоятельств, макроэкономических условий, конечно, порой может быть очень существенной, но такие ситуации возникают не так уж часто. Передовой международный опыт свидетельствует о том, что именно системе внутреннего контроля отводится особая роль в профилактике нарушений и недостатков в государственном секторе. В этом смысле ее можно сравнить с «первичной иммунной системой» бюджетной системы как таковой.

В конце концов аудиторы КСП проводят лишь выборочный аудит госрасходов, а распорядители и получатели бюджетных средств на каждом уровне бюджетной системы обязаны осуществлять финансовый контроль на постоянной основе. К сожалению, как показывает практика, они далеко не всегда делают это достаточно ответственно и эффективно.

В первую очередь требуется расширить практику внедрения в бюджетной сфере систем управления рисками по аналогии, скажем, с банковским сектором, где этому вопросу придается большое значение. Эта задача относится к числу главных, потому что для государства гораздо выгоднее организовать заблаговременные упреждающие меры по недопущению незаконного и неэффективного использования бюджетных средств, чем ежегодно констатировать свершившиеся факты нарушений и недостатков, которые устранить уже невозможно.

По результатам анализа реализации государственных (муниципальных) программ мы с коллегами выделили несколько основных недостатков в сфере управления рисками в государственном секторе. Один из самых распространенных – недоучет существенных рисков. Например, при планировании государственных и муниципальных закупок очень часто не принимаются во внимание риски завышения закупочных цен на товары,

работы, услуги, невостребованности приобретаемого оборудования, результатов выполнения работ. Недооценка рисков коррупционных проявлений, мошенничества при использовании бюджетных средств нередко приводит к невозможности предусмотреть против них эффективные упреждающие меры, а ведь борьба с коррупцией входит в число важнейших задач, стоящих перед государственными и муниципальными органами<sup>5</sup>. Кстати, согласно международным стандартам, выявление и оценка рисков мошенничества и коррупции обязательно должны быть включены в систему управления рисками<sup>6</sup>.

Необходимо отметить, что в Послании Президента России В.В. Путина Федеральному собранию поставлена задача по внедрению в деятельность контрольно-надзорных органов риск-ориентированных подходов. Глава государства отметил, что контрольные органы должны заниматься не только выявлением, но и профилактикой нарушений. Причем, не формально, а содержательно.

С учетом того, что экономическая, промышленная, нормативная и оперативная ситуация постоянно меняется, оценка рисков должна являться постоянным, непрерывным процессом главных распорядителей бюджетных средств<sup>7</sup>. Однако в большинстве из них до сих пор не обозначены центры ответственности за управление рисками, не прописаны механизмы систематической оценки эффективности, корректировки мер по управлению рисками.

*– В этих своих предложениях вы ориентируетесь на чей-то конкретный опыт – в России или за рубежом, в бюджетном или корпоративном секторе?*

– Рекомендации по внедрению систем управления рисками дают различные международные организации. Межведомственный координационный совет по вопросам государственного

---

<sup>5</sup> См. федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Ст. 1, 13.3 [Эл. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>6</sup> См. The International Standart of Supreme Audit Institutions INTOSAI GOV 9100. Guidelines for Internal Control Standarts for the Public Sector. URL: [http://www.issai.org/en\\_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm](http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm) (дата обращения: 01.08.2018).

<sup>7</sup> См. The International Standart of Supreme Audit Institutions INTOSAI GOV 9130. Guidelines for Internal Control Standarts for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management. URL: [http://www.issai.org/en\\_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm](http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm) (дата обращения: 01.08.2018).

финансового контроля в Республике Татарстан руководствовался советами Международной организации высших органов финансового контроля, которая аккумулирует и изучает передовой международный опыт риск-ориентированного управления. В частности, на основе ее рекомендаций были подготовлены методические предложения по организации системы внутреннего контроля главных распорядителей бюджетных средств, выявлению коррупционных рисков при использовании бюджетных средств, государственного и муниципального имущества, совершенствованию системы контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства, организации межведомственного системного контроля за управлением и распоряжением земельными ресурсами, повышению эффективности управления государственной (муниципальной) собственностью.

По каждому направлению была проведена оценка основных рисков для российских условий и предложены типовые мероприятия по их управлению. Все методические документы представлены на сайте Счетной палаты Республики Татарстан.

*– В отсутствие законодательно закрепленной обязанности учитывать подобные советы, что может послужить стимулом для внедрения риск-ориентированного управления в государственном и муниципальном секторе? Как воспринимают эти рекомендации коллеги по цеху из других регионов, представители ГРБС?*

– Конечно же, принципиальная позиция руководства. Со стороны Президента Республики Татарстан Р.Н. Минниханова, Парламента и Правительства республики мы получаем постоянную поддержку наших инициатив по внедрению передового международного опыта, предложений по итогам аудитов эффективности.

Например, на основе наших рекомендаций по управлению рисками в сфере ЖКХ вышло специальное распоряжение Кабинета министров Татарстана, ряд наших инициатив учтен в протоколах заседания Республиканской комиссии по координации работы по противодействию коррупции. На основе рекомендаций по итогам аудитов эффективности на уровне республики принимаются конкретные управленческие решения (в ряде случаев о серьезных отраслевых преобразованиях), нормативные правовые акты.

Говоря о востребованности нашего опыта в других регионах, отмечу, что для нас большая честь, что по приглашению коллег

с лекциями, докладами мне довелось выступать по всей России, начиная от Ялты и заканчивая Петропавловском-Камчатским, а также в Германии, Сингапуре и Вьетнаме.

## Summary

*Valeev A. R., Accounts Chamber of the Republic of Tatarstan, Institute of Management, Economics and Finance of Kazan (Privolzhsky) Federal University, Kazan*  
**Paradoxes of State and Municipal Financial Control**

In the interview with the well-known auditor, Deputy Chairman of the Commission on the Methodology of the Board of Control and Accounting Bodies at the Accounts Chamber of the Russian Federation, Azat Valeyev examines the issues of improving the organization of external and internal financial control in the state and municipal sectors. The author reveals a number of paradoxical contradictions in the activities of audit bodies, suggests ways to solve some urgent problems, based on international and rich experience in the field of state audit.

*Financial control; audit; audit bodies; budget expenditures; chief administrators of budget funds; risk management*

---

## «ЭКО»-информ

---

В 2017 г. Счетная палата РФ обнаружила в бюджетной системе 6,5 тыс. нарушений на 1,9 трлн руб., сообщает «Российская газета». При этом половина всего объема нарушений (813,5 млрд руб.) связана с ошибками при ведении бухгалтерского учета и бюджетной отчетности. Более 2 тыс. нарушений (на 599 млрд руб.) допущено при формировании и исполнении бюджетов; 2,3 тыс. (на 118,7 млрд руб.) – при госзакупках. По словам главы ведомства Т. Голиковой, причины нарушений в основном связаны с несовершенством законодательства и недостаточной компетенцией и безответственностью чиновников, распоряжающихся бюджетными средствами. Объем нарушений, несущих прямые потери бюджету, по данным КСП РФ, снизился относительно 2016 г. Речь идет о растратах, оплате невыполненных госконтрактов, непредъявлении пеней и неустоек недобросовестным подрядчикам, нецелевом использовании средств и неполном учете объектов, на которые начисляются имущественные налоги. В результате контрольной деятельности Счетной палаты в отчетном периоде в бюджетную систему вернулись 18,8 млрд руб., но по основной части нарушений возврат в принципе невозможен.

**Источник:** Счетная палата обнаружила нарушения на 1,9 триллиона рублей // Российская газета № 7460 (294). URL: <https://rg.ru/2017/12/26/schetnaia-palata-vyivavila-narusheniia-na-19-trilliona-rublej-v-2017-godu.html> (дата обращения: 21.08.2018).

# Российская система госзакупок: закон меняется, проблемы остаются<sup>1</sup>

**А.А. ЯКОВЛЕВ**, кандидат экономических наук, Институт анализа предприятий и рынков, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». E-mail: ayakovlev@hse.ru

**А.В. ТКАЧЕНКО**, кандидат физико-математических наук, Департамент прикладной экономики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». E-mail: tkachenko\_av@hse.ru

**О.Н. БАЛАЕВА**, кандидат экономических наук, Школа бизнеса и делового администрирования, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». E-mail: obalaeva@hse.ru

**Ю.Д. РОДИОНОВА**, Институт анализа предприятий и рынков, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва. E-mail: yrodionova@hse.ru

В статье рассматриваются проблемы российской системы госзакупок на основе анализа оценок, полученных в ходе массового опроса заказчиков и поставщиков. Показано, что, несмотря на существенное изменение законодательства, большая часть проблем, характерных для национальной системы госзакупок, включая ценовой демпинг, коллизии в регулировании, низкий уровень конкуренции на торгах, остаются неизменными. Оценивание этих проблем респондентами рассматривалось с учетом их опыта работы и других факторов. Авторы приходят к выводу, что одной из причин отсутствия позитивных сдвигов в восприятии регулирования закупок непосредственными участниками является тот факт, что изменения в законодательстве о госзакупках были направлены на учет интересов ведомств и не принимали во внимание запросы участников закупочного процесса. На этой основе в работе сформулированы предложения по проведению регулярного мониторинга мнений и оценок рядовых заказчиков и поставщиков.

*Ключевые слова:* государственные закупки, проблемы регулирования госзакупок, поставщик, госзаказчик

Государственные закупки – важная составляющая экономики как развитых, так и развивающихся стран [European Commission, 2008; Dlamini and Ambe, 2012]. В России в 2016 г. общий объем государственных закупок достиг 5,4 трлн руб.<sup>2</sup> (6,3% ВВП страны). При этом госзакупки наряду с их основной функцией

---

<sup>1</sup> Работа подготовлена в рамках проекта «Эффективные государственные закупки: стимулы и барьеры», поддержанного Программой фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2017 г. Авторы выражают благодарность за помощь в подготовке анкеты С. Б. Дашкову, за содействие в проведении опроса – И. В. Бегтину, а также представителям организаций-госзаказчиков и поставщиков, принявших участие в проведении опроса.

<sup>2</sup> По данным Единой информационной системы в сфере закупок за 2016 г., URL: [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)

удовлетворения государственных нужд играют роль одного из важнейших инструментов стимулирования спроса, развития малого и среднего бизнеса, внедрения инноваций. Это особенно актуально для экономик с высокой долей государственного участия. Эффективное осуществление госзакупок в России рассматривается как важнейшая управленческая задача. Однако несмотря на все меры по совершенствованию системы госзакупок в последние годы (включая радикальное изменение законодательства в 2005 и 2013 гг.), претензии к ней продолжают звучать со всех сторон, и нет оснований говорить о повышении эффективности ее регулирования.

По нашему мнению, препятствует этому то, что все новации в законодательстве о закупках рождаются в недрах ведомств-регуляторов в лице Федеральной антимонопольной службы, Минэкономразвития и Министерства финансов, с одной стороны, и главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС), с другой, а нужды и запросы непосредственных участников закупочного процесса не находят в них должного отражения. Одна из причин сложившейся ситуации – отсутствие механизмов выявления оценок и мнений рядовых заказчиков и поставщиков о состоянии системы закупок и проблемах в ее развитии. Характерно, что дискуссии о функционировании системы госзакупок в России по-прежнему ведутся преимущественно с использованием агрегированных статистических данных, либо на примерах отдельных «кейсов» со ссылками на конкретных участников закупочного процесса.

В своем исследовании мы попытались восполнить этот пробел. Опираясь на результаты массового онлайн-опроса представителей госзаказчиков и поставщиков, проведенного в 2017 г. впервые в российской практике, мы проанализировали основные проблемы регулирования госзакупок в РФ до и после принятия закона о контрактной системе, а также рассмотрели ряд специальных вопросов, включая издержки участников и оценку эффективности мер по поддержке малого и среднего бизнеса и отечественных производителей через механизм госзакупок. Сравнение оценок заказчиков и поставщиков позволило избежать смещений, характерных для каждой из категорий участников закупочного процесса, и дало возможность сформировать более полную картину текущего состояния и основных проблем развития системы госзакупок в РФ.

## Предыстория

В рамках оценки эффективности закупок в конечном счете речь идет об оптимизации соотношения цены и качества исполнения контракта. Решению этой задачи должен был служить федеральный закон № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», принятый в 2005 г. (далее 94-ФЗ). Документ был нацелен в первую очередь на борьбу с коррупцией, обеспечение прозрачности закупок и создание условий для конкуренции при отборе поставщиков. Инструментом достижения этих целей стала жесткая и очень детальная регламентация процедур размещения госзаказа с акцентом на отбор поставщиков по критерию наименьшей цены. Повышению конкуренции в ходе торгов должно было способствовать активное внедрение электронных аукционов.

Инициаторы реформы аргументировали ее необходимость не только государственными интересами по повышению прозрачности и эффективности расходования бюджетных средств в ходе закупок, но и интересами поставщиков, получавшими недискриминационный доступ к торгам. Однако для заказчиков применение норм 94-ФЗ оборачивалось разного рода проблемами, анализу которых был посвящен целый ряд исследований [см., например, Рожков, Балаева, 2009; Вольчик, 2011; Мельников, 2008; Мельников 2011, 2012].

Так, фокус регулятора (в лице Федеральной антимонопольной службы – ФАС) на снижение цены в ходе торгов как главный критерий оценки эффективности закупок создавал стимулы к завышению заказчиками начальных цен контрактов и нередко приводил к тому, что госконтракты доставались поставщикам, предлагавшим худшее качество при минимальных ценах. К недостаткам 94-ФЗ относили также тот факт, что жесткому регулированию и контролю подвергался лишь этап осуществления самой процедуры закупки. В итоге коррупция переместилась на другие стадии закупочного цикла – планирование заказа и его исполнение [Яковлев и др., 2010]. Ярким проявлением неэффективности регулирования госзакупок стал скандал с «золотыми томографами», когда проверка, инициированная Контрольным управлением Президента РФ после статьи

в «Новой газете»<sup>3</sup>, выявила многочисленные факты закупок дорогостоящего медицинского оборудования по ценам в 2–3 раза выше цен производителей.

Реакцией на эти проблемы стала разработка федерального закона № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который вступил в силу с 1 января 2014 г. (далее 44-ФЗ). Его принципиальное отличие от 94-ФЗ заключалось в том, что сферой нормативного регулирования стал весь закупочный цикл – от планирования закупки до контроля исполнения контракта. Были введены дополнительные способы размещения заказа, дающие заказчику возможность использовать при оценке заявок квалификационные и репутационные характеристики поставщика, и ряд других мер, обеспечивающих большую гибкость системы госзакупок.

Отметим, что в новом законодательстве была сделана попытка учета интересов не только поставщиков, но и заказчиков. Однако интересы и тех и других в процессе разработки и принятия закона представляли государственные ведомства. От имени поставщиков выступал ФАС, а заказчиков – распорядители бюджетных средств: Минздравсоцразвития, Минпромторг, Минобрнауки, Минкультуры, а также региональные администрации. В результате возник своего рода «бюрократический компромисс», когда ФАС как регулятор одобрил расширение спектра используемых инструментов при условии детальной регламентации и фактической унификации их применения, а ведомства-заказчики приняли этот формализованный подход, переложив всю ответственность за проводимые закупки (включая издержки по соблюдению новых требований) на подведомственные бюджетные организации.

Косвенным подтверждением сказанного может служить показательное разрастание объема базовых нормативных актов, регулирующих госзакупки. Если в первоначальной версии 94-ФЗ занимал всего 59 страниц, то к концу 2013 г. он разросся до 195 страниц, а пришедший ему на смену 44-ФЗ включал уже 230 страниц (по состоянию на май 2018 г.).

Такая логика разрастания регулирования согласуется с теорией «оппортунизма третьей стороны» (Moszoro and Spiller 2012;

---

<sup>3</sup> Понов А. Эффективный менеджер в белом // Новая газета. 2010. № 54. 24 мая. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2010/05/24/3251-effektivnyy-menedzher-v-belom>

Moszoro et al, 2016) – когда высокопоставленные чиновники защищаются от возможных обвинений в неэффективных действиях со стороны СМИ или политических оппонентов путем принятия законодательства, детально регламентирующего каждый их шаг. При этом издержки соблюдения подобного «жесткого» регулирования перекладываются на общество, а точнее – на сотни тысяч мелких и средних заказчиков и поставщиков<sup>4</sup>.

Возможно, из-за того, что у «рядовых» участников процесса закупок нет адекватных представителей их коллективных интересов, волнующим их проблемам не уделяется должного внимания в исследованиях по тематике госзакупок. Так, среди публикаций российских авторов можно выделить работы, посвященные наличию сговора между поставщиками и низкой конкуренции в госзакупках [Бальсевич, Подколзина, 2014; Островная, Подколзина, 2014], информационной прозрачности и ее влиянию на ценообразование [Бальсевич и др., 2012], а также коррупции в системе закупок [Ostrovnaya, Podkolzina, 2015; Mironov, Zhuravskaya, 2016]. Эти исследования, как правило, опираются на результаты анализа больших массивов открытых данных, что дает возможности для применения эконометрических методов. В то же время такие исследования, как правило, не раскрывают внутренние проблемы функционирования системы закупок, с которыми сталкиваются ее непосредственные участники.

Основным инструментом выявления внутренних проблем тех или иных систем традиционно являются опросы их участников. Однако применительно к сфере закупок можно отметить лишь единичные работы, опирающиеся на результаты подобных опросов. Так, в 2009 г. в анкету второго раунда мониторинга

---

<sup>4</sup> Любопытным исключением из этого правила в российских условиях можно считать ФЗ от 18 июля 2011 г. № 223 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», регламентирующий закупки госкорпораций, госкомпаний и автономных учреждений. По состоянию на май 2018 г. текст этого закона включал лишь 38 страниц. Вероятно, это во многом объясняется тем, что в разработке законопроекта непосредственное участие принимали госкорпорации и крупные госкомпании, которые стремились к тому, чтобы регламентация закупок не препятствовала осуществлению их основной деятельности. В результате ФЗ-223 оставил процедурные вопросы осуществления закупок на усмотрение заказчиков, которые должны прописать их в собственных положениях о закупках. Думаем, что такой подход обеспечивает гораздо большую гибкость регулирования, давая возможность организациям-заказчикам учесть специфику своей отрасли и вида деятельности.

конкурентоспособности обрабатывающей промышленности, проводившегося ГУ-ВШЭ по заказу Минэкономразвития, наряду со стандартными вопросами об участии фирм в поставках по госзаказам и о распространенности «откатов» в системе госзакупок был включен вопрос об оценке предприятиями-поставщиками общих последствий реформы госзакупок 2005 г. Результаты опроса 957 предприятий показали наличие высоких издержек участия в торгах для фирм-поставщиков при отсутствии существенных успехов в борьбе с коррупцией в рамках применения 94-ФЗ [Яковлев и др., 2010].

С 2014 г. в рамках подготовки ежегодного национального доклада «О системе закупок в Российской Федерации»<sup>5</sup> проводятся социологические обследования различных групп участников госзакупок. В частности, в 2017 г. был проведен опрос около 100 представителей заказчика по актуальным проблемам становления контрактной системы. Полученные результаты свидетельствовали о недовольстве заказчиков институтом планирования закупок, ухудшении оценок качества работы Единой информационной системы в сфере закупок, обострении проблемы ценового демпинга<sup>6</sup>.

Сказанное относится и к зарубежным публикациям. Уникальным примером эмпирического исследования системы госзакупок, учитывающим позиции разных его участников, является масштабный проект PwC, подготовленный на основе данных опроса 5500 государственных заказчиков и 1800 поставщиков. Его результаты были отражены в докладе, подготовленном для Европейской комиссии в 2011 г. [Public procurement., 2011]. Однако для анализа влияния директив Еврокомиссии на эффективность госзакупок в странах Евросоюза эксперты PwC оценивали только уровень конкуренции закупочных процедур и издержки на их осуществление заказчика и компаний-поставщиков.

В данной работе мы приводим результаты первого в российской практике масштабного исследования проблем регулирования госзакупок с позиции их непосредственных участников – госзаказчиков и поставщиков. При этом мы использовали подходы, примененные в исследовании PwC, но распространили их на более широкий круг аспектов функционирования системы госзакупок.

<sup>5</sup> Официальный сайт проекта. URL: <https://fcs.hse.ru/>

<sup>6</sup> По данным Единой информационной системы в сфере закупок за 2016 г. URL: [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)

## Методология и база исследования

В нашем исследовании мы опирались на результаты массового онлайн-опроса представителей заказчиков и поставщиков, проведенного в 2017 г. Основной целью анкетирования было выявление проблем российской системы регулирования госзакупок с позиций госзаказчиков и поставщиков в рамках 44-ФЗ, и в сопоставлении с условиями функционирования в рамках 94-ФЗ.

По сравнению с привычными техниками опроса, онлайн-методы обеспечивают гораздо больший объем выборки и широту охвата респондентов, позволяют добиться существенной экономии времени и ресурсов, дают возможность оперативного реагирования, контроля процесса обработки данных и последующей коммуникации с респондентами [Zhang, 2000; Онлайн исследование..., 2010]. Однако такой метод исследований обладает и рядом недостатков, включая смещение выборки в пользу респондентов, имеющих доступ к Интернету, ограничения на длину анкеты, сложности корректировки полученных результатов, а также риски неверной интерпретации вопросов респондентами.

При подготовке исследования мы постарались по возможности нивелировать указанные недостатки. Анкеты формировались с учетом предыдущего опыта подготовки подобных опросов, в двух разных вариантах – для заказчиков и поставщиков, все блоки анкеты обсуждались и согласовывались с экспертами-практиками в области госзакупок, также было проведено пилотирование анкет с привлечением специалистов по закупкам. Анкеты были составлены таким образом, чтобы их заполнение занимало не более 20 минут. Дополнительно в рассылку респондентам включались сопроводительные письма, разъясняющие цели исследования.

Обе анкеты состояли из нескольких логических блоков. В первом предлагалось оценить основные проблемы в сфере госзакупок, во втором – долю заказчиков, ориентированных на заключение контрактов с заранее определенными поставщиками и причины выбора данной стратегии. Третий блок включал в себя вопросы по оценке регулирования госзакупок, политики поддержки субъектов малого предпринимательства (СМП) и отечественных производителей. Четвертый был посвящен издержкам администрирования закупок.

Для генерации выборки респондентов с официального сайта ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)) были собраны данные об электронных адресах участников госзакупок, действующих в соответствии

с 44-ФЗ. Для заказчиков были собраны электронные адреса всех ответственных лиц, указанных в извещениях о закупках в период с января 2014 г. по март 2016 г. Для опроса поставщиков адреса электронной почты были взяты из карточек контракта за тот же период. Для того чтобы повысить качество выборки и исключить респондентов с незначительным опытом работы в системе госзакупок, из общего массива контактов были отобраны только те, которые указывались не менее 10 раз за изучаемый период, что означало смещение выборки в пользу более опытных респондентов.

Таким образом была сформирована база из примерно 175 тыс. заказчиков и 346 тыс. поставщиков. Рассылка анкет по этой базе была проведена в январе 2017 г. В рамках электронных опросов низкая доля ответивших традиционно компенсируется масштабами начальной выборки. По итогам нашего опроса были получены 1251 корректно заполненная анкета от госзаказчиков и 721 – от поставщиков.

Характеризуя особенности выборки, отметим, что среди поставщиков, принявших участие в опросе, доминировали частные российские фирмы. В отличие от обследований НИУ ВШЭ предприятий-поставщиков 2005–2009 гг., наша выборка была смещена в сторону предприятий с численностью сотрудников до 20 человек (69% респондентов). При этом представители предприятий с общим числом сотрудников более 250 человек составили лишь 3% ответивших на вопросы анкеты. У половины опрошенных предприятий объемы поставок по госзаказам не превышали 1 млн руб. в год. Промышленные предприятия в выборке составили 8%, на представителей строительного сектора пришлось 27%, торговли – 24%.

Среди госзаказчиков, принявших участие в опросе, более половины (59%) респондентов являлись заказчиками муниципального уровня, 24% – регионального и 17% – федерального<sup>7</sup>. При этом численно преобладали небольшие организации – так, практически половина опрошенных организаций-заказчиков (45%) насчитывает до 50 сотрудников и только 7% – 501 и более сотрудников.

Значительная доля опрошенных заказчиков (58%) и поставщиков (41%) имели опыт работы не только по 44-ФЗ, но и по 94-ФЗ, что дало нам возможность оценить изменения

---

<sup>7</sup> Официальный сайт проекта. URL: <https://fcs.hse.ru/>

в регулировании закупок с их точки зрения. Медианный стаж работы с государственными/муниципальными контрактами у респондентов-заказчиков составил четыре года, а у респондентов-поставщиков – пять лет. В качестве персональных характеристик участников опроса можно отметить, что на стороне поставщиков мужчины составляли более 60% респондентов, а на стороне заказчиков – менее 30%.

## Результаты исследования

С учетом предшествующих обсуждений с экспертами-практиками респондентам был предложен список из 18 проблемных ситуаций, возникающих в ходе закупок в рамках 44-ФЗ с просьбой оценить частоту их возникновения в 2014–2016 гг. В таблице 1 представлены наиболее часто встречающиеся проблемы, которые названы таковыми не менее 20% заказчиков и поставщиков.

Таблица 1. Наиболее часто упоминаемые проблемы осуществления закупок в рамках 44-ФЗ, (ответы «часто»), % от числа ответивших

| Поставщики   |    | Заказчики  |    |
|--|----|--|----|
| Ценовой демпинг  | 60 | Наличие коллизий в законодательстве, регулирующем госзакупки | 49 |
| Наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком   | 38 | Отсутствие или низкий уровень конкуренции на торгах          | 39 |
| Затягивание сроков оплаты                                    | 35 | Нарушение сроков поступления бюджетного финансирования       | 29 |
| Нарушение сроков поступления бюджетного финансирования       | 32 | Расширительное толкование норм закона со стороны ФАС         | 29 |
| Наличие коллизий в законодательстве, регулирующем госзакупки | 27 | Ценовой демпинг  | 23 |
| Сговор поставщиков между собой                               | 25 | Необоснованные жалобы поставщиков                            | 21 |

Особенности сформированной системы регулирования госзакупок в РФ во многом обусловили и различия в наборах «топовых» проблем для разных участников процесса закупок. 60% поставщиков наиболее значимой проблемой назвали ценовой демпинг (см. таблицу 1). В этой связи стоит напомнить, что наша выборка была смещена в сторону более опытных поставщиков, достаточно хорошо интегрированных в систему госзакупок. Мы можем предположить, что такие поставщики, выступающие как «инсайдеры» системы госзакупок, рассматривают других, «разовых», поставщиков как неких «аутсайдеров», использующих

ценовую конкуренцию для того, чтобы отнять «кусочек хлеба» у добросовестных фирм.

Госзаказчики, которые в гораздо большей степени, чем поставщики, несут «бремя» соблюдения многочисленных процедурных требований, сильнее всего (около 50% ответов «часто») озабочены наличием коллизий в законодательстве, регулирующем госзакупки. Поставщиков эта проблема тоже волнует, хотя и стоит лишь на пятом месте по значимости.

О перегруженности российского законодательства о госзакупках также свидетельствует тот факт, что около 30% госзаказчиков отметили как часто встречающуюся проблему расширительного толкования норм закона со стороны ФАС. В этой связи неудивительно, что более 40% госзаказчиков считает избыточным действующее регулирование для «недорогих» контрактов (до 500 тыс. руб.), а около 30% – и для закупок объемом свыше 500 тыс. руб. (рис. 1).

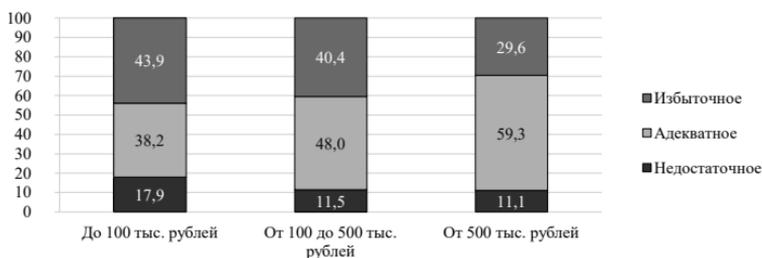


Рис. 1. Оценка заказчиками регулирования по 44-ФЗ закупок различного объема, % от числа ответивших

Поставщики разделяют это мнение применительно к мелким контрактам на суммы до 100 тыс. руб., но не поддерживают госзаказчиков в части ослабления регулирования крупных закупок. Для контрактов свыше 500 тыс. руб. 24% поставщиков оценили действующее регулирование как недостаточное, и лишь 19% сочли его избыточным (рис. 2).

Второй по значимости проблемой контрактной системы поставщики назвали наличие «неформальных связей между заказчиком и поставщиком», а заказчики – отсутствие конкуренции на торгах, что говорит о недостаточной эффективности системы регулирования госзакупок и невыполнении одной из ее основных целей. Таким образом, наборы проблем, названных разными группами респондентов, во многом пересекаются, хотя

актуальность каждой из них заказчики и поставщики оценивают по-разному. В целом поставщики несколько чаще жалуются на возникновение проблем в ходе осуществления закупок в рамках 44-ФЗ, чем заказчики.

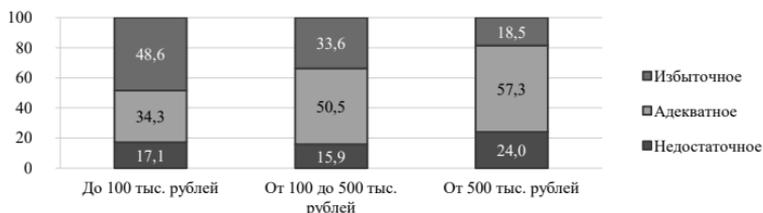


Рис. 2. Оценка поставщиками регулирования по 44-ФЗ закупок различного объема, % от числа ответивших

Рассмотрим представленный в таблице 1 «топовый» перечень проблем с точки зрения их потенциальных «адресатов». Для заказчиков главным адресатом является регулятор (на первом месте – «наличие коллизий в законодательстве...», на четвертом – «расширительное толкование норм закона со стороны ФАС»), поставщики, практикующие «ценовой демпинг» и «необоснованные жалобы», находятся лишь в конце списка. А вот адресат второй по значимости проблемы – «отсутствие или низкий уровень конкуренции на торгах» – неоднозначен. Возможно, проблема возникает из-за низкой активности поставщиков, а, может быть, сам заказчик сформировал недостаточно привлекательную заявку. Кроме того, проблема может быть адресована и регулятору, который создает условия для такого поведения заказчиков и поставщиков. Третьим по значимости «адресатом» для госзаказчиков являются их собственные ведомства или вышестоящие организации, допускающие «нарушение сроков поступления бюджетного финансирования».

Для поставщиков на первом месте в качестве адресата основной проблемы оказываются отнюдь не заказчики, как это можно было бы предположить, а другие поставщики (проблемы «ценовой демпинг», «сговор поставщиков» и частично – «наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком»). Вторым по значимости адресатом, согласно опросу, являются заказчики, практикующие неформальные связи с конкурентами и допускающие «затягивание сроков оплаты». Регулятор как источник «коллизий в законодательстве» находится в конце списка.

## Отраслевые особенности процесса госзакупок

Предсказуемые результаты были получены по итогам анализа проблем поставщиков в отраслевом разрезе. Так, поставщики из сферы строительства в четыре раза чаще, чем представители торговли, отмечали возникновение проблем с нарушениями сроков поставки (24% по сравнению с 6%), в три раза чаще – с затягиванием сроков приемки работ или подписания актов (27% по сравнению с 9%) и в 2,5 раза – с судебными разбирательствами с заказчиками и контролирующими органами (7% по сравнению с 3%).

Такой расклад во многом соотносится с положениями институциональной экономической теории, различающей инспекционные, экспериментальные и доверительные блага в соответствии с возможностями оценки их качества [Nelson, 1970; Darby, Karni, 1973]. Качественные характеристики первой группы можно установить до заключения контракта и проверить в момент поставки, второй – проверить только в ходе эксплуатации, третьей – зачастую не могут быть установлены заказчиком даже в процессе эксплуатации. Отсюда – и особенности проведения закупок и исполнения контрактов с участием строительных компаний. Большинство предоставляемых ими работ и услуг относятся ко второй и третьей категориям благ. Поэтому заказчику сложно в полной мере отразить все необходимые параметры качества при заключении контракта, что приводит к спорам на стадии приемки работ.

Промышленные предприятия, принявшие участие в опросе, реже сталкивались с различного рода конфликтами и судебными разбирательствами, чем предприятия строительства и торговли. Это также можно объяснить, апеллируя к специфике производимых ими благ. Промышленность имеет дело, как правило, с инспекционными благами, качество которых четко определяется при заказе и легко проверяется в момент поставки [Nelson, 1970; Darby, Karni, 1973]. Отсюда – меньше поводов для споров и различного рода разбирательств. Кроме того, предприятия промышленности, в отличие от предприятий торговли, которые тоже поставляют инспекционные блага, не являются посредниками.

Среди респондентов-поставщиков представителей торговли оказалось в три раза больше, чем промышленников. Очевидно, что многие промышленные предприятия предпочитают «не связываться» с госзаказом, участие в котором обременено неизбежными

транзакционными издержками [Яковлев и др., 2016], а передать свою продукцию посреднику – особенно, когда речь идет о мелких контрактах. Этот посредник и будет нести издержки по участию в закупочных процедурах и реализации контракта.

При общем невысоком уровне конкуренции можно отметить, что в строительстве и торговле, по мнению наших респондентов, она несколько выше, чем в промышленности (таблица 2).

**Таблица 2. Частота возникновения у респондентов-поставщиков проблемы «отсутствие или низкий уровень конкуренции на торгах», % от числа ответивших**

| Показатель     | Часто | Иногда | Редко | Никогда |
|----------------|-------|--------|-------|---------|
| Строительство  | 10    | 17     | 50    | 23      |
| Торговля       | 11    | 21     | 52    | 16      |
| Промышленность | 21    | 23     | 35    | 21      |
| Иное           | 16    | 22     | 43    | 19      |

Проблема ценового демпинга поставщиков из сферы торговли волнует в гораздо меньшей степени (46%), чем представителей промышленности (72%) или строительства (63%). Предприятия промышленности в меньшей степени (23%) сталкиваются с проблемой задержки бюджетного финансирования, чем представители других отраслей (примерно 33%). По остальным характерным для заказчиков проблемам значимых отраслевых различий не наблюдалось.

### **Сравнение практики реализации 94-ФЗ и 44-ФЗ**

Проведенный анализ показал, что респонденты, имеющие опыт работы по 94-ФЗ, в целом хуже оценивали основные параметры существующей системы регулирования, чем те, опыт работы которых ограничен лишь рамками 44-ФЗ. Так, более опытные госзаказчики в два раза чаще упоминают такие проблемные ситуации, как сговор поставщиков (20% против 10%) и ценовой демпинг (27% против 17%), а более опытные поставщики – нарушение сроков поставки (19% против 10%).

Помимо частоты возникновения предложенных проблемных ситуаций, мы попросили респондентов оценить динамику данного показателя по сравнению с регулированием по 94-ФЗ. Более половины опрошенных посчитали, что частота возникновения многих проблемных ситуаций в целом почти не изменилась. Однако коллизии в законодательстве, по мнению 53% заказчиков, сейчас

встречаются чаще, чем раньше. Также заказчики отмечают более частое (по сравнению с 94-ФЗ) возникновение проблем низкого уровня конкуренции на торгах, необоснованных жалоб поставщиков, поставки некачественных товаров/работ/услуг, а также расторжения контракта. Поставщики же чаще стали сталкиваться с неформальными связями заказчиков и поставщиков и затягиванием сроков оплаты.

В анкету для поставщиков дополнительно был включен вопрос о частоте возникновения факторов, ограничивающих доступ к государственным контрактам (результаты см. в таблице 3). Наиболее значимыми препятствиями поставщики считают «затачивание» технического задания под конкретных поставщиков, низкую вероятность получения контракта и установление завышенных или необоснованных требований о подтверждении качественных характеристик товара<sup>8</sup>.

**Таблица 3. Наиболее часто упоминаемые ограничивающие факторы в условиях 44-ФЗ (2014–2016 гг.), (ответы «часто»), % от числа ответивших поставщиков**

| Ограничивающий фактор  | %  |
|--|----|
| «Затачивание» технического задания под конкретных поставщиков, установление специфических требований   | 60 |
| Низкая вероятность получения контракта   | 51 |
| Установление завышенных/необоснованных требований о подтверждении качественных характеристик товара (паспорта, сертификата соответствия, сертификата менеджмента качества) | 40 |
| Необъективность заказчика в оценке заявки  | 38 |
| Установление нереалистичных сроков на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг   | 37 |
| Высокие издержки участия, высокие административные барьеры   | 36 |

На основании детального анализа ответов поставщиков мы выявили определенную закономерность: поставщики, более склонные к выбору ответов «часто» на предложенные нами ограничивающие факторы, демонстрируют и более яркие негативные реакции на другие вопросы анкеты. Так, они чаще своих коллег жаловались в ФАС, инициировали переговоры в связи с дополнительными (изначально не предусмотренными) требованиями заказчика в процессе исполнения контракта, а также обращались в суд.

<sup>8</sup> В таблицу вошли шесть ограничивающих факторов из 15 предложенных, получивших более 35% ответов «часто» среди респондентов-поставщиков.

Проведенный опрос также позволил оценить, насколько изменилась частота возникновения перечисленных в таблице 3 ограничений по сравнению с регулированием по 94-ФЗ. К сожалению, подавляющее число респондентов отметили, что с введением контрактной системы почти по всем пунктам частота возникновения проблем не изменилась либо увеличилась. Однако есть и положительные тенденции. В условиях 44-ФЗ поставщики стали реже сталкиваться с некорректной работой официального сайта и торговых электронных площадок, отказом под надуманными предложениями в приеме банковской гарантии в обеспечение исполнения контракта и запретами на привлечение третьих лиц к исполнению договора.

Что касается наиболее часто упоминаемой проблемы («затягивание» технического задания под конкретных поставщиков), она при контрактной системе остается такой же актуальной, как и в условиях действия 94-ФЗ [Рожков, Балаева, 2009]. Во многом это связано с желанием заказчиков обеспечить качественное и гарантированное выполнение контракта за счет привлечения проверенного поставщика, хотя, понятно, что и коррупционную составляющую нельзя исключить.

Во втором блоке вопросов анкеты мы попросили респондентов оценить долю заказчиков, заведомо ориентированную на заключение контрактов с заранее определенными ими поставщиками. В результате было выявлено, что, несмотря на все попытки пресечения данной практики в рамках действующего регулирования, описанная модель взаимодействия сохраняется и признается массовой респондентами с обеих сторон. Так, по мнению поставщиков, средняя доля заказчиков, следовавшая указанной стратегии в 2014–2016 гг., составила 53%, а по оценке самих заказчиков – 40% (при этом почти четверть заказчиков уклонилась от ответа на данный вопрос).

Сравнивая распространенность проблемы в существующей контрактной системе с опытом работы по ФЗ-94, более 40% респондентов, имевших опыт работы по 94-ФЗ, посчитали, что ничего принципиально не изменилось, однако у поставщиков и заказчиков заметно различается соотношение тех, кто отметил снижение и рост распространенности данной стратегии. Так, 28% поставщиков признали расширение такой практики, тогда как 16% говорили о ее сокращении. Для заказчиков – это 12% против 18%.

Названные респондентами наиболее распространенные причины выбора госзаказчиками стратегии заключения контрактов с заранее определенными поставщиками представлены в таблице 4. Среди ответов и заказчиков, и поставщиков преобладает «стремление обеспечить гарантированное исполнение контракта и качественную поставку товаров/работ/услуг». Очевидно, что и те, и другие считают, что иным способом решить эту задачу в рамках действующего регулирования невозможно. Примечательно, что 50% поставщиков в этом вопросе солидарны с заказчиками, хотя, казалось бы, им должно быть невыгодно такое ограничение конкуренции. На наш взгляд, это можно объяснить тем, что в нашу выборку попали опытные поставщики, на регулярной основе работающие с системой госзаказа. Они не меньше, чем заказчики, заинтересованы в качественном выполнении контракта, поскольку дорожат своей репутацией, и в ряде случаев сами являются этими «заранее определенными поставщиками».

**Таблица 4. Причины выбора государственными заказчиками стратегии заключения контрактов с заранее определенными поставщиками, % от числа ответивших<sup>9</sup>**

| Причина   | Поставщики | Заказчики |
|---|------------|-----------|
| Стремление обеспечить гарантированное исполнение контракта  | 50         | 80        |
| Стремление обеспечить качественную поставку товаров/работ/услуг                                   | 47         | 80        |
| Отсутствие конкуренции со стороны других добросовестных поставщиков требуемых товаров/работ/услуг | 13         | 26        |
| Стремление избежать ценового демпинга   | 19         | 10        |
| Указания/рекомендации вышестоящих органов   | 24         | 14        |
| Неформальные связи с поставщиками   | 61         | 9         |
| Несовершенство установленных подходов к требованиям, критериям, оценке заявок                     | 20         | 17        |
| Вариант «другое»  | 11         | 3         |

В то же время свыше 60% поставщиков (главным образом – из числа малых фирм, до 50 сотрудников) как наиболее значимую причину выбора такой стратегии отметили «наличие неформальных связей» (для сравнения, среди заказчиков данный вариант ответа выбрали только 8% респондентов). При этом более крупные предприятия выбирали «стремление обеспечить

<sup>9</sup> В данном вопросе респондентам было предложено выбрать три наиболее значимые причины из предложенных.

качественную поставку» и «стремление обеспечить гарантированное исполнение контракта».

Помимо предложенных в анкете вариантов ответа на вопрос о причинах заключения госзаказчиками контрактов с заранее определенными поставщиками, респонденты дополнительно обозначили такие причины, как проблема коррупции, извлечение собственной выгоды, стремление заказчиков избежать возникновения посредников в цепочке поставки, возможных технических, моральных и финансовых проблем от неизвестного поставщика, а также страх перед переменами.

### **Об эффективности поддержки малого бизнеса**

В рамках опроса респондентам было предложено оценить степень эффективности используемых в системе госзакупок преференций, реализуемых с целью поддержки субъектов малого предпринимательства (СМП) и отечественных производителей. Большинство заказчиков и поставщиков оценили государственную политику поддержки СМП как неэффективную или «скорее неэффективную» (54% заказчиков и 54% поставщиков), а политику поддержки отечественных производителей как эффективную или «скорее эффективную» (54% и 53%).

При этом для своих организаций заказчики посчитали обе эти политики бесполезными или скорее бесполезными. Такие варианты относительно политики поддержки СМП выбрали 65%, а для политики поддержки отечественных производителей – 61% заказчиков.

Большинство же поставщиков склонны видеть для своих компаний определенный положительный эффект от таких мер поддержки – 58% из них оценили политику поддержку СМП как «полезную» или «скорее полезную», 52% отозвались положительно о политике поддержки отечественных производителей.

Примечательно, что те поставщики, которые невысоко оценили политику поддержки СМП и отечественных производителей, в среднем вдвое чаще жаловались на отсутствие или низкий уровень конкуренции на торгах, на непрозрачность или недоступность информации о госзакупках, наличие законодательных коллизий, конфликта интересов между сторонами контракта и расширительное толкование норм закона со стороны ФАС. Представляется, что этот феномен во многом объясняется субъективными причинами. Вероятно, определенному типу респондентов психологически легче оправдать свои проблемы и неудачи действиями других игроков, а не собственными ошибками. Возможно также, что эти респонденты таким образом проявляют свое общее недовольство российской системой госзакупок в целом.

Если взглянуть на оценку мер поддержки СМП и отечественного производителя в отраслевом разрезе, окажется, что промышленные предприятия (которые должны быть их главными бенефициарами) оценивают их эффективность гораздо хуже других поставщиков. Так, 66% из них оценили как «неэффективную» или «скорее неэффективную» политику поддержки СМП, а 51% – политику поддержки отечественных производителей. Предприятия строительства и торговли дали соответственно 53% и 51% негативных ответов относительно поддержки СМП и 49% и 48% относительно поддержки отечественных производителей.

### **О способах улаживания конфликтов**

Для ответа на вопрос об использовании поставщиками способов урегулирования споров и конфликтов с госзаказчиками анкеты предлагали несколько вариантов: жалобы в ФАС, переговоры в связи с дополнительными (изначально не предусмотренными) требованиями заказчика в процессе исполнения контракта, а также обращения в суд.

Из 708 поставщиков, которые ответили на этот вопрос, 22% ни разу в своей практике не сталкивались ни с одной из предложенных ситуаций, 19% приходилось прибегать ко всем трем способам урегулирования споров, 16% пытались решить дело путем мирных переговоров, минуя формальные каналы (ФАС и суд), а 3%, наоборот, предпочли сразу обратиться в официальные инстанции. При этом была выявлена некоторая закономерность: те респонденты, которые использовали все три способа разрешения конфликтов, имеют более негативный взгляд на существующую систему госзакупок и чаще сталкивались с предложенными в ходе опроса проблемными ситуациями.

\*\*\*

Проведенный опрос позволил получить комплексную картину российской системы госзакупок, как ее видят непосредственные участники – госзаказчики и поставщики. Основной вывод по результатам опроса – изменение законодательства не привело к улучшению ситуации в российской системе регулирования госзакупок. Проблемы, характерные для 94–ФЗ, остаются актуальными в условиях действия 44–ФЗ, и их острота практически

не снизилась с переходом на новое регулирование. В частности, показателен тот факт, что респонденты, имеющие опыт работы по 94–ФЗ, в целом хуже оценивали основные параметры существующей системы регулирования, чем их коллеги, опыт которых ограничивается работой только по 44–ФЗ.

Перспективы совершенствования системы регулирования госзакупок, по нашему мнению, связаны с анализом и учетом запросов обычных заказчиков и поставщиков, мнение которых регулятор и законодатели сегодня, как правило, не слышат. Во многом это происходит потому, что у «рядовых» участников процесса закупок нет представителей их коллективных интересов – аналогичных, например, американскому National Institute for Public Procurement в США (<http://www.nigp.org>), членами которого являются свыше 3 тыс. учреждений и около 15 тыс. специалистов по закупкам.

Самоорганизация участников процесса закупок во многом зависит от наличия стимулов к коллективным действиям. Одним из таких стимулов могло бы стать создание ресурса/ресурсов для совместного пользования. Например, таких как систематический мониторинг мнений заказчиков и поставщиков. В качестве пилотной версии такого ресурса можно рассматривать, в частности, проведенное нами обследование. Первичной базой для такого мониторинга может выступать массив контактных данных, находящихся в Единой информационной системе госзакупок. Регулярные опросы заказчиков и поставщиков с использованием несложных анкет и предоставление ответившим респондентам кратких отчетов по итогам исследований позволили бы сформировать механизм обратной связи с рядовыми участниками процесса закупок. Полученные данные могли бы стать основой для выстраивания более адекватной запросам участников системы регулирования закупок.

## Литература

*Бальсевич А. А., Подколзина Е. А.* Причины и последствия низкой конкуренции в государственных закупках в России // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2014. Т. 18. № 4. С. 563–585.

*Бальсевич А. А., Пивоварова С. Г., Подколзина Е. А.* Региональные различия в относительных ценах государственных контрактов: роль информационной прозрачности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 97–111.

Вольчик В.В. Эволюция институциональной структуры размещения государственного заказа в России // Вопросы регулирования экономики. 2011. Т. 2. № 2. С. 56–67.

Мельников В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008. 220 с.

Мельников В.В. Все ли ладно с законодательством о размещении государственных и муниципальных заказов? // ЭКО. 2011. № 1. С. 170–178.

Мельников В.В. Электронные госзакупки: год спустя // ЭКО. 2012. № 5. С. 174–187.

Онлайн-исследования в России 2.0. / Сборник статей под ред. Пашкина А.В., Девятко И.Ф., Давыдова С.Г. М.: РИЦ «Северо-Восток», 2010.

Островная М.В., Подколзина Е.А. Снижение эффективности аукционов и борьба с ограничением конкуренции в государственных закупках // Вопросы экономики. 2014. № 11. С. 41–57.

Рожков М.А., Балаева О.Н. Проблемы госзакупочной деятельности в России: взгляд заказчика // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 62–73.

Яковлев А.А., Аллилуева О.Г., Кузнецова И.В., Шамрин А.Т., Юдкевич М.М., Якобсон Л.И. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 88–107.

Яковлев А.А., Балаева О.Н., Ткаченко А.В. Оценка издержек закупочной деятельности региональных госзаказчиков (на примере Калужской области) // ЭКО. 2016. № 1. С. 153–169.

Dlamini W. and Ambe I.M. The influence of public procurement policies on the implementation of procurement best practices in South African universities // Journal of Transport and Supply Chain Management. 2012. Vol. 6. № 1. P. 277–293.

European Commission. European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts. 2008.

Nelson Ph. Information and Consumer Behavior // Journal of Political Economy. 1970. Vol. 78. № 2. P. 311–329.

Darby M.R., Karni E. Free Competition and Optimal Amount of Fraud. Journal of Law and Economics. 1973. Vol. 16. № 1. P. 67–88.

Ostrovnaia M., Podkolzina E. Favoritism in public procurement auctions: model of endogenous entry / Department of Economics – University of Perugia (IT). Series ISSN2385–2275 «Working papers of the Department of Economics – University of Perugia (IT)». 2015. № 15.

Mironov M., Zhuravskaya E. Corruption in procurement and the political cycle in tunneling: Evidence from financial transactions data. American Economic Journal: Economic Policy. 2016. Vol. 8. № 2. P. 287–321.

Moszoro M., Spiller P., Stolorz S. Rigidity of Public Contracts. Journal of Empirical Legal Studies. 2016. September. Vol. 13, Issue 3. P. 396–427.

Moszoro M., Spiller P. Third-Party Opportunism and the Nature of Public Contracts. Working Paper 18636. National Bureau of Economic Research. 2012. Available at: <http://www.nber.org/papers/w18636> (accessed: 10.07.2018).

Pw C. Public procurement in Europe: cost and effectiveness. PricewaterhouseCoopers. A study on procurement regulation prepared for the European Commission. 2011.

Zhang Y. Using the Internet for Survey Research: A Case Study. *Journal of the American Society for Information Science*. 2000. № 51. P. 57–68.

Статья поступила 10.05.2018.

## Summary

*Yakovlev A.A., Institute for Industrial and Market Studies, National Research University Higher School of Economics, Tkachenko A.V., Department of Applied Economics, National Research University Higher School of Economics, Balaeva O.N., School of Business Administration, National Research University Higher School of Economics, Rodionova Yu.D., Institute for Industrial and Market Studies, National Research University Higher School of Economics, Moscow*

### **Russian System of Public Procurement: the Law is Changing, the Issues remain**

This article examines the problems of the Russian public procurement system based on the analysis of assessments from a mass survey of both customers and suppliers. It is shown that despite a significant change in legislation, most of the problems that were noted by researchers and practitioners 7–8 years ago remain including price dumping, regulatory collisions and low competition in public bids. The paper analyses the differences in assessments of these problems with respect to the respondents' experience and other factors. We also claim that one of the reasons for the lack of positive developments in the perception of procurement regulation is that the changes in the legislation were based on the interests of government agencies and did not take into account the needs and opinions of immediate participants of procurement process. On this basis we formulate proposals for conducting regular monitoring of opinions and assessments of ordinary customers and suppliers.

*Public procurement; problems of public procurement regulation; supplier; customer*

## References

Bal'sevich A.A., Podkolzina E.A. (2014). Prichiny i posledstviya nizkoy konkurentsii v gosudarstvennykh zakupkakh v Rossii. *Ekonomicheskiy zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. [HSE Economic Journal]. T. 18. No. 4. Pp. 563–585. (In Russ.)

Bal'sevich A.A., Pivovarova S.G., Podkolzina E.A. (2012). Regional'nye razlichiya v otноситel'nykh tsenakh gosudarstvennykh kontraktov: rol' informatsionnoy prozrachnosti. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. [Public Administration Issues]. No. 2. Pp. 97–111. (In Russ.)

Vol'chik V.V. (2011). Evolyutsiya institutsional'noy struktury razmeshcheniya gosudarstvennogo zakaza v Rossii. *Voprosy regulirovaniya ekonomiki*. [Journal of Economic Regulation]. T. 2. No. 2. Pp. 56–67. (In Russ.)

Mel'nikov V.V. (2008). Institutsional'naya transformatsiya mekhanizma gosudarstvennykh zakupok v postsovetsoy Rossii. Novosibirsk, NGTU Publ. 220 p. (In Russ.)

Mel'nikov V.V. (2011). Vse li ladno s zakonodatel'stvom o razmeshchenii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakazov? *ECO*. [ECO]. No. 1. Pp. 170–178. (In Russ.)

Mel'nikov V.V. (2012). Elektronnyye goszakupki: god spustya. ECO. [ECO]. No. 5. Pp. 174–187. (In Russ.)

Online-issledovaniya v Rossii 2.0. (2010). Sbornik statey pod red. Shashkina A. V., Devyatko I. F., Davydova S. G. Moscow, RITs «Severo-Vostok» Publ. (In Russ.)

Ostrovnyaya M. V., Podkolzina E. A. (2014). Snizhenie effektivnosti auktsionov i bor'ba s ogranicheniem konkurentsii v gosudarstvennykh zakupkakh. Voprosy ekonomiki. [Voprosy Ekonomiki]. No. 11. Pp. 41–57. (In Russ.)

Rozhkov M. A., Balaeva O. N. (2009). Problemy goszakupochnoy deyatel'nosti v Rossii: vzglyad zakazchika. Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie. No. 18. Pp. 62–73. (In Russ.)

Yakovlev A. A., Allilueva O. G., Kuznetsova I. V., Shamrin A. T., Yudkevich M. M., Yakobson L. I. (2010). Sistema goszakupok: na puti k novomu kachestvu. Voprosy ekonomiki. [Voprosy Ekonomiki]. No. 6. Pp. 88–107. (In Russ.)

Yakovlev A. A., Balaeva O. N., Tkachenko A. V. (2016). Otsenka izderzhok zakupochnoy deyatel'nosti regional'nykh goszakazchikov (na primere Kaluzhskoy oblasti). ECO. [ECO]. No. 1. Pp. 153–169. (In Russ.)

Dlamini W. and Ambe I. M. (2012). The influence of public procurement policies on the implementation of procurement best practices in South African universities. Journal of Transport and Supply Chain Management. Vol. 6. No. 1. P. 277–293.

European Commission. (2008). European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts.

Nelson Ph. (1970) Information and Consumer Behavior. Journal of Political Economy. Vol. 78. No. 2. Pp. 311–329.

Darby M. R., Karni E. (1973). Free Competition and Optimal Amount of Fraud. Journal of Law and Economics. Vol. 16. No. 1. Pp. 67–88.

Ostrovnyaya M., Podkolzina E. (2015). Favoritism in public procurement auctions: model of endogenous entry. Department of Economics – University of Perugia (IT). Series ISSN2385–2275 «Working papers of the Department of Economics – University of Perugia (IT). No. 15.

Mironov M., Zhuravskaya E. (2016). Corruption in procurement and the political cycle in tunneling: Evidence from financial transactions data. American Economic Journal: Economic Policy. Vol. 8. No. 2. Pp. 287–321.

Moszoro M., Spiller P., Stolorz S. (2016). Rigidity of Public Contracts. Journal of Empirical Legal Studies. September. Vol. 13, Issue 3. Pp. 396–427.

Moszoro M., Spiller P. (2012). Third-Party Opportunism and the Nature of Public Contracts. Working Paper 18636. National Bureau of Economic Research. Available at: <http://www.nber.org/papers/w18636> (accessed: 10.07.2018).

Pw C. (2011). Public procurement in Europe: cost and effectiveness. PricewaterhouseCoopers. A study on procurement regulation prepared for the European Commission.

Zhang Y. (2000). Using the Internet for Survey Research: A Case Study. Journal of the American Society for Information Science. No. 51. Pp. 57–68.

# Инициативное бюджетирование – от практик к институционализации? (случай г. Омска)

**Е. А. КАПОГУЗОВ, А. А. КОВЕЧЕНКОВА**, Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, Омск

В статье рассматривается развитие инициативного бюджетирования в России. Представлена эволюция этого феномена как за рубежом, так и в различных российских регионах, в том числе в рамках институционализированных программ Минфина и Всемирного банка. Показаны ключевые барьеры для самоорганизации процесса инициативного бюджетирования, препятствующие его институционализации. Применительно к практикам развития в г. Омске отмечается нахождение процессов в сфере открытости бюджетных данных и инициативного бюджетирования скорее на стадии «информирования», тогда как для успешности функционирования системы необходим переход к стадии вовлечения и сопроизводства.

*Ключевые слова:* инициативное бюджетирование, открытые бюджеты, самоорганизация, общественное самоуправление, институциональные барьеры

## **Сущность концепции**

Развитие принципа «связанности» между гражданами как налогоплательщиками и получателями бюджетных услуг способствует созданию условий для более активного участия населения в бюджетном процессе [Капогузов, 2006]. При этом важность обеспечения названного принципа заключается в том, что готовность налогоплательщиков финансировать бюджетные расходы в значительной степени определяется уровнем прозрачности и подотчетности последних, включая в том числе возможность вовлечения граждан в процесс принятия бюджетных решений. Так, минимальный уровень уклонения от уплаты налогов (tax evasion) среди стран ОЭСР зафиксирован в Швейцарии, которая отличается многолетними традициями «прямой демократии», в том числе при формировании бюджетной политики [Schneider, Enste, 2000].

Концепция «инициативного бюджетирования» (ИБ), в ходе которой существенно меняются роли субъектов, в первую очередь граждан, была сформирована на базе теории общественного выбора, являющейся одним из теоретических столпов

нового государственного менеджмента [Капогузов, 2012]. В этой связи можно говорить об определенной эволюции понятия «конечного принципала»: от роли «законопослушного налогоплательщика», для которого важны в первую очередь налоговая культура и менталитет, к роли «информированный получатель бюджетных услуг». Последний, владея информацией из открытых бюджетных данных, хорошо осознает уже не только свои обязанности, но и права – что он получает из бюджета и на что может рассчитывать. На этой основе постепенно возникают возможности для осуществления социального контроля и условия для перехода к третьей роли – «активного гражданина», который непосредственно вовлекается в той или иной форме в процесс принятия и исполнения бюджетных решений [Социальный контроль..., 2017].

### **Российские практики ИБ**

Согласно конвенциональному определению, инициативное бюджетирование – это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем контроле над реализацией отобранных проектов [Вагин, 2015].

Практики участия населения в процедурах принятия бюджетных решений, определения направлений бюджетной политики и решения вопросов местного значения стали формироваться в России примерно с 2007 г. В 2017 г. более половины регионов Российской Федерации заявили об участии в развитии программ инициативного бюджетирования<sup>1</sup>.

В России развитие ИБ реализуется в нескольких основных формах.

**1. Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка** (применяется в Тверской, Кировской, Нижегородской областях; Ставропольском и Хабаровском краях; республиках Саха (Якутия), Башкортостан, Северной Осетии, Еврейской АО и др. – всего 47 регионов).

---

<sup>1</sup> Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации. [Эл. ресурс]. URL: [http://m.pravmin74.ru/sites/default/files/imce/prilozhenie\\_3\\_ib.pdf](http://m.pravmin74.ru/sites/default/files/imce/prilozhenie_3_ib.pdf). (дата обращения: 18.06.2018).

Программа разработана Всемирным банком на основе зарубежной практики и адаптирована под условия России. Ее отличительные черты: конкурсный характер отбора проектов местными органами власти на основании формальных критериев, позволяющих оценить уровень востребованности проекта обществом; интеграция в административную, бюджетную и правовую системы Российской Федерации (способствует образованию институциональной устойчивости программы в контексте российской среды). Финансирование проектов осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации при участии граждан и бизнеса.

**2. Партиципаторное бюджетирование** (применяется в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской и Кировской областей).

Программа характеризуется отсутствием механизма софинансирования со стороны граждан или бизнеса, ориентацией на развитие бюджетно-финансовой грамотности населения (практика партиципаторного бюджетирования предполагает обсуждение и контроль расходования бюджетных средств постоянно действующими комиссиями, включающими как представителей общественности, так и должностных лиц местных органов власти). В России практика применяется в основном в муниципалитетах городского уровня.

**3. «Народная инициатива», «Народный бюджет»** (реализуются в Иркутской, Тульской, Тамбовской областях, Республике Дагестан и др.).

Данные практики представляют собой различные региональные вариации ИБ, внедренные партией «Единая Россия» и Общероссийским народным фронтом. Их идеология предполагает привлечение граждан к участию в дискуссии по поводу приоритетных направлений расходования бюджетных средств не только местного, но и регионального уровня. Как правило, предлагаемые к реализации проекты проходят конкурсный отбор по открытым формализованным критериям, привлечение спонсорских средств возможно, но не обязательно [Гулько, Пивовар, 2018].

Кроме названных программ ИБ, привлечение граждан к участию в бюджетном процессе наиболее часто осуществляется посредством **публичных слушаний, территориально-общественного самоуправления (ТОС), самообложения граждан**

*и института сельских старост.* Данные практики являются смежными инициативному бюджетированию. Подобное разделение практик вовлечения граждан в бюджетный процесс на непосредственно практики инициативного бюджетирования и практики, смежные ему, было предложено Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина [Шульга, 2017. С. 9]. Практики как ИБ, так и смежные ему имеют схожую цель – обеспечение возможности воздействия населения на бюджетную политику региона, но отличаются чертами партиципаторных процедур. Процедуры инициативного бюджетирования имеют следующие черты: обсуждение бюджетных вопросов с населением, участие представителей власти, ежегодно повторяющийся процесс реализации, распределение бюджетных средств на основе гражданских инициатив, встроенность процедур в бюджетный процесс, организация публичной отчетности. Процедуры практик смежных ИБ обладают лишь определенной комбинацией части вышеперечисленных черт.

### **Омск – белое пятно на карте практик ИБ?**

Формально практики, непосредственно относящиеся к инициативному бюджетированию (ППМИ Всемирного банка и партиципаторное бюджетирование) не реализуются ни в Омской области в целом, ни в г. Омске.

При этом нужно отметить, что в последние годы были достигнуты определенные результаты в части открытости бюджета на уровне регионального министерства финансов. Так, с некоторых пор основные параметры бюджета выкладываются в «открытом доступе» на сайте министерства. Однако при этом раздел «расходы бюджета» содержит лишь обобщенные данные по расходам и ведомствам, не конкретизируя информацию ни по ключевым показателям, ни по конкретным продуктам, что не предполагает доступности бюджетных данных для широких слоев налогоплательщиков, а тем более – возможности повлиять на них. Таким образом, на данном этапе в Омской области речь идет только об информировании граждан, что в мировой практике считается лишь первоначальной стадией ИБ, за которой должны последовать стадии «взаимодействия» и «вовлеченности» (партиципации).

На муниципальном уровне – в г. Омске также существует ряд механизмов вовлечения граждан в бюджетный процесс. Среди них есть как уже давно сформировавшиеся и обзаведшиеся определенными традициями (публичные слушания, деятельность комитетов ТОС, грантовая поддержка проектов), так и относительно новые для города (подпрограмма «Формирование городской среды»).

Выбор данных практик обусловлен социально-экономическими характеристиками г. Омска, население которого превышает миллион человек, что предполагает привлечение максимального количества потенциальных участников для организации наиболее продуктивного взаимодействия властей и общества.

*Территориальное общественное самоуправление (ТОС)* – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления инициатив граждан по вопросам местного значения. В г. Омске комитеты ТОС начали активно проявлять себя еще в 1990-е годы как элемент гражданской самоорганизации. На сегодняшний день в них участвуют около 32150 омичей (около 4,7% трудоспособного населения города)<sup>2</sup>.

Одной из проблем развития ТОС является низкая активность населения (особенно молодежи), которая отчасти может быть обусловлена недостаточной информированностью о деятельности соответствующих организаций (комитетов). В настоящий момент разработаны следующие пути преодоления данной проблемы:

- создание единого интернет-портала (<http://ktosomsk.ru>) как механизма информирования потенциальных участников;
- продвижение ТОС в социальных сетях;
- тиражирование информационных материалов, как правило, ориентированных на конкретную целевую группу.

Также в Омске сложился многолетний опыт реализации *социально-значимых проектов*, направленных на улучшение городской среды. Конкурс учрежден Администрацией г. Омска по инициативе общественности в 2006 г. За 12 лет

---

<sup>2</sup> Официальный портал Администрации города Омска [Офф.сайт]. URL: <http://www.admomsk.ru> (дата обращения: 30.04.2018).

участия в нем было представлено почти 3000 проектов, из них реализовано – 1300. На поддержку проектов было направлено 219 млн руб. из бюджета г. Омска, при этом сумма, ежегодно выделяемая из бюджета в 2016–2018 гг., не менялась и составляла 25 млн руб.

Спецификой данной формы общественного участия является то, что заявителем может выступать только юридическое лицо – некоммерческая организация. Этот факт, а также довольно жесткие требования, предъявляемые к участникам конкурса, документальному оформлению проектов, приводят к тому, что множество общественных инициатив остаются не реализованными в рамках данного механизма. Однако эти же меры обеспечивают гарантии исполнения проектов, поэтому их нельзя категорично отнести к недостаткам механизма в целом.

Вместе с тем негативные общеэкономические тенденции последних лет, укрепление «вертикали власти», сопровождаемое сокращением финансовой самостоятельности муниципальных образований, отрицательно сказываются на возможности и проявления гражданских инициатив, и их поддержки из городского бюджета. Так, в 2018 г. годовой объем грантовой поддержки НКО со стороны администрации г. Омска (25 млн руб.) лишь ненамного превысил сумму, выделяемую на один (!) проект Фонда президентских грантов (около 20 млн руб.) по организации выставки «Сто раритетов российской истории»<sup>3</sup>.

Для привлечения горожан к обсуждению проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения глава и представительный орган муниципального образования могут организовать *публичные слушания*<sup>4</sup>.

Стоит отметить, что, несмотря на то, что основной целью проведения публичных слушаний декларируется учет мнения населения, их результаты носят для органов власти рекомендательный характер.

В целом существует проблема низкой активности граждан в публичных слушаниях, которая периодически озвучивается

---

<sup>3</sup> Официальный портал фонда президентских грантов [Офф.сайт]. URL: <https://xn-80afcdbalict6afooklqi5o.xn-plai/> (дата обращения 25.03.2018).

<sup>4</sup> Публичные слушания по бюджету города на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов [Эл. ресурс]. URL: <http://www.omskgorsovet.ru/news/budzet-degradacii-i-vymirania> (дата обращения: 07.05.2018).

в СМИ<sup>5</sup>. Можно говорить о двух видах препятствий для участия населения в этом процессе. Во-первых, это определенные недостатки регламента: слушания часто проводятся в рабочее время, когда большинство активных граждан заняты, кроме того, существуют проблемы со своевременным информированием населения о месте, времени и тематике очередных слушаний. Эти недостатки можно легко устранить, если перенести время проведения на выходные дни, а также за счет создания единого информационного интернет-портала.

Во-вторых, серьезной проблемой является непонимание гражданами самой процедуры.

- На публичные слушания выносятся проекты решений, уже основательно проработанные в органах исполнительной власти, специалисты которых нередко обладают гораздо более высоким профессиональным уровнем, нежели участники обсуждений. При этом любые серьезные корректировки рассматриваемых документов могут потребовать усилий, сопоставимых с теми, которые уже были потрачены при их подготовке. В результате очень часто критика и предложения в ходе публичных слушаний оказываются слишком поверхностными, а корректировки решений – незначительными.

- Предметом публичных слушаний являются параметры бюджета, а не набор мероприятий и проектов, реализуемых за счет бюджетных ассигнований. Целевые индикаторы последних, их ожидаемые результаты, сам выбор состава проектов, сроков и способов их реализации остаются вне поля обсуждения.

Изменения процедуры слушаний для устранения подобных проблем недостаточно. В то же время трудности с осмыслением процесса со стороны граждан со среднестатистическим уровнем бюджетной и финансовой грамотности отнюдь не способствуют повышению их активности в бюджетном процессе. Поэтому, на наш взгляд, требуется внедрение новых практик, доступных для понимания большим кругом лиц, в том числе включающих проектную деятельность граждан.

В 2017 г. в России стартовал проект «Городская среда», направленный на совершенствование инфраструктуры городов

---

<sup>5</sup> Публичные слушания по бюджету Омской области на 2018 год получились до неприличия короткими [Эл. ресурс]. URL: <http://bk55.ru/news/article/114108/http://bk55.ru/news/article/114108/> / (дата обращения: 18.06.2018).

(создания и благоустройства общественных пространств, а также дворов). На реализацию проекта было направлено в совокупности 42,201 млрд руб. (в том числе: из федерального бюджета – 25,601 млрд руб., из региональных – 16,6 млрд руб.)<sup>6</sup>.

На эти средства за год в России было благоустроено более 2700 парков и других общественных зон. На современном этапе реализации стратегических целей развития вовлечение граждан в процесс самоуправления обустройства городских общественных пространств стало одним из предметов очередного указа президента<sup>7</sup>, предусматривающего, в частности, «создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан в решении вопросов развития городской среды, до 30%». Очевидно, это предполагает и активизацию бюджетного финансирования в данном направлении.

Ожидается, что активизация за счет этих мер участия жителей в сфере развития городской среды со временем сможет вылиться в конструктивное сотрудничество власти и населения в решении накопившихся проблем инфраструктуры городов, безопасности, досуга молодежи и т.д.

В г. Омске подпрограмма стартовала в 2017 г. С точки зрения развития инициативного бюджетирования наиболее интересным предметом для исследования является подпрограмма «Формирование комфортной городской среды» (в части благоустройства общественных пространств). Ее механизм предполагает инициативное выдвижение проектов, финансируемых за счет бюджета, с последующим контролем их реализации. В г. Омске это первый опыт использования методологии, наиболее схожей с принципами партиципаторного бюджетирования. На сегодня это основной инструмент вовлечения горожан в процесс благоустройства общественных территорий, практическое применение которого только начинает складываться в регионе.

---

<sup>6</sup> Проект «Комфортная городская среда» [Эл. ресурс]. URL: <http://www.gorodsreda.ru/gorodskaya-sreda/> (дата обращения: 18.06.2018).

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Эл. ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/president> (дата обращения: 08.05.2018).

\*\*\*

Подводя итоги, отметим, что анализ традиционных и новых практик инициативного бюджетирования выявил ряд недостатков существующих механизмов взаимодействия государства и населения. При этом все они в той или иной степени способствуют внедрению гражданских инициатив в социально-экономическую среду города. Наиболее интересной и близкой к мировым практикам ИБ является подпрограмма «Формирование комфортной городской среды». Тем не менее действующие практики участия граждан в решении вопросов местного значения охватывают лишь часть сфер жизни общества, что препятствует более активному вовлечению населения в бюджетный процесс.

### **На пути к институционализации ИБ: дорожная карта для г. Омска**

Одним из способов повышения активности горожан по вопросам местного самоуправления может быть проведение мероприятий по повышению бюджетной грамотности населения.

На наш взгляд, хорошим подспорьем в этой связи могла бы стать разработка **дорожной карты** развития в регионе механизмов инициативного бюджетирования, которая должна способствовать процессу институционализации этого процесса и сокращению барьеров на его пути.

За основу дорожной карты можно взять следующие положения.

#### ***1. Создание организационной структуры развития ИБ***

В частности, речь идет о создании (учреждении) координирующего органа как «института развития» ИБ в г. Омске с обязательным составлением регламента его деятельности.

#### ***2. Обеспечение профессионального сопровождения ИБ***

Здесь предполагается набор и обучение консультантов по ИБ, организация для населения лекций, конференций, выпуск и распространение обучающей и информационной печатной продукции.

#### ***3. Формирование методологии развития ИБ в городе***

Имеется в виду утверждение Стратегии развития ИБ как официального нормативного документа, закрепление практик ИБ

в нормативно-правовой системе города и региона, что позволит повысить доверие к ним граждан.

#### ***4. Повышение бюджетно-финансовой грамотности населения***

Реализация данного направления требует дополнительных интеллектуальных и творческих усилий, так как в России не существует универсальных методик повышения общей бюджетной грамотности. Получить результат возможно, например, посредством организации краткого курса «Бюджетной грамотности» для школьников и студентов, распространения информации через Интернет, СМИ и печатную продукцию. Важным аспектом направления являются мероприятия по совершенствованию системы «Бюджет для граждан» как основного информационного поля. «Бюджет для граждан» – проект Министерства финансов РФ и Открытого правительства, призванный в понятной и доступной форме обеспечивать население информацией о приоритетах бюджетной политики, параметрах бюджетной системы, результатах использования бюджетных средств с целью повышения осведомленности граждан в вопросах бюджетного процесса. Формами обеспечения открытости информации могут быть информационные брошюры, буклеты, а также «вкладки» на интернет-ресурсах.

#### ***5. Привлечение населения к участию в бюджетном процессе***

Для успешного развития ИБ в г. Омске необходима комплексная информационная кампания, включающая пропаганду «активного гражданина» в печатных и электронных СМИ, продвижение программ с помощью социальных сетей.

#### ***6. Анализ процесса развития ИБ в г. Омске***

Данное направление особенно значимо для г. Омска, находящегося в начале пути развития ИБ. Требуется разработка системы мониторинга, включая как определение системы индикаторов (например, на основе объемов финансирования и численности участников, опросов населения), так и создание органов контроля. Особое внимание при этом нужно уделять инновационным практикам ИБ.

#### ***7. Содействие обмену опытом с другими регионами и странами***

Обмен опытом позволит повысить осведомленность об общемировых и российских тенденциях развития ИБ; проблемах, связанных с реализацией практик ИБ; эффективных способах решения возникающих проблем. Это предполагает проведение научных конференций, семинаров, форумов.

Таким образом, развитие ИБ в г. Омске представляет собой комплексный процесс, включающий как создание формальных институтов развития ИБ, так и распространение соответствующей культуры в общественности.

## Литература

*Вагин В. В.* Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии /В.В. Вагин, Н. А. Шаповалова, Н. В. Гаврилова //Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 117–122.

*Гулько М. С., Пивовар Г.* Роль локальных инициатив в городской регенерации: примеры малых и средних городов России. [Эл. ресурс]. URL: <https://conf.hse.ru/2018/program/#11.04.2018Ga> (дата обращения: 12.04.2018).

*Капогузов Е. А.* Политическая экономия налогообложения: монография. Омск: Изд-во ОмГУ, 2006. 144 с.

*Капогузов Е. А.* Теория общественного выбора как теоретический фундамент реформ государственного управления // Вестник НГУ. Серия социально-экономические науки. Т. 12. Вып. 2. 2012. С. 21–30.

Социальный контроль и институциональные изменения в сфере производства государственных услуг: монография// Под общ. ред. Е. А. Капогузова; Миснобнауки России, ОмГУ им. Ф. М. Достоевского. Омск: Изд-во ОмГТУ, 2017.

*Шульга И. Е.* Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения/ И. Е. Шульга, В. В. Вагин, Г. Н. Хачатрян, А. С. Сухова, Л. А. Шилов, Н. В. Гаврилова, Н. А. Шаповалова. М.: «Алекс», 2017. 124 с.

*Schneider F. Enste D.* Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit; Umfang, Ursachen Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen. R. Oldenbourg Verlag Muenchen; Wien, 2000.

Статья поступила 23.07.2018.

## Summary

*Kapoguzov E. A., Kovechenkova A. A., Omsk F. M. Dostoevsky State University, Omsk*

### **Initiative Budgeting: From Practice to Institutionalization? (Case of City Omsk)**

The article considers the development of practices of initiative budgeting in Russia at the regional level. The key institutional barriers for self-organization are shown. With regard to development practices in the region, it is noted that processes in the sphere of openness of budget data and initiative budgeting are more likely at the stage of “informing”, whereas for the success of the system, a transition to the stage of involvement and co-production is necessary.

*Initiative budgeting; self-organization; public self-governing; open budgets; institutional barriers*

## References

Vagin V. V., Shapovalova N. A., Gavrilova N. V. (2015) Inicativnoe byudzhetirovanie: mezhdunarodnyj kontekst rossijskoj versii. *Finansovyy zhurnal [Financial journal]*. No. 3 (25). Pp. 117–122. (In Russ.)

Gun'ko M.S., Pivovarov G. Rol' lokal'nyh iniciativ v gorodskoj regeneracii: primery malyh i srednih gorodov Rossii. Available at: <https://conf.hse.ru/2018/program/#11.04.2018Ga> (accessed 12.04.2018). (In Russ.)

Kapoguzov E.A (2006). Politicheskaya ehkonomiya nalogooblozheniya: monografiya. Omsk, OmGU Publ., 144 p. (In Russ.)

Kapoguzov E.A (2012). Teoriya obshchestvennogo vybora kak teoreticheskij fundament reform gosudarstvennogo upravleniya. *Vestnik NGU. Seriya social'no-ehkonomicheskie nauki*. Vol.12. No. 2. Pp. 21–30. (In Russ.)

Social'nyj kontrol' i institucional'nye izmeneniya v sfere proizvodstva gosudarstvennyh uslug: monografiya. (2017) Omsk, OmGTU Publ. (In Russ.)

Shulga I. E. (2017) Inicativnoe byudzhetirovanie. Rossijskij opyt v oblasti uchastiya grazhdan v reshenii voprosov mestnogo znacheniya. I. E. Shulga, V. V. Vagin, G. N. Hachatryan, A. S. Suhova, L. A. Shilov, N. V. Gavrilova, N. A. Shapovalova. Moscow. Aleks Publ. 124 p.

Schneider F. Enste D. (2000). Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit; Umfang, Ursachen Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen. R. Oldenbourg Verlag Muenchen; Wien,

# Анализ баланса финансовых потоков между центром и регионами в РФ<sup>1</sup>

**В.В. КЛИМАНОВ**, доктор экономических наук, Институт общественных наук РАНХиГС, АНО «Институт реформирования общественных финансов».  
E-mail: wvk@ifrof.ru

**Д.А. ЕРЕМИНА**, АНО «Институт реформирования общественных финансов».  
E-mail: dan@ifrof.ru

**А.А. МИХАЙЛОВА**, кандидат экономических наук, АНО «Институт реформирования общественных финансов», Институт общественных наук РАНХиГС, Москва. E-mail: aam@ifrof.ru

В статье рассматриваются сложившиеся особенности распределения «прямых» расходов федерального бюджета, на основе которых составляется баланс встречных финансовых потоков по регионам (в том числе с учетом численности населения) и выявляются регионы-«доноры». Определена степень участия регионов в формировании федерального и региональных бюджетов, показаны существенные различия между субъектами Федерации по концентрации налогов и доле финансовой помощи в их доходах.

*Ключевые слова:* субъекты Российской Федерации, региональные бюджеты, финансовые потоки, федеральные расходы, безвозмездные поступления, регионы-доноры, регионы-реципиенты

Очевидно, что в любом государстве регионы различаются между собой не только по показателям социально-экономического развития, но и по объемам средств, поступающих на территорию из федерального бюджета (в основном как межбюджетные трансферты). «Прямые» расходы федерального бюджета распределяются по регионам как в форме бюджетных инвестиций в рамках федеральной адресной инвестиционной программы, так и в виде текущего финансирования федеральных учреждений. В этой связи тема «донорства»/«реципиентства» субъектов Российской Федерации приобретает новое значение [Юшков и др., 2017].

Распространено мнение, что донорами являются регионы, которые не получают дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета [Климанов, Михайлова, 2016]. В такой ситуации их требования о предоставлении дополнительных доходных полномочий многим кажутся вполне

---

<sup>1</sup> Статья отражает часть результатов научно-исследовательской работы «Особенности применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития», выполняемой в рамках государственного задания РАНХиГС в 2018 г.

закономерными [Экономика..., 2016]. При этом сокращение числа регионов-доноров в последние годы трактуется, с одной стороны, как признак ухудшения экономической ситуации в стране в целом, с другой – как свидетельство низкой эффективности системы государственных и муниципальных финансов [Региональная политика..., 2015].

Федеральные ассигнования, перечисляемые в форме «прямых» расходов на финансирование федеральных учреждений, мероприятий федеральных программ, выплату заработной платы работникам федеральной бюджетной сферы и т.д., не имеют отношения к региональным расходам, и по логике должны учитываться в качестве расходов федерального центра. Однако эти средства тратятся все же на территории конкретных субъектов Федерации и имеют для последних важное значение, как и ресурсы, поступающие по линии финансовой помощи [Федеральный бюджет..., 2001].

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. коллективом авторов под руководством А.М. Лаврова была разработана методика анализа финансовых потоков между центром и регионами [Федеральный бюджет..., 1999; Федеральный бюджет..., 2001], в основе которой лежит учет не только лишь межбюджетных трансфертов из центра в регионы, но и всех исходящих и входящих потоков региональных бюджетов. Методика, к сожалению, не получила дальнейшего развития и при формировании современной системы разграничения полномочий и межбюджетных отношений не применялась.

Тем не менее составление такого сводного баланса потоков бюджетных средств из региона в регион очень важно как при определении реального финансового потенциала территории, так и направлений совершенствования собственно межбюджетных отношений и всего комплекса мер по регулированию регионального развития. При составлении баланса, адаптированного под изменившиеся условия, учитывались финансовые потоки двух противоположных направлений: доходов, поступающих на федеральный уровень с территории субъектов Федерации, и расходов, осуществляемых из федерального бюджета в регионах. Имеющие территориальную привязку доходы федерального бюджета делятся на налоговые и неналоговые.

Поступление большей части доходов в федеральный бюджет контролируется Федеральной налоговой службой России, через

которую проходят все налоги. Однако для корректности учета мы использовали данные и территориальных органов Федерального казначейства, через которые также проходят как входящие, так и исходящие потоки региональных бюджетов. Таким образом, в составленном нами балансе финансовых потоков нашли отражение только собранные (а не начисленные) налоги и фактически профинансированные расходы федерального бюджета.

Баланс финансовых потоков по отдельным регионам характеризуют два общих показателя:

1) соотношение собранных на территории региона и зачисленных в федеральный бюджет доходов, с одной стороны, и расходов федерального бюджета на территории данного субъекта Федерации, включая финансовую помощь, с другой (назовем это процентом возврата средств на территорию);

2) разница между собранными на территории региона и зачисленными в федеральный бюджет доходами и расходами федерального бюджета на территории в расчете на душу населения (баланс в расчете на душу населения).

Первый показатель позволяет оценить масштабы «донорства» и «реципиентства» отдельных регионов, второй – характеризует масштабы зависимости регионов от перечислений из федерального бюджета (или, наоборот, федерального бюджета от их перечислений).

Формулы расчета названных показателей выглядят следующим образом:

$$B_{\%} = [(F + P + R) / (D)] \cdot 100\%, \quad (1)$$

$$B_n = [(F + P + R) - (D)] / N, \quad (2)$$

где  $B_{\%}$  – процент возврата по балансу, учитывающему как финансовую помощь региональным бюджетам, так и «прямые» расходы федерального бюджета;

$B_n$  – баланс на душу населения, учитывающий как финансовую помощь региональным бюджетам, так и «прямые» расходы федерального бюджета;

$F$  – финансовая помощь региональным бюджетам (безвозмездные поступления в бюджеты субъектов Российской Федерации);

$P$  – бюджетные ассигнования в рамках федеральной адресной инвестиционной программы в части средств, направленных на реализацию мероприятий и проектов на данной территории;

$R$  – расходы федерального бюджета;

$D$  – доходы федерального бюджета;

$N$  – численность населения региона.

С определенной долей условности можно считать, что, если процент возврата меньше 100 или баланс на душу населения отрицателен, регион может считаться донором федерального бюджета (отдает больше средств, чем получает), а если процент возврата больше 100 или баланс на душу населения положителен, регион – реципиент (отдает меньше, чем получает).

Использованные в предложенных формулах так называемые «прямые» расходы федерального бюджета в регионах рассчитаны в соответствии с информацией о кассовом поступлении и выбытии бюджетных средств территориальных управлений Федерального казначейства и представляют собой разницу общей суммы расходов федерального бюджета, поступающих на территорию, налоговых отчислений, поступающих в федеральный бюджет с территории конкретного региона, и бюджетных ассигнований на федеральную адресную инвестиционную программу.

Анализ проводился по итогам 2016 г. по 83 субъектам Российской Федерации. Республики Тыва и Адыгея пришлось из него исключить, так как соответствующая отчетность не представлена на сайтах управлений Федерального казначейства по данным регионам.

Помимо «прямых» расходов федеральный бюджет предоставляет регионам межбюджетные трансферты. В 2016 г. доля безвозмездных перечислений в региональные бюджеты в суммарной величине финансовой помощи и «прямых» расходах федерального бюджета по территориям варьировалась от 6% в Москве до 57% в республиках Алтай и Дагестан.

Что касается регионов с низкой долей безвозмездных перечислений относительно общей суммы федеральных расходов в 2016 г., то в Мурманской области она составляла 7% от совокупных доходов региона, в Ямало-Ненецком АО – 9%, в Санкт-Петербурге – 10%, т.е. львиная доля федеральных расходов на данной территории идет не в форме трансфертов, а путем прямого финансирования объектов и учреждений там из федерального бюджета.

Процент возврата по балансу финансовых потоков, учитывающий как финансовую помощь региональным бюджетам, так и прямые расходы федерального бюджета (формула 1), в 2016 г. варьировался от 3% в Ханты-Мансийском АО – Югра до 4929%

в Республике Ингушетия. В среднем по России данный показатель составил 77%, что подтверждает тот факт, что финансовые потоки перетекают больше в центр, чем возвращаются обратно.

Если сравнить регионы по проценту возврата средств по балансу финансовых потоков в 1999 г. и 2016 г., то видно, что этот показатель сильно варьируется не только по отдельным регионам, но и во времени. Например, доля возврата по Республике Ингушетия изменилась со 120% в 1999 г. до 4929% по итогам 2016 г. В 1999 г. самые большие федеральные ассигнования получили Республика Дагестан (1618%) и Чукотский АО (1349%). Спустя 17 лет их позиции составили соответственно 1067% и 537%. Существенно поменяли позиции Иркутская область (где доля возврата упала с 566% до 67%) и Красноярский край (доля возврата упала со 167% до 50%).

Различия между регионами по степени их «донорства» и «реципиентства» в целом соответствуют сложившимся представлениям о финансово сильных и слабых регионах. Минимальный процент возврата из федерального бюджета характерен для нефтегазодобывающих автономных округов и крупных экономически развитых субъектов РФ (Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого и Ненецкого АО, Тюменской, Сахалинской, Оренбургской, Ленинградской областей, республик Коми и Татарстан, г. Санкт-Петербурга). Исключением оказалась Москва, которая как много отдает в федеральный бюджет, так и получает обратно (72%). В число же «глубоких» реципиентов в основном попадают республики Северо-Кавказского федерального округа и некоторые дальневосточные регионы.

Подобная зависимость подтверждается и статистически: процент возврата средств в значительной степени зависит от доли финансовой помощи в доходах региональных бюджетов. Так, Республика Крым, получая 1170% средств федерального бюджета по отношению к собранным на собственной территории налогам в федеральный бюджет, получает в качестве межбюджетных трансфертов 65% доходов регионального бюджета. Схожая ситуация у Республики Дагестан и Камчатского края. Бюджет Пензенской области на треть состоит из безвозмездных поступлений и при этом получает «из центра» почти в четыре раза больше, чем отдает (390% «возврата»). В то же время Ямало-Ненецкий АО возвращает лишь 5% от собранных с территории

налогов, доля безвозмездных поступлений в его доходах составляет всего 2% (как и у Ханты-Мансийского АО). Фактически данные регионы безвозмездно «кормят» федеральный бюджет.

Если посмотреть на баланс финансовых потоков, то есть на разницу между собранными на территории региона и зачисленными в федеральный бюджет доходами и расходами федерального бюджета на территории, то по итогам 2016 г. регионами-«донорами» могут считаться 22 из 83 субъектов Российской Федерации. Однако тот факт, что, согласно нашим расчетам, 75% российских регионов попадают в число реципиентов, означает, что даже если в их бюджетах будут оставаться все налоги и сборы, собираемые на данной территории и поступающие в настоящее время в бюджеты разных уровней, без дополнительной финансовой помощи из центра им все равно не будет хватать налоговых и неналоговых доходов для покрытия собственных расходных обязательств. Таким образом, установление дифференцированных нормативов зачисления налогов в региональные бюджеты, которое нередко предлагается в качестве одного из вариантов реформирования системы межбюджетных отношений в России, не сможет полностью решить проблему «реципиентства».

Максимальные финансовые потоки в 2016 г. (более 100 млрд руб.) были перечислены от Республики Татарстан, Красноярского края, Оренбургской и Самарской областей. Абсолютными же регионами-«донорами» являются Ханты-Мансийский АО – Югра, Ямало-Ненецкий АО, г. Москва и г. Санкт-Петербург. Минимальную помощь от федерального бюджета относительно остальных регионов и регионов-«доноров» соответственно получают Волгоградская, Смоленская и Омская области от (3 до 5 млн руб. в год). Таким регионам, как Республика Крым, Краснодарский край, Республика Дагестан и Чеченская Республика, наоборот, было предоставлено из федерального бюджета от 100 до 200 млрд руб.

Баланс финансовых потоков с учетом численности населения в регионе может более корректно отражать экономическое положение региона. В среднем с учетом взаимных финансовых потоков по стране 13 855 руб. в расчёте на одного человека поступает из регионов в федеральный бюджет за год. Первыми в списке регионов-«доноров» согласно балансу на душу населения стоят Ненецкий АО, отдающий в федеральный бюджет 1,35 млн руб.

на человека, Ямало-Ненецкий АО (почти 1,3 млн руб.), Ханты-Мансийский АО – Югра (880 тыс. руб.).

Безусловно, сравнивать финансовые потоки 1999 г. в абсолютном выражении с потоками 2016 г. не совсем корректно, тем не менее можно говорить, что общие тенденции сохранились. Так, например, Ямало-Ненецкий АО и Ханты-Мансийский АО – Югра также лидировали в 1999 г. по балансу на душу населения, отдавая в федеральный бюджет 21,1 тыс. руб. и 21,5 тыс. руб. соответственно. Однако Ненецкий АО, в котором только в последние десятилетия началась активная добыча нефти, в 1999 г. отдавал всего лишь 126 руб. против 1,35 млн руб. в 2016 г. То же касается и регионов-«аутсайдеров», которые сильно выделяются на фоне остальных субъектов Российской Федерации, среди них Чукотский АО и Камчатский край (ранее – область с автономным округом), которые получали от федерального бюджета в 1999 г. 25,1 тыс. руб. и 23,2 тыс. руб. соответственно на человека. Среди регионов, кардинально изменивших свое положение за 17 лет, есть Сахалинская область, которая больше получала в 1999 г., а в 2016 г. стала регионом-«донором», отдав 1 442 руб. с одного жителя.

Что касается соотношения объема федеральных расходов (включая «прямые» расходы и безвозмездные поступления из федерального бюджета) к налоговым доходам консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, то в среднем по России этот показатель составил по итогам 2016 г. 90%, что свидетельствует о том, что прямая безвозмездная финансовая помощь Федерации находится практически на уровне налоговых доходов регионов.

Группировка регионов по соотношению расходов федерального бюджета в субъекте Федерации к налоговым доходам консолидированного бюджета региона в 2016 г. выглядит следующим образом (табл. 1). Согласно расчетам, более 12% населения (18,1 млн чел.) проживает в относительно самостоятельных регионах, где указанное соотношение составляет менее 50%, и около 45% (66 млн чел.) – в регионах, где данный показатель составляет от 50 до 100%. Чуть более четверти населения проживает в регионах, где объем расходов из федерального бюджета превышает налоговые доходы, собранные там, до двух раз. В сильно зависимых регионах (от 200 до 500%) проживает менее 8% населения страны (11,3 млн чел.), но в шести регионах с высокой зависимостью (соотношение 5–15 раз) проживает 22,8 млн населения (или 16,6%).

**Таблица 1. Группировка регионов по соотношению расходов федерального бюджета в субъекте Федерации к налоговым доходам консолидированного бюджета региона в 2016 г.**

| Соотношение, % | Регион   | Население                |
|----------------|--|--------------------------|
| Менее 50       | Самарская обл., Республика Татарстан, Тюменская, Омская, Орловская, Ленинградская, Ярославская области, Ненецкий АО, Сахалинская обл., Ямало-Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО – Югра, Липецкая обл.  | 18,1 млн чел.<br>(12,4%) |
| 50–100         | Белгородская, Саратовская, Владимирская, Волгоградская, Курская, Воронежская области, г. Москва, Челябинская, Свердловская, Кемеровская, Оренбургская, Томская, Новосибирская, Астраханская, Нижегородская, Иркутская, Тульская области, Удмуртская Республика, Красноярский кр., Республика Башкортостан, Костромская область, г. Санкт-Петербург, Пермский кр., Республика Коми  | 66,0 млн чел.<br>(45,5%) |
| 100–200        | Забайкальский кр., Чукотский АО, Курганская обл., Республика Мордовия, Чувашская Республика, Ставропольский кр., Краснодарский кр., Республика Марий-Эл, Мурманская обл., Алтайский кр., Амурская, Пензенская, Кировская, Новгородская, Ивановская области, Хабаровский кр., Тамбовская, Архангельская, Рязанская, Магаданская области, Приморский кр., Республика Хакасия, Вологодская, Смоленская, Ульяновская, Ростовская, Тверская области, Республика Саха (Якутия) | 38,5 млн чел.<br>(26,3%) |
| 200–500        | Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Калмыкия, Калининградская обл., Республика Северная Осетия – Алания, Камчатский кр., Калужская обл., Кабардино-Балкарская Республика, Брянская обл., Еврейская автономная обл., Республика Карелия, Псковская обл., Республика Бурятия  | 11,3 млн чел.<br>(7,7%)  |
| 500–1500       | Республика Ингушетия, Московская обл., Чеченская Республика, Республика Крым, Республика Алтай, г. Севастополь   | 22,8 млн чел.<br>(16,6%) |

Соотношение налоговых отчислений в федеральный бюджет к налоговым доходам консолидированного бюджета субъекта Федерации составило в 2016 г. в среднем по стране 91%, в Центральном федеральном округе – 59%, Северо-Западном – 100%, Северо-Кавказском – 38%, Южном – 55%, Приволжском – 91%, Уральском – 284%, в Сибирском федеральном округе – 62%.

Что касается налоговой структуры федерального бюджета в целом, то ощутимая разница между регионами России по численности населения и уровню экономического развития является причиной того, что поступления из малого числа регионов образуют значительную часть налоговых доходов федерального бюджета (табл. 2). В 2016 г. наибольшая доля налогов в федеральном бюджете приходилась на Ханты-Мансийский АО – Югра (21%). Доля первых пяти регионов, к которым также относятся Москва, Ямало-Ненецкий АО, Санкт-Петербург, Московская область, составляет 58%. Первые 10 регионов составили 70%.

В целом, в 2016 г. 21 субъект Российской Федерации отдавал свыше 1% своих налоговых доходов в федеральный бюджет, в то время как 23 региона отдавали лишь менее 0,1% каждый. Из-за возмещения налога на добавленную стоимость и иных особенностей учета некоторые регионы имели отрицательные показатели доли налоговых поступлений в федеральный бюджет. К числу таких регионов в 2016 г. относились Чукотский АО, Республика Бурятия, Тульская область, Чеченская Республика, Липецкая и Магаданская области.

**Таблица 2. Характеристики налоговых поступлений в федеральный бюджет с территорий отдельных регионов в 2016 г.**

| Показатель  | Значение показателя, % | Субъект Российской Федерации   |
|---|------------------------|--|
| Доля региона-лидера   | 21                     | Ханты-Мансийский АО – Югра   |
| Доля первых пяти регионов   | 58                     | Ханты-Мансийский АО – Югра + г. Москва, Ямало-Ненецкий АО, г. Санкт-Петербург, Московская обл.   |
| Доля первых 10 регионов   | 70                     | Первые 5 регионов + Республика Татарстан, Красноярский кр., Самарская обл., Оренбургская обл., Пермский кр.  |
| Число регионов, доля которых в налогах федерального бюджета более 1%  | 21                     | Первые 10 регионов + Ленинградская обл., Иркутская обл., Республика Башкортостан, Краснодарский кр., Томская обл., Удмуртская Республика, Республика Коми, Тюменская, Свердловская, Саратовская, Челябинская области   |
| Число регионов, доля которых в налогах федерального бюджета менее 0,1% (в том числе отрицательные значения) | 29                     | Ивановская, Костромская, Архангельская области, Республика Марий-Эл, Орловская обл., Новгородская обл., Тамбовская обл., Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский кр., Республика Карелия, Республика Северная Осетия – Алания, г. Севастополь, Республика Адыгея, Амурская обл., Псковская обл., Карачаево-Черкесская Республика, Республика Алтай, Республика Хакасия, Республика Калмыкия, Республика Ингушетия, Еврейская автономная обл., Республика Тыва, Забайкальский кр., Чукотский АО, Республика Бурятия, Тульская обл., Чеченская Республика, Липецкая обл., Магаданская обл. |

Интересно выявить и степень зависимости субъектов Федерации от финансовой помощи из федерального бюджета. Различия между регионами по доле в их доходах финансовой помощи существенны [Яговкина, Недопивцева, 2016]. В 2016 г. доля безвозмездных поступлений в доходах региональных бюджетов составила в среднем 16%. Наибольшую долю безвозмездных поступлений можно отметить в Республике Ингушетия (86%), Чеченской Республике (78%), Республике Тыва (76%) и Республике

Алтай (70%), Республике Дагестан (66%), Республике Крым (65%), а наименьшую – в Московской области (5%), Санкт-Петербурге (5%), Ханты-Мансийском АО – Югра (4%), Москве (4%), Сахалинской области (3%) и Ямало-Ненецком АО (2%). Москва, которая в 1999 г. формально вообще не получала финансовую помощь, в 2016 г. продолжала иметь наименьшую долю безвозмездных поступлений в доходах бюджета – всего 4%. В 1999 г. в Республиках Башкортостан и Татарстан, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком АО, Самарской, Пермской областях и Санкт-Петербурге она также не превышала 1% доходов региональных бюджетов, а в 2016 г. показатели варьировались от 2 до 18%.

Таким образом, финансовые потоки являются инструментом разграничения финансовых полномочий между центром и регионами [Климанов и др., 2013]. Методика расчета баланса финансовых потоков между федеральным центром и регионами, раскрывающая полное представление о финансовых взаимоотношениях органов государственной власти разного уровня, должна стать основой системы федерального слежения, анализа и прогнозирования ситуации в регионах.

Проведенные расчёты показывают, что при таком понимании в России больше регионов-«доноров», нежели когда в соответствии с положениями бюджетного законодательства донорами считаются регионы с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности выше установленного критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В 2016 г. в числе регионов-«доноров», то есть тех, кто не получал дотации, было 14 субъектов РФ. В то же время очевидно, что поступающие в федеральный бюджет налоги также локализованы, а потому число регионов, с территории которых в федеральный бюджет направляются финансовые средства, значительно больше: практически все регионы в таком случае будут являться «донорами».

Согласно же полученным в исследовании данным число регионов-доноров по проценту возврата средств по балансу финансовых потоков, а также согласно самому балансу финансовых потоков, учитывающему прямые расходы федерального бюджета, достигло 22. Причем десять из них не являются регионами-«донорами» в общепринятом смысле, однако согласно предлагаемой методике Красноярский край, Оренбургская область, Пермский край, Республика Коми, Республика Башкортостан,

Томская область, Удмуртская Республика, Иркутская, Астраханская и Саратовская области таковыми являются, а вот Калужская и Свердловская – нет.

Сохраняющийся субъективизм в принятии решения в отношении регулирования или прямого установления тех или иных направлений финансовых потоков из федерального бюджета в региональные и наоборот свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений в РФ [Лавров, 2005; Михайлова и др., 2018]. В этой связи описанная методика расчета общего баланса финансовых потоков бюджетных средств для каждого региона может стать основой для принятия тех или иных индивидуальных решений по отношению к конкретному субъекту Федерации при предоставлении, например, целевых субсидий или иных межбюджетных трансфертов. Такие меры в свою очередь станут одним из инструментов внедрения новых принципов дифференцированного подхода в регулировании регионального развития.

## Литература

*Климанов В. В., Алтынцев А. В., Михайлова А. А., Яговкина В. А.* Анализ исполнения в регионах переданных обязательств Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. 2013. № 2. С. 67–72.

*Климанов В. В., Михайлова А. А.* Бюджеты высокодотационных субъектов Российской Федерации: меры по обеспечению сбалансированности // Вестник АКСОР. 2016. № 1. С. 76–83.

*Лавров А. М.* Бюджетная реформа в России. От управления затратами к управлению результатами. 2005. М.: КомКнига. 556 с.

*Михайлова А. А., Климанов В. В., Сафина А. И.* Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 91–103.

Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А. В. Кузнецова, О. В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.

Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков / Под ред. А. М. Лаврова. Институт «Восток-Запад». М.: МАКС Пресс, 2001. 311 с.

Федеральный бюджет и регионы: Опыт анализа финансовых потоков / Московский центр Института «Восток-Запад». М.: МАКС Пресс, 1999. 288 с.

Экономика общественного сектора / Под ред. Л. И. Яковсона, М. Г. Колосницкой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. 588 с.

*Юшков А., Одинг Н., Савулькин Л.* Судьбы российских регионов-доноров // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 63–82.

*Яговкина В. А., Недопиццева Д. А.* Систематизация межбюджетных трансфертов в бюджеты Российской Федерации в 2005–2015 гг. // Общественные финансы. 2016. № 2 (33). С. 73–97.

Статья поступила 18.07.2018.

## Summary

*Klimanov V.V., Institute for Social Sciences (RANEPA), Institute for Public Finance Reform, Eremina D.A., Institute for Public Finance Reform, Mikhaylova A.A., Institute for Public Finance Reform, Institute for Social Sciences (RANEPA), Moscow*

### **Analysis of the Balance of Financial Flows Between the Center and Regions in the Russian Federation**

The article considers the existing peculiarities of the allocation of “direct” expenditures from the State budget, that underpin the balance of colliding financial flows in Russian regions (also in the light of account the population) and thus real donor regions are identified. It determines the region’s participation rate in the State (federal) and territorial budgeting, shows stark regional disparities in terms of taxes concentration and the share of financial assistance in their incomes.

*Subjects of the Russian Federation; regional budgets; financial flow; federal expenditures; gratuitous receipts; donor regions; recipient regions*

## References

- Klimanov V.V., Altynceev A.V., Mikhaylova A.A., Yagovkina V.A. (2013). Analiz ispolneniya v regionah peredannyh obyazatel'stv Rossijskoj Federacii. *Gosudarstvennyj audit. Pravo. Ehkonomika. [State Audit. Law. Economics]*. No. 2. Pp. 67–72. (In Russ.)
- Klimanov V.V., Mikhaylova A.A. (2016). Byudzhety vysokodotacionnyh sub”ektov Rossijskoj Federacii: mery po obespecheniyu sbalansirovannosti. *Vestnik AKSOR [AKSOR Bulletin]*. No. 1. Pp. 76–83. (In Russ.)
- Lavrov A.M. (2005). Byudzhethnaya reforma v Rossii: ot upravleniya zatratami k upravleniyu rezul’tatami. Moscow, Komkniga Publ. 556 p. (In Russ.)
- Mikhaylova A.A., Klimanov V.V., Safina A.I. (2018). Vliyanie mezhyudzhetyh transfertov na ehkonomicheskij rost i strukturu regional’noj ehkonomiki. *Voprosy Ekonomiki. [Questions of economics]*. No.1. Pp. 91–103. (In Russ.)
- Regional’naya politika: zarubezhnyj opyt i rossijskie realii. (2015). Moscow, IMEMO RAN Publ. 137 p. (In Russ.)
- Federal’nyj byudzheth i regiony: struktura finansovyh potokov. (2001). Institut Vostok-Zapad. Moscow, MAKS Press Publ. 311 p. (In Russ.)
- Federal’nyj byudzheth i regiony: Opyt analiza finansovyh potokov. (1999). Moskovskij centr Instituta «Vostok-Zapad». Moscow, MAKS-PRESS Publ. 288 p. (In Russ.)
- Ekonomika obshchestvennogo sektora. (2016). Moscow, YUrajt Publ. 588 p. (In Russ.)
- Yushkov A., Oding N., Savul’kin L. (2017) Sud’by rossijskih regionov-donorov. *Voprosy Ekonomiki. [Questions of Economics]*. No. 9. Pp. 63–82. (In Russ.)
- Yagovkina V.A., Nedopivceva D.A. (2016). Sistematizaciya mezhyudzhetyh transfertov v byudzhety Rossijskoj Federacii v 2005–2015 gg. *Obshchestvennye finansy [Public Finance]*. No. 2 (33). Pp. 73–97. (In Russ.)

# Конкурентоспособность продукции лесного сектора: новые уроки из анализа внешней торговли<sup>1</sup>

**Р.В. ГОРДЕЕВ**, Институт экономики, управления и природопользования,  
Сибирский федеральный университет, Красноярск.  
E-mail: rgordeev@sfu-kras.ru

В статье рассмотрена проблема управления конкурентоспособностью продукции лесной промышленности применительно к регионам России. Выявлено, что региональные различия растут с увеличением добавленной стоимости продукции. Показаны особенности внешней торговли субъектов Российской Федерации лесопромышленными товарами низкой, средней и высокой степени обработки. Определены основные тенденции, характеризующие динамику развития лесного сектора в последние годы. Показано, что появившиеся из-за перепадов валютных курсов преимущества для экспортёров не способствуют развитию производства продукции высоких переделов. Обозначены проблемы, препятствующие развитию лесной промышленности России: дефицит инфраструктуры и кадров, тяжёлое финансовое состояние предприятий, обезлесение, игнорирование мировых тенденций в отрасли. Предложены меры государственной поддержки лесопромышленного комплекса с учётом выявленных региональных различий. Определены пять общих принципов государственной политики управления конкурентоспособностью.

*Ключевые слова:* лесопромышленный комплекс, конкурентоспособность, экономика природных ресурсов, региональная экономика, внешняя торговля

Вопросам повышения конкурентоспособности отечественной продукции уделяется немало внимания в публицистической и научной литературе. Однако подходы к определению конкурентоспособности могут кардинально различаться в зависимости от объекта исследования, методики оценки и доступности статистики. Термин «конкурентоспособность» появился впервые в бизнес-литературе благодаря М. Портеру [Портер, 2005] и поэтому изначально ассоциировался с теорией конкурентных преимуществ. В то же время в академической среде понятие конкурентоспособности часто неразрывно связано с теориями

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, Правительства Красноярского края, Красноярского краевого фонда поддержки научной и научно-технической деятельности в рамках научных проектов № 16–12–24001 и № 18–010–01175.

международной торговли, которые имеют довольно богатый инструментарий для оценки успешности экономических субъектов относительно друг друга.

Объектом данного исследования является продукция лесной промышленности регионов РФ. Ранее были выполнены оценки конкурентоспособности лесопромышленной продукции России [Гордеев, Пыжев, 2015] и субъектов РФ на мировом рынке [Гордеев, 2017]. На основе анализа доступных данных таможенной статистики за 2013–2015 гг. выявлены существенные различия между регионами во внешней торговле. В качестве основного инструмента оценки использовался индекс *RTA* (*Relative Trade Advantage*), расчёт которого позволяет выявить сравнительные преимущества экономического субъекта в торговле той или иной продукцией [Vollrath, 1991]. Анализ проводился как по отдельным видам продукции ЛПК (всего 68), так и по агрегированным группам (товары низкой, средней и высокой степени обработки). Результатом исследования стало разделение регионов России по уровню конкурентоспособности продукции лесопромышленного комплекса на четыре группы (табл. 1).

**Таблица 1. Характеристика преимуществ во внешней торговле для каждого региона группы**

| Группа регионов              | Наличие преимуществ   |
|------------------------------|---|
| Лидеры                       | По товарам низкой, средней и высокой степени обработки                                  |
| Регионы выше среднего уровня | По двум из трёх групп товаров (в основном продукция низкой и средней степени обработки) |
| Регионы ниже среднего уровня | По одной из трёх групп товаров (в основном продукция низкой степени обработки)          |
| Аутсайдеры                   | Отсутствуют   |

**Источник:** составлено автором.

Состав каждой группы в разрезе федеральных округов показан в таблице 2.

Рассмотрим федеральные округа по отдельности.

*Центральный ФО* всегда будет в достаточной степени привлекателен для инвестиций и бизнеса по многим причинам и, прежде всего, благодаря наличию большого рынка сбыта. При этом не самый большой лесосырьевой потенциал вынуждает инвесторов строить мощности по глубокой переработке древесины.

На сегодняшний день 45% работников лесной промышленности ЦФО заняты на мебельном производстве<sup>2</sup>.

Таблица 2. Состав полученных групп регионов России

| Федеральный округ | Лидеры  | Регионы выше среднего уровня   | Регионы ниже среднего уровня  | Аутсайдеры  |
|-------------------|---|--|---|---|
| Центральный       | Брянская, Калужская области                           | Владимирская, Костромская, Московская, Рязанская, Тверская, Ярославская области                            | Ивановская, Курская, Смоленская, Тамбовская области; г. Москва      | Белгородская, Воронежская, Липецкая, Орловская, Тульская области  |
| Северо-Западный   | Вологодская, Новгородская области, Республика Карелия | Архангельская, Ленинградская, Мурманская области; Республика Коми  | Калининградская, Псковская области; г. Санкт-Петербург              | —   |
| Южный             | —   | Республика Адыгея  | Астраханская область  | Волгоградская, Ростовская области; Краснодарский край; Республика Калмыкия                              |
| Северо-Кавказский | —   | —  | Республики Дагестан, Северная Осетия – Алания, Карачаево-Черкесская | Республики Ингушетия, Чеченская, Кабардино-Балкарская; Ставропольский край                              |
| Приволжский       | Кировская, Ульяновская области, Чувашская Республика  | Нижегородская область; Пермский край; Республики Башкортостан, Марий Эл, Удмуртия, Мордовия                | Оренбургская, Пензенская области; Республика Татарстан              | Самарская, Саратовская области  |
| Уральский         | Курганская область                                    | Свердловская, Тюменская области  | Челябинская область   | —   |
| Сибирский         | Алтайский край, Томская область                       | Республики Бурятия, Алтай; Красноярский, Забайкальский края; Иркутская, Кемеровская, Новосибирская области | Омская область; Республика Хакасия                                  | Республика Тыва   |
| Дальневосточный   | —   | Амурская область; Хабаровский, Приморский края; Еврейская автономная область                               | —   | Камчатский край; Магаданская, Сахалинская области; Республика Саха (Якутия); Чукотский автономный округ |

**Примечание:** Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа учтены в составе Архангельской и Тюменской областей соответственно.

**Источник:** составлено автором.

<sup>2</sup> География развития лесной промышленности // ПроДерево. 2018. [Эл. ресурс]. URL: <https://proderevo.net/analytics/main-analytics/geografiya-razvitiya-lesnoj-promyshlennosti.html> (дата обращения: 30.05.2018).

Регионы *Северо-Западного федерального округа* играют важнейшую роль в развитии лесного комплекса России. Их непосредственным конкурентным преимуществом является географическая близость к европейскому рынку и возможность организации поставок за рубеж не только по железной дороге, но и морским путём. Лесные комплексы таких регионов, как Архангельская область, Республика Карелия традиционно имеют значительный удельный вес в экономике самих субъектов и относятся к одним из ведущих в России. Это способствует привлечению в регионы инвестиций, в том числе иностранных. Вологодская область является национальным лидером по количеству приоритетных инвестиционных проектов в ЛПК: всего в перечень включены 22 проекта, из них четыре уже полностью реализованы<sup>3</sup>. Именно в СЗФО расположены и крупнейшие целлюлозно-бумажные предприятия с участием иностранного капитала: ЗАО «Интернешнл Пэйпер» (г. Светогорск, Ленинградская область) и ОАО «Монди Сыктывкарский ЛПК» (Республика Коми), выпускающие высококачественную бумагу для внутреннего и внешнего рынков. Стоит отметить и специальный проект по созданию регионального бренда «Архангельский лес». Право маркировки данным знаком получают только компании, производящие и продающие продукцию из древесины класса «А», заготовленную в Архангельской области<sup>4</sup>. В структуре экономики Калининградской и Псковской областей ЛПК занимает незначительную долю. Ассортимент выпускаемых здесь изделий из древесины невелик и ориентирован в большей степени на внутреннее потребление. Кроме того, следует отметить вывод из эксплуатации ЦБК ЗАО «Цепрусс» по причине высокого износа оборудования и отсутствия системы очистных сооружений [Вохмянин, 2017].

*Уральский* – самый малочисленный из федеральных округов по количеству субъектов, однако, на его долю приходится 14% расчётной лесосеки России. Главными факторами, ограничивающими развитие ЛПК, являются низкая плотность транспортной

<sup>3</sup> Вологодская область (инвестиционные проекты в лесопромышленном комплексе) // ЛесИнвестИнформ – Проект Российского инвестиционного агентства. [Эл. ресурс]. URL: [http://lesinvestinform.ru/regions/RU-VLG\\_REG](http://lesinvestinform.ru/regions/RU-VLG_REG) (дата обращения: 30.05.2018).

<sup>4</sup> Проект «Территориальный бренд Архангельской области “Архангельский лес”». 2011–2017. [Эл. ресурс]. URL: <http://arhles.com/> (дата обращения: 30.05.2018).

сети и особенности лесного фонда – примерно 40% территории относится к районам с низкопродуктивными насаждениями. Тем не менее, помимо лесозаготовки, на территории регионов округа развивается производство фанеры и деревянных домокомплектов<sup>5</sup>, есть планы по созданию лесопромышленного кластера на территории Свердловской области<sup>6</sup>.

*Приволжский федеральный округ* располагает всем комплексом производств – от лесозаготовки до производства целлюлозно-бумажной продукции, плит и мебели<sup>7</sup>. Например, предприятия Кировской области осуществляют весь цикл переработки: производят пиломатериалы, мебель, бумагу, картон, продукцию лесной химии<sup>8</sup>, а Ульяновская область является лидером округа по размеру платежей в бюджетную систему РФ с гектара лесной площади<sup>9</sup>.

Особую роль в отечественной лесной отрасли играют регионы *Сибирского ФО*, обладающие наибольшим ресурсным потенциалом. Совокупные запасы только Красноярского края и Иркутской области составляют четверть общероссийского запаса древесины. На территории этих регионов расположены крупные лесоперерабатывающие предприятия. Однако близость к азиатским рынкам с их специфическим спросом на продукцию лесной отрасли заставляет лесопользователей ориентироваться прежде всего на экспорт круглого леса и минимально обработанных пиломатериалов. Лидером округа по развитию ЛПК является Томская область, где более 90% добытого леса перерабатывается в полуфабрикаты и конечную продукцию.

<sup>5</sup> География развития лесной промышленности // ПроДерево. 2018. [Эл. ресурс]. URL: <https://proderevo.net/analytics/main-analytics/geografiya-razvitiya-lesnoj-promyshlennosti.html> (дата обращения: 30.05.2018).

<sup>6</sup> Лесопромышленный комплекс Свердловской области продемонстрировал в 2017 году уверенный рост // Официальный сайт Правительства Свердловской области. 2018. [Эл. ресурс]. URL: <http://www-new.midural.ru/news/list/document125814/> (дата обращения: 30.05.2018).

<sup>7</sup> География развития лесной промышленности // ПроДерево. 2018. [Эл. ресурс]. URL: <https://proderevo.net/analytics/main-analytics/geografiya-razvitiya-lesnoj-promyshlennosti.html> (дата обращения: 30.05.2018).

<sup>8</sup> Официальный информационный сайт Правительства Кировской области. 2018. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kirovreg.ru/econom/forest/> (дата обращения: 30.05.2018).

<sup>9</sup> *Никитин В.* Инвестиции в ЛПК Ульяновской области составили около 440 миллионов рублей // ОАУ «Государственная корпорация СМИ «Медиа 73». 2017. [Эл. ресурс]. URL: [http://media73.ru/2017/investitsii-v-lpk-ulyanovskoy-oblasti-sostavili-okolo-440-millionov-rublej/?sphrase\\_id=21804](http://media73.ru/2017/investitsii-v-lpk-ulyanovskoy-oblasti-sostavili-okolo-440-millionov-rublej/?sphrase_id=21804) (дата обращения: 30.05.2018).

Предприятия региона активно сотрудничают с зарубежными партнёрами. Так, в г. Асино при участии китайских компаний создан индустриальный лесопромышленный парк, компания «Сибирьлес» наладила поставки мебельных заготовок и шпона в ИКЕА<sup>10</sup>.

В южных субъектах европейской части России (*Южный и Северо-Кавказский федеральные округа*) лесная промышленность, как правило, не играет существенной роли в производственном комплексе: нет ни большого количества ресурсов, ни обрабатывающих мощностей.

Регионы *Дальнего Востока*, граничащие с Китаем, предсказуемо испытывают значительное влияние азиатского спроса на древесину, экспортируя в больших объемах необработанную древесину и пиломатериалы. На севере округа из-за низкой транспортной доступности не развиты ни лесозаготовка, ни деревопереработка.

Разумеется, структура производства и внешней торговли каждого региона уникальна в своём роде. Неодинаков и перечень товаров, по которым выявлены преимущества в торговле каждого субъекта РФ. Тем не менее в каждом из кластеров можно выделить некоторые общие виды конкурентоспособной продукции (обеспечивающие торговые преимущества, по крайней мере, для половины регионов данной группы). Результаты представлены в таблице 3.

Очевидно, что с возрастанием доли добавленной стоимости продукции увеличиваются и различия между регионами. Количество конкурентоспособных на мировом рынке товаров отечественного производства ограничивается в основном продукцией низкой и средней степени обработки. При этом наиболее часто экспортируемыми товарами остаются необработанные лесоматериалы и пиломатериалы.

Мы попытались выявить проблемы, ставшие причиной текущего положения дел и определить возможные меры повышения конкурентоспособности отечественной продукции ЛПК.

---

<sup>10</sup> Соколов А. У Томской области есть все условия для успешного развития ЛПК // МК в Томске. 2016. [Эл. ресурс]. URL: <http://tomsk.mk.ru/articles/2016/02/16/u-tomskoy-oblasti-est-vse-usloviya-dlya-uspeshnogo-razvitiya-lpk.html> (дата обращения: 29.05.2018).

**Таблица 3. Перечень товаров, по которым выявлены преимущества в торговле у регионов**

| Степень обработки продукции | Лидеры   | Регионы выше среднего уровня  | Регионы ниже среднего уровня  |
|-----------------------------|--|---|---|
| Низкая                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>топливная древесина (4401)</li> <li>лесоматериалы необработанные (4403)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>топливная древесина (4401)</li> <li>лесоматериалы необработанные (4403)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>лесоматериалы необработанные (4403)</li> </ul> |
| Средняя                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>пиломатериалы (4407)</li> <li>погонаж (4409)</li> <li>фанера (4412)</li> <li>бумага и картон немелованные прочие (4805)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>пиломатериалы (4407)</li> <li>погонаж (4409)</li> <li>фанера (4412)</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>пиломатериалы (4407)</li> </ul>                |
| Высокая                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>изделия столярные и плотницкие (4418)</li> <li>изделия деревянные прочие (4421)</li> <li>мебель прочая и её части (9403)</li> <li>бумага, картон, целлюлозная вата и полотно из целлюлозных волокон, прочие (4823)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>изделия столярные и плотницкие (4418)</li> </ul>                                   | —   |

**Примечание:** в скобках указан код товара в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза.

**Источник:** составлено автором.

## Кто виноват?

Валютный кризис 2014 г. естественным образом создал преимущества для отечественных экспортёров. Следствием этого стало улучшение экономической ситуации в лесной отрасли: уверенный рост объёмов экспорта, увеличение прибыли крупных игроков, открытие новых производств<sup>11</sup>. Сегодня условия все еще остаются благоприятными за счёт роста спроса со стороны Китая и Европы<sup>12</sup>, выхода на новые рынки в дальнем зарубежье<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Агентство WhatWood. 100 крупнейших лесопромышленных компаний России увеличили выручку на 13% в 2016 г. [Эл. ресурс]. 2017. URL: <http://whatwood.ru/top-100-2016> (дата обращения: 11.01.2018).

<sup>12</sup> Агентство WhatWood. Lumber Report № 5 (21): Правительство России ужесточает требования к производителям пиломатериалов; в Японии сокращается потребление российских пиломатериалов; Китай бьет рекорды по спросу. [Эл. ресурс]. 2017. URL: <http://whatwood.ru/lumber-report-5-21-pravitelstvo-rossii-uzhestochet-trebovaniya-k-proizvoditelyam-v-yaponii-sokrashhaetsya-potreblenie-rossiyskih-pilomaterialov-kitay-bet-rekordyi-po-sprosu/> (дата обращения: 11.01.2018).

<sup>13</sup> Агентство WhatWood. Россия впервые в истории начала поставлять OSB в Северную Америку. [Эл. ресурс]. 2017. URL: <http://whatwood.ru/rossiya-v-pervyye-v-istorii-nachala-postavlyat-osb-v-severnyuyu-ameriku/> (дата обращения: 02.02.2018).

Однако обратной стороной повышения внешнего спроса на товары с низкой добавленной стоимостью является дальнейшее снижение стимулов к созданию производств, ориентированных на глубокую переработку. При увеличении заготовки древесины во всех федеральных округах происходит лишь постепенное замещение экспорта круглого леса на вывоз минимально обработанных пиломатериалов [Колесникова, 2017].

Помимо сложившейся конъюнктуры на внешних рынках, существует ряд серьёзных структурных проблем отрасли, которые не решаются в течение уже довольно длительного времени.

*Неразвитость лесной инфраструктуры.* Низкая транспортная доступность делает экономически невыгодной хозяйственную деятельность на территории значительной части лесного фонда России. Таким образом, текущая интенсивность лесозаготовки далека от потенциального уровня при имеющемся большом объёме ресурсов. Годовой объём ВВП лесного сектора в расчёте на 1 га эксплуатационной площади в России составляет 38 долл. США, что в разы меньше, чем у мировых лидеров: Канады (117 долл.), США (469 долл.), Швеции (508 долл.), Финляндии (512 долл.)<sup>14</sup>.

Если по запасам древесины на душу населения Россия значительно опережает страны мира, занимая второе место после Канады, то разрыв в показателях плотности сети дорог на землях лесного фонда катастрофически велик уже не в нашу пользу. По данным Рослесхоза, в РФ на 1 тыс. га лесных площадей приходится 1,65 км транспортных путей всех типов (включая дороги общего пользования), или 1,41 км лесных автодорог, что в 35–40 раз ниже аналогичных показателей для стран Европы<sup>15</sup>. В то же время, по оценкам экспертов, минимальная величина плотности лесных дорог должна составлять 10–15 км/тыс. га [Салминен и др., 2012].

*Невнимание к проблеме устойчивого развития.* Значительная часть субъектов отечественной лесной индустрии в целом

---

<sup>14</sup> Новиков В. Интенсификация лесного хозяйства: миф или реальность? // ЛесПромИнформ. 2016. № 2 (116). [Эл. ресурс]. URL: <http://www.lesprominform.ru/jarchive/articles/itemshow/4321> (дата обращения: 06.02.2018).

<sup>15</sup> Настоящее и будущее лесных дорог // ЛесПромИнформ. 2009. № 6 (64). [Эл. ресурс]. URL: <http://www.lesprominform.ru/jarchive/articles/itemshow/916> (дата обращения: 02.02.2018).

игнорирует общемировые тенденции к повышению экологичности лесозаготовок и ориентирована на извлечение сиюминутной выгоды. В средне- и долгосрочной перспективе это может быть чревато потерей рынков сбыта [Блам и др., 2011].

*Высокие потери леса*, причиной которых является целый комплекс взаимосвязанных проблем: нелегальные заготовки, лесные пожары, низкая эффективность лесовосстановления. В противовес официальным оценкам объёмов незаконной рубки (1% от всех заготовок) результаты исследований Всемирного фонда дикой природы в России и Всемирного банка показывают в РФ 20% древесины, заготовленной нелегально [Trishkin et al., 2015]. Иными словами, если за 2016 г. на территории Российской Федерации заготовлено 213,8 млн м<sup>3</sup>, то ещё 42,8 млн м<sup>3</sup> вырублено теневым сектором<sup>16</sup>. При этом в отдельных экспортоориентированных регионах СФО и ДФО объёмы незаконной рубки достигают 50% всех заготовок<sup>17</sup>. Кроме прямого экономического ущерба нелегальная заготовка ведет к повышению риска возникновения лесных пожаров, не сопровождается мерами лесовосстановления, причиняет вред экосистеме.

К тому же не следует забывать, что лесовосстановление, помимо непосредственно посадки леса, предполагает уход за насаждениями – та часть работ, которая в РФ традиционно недофинансируется. Согласно отчётам Рослесхоза, в 2017 г. было восстановлено более 800 тыс. га лесных угодий, в то время как «уходами» обеспечено менее 300 тыс. га. Отсутствие ухода влечёт за собой гибель деревьев с сопутствующими экологическими проблемами и экономическими потерями<sup>18</sup>.

*Высокая степень износа основных фондов (60–80%)* ограничивает рост производительности труда. При этом модернизация оборудования и механизация производства требуют значительных средств, которых у большинства компаний просто нет. Финансовое

---

<sup>16</sup> Объем заготовленной древесины // База данных ЕМИСС. 2018. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/37848> (дата обращения: 30.05.2018).

<sup>17</sup> FAO. The Russian Federation forest sector: Outlook study to 2030 // Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2012. 84 p.

<sup>18</sup> Шматков Н. В самой «лесной» державе мира закончился лес. Как это исправить? // Forbes, 2018 [Эл. ресурс]. URL: <http://www.forbes.ru/biznes/354783-v-samoy-lesnoy-derzhave-mira-zakonchilsya-les-kak-eto-ispravit> (дата обращения: 03.02.2018).

положение компаний подрывает и опережающий рост тарифов на услуги естественных монополистов<sup>19</sup>.

*Нехватка квалифицированных кадров.* Минпромторг оценивает масштаб дефицита кадров с высшим и среднепрофессиональным образованием в отрасли в 12 тыс. чел. При этом средний возраст работников лесного сектора стремительно повышается<sup>20</sup>, а стимулы для притока молодежи в отрасль практически отсутствуют. Причины кадровых проблем во многом связаны с невысокой заработной платой и нерегулярностью ее выдачи. За 2016 г. среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников в сфере обработки древесины и производства изделий из дерева составила 22,4 тыс. руб., что значительно ниже средней в экономике (36,7 тыс. руб.)<sup>21</sup>. Кроме того, в течение 2008–2010 гг. в первом квартале каждого года выплаты задерживались на 1–3 месяца в зависимости от региона<sup>22</sup>. При этом нужно иметь в виду, что подобные задержки часто остаются не учтёнными в статистике<sup>23</sup>.

### Что делать?

Рассмотрим возможные способы государственной поддержки отрасли, в наибольшей степени способствующие решению указанных проблем.

*Стимулирование создания новых производств, модернизации существующих предприятий лесопереработки, а также помощь в обновлении основных фондов.* Данное направление является наиболее очевидным, но и самым дорогостоящим

<sup>19</sup> Воскобойников И. В. Инновационная политика в лесопромышленном комплексе // Агентство деловой информации «Славица», 2011 [Эл. ресурс]. URL: <http://www.slaviza.ru/340-innovacionnaya-politika-v-lesopromyshlennom-komplekse.html> (дата обращения: 03.02.2018).

<sup>20</sup> Мамонова Е. В лесу раздавался планшет дровосека // Российская газета, 2017. [Эл. ресурс]. URL: <https://rg.ru/2017/09/14/deficit-kadrov-v-lesnoj-otrasli-ocenili-v-12-tysiach-chelovek.html> (дата обращения: 03.02.2018).

<sup>21</sup> Росстат. Российский статистический ежегодник, 2017. [Эл. ресурс] URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b17\\_13/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_13/Main.htm) (дата обращения: 02.02.2018).

<sup>22</sup> В регионах задерживаются зарплаты работникам леса // Строительство деревянных домов «Деревянные Дома России», 2011 [Эл. ресурс]. URL: <http://www.ddru.ru/svezhienovosti-lesnoj-otrasli/vo-mnogikh-regionakh-zaderzhivaetsja-vyplata-zarplaty-rabotnikam-lesa/> (дата обращения: 03.02.2018).

<sup>23</sup> Гаврилова С. Без леса не сытно // БЕЗФОРМАТА.RU, 2012 [Эл. ресурс]. URL: <http://arhangelsk.bezformata.ru/listnews/bez-lesa-ne-sitno/6510851/> (дата обращения: 03.02.2018).

способом государственной поддержки лесоперерабатывающих предприятий. В последние десять лет ключевую роль в данном направлении играет институт инвестиционных проектов в области освоения лесов. В 2017 г. значительно выросло количество поступивших заявок на реализацию проектов, но около половины из них получили отказ, так что число одобренных заявок почти не увеличилось<sup>24</sup>.

Наиболее успешными мерами привлечения инвестиций в проекты по освоению лесов являются возможность получения лесосечного фонда без аукциона на период окупаемости и льготная арендная плата с коэффициентом 0,5 в течение всего срока окупаемости. Результаты исследования процесса реализации проектов в 2005–2011 гг. демонстрируют, что введение льгот позволило привлечь в каждый из регионов-участников в среднем около 33 млрд руб. инвестиций, увеличить размер вовлеченной в промышленный оборот лесосеки на 4,7 млн м<sup>3</sup>, а число ожидаемых рабочих мест – на 3,1 тыс. [Лапо, 2014].

Однако, несмотря на определённые успехи за время существования программы, есть проблемы в ее реализации, связанные с недостатком частного финансирования и слабым контролем государственных органов. Особенно эти проблемы касаются Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, где инвесторы, пользуясь предоставленными преференциями, наращивают объемы экспорта товаров низкой степени обработки или вовсе передают леса в субаренду. При этом ввод мощностей по производству продукции с высокой добавленной стоимостью откладывается. Таким образом, успешными можно считать лишь около 60% заявленных проектов [Глазырина и др., 2015].

Пример Красноярского края демонстрирует, что по многим проектам наблюдается существенное отставание от графика плановых работ, целевые социально-экономические показатели не были достигнуты [Гордеев, Пыжев, Зандер, 2017]. Схожая ситуация и в регионах ДФО: из 15 заявленных проектов реализуется только девять. Причём проекты либо не вышли

---

<sup>24</sup> Федеральное агентство лесного хозяйства. Реализация приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов в 2017 году. 2018. [Эл. ресурс]. URL: [http://rosleshoz.gov.ru/news/2018-01-11/реализация\\_приоритетных\\_инвестиционных\\_проектов\\_в\\_области\\_освоения\\_лесов\\_в\\_2017\\_году/n4283](http://rosleshoz.gov.ru/news/2018-01-11/реализация_приоритетных_инвестиционных_проектов_в_области_освоения_лесов_в_2017_году/n4283) (дата обращения: 03.02.2018).

на плановую мощность, либо уже введенные мощности не используются [Антонова, 2017].

*Помощь в развитии производственной инфраструктуры, включая строительство лесных дорог.* Отчасти эту задачу также должен выполнять институт приоритетных проектов, но возможны и другие формы поддержки. Весьма распространённой является модель государственно-частного партнерства, при которой частный инвестор создаёт или модернизирует предприятие, в то время как расходы на модернизацию инфраструктуры несёт государство.

Вместе с тем из содержания текущего проекта Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 г. следует, что существующие институциональные условия не позволяют эффективно управлять лесной инфраструктурой: законодательство не регулирует строительство и содержание лесных дорог, отсутствуют механизмы софинансирования их строительства, не определены права арендаторов лесных участков, строящих и эксплуатирующих дороги. Кроме того, лесные дороги не отражены в схемах территориального планирования и не входят в перечень автомобильных дорог регионального и местного значения.

При этом экономические оценки объёма необходимых инвестиций в транспортную инфраструктуру разнятся, поскольку конечная стоимость строительства лесных дорог зависит от рельефа местности, особенностей грунта, технологии строительства. Наиболее распространённой средней оценкой стоимости строительства 1 км дорог в мировой практике является сумма 30 тыс. евро, что по курсу ЦБ РФ на май 2018 г. составляло 2,16 млн руб. Однако, например, по данным НП СРО «Лесной союз», стоимость 1 км лесной дороги с гравийным покрытием может достигать до 3–4 млн руб.<sup>25, 26</sup> Согласно оценке Союза лесопромышленников и лесозэкспортеров России, потребность ежегодного ввода в эксплуатацию лесных дорог круглогодичного

---

<sup>25</sup> Петрунин Н. Лесное бездорожье России // Дерево.RU, 2013, № 5. С. 30–33. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.umocpartner.ru/deyatelnost-centra/publications/lesnoe-bezdorozhe-rossii-statya-nikolaya-petrulina-v-zhurnale-derevo-gu/> (дата обращения: 26.05.2018).

<sup>26</sup> Михайлов А. Застряли на выезде // Российская газета – Экономика Северо-Запада, 2018, № 7505 (42). [Эл. ресурс]. URL: <https://rg.ru/2018/02/27/reg-szfo/chto-meshaet-razvitiu-lesnoj-promyshlennosti-szfo.html> (дата обращения: 26.05.2018).

действия составляет 10–11 тыс. км, а суммарные капитальные затраты составят 75 млрд руб.<sup>27</sup>

*Помощь в поиске новых рыночных ниш и развитие существующих точек роста.* В этой сфере скрыт значительный потенциал увеличения эффективности государственной поддержки, но мы бы рекомендовали при анализе лучших зарубежных практик ориентироваться не столько на развитые индустриальные страны, сколько на государства, сопоставимые с Россией по уровню развития. Применяемые ими нестандартные инструменты господдержки часто оказываются дешевле и успешнее в условиях несовершенства рынка и государства. Интересным примером может служить использование идеи венчурного инвестирования в Чили, которая в течение последних двадцати лет обеспечивает среднегодовой темп роста ВВП в 6%, при одновременном значительном расширении несырьевого экспорта<sup>28</sup>. Потенциал внедрения данного опыта в текущих российских реалиях был подробно рассмотрен в работе [Гордеев, Пыжев, 2015].

*Системная борьба с нелегальной заготовкой.* Определённые шаги в данном направлении предпринимаются. Так, с 1 января 2015 г. вступили в силу изменения в Лесном кодексе РФ, обязывающие заготовителей поштучно маркировать древесину ценных пород (дуб, бук, ясень)<sup>29</sup>. Ведётся работа над использованием информации из системы ЛесЕГАИС для борьбы с «черными» лесорубами<sup>30</sup>. Но переломный момент в борьбе с браконьерством в области лесозаготовок пока не произошёл. В этой связи необходимы следующие дополнительные меры:

---

<sup>27</sup> О мерах по развитию ЛПК предлагаемых Союзом лесопромышленников и лесозэкспортеров России // ПроДерево, 2017. [Эл. ресурс]. URL: <https://proderevo.net/analytics/main-analytics/o-merakh-po-razvitiyu-lpk-predlagaemykh-soyuzom-lesopromyshlennikov-i-lesoeksporterov-rossii.html> (дата обращения: 26.05.2018).

<sup>28</sup> Яковлев А., Гончар К. Приложение к докладу «Об использовании в России опыта новых индустриальных стран в формировании «институтов развития» и стимулировании инновационного экономического роста» // Гос. ун-т Высшая школа экономики, Межведомственный аналитический центр. 2004.: [Эл. ресурс]. URL: <http://www.iacenter.ru/publications/70>. (дата обращения: 04.02.2018).

<sup>29</sup> WoodBusiness.ru. Учет и декларирование древесины – 2015. Новые правила – новые штрафы. Портал WoodBusiness.ru – интернет-журнал лесопромышленного комплекса России. 2014. URL: <http://www.woodbusiness.ru/newsdetail.php?uid=11341> (дата обращения: 04.02.2018).

<sup>30</sup> Федеральное агентство лесного хозяйства. ЛесЕГАИС на страже лесов России. 2018. [Эл. ресурс]. URL: [http://rosleshoz.gov.ru/news/2018-02-03/лесегais\\_на\\_страже\\_лесов\\_россии/n4292](http://rosleshoz.gov.ru/news/2018-02-03/лесегais_на_страже_лесов_россии/n4292) (дата обращения: 03.02.2018).

- достоверная оценка реальных масштабов незаконной лесозаготовительной деятельности;
- внедрение системы обязательной маркировки заготовленной древесины и контроля её экспорта силами Федеральной таможенной службы [Пыжев и др., 2015].

Одним из перспективных методов выявления незаконных рубок леса также может стать отечественная система космического мониторинга «КЕДР», которая успешно апробирована на территориях Хабаровского и Приморского краев для обнаружения лесных пожаров и мест потенциального браконьерства с помощью беспилотных летательных аппаратов<sup>31</sup>.

*Помощь в сертифицировании и лицензировании продукции.* В настоящее время в мировом сообществе активно обсуждается тема перехода к биоэкономике и устойчивому лесопользованию. В связи с этим для многих зарубежных компаний, занимающихся лесопереработкой и дистрибуцией продукции, становится важна демонстрация приверженности идеям устойчивого развития, заботе об экологии и сохранности лесов. Так, например, краткосрочная стратегия мирового лидера мебельной индустрии ИКЕА подразумевает, что уже к 2020 г. все древесные ресурсы, бумага и картон, приобретаемые компанией, будут иметь сертификат FSC, подтверждающий экологически ответственное лесопользование поставщиками сырья<sup>32</sup>.

Можно предположить, что в относительно недалекой перспективе приобретение сертификатов FSC и/или PEFC станет вопросом выживания российских компаний на европейском рынке. Между тем даже для крупных компаний необходимость сертификации является существенным барьером на пути к развитию, тогда как для малого и среднего бизнеса эти финансовые расходы часто оказываются непосильными. Софинансирование соответствующих расходов для перспективных отечественных компаний, желающих работать на внешнем рынке, было бы очень полезной мерой государственной поддержки. Потенциал интенсификации процесса получения сертификатов отечественными лесопромышленными предприятиями весьма значителен:

<sup>31</sup> Всемирный фонд дикой природы (WWF). На Дальнем Востоке России внедряется уникальная система «КЕДР». 2015. URL: <http://wwf.ru/resources/news/lesa/na-dalнем-vostoke-rossii-vnedryaetsya-unikalnaya-sistema-kedr/> (дата обращения: 04.02.2018).

<sup>32</sup> IKEA GROUP. Sustainability report FY16. 2016. P. 24.

по состоянию на 2015 г. из более 13 тыс. договоров, заключенных с целью заготовки древесины, сертифицировано менее 6% [Комольцев и др., 2015].

Важной задачей государственной политики является также и работа по гармонизации действующего лесного законодательства и Российского национального стандарта добровольной лесной сертификации с международными стандартами.

*Повышение квалификации кадров.* Помимо поддержки профильных среднеспециальных и высших учебных заведений, необходимо проводить работу и с действующими работниками, включая топ-менеджеров компаний ЛПК. Софинансирование расходов на участие в программах повышения квалификации, посредничество при организации международных стажировок для специалистов лесной индустрии, субсидирование ознакомительных поездок групп менеджеров на ведущие зарубежные концерны, по наблюдениям экспертов, вызывают эффект группового обучения, способствуют развитию кооперационных горизонтальных связей между предприятиями отрасли, создают условия «для субконтрактных отношений между национальными производителями и транснациональными компаниями – как в России, так и за рубежом» [Гончар, Кузнецов, 2008. С. 457].

*Повышение рентабельности производства.* Ещё одним важным элементом государственной поддержки должны стать меры, направленные на повышение рентабельности производства. А. В. Колесникова справедливо указывает, что при относительно стабильных мировых ценах на пиломатериалы себестоимость производства значительно увеличилась в последние годы за счёт повышения стоимости транспортировки, цен на топливо и электроэнергию. В этом случае хорошим подспорьем для отечественного производителя могут стать субсидии на вышеперечисленные виды расходов [Колесникова, 2014].

Другим инструментом поддержки предприятий могут стать налоговые льготы. Так, по оценкам [Лапо, 2014], предоставление льгот по налогам и платежам позволяет увеличить объем ожидаемых инвестиций в регионы, участвующие в программе инвестиционных проектов в области освоения лесов, на 3,39 млрд руб.

При этом применение указанных инструментов для повышения конкурентоспособности отрасли должно учитывать значительные региональные различия и особенности. Так, отмечается,

что существующие меры государственной поддержки менее эффективны в СФО и ДФО, чем в европейской части России, ввиду целого ряда региональных особенностей [Колесникова, 2017]. При этом, к примеру, сырьевая структура лесного сектора ДФО на протяжении последних двадцати пяти лет оказалась достаточно устойчива к попыткам институционального преобразования отрасли [Антонова, 2017].

### **Разным регионам – разные меры**

На наш взгляд, представляется логичным для развития разных групп регионов, выделенных в начале статьи, проводить дифференцированную политику, отражающую потребности каждой группы.

Стимулирование создания новых производств, модернизации существующих предприятий по лесопереработке, помощь в обновлении основных фондов будут иметь наибольшее значение для регионов-середняков, которые сегодня конкурентоспособны в торговле небольшим количеством товаров низкой и средней степени обработки. Можно смело предположить, что кардинальная диверсификация производственной структуры региональных ЛПК и увеличение выпускаемой номенклатуры товаров смогут поднять многие регионы до уровня лидера.

Поддержка в развитии производственной инфраструктуры, в том числе при строительстве лесных дорог, имеет наибольшую значимость для регионов первого эшелона, которые в значительной степени уже исчерпали запасы легкодоступных лесных ресурсов.

Помощь в поиске новых рыночных ниш и развитие существующих точек роста в большей степени необходимы для отстающих регионов из третьей и четвёртой групп, которые имеют малое количество конкурентных преимуществ в торговле, но могут вполне успешно развиваться в каком-то узком сегменте.

Системная борьба с нелегальной заготовкой представляется наиболее актуальной мерой для регионов Сибири и Дальнего Востока, а также для субъектов РФ третьей и четвёртой групп.

Помощь в сертификации и лицензировании продукции окажет наибольший положительный эффект для лидеров отрасли и регионов выше среднего уровня, которые уже в значительной

мере присутствуют на внешних рынках, но сталкиваются с ограничениями со стороны зарубежных партнёров.

Повышение квалификации кадров сыграл наиболее важную роль для регионов-средняков. Это весьма многочисленные группы, внутри которых благодаря групповому обучению могут возникнуть важные кооперационные связи, что поможет им перейти в группу лидеров.

Наконец, повышение рентабельности производства будет наиболее востребовано регионами третьей и четвёртой групп, поскольку рост издержек сильнее всего сказывается на малых предприятиях и наименее развитых регионах.

Результаты авторской оценки влияния отдельных мер государственной поддержки на четыре группы регионов России представлены в таблице 4, при формировании которой использовался опыт разработки дифференцированной политики для различных групп предприятий [Гончар, Кузнецов, 2008. С. 461].

Таблица 4. **Результаты оценки влияния мер государственной поддержки на группы регионов России**

| Меры государственной поддержки   | Лидеры | Регионы выше среднего уровня | Регионы ниже среднего уровня | Аутсайдеры |
|--|--------|------------------------------|------------------------------|------------|
| Стимулирование создания новых производств, модернизации существующих предприятий по лесопереработке, помощь в обновлении основных фондов | +      | ++                           | +++                          | +          |
| Помощь в развитии производственной инфраструктуры, в том числе при строительстве лесных дорог  | +++    | +++                          | ++                           | ++         |
| Помощь в поиске ниш на рынке и развитие существующих точек роста   | +      | ++                           | +++                          | +++        |
| Осуществление системной борьбы с нелегальной заготовкой  | +      | ++                           | +++                          | ++         |
| Помощь в сертификации и лицензировании продукции   | +++    | +++                          | +                            | +          |
| Повышение квалификации кадров  | ++     | +++                          | ++                           | +          |
| Повышение рентабельности производства  | +      | +                            | +++                          | +++        |

**Примечание:** +++ означает сильное влияние данной меры государственной поддержки на соответствующую группу регионов; ++ – умеренное влияние; + – слабое влияние.

**Источник:** составлено автором.

В качестве общих принципов государственной политики управления конкурентоспособностью предлагается использовать следующие положения.

1. Необходимо учитывать глобальные тенденции мировой экономики, диктующие неизбежность перехода от использования исчерпаемых ресурсов к биоэкономике, основанной на возобновляемых и неисчерпаемых ресурсах. Учитывая богатые запасы лесных ресурсов в Российской Федерации и весьма конкурентные (относительно мировых) цены на электроэнергию, лесная отрасль сможет стать одним из важнейших драйверов роста отечественной экономики в средне- и долгосрочной перспективе, а также источником пополнения дефицита бюджета при наличии должной политической воли. В частности, доказано, что сегодня консолидированный бюджет России получает в 3–4 раза меньше рентных платежей за пользование лесными ресурсами, чем при эффективном способе изъятия [Пыжев, 2015].

2. Важно принимать во внимание различия между группами регионов и в большей степени стимулировать развитие сильных сторон соответствующей группы: продукции высокой степени обработки для регионов-лидеров, средней степени обработки – для регионов выше среднего уровня, товаров с низкой добавленной стоимостью – для регионов ниже среднего уровня и аутсайдеров.

3. Вместе с тем, на наш взгляд, различия между регионами внутри групп всё же порой весьма значительны, так что в ходе разработки стратегии для каждого конкретного региона необходимо учитывать его инвестиционный потенциал, сложившуюся структуру лесопромышленного производства, наличие преимуществ и недостатков в торговле различными видами продукции.

4. Ключевым инструментом развития сильных сторон и преимуществ регионов, принадлежащих к любой группе, могут стать институты венчурного инвестирования.

5. Помимо достижения успеха в международной торговле, конкурентоспособным прежде всего является регион, который способен привлекать и удерживать предприятия, имеющие стабильную или растущую долю на рынке [Storper, 1997. P. 264]. В связи с этим необходимо повышать инвестиционную привлекательность региона в целом.

6. Важно способствовать налаживанию кооперационных связей между предприятиями, созданию цепочек добавленной стоимости внутри и между регионами как с помощью

софинансирования программ повышения квалификации и стажировок, так и поощрения совместных проектов различных компаний.

\*\*\*

Итак, в статье сформулированы ключевые рекомендации для органов государственного управления по повышению конкурентоспособности лесной промышленности в регионах России с учётом выявленных ранее преимуществ и недостатков в торговле различными видами продукции ЛПК. Проведена оценка влияния предложенных мер государственного регулирования отрасли на четыре группы регионов. Определены основные принципы государственной политики управления конкурентоспособностью региональных лесопромышленных комплексов. Полученные результаты могут применяться в сфере государственного управления для создания общей стратегии инвестирования в лесную отрасль с учётом региональных особенностей. Ключевым драйвером будущего развития лесного сектора должны стать институциональные изменения. Информация о выявленных преимуществах и недостатках во внешней торговле может быть использована с целью повышения эффективности государственной политики в лесной отрасли.

## Литература

*Антонова Н. Е.* Трансформация лесного комплекса за годы российских реформ: дальневосточный срез // *Пространственная экономика*. 2017. № 3. С. 83–106. DOI: 10.14530/se.2017.3.083–106.

*Блам Ю. Ш., Машкина Л. В., Ермолаев О. В.* Лесное ядро России // *ЭКО*. 2011. № 2. С. 4–14.

*Вохмянин И. А.* Оценка конкурентоспособности лесных комплексов территорий // *Проблемы развития территории*. 2017. № 2 (88). С. 77–91.

*Глазырина И. П., Яковлева К. А., Жадина Н. В.* Социально-экономическая эффективность лесопользования в регионах России // *Регионалистика*. 2015. Т. 2. № 5–6. С. 18–33. DOI: 10.14530/reg.2015.5–6

*Гончар К. Р., Кузнецов Б. В.* (ред.). *Российская промышленность на этапе роста: факторы конкурентоспособности фирм*. Гос. ун-т Высшая школа экономики. М.: Вершина, 2008. 480 с.

*Гордеев Р. В.* Классификация субъектов РФ по уровню конкурентоспособности лесной отрасли // *Исследования молодых учёных: экономическая теория, социология, отраслевая и региональная экономика* / Под ред. О. В. Тарасовой, А. А. Горюшкина. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. С. 372–381.

Гордеев Р.В., Пыжжев А.И. Анализ глобальной конкурентоспособности российского лесопромышленного комплекса // ЭКО. 2015. № 6. С. 109–130.

Гордеев Р.В., Пыжжев А.И., Зандер Е.В. Лесопромышленный комплекс Красноярского края: тенденции и перспективы развития // Региональная экономика: теория и практика. 2017. Т. 15, № 1. С. 4–18. DOI: 10.24891/re.15.1.4.

Колесникова А.В. Анализ реализации механизма приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов в регионах Сибирского и Дальневосточного федеральных округов // Кулагинские чтения: техника и технологии производственных процессов. XIV Международная научно-практическая конференция: сборник статей. 2014. С. 237–242.

Колесникова А.В. Развитие целлюлозно-бумажной промышленности в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах: динамика, тенденции, проблемы // Вестник Забайкальского гос. ун-та. 2017. Т. 23. № 7. С. 134–144. DOI: 10.21209/222792452017237134144.

Комольцев П., Конюшатов О., Трушевский П. О совершенствовании российского лесного и смежного законодательства для дальнейшего развития добровольной лесной сертификации по схеме FSC // Устойчивое лесопользование. 2015. № 4 (44). С. 33–43.

Лано В.Ф. Эконометрическое исследование эффективности методов стимулирования инвестиций в лесопромышленный комплекс // Прикладная эконометрика. 2014. № 33 (1). С. 30–50.

Портер М. Конкуренция. Исправленное издание. М., СПб., Киев: Издательский дом «Вильямс». 2005. 610 с.

Пыжжев А.И. Оценка ренты в российском лесном комплексе (по данным аукционов) // Регион: экономика и социология. 2015. № 1 (85). С. 147–162.

Пыжжев А.И., Пыжжева Ю.И., Зандер Е.В. Лесная рента в экономике России: оценка и эффективное использование. Красноярск: Сибирский федеральный ун-т. 2015. 202 с.

Салминен Э.О. и др. // Лесные дороги: справочник / Под ред. Э.О. Салминена. СПб.: Лань, 2012. 496 с.

Storper M. The Regional World: Territorial Development in a Global Economy // New York: Guilford Press. 1997. P. 264.

Trishkin M., Lopatin E., Karjalainen T. Exploratory Assessment of a Company's Due Diligence System against the EU Timber Regulation: A Case Study from Northwestern Russia // Forests. 2015. № 6. Pp. 1380–1396. DOI:10.3390/f6041380.

Vollrath T.L. A theoretical evaluation of alternative trade intensity measures of revealed comparative advantage // Weltwirtschaftliches Archiv. 1991. № 130 (2). Pp. 263–279. DOI: 10.1007/BF02707986.

Статья поступила 09.02.2018.

## Summary

**Gordeev R. V.** School of Economics, Management and Environmental Studies, Siberian Federal University, Krasnojarsk

### Improving the Competitiveness of the Forest Products: New Lessons from the Trade Analysis

This article is devoted to a problem of the timber products' competitiveness in Russian regions. The greatest differences among regions are revealed in trade

products with high value added. Nevertheless, several common features in foreign trade for low, medium and high-processed timber commodities are also found among four groups of Russian regions. The main trends of the development of the forest sector are described. It is shown that benefits for exporters caused by fluctuations in currency exchange rates do not contribute to the development of production with high value added. Following problems restrict the development of Russian forest industry: a shortage of infrastructure and staff, difficult situation in a lot of companies, deforestation, disregard to global trends in the timber industry. Finally, measures of the state support for the timber sector with respect to revealed regional differences are proposed. In addition, five general principles of the state policy of competitiveness management are defined.

*Forest industry; timber products; environmental and resource economics; competitiveness; regional economy*

## References

Antonova N. E. (2017) Transformation of the forest complex during the years of Russian reforms: the Far Eastern viewpoint. *Prostranstvennaja jekonomika [Spatial Economy]*. No. 3. Pp. 83–106. (In Russ.). DOI: 10.14530/se.2017.3.083–106.

Blam Ju. Sh., Mashkina L. V., Ermolaev O. V. (2011) Lesnoe jarmo Rossii. *ECO. [ECO]*. No. 2. Pp. 4–14. (In Russ.)

Vokhmyanin I. A. (2017) Assessment of Competitiveness of the Timber Complexes of the Territories. *Problemy razvitija territorii*. No. 2 (88). Pp. 77–91. (In Russ.)

Glazyrina I. P., Yakovleva K. A., Zhadina N. B. (2015) Social and Economic Effectiveness of Forest Use in Russian Regions. *Regionalistica [Regionalistics]*. Vol. 2. No. 5–6. Pp. 18–33. (In Russ.). DOI: 10.14530/reg.2015.5–6.

Gonchar K. R., Kuznecov B. V., eds. (2008) Rossijskaja promyshlennost' na jetape rosta: factory konkurentosposobnosti firm. Moscow, Vershina Publ. 480 p. (In Russ.)

Gordeev R. V. (2017) Classification of Russian regions by competitiveness level of forest sector. *Issledovanija molodyh uchjonyh: jekonomicheskaja teorija, sociologija, otraslevaja i regional'naja jekonomika*. Novosibirsk: IEIE SB RAS. Pp. 372–381. (In Russ.)

Gordeev R. V., Pyzhev A. I. (2015) Analysis of the global competitiveness of the Russian timber industry. *ECO. [ECO]*. No. 6. Pp. 109–130. (In Russ.)

Gordeev R. V., Pyzhev A. I., Zander E. V. (2017) The forest sector of the Krasnoyarsk Krai: Major development trends and prospects. *Regional'naja jekonomika: teorija i praktika. [Regional Economics: Theory and Practice]*. Vol. 15, No. 1. Pp. 4–18. (In Russ.). DOI: 10.24891/re.15.1.4.

Kolesnikova A. V. (2014) Analiz realizatsii mekhanizma prioritetnykh investitsionnykh proektov v oblasti osvoeniya lesov v regionakh Sibirskogo i Dal'nevostochnogo federal'nykh okrugov. *Kulaginskie chteniya: tekhnika i tekhnologii proizvodstvennykh protsessov. XIV Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya: sbornik statei*. Pp. 237–242. (In Russ.)

Kolesnikova A. V. (2017) Development of pulp and paper industry in the Siberian and Far Eastern federal districts: dynamics, trends, problems. *Vestnik Zabajkal'skogo*

gosudarstvennogo universiteta. [Transbaikal State University Journal]. Vol. 23. No. 7. Pp. 134–144. (In Russ.). DOI: 10.21209/222792452017237134144.

Komol'cev P., Konjushatov O., Trushevskij P. (2015) O sovershenstvovanii rossijskogo lesnogo i smezhnogo zakonodatel'stva dlja dal'nejshego razvitija dobrovol'noj lesnoj sertifikacii po sheme FSC. *Ustojchivoe lesopol'zovanie*. No. 4 (44). Pp. 33–43. (In Russ.)

Lapo V.F. (2014) Efficiency of investment stimulation methods in a timber industry complex: An econometric research. *Prikladnaja jekonometrika [Applied econometrics]*. No. 33 (1). Pp. 30–50. (In Russ.)

Porter M. (2005) Konkurencija. Ispravlennoe izdanie. Moscow; Saint-Petersburg; Kiev. Vil'jams Publ. 610 p. (In Russ.)

Pyzhev A.I. (2015) Forest rent assessment for the Russian economy using timber sale auctions data. *Region: jekonomika i sociologija [Region: Economics and Sociology]*. No. 1 (85). Pp. 147–162. (In Russ.)

Pyzhev A.I., Pyzheva Ju.I., Zander E.V. (2015) Lesnaja renta v jekonomike Rossii: ocenka i jeffektivnoe ispol'zovanie. Krasnojarsk, Siberian Federal University. 202 p. (In Russ.)

Salminen E.O., ed. (2012) Forest roads. Saint Petersburg, Lan' Publ. 496 p. (In Russ.)

Storper M. (1997) The Regional World: Territorial Development in a Global Economy. New York: Guilford Press. P. 264.

Trishkin M., Lopatin E., Karjalainen T. (2015). Exploratory Assessment of a Company's Due Diligence System against the EU Timber Regulation: A Case Study from Northwestern Russia. *Forests*. No. 6. Pp. 1380–1396. DOI:10.3390/f6041380.

Vollrath T.L. (1991) A theoretical evaluation of alternative trade intensity measures of revealed comparative advantage. *Weltwirtschaftliches Archiv*. No. 130 (2). Pp. 263–279. DOI: 10.1007/BF02707986.

# Перспективы автомобилизации в Евросоюзе и Китае при различных сценариях распространения беспилотных совместно используемых автомобилей

**М.Ю. КСЕНОФОНТОВ**, доктор экономических наук,  
**С.Р. МИЛЯКИН**, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН,  
Москва. E-mail: milyakin90@mail.ru

Статья посвящена прогнозу динамики парка легковых автомобилей при различных сценариях распространения их совместного использования и технологий автоматизации процесса управления ими. Дается описание сценариев, инструментария вариантных сценарных прогнозных расчетов, а также их результатов для Евросоюза и Китая. Они демонстрируют, что в перспективе 25–30 лет эти социальные и технологические инновации способны оказать существенное влияние на траекторию показателей обеспеченности населения и общего парка легковых автомобилей. Под действием новых факторов динамика этих показателей будет описываться кривой, имеющей «пик», т.е. максимальное значение, после достижения которого будет наблюдаться не стабилизация, как в рамках традиционного подхода к моделированию процессов автомобилизации с использованием S-образных функций, а масштабный спад.

Актуальность исследования для прогнозирования российской экономики связана, во-первых, с тем, что автомобилизация в мире во многом определяет перспективы потребления и экспорта энергоносителей, во-вторых, отмеченные тенденции автомобилизации, вероятно, будут наблюдаться и в нашей стране. *Ключевые слова:* автомобилизация, совместное использование, беспилотные автомобили, сценарные расчеты, долгосрочный прогноз

При построении долгосрочного прогноза процессов автомобилизации (процесса накопления и воспроизводства парка легковых автомобилей как в собственности домохозяйств, так и коммерческих, удовлетворяющих потребности населения в пассажирских перевозках) исследователи традиционно рассматривают показатель обеспеченности населения легковыми автомобилями (на 1000 чел.) [Jong G. et al, 2004], причем в большом числе работ для его описания и моделирования используются S-образные кривые: логистическая функция [Tanner, 1975; Debabrata et al, 2010; Эткин, 2009], функция Гомпертца [Dargay et al, 2007; Hao et al, 2011; Wu et al, 2014; Эдер и др., 2017], квазилогистическая

функция [Button et al, 1993], кривая силового роста [Tanner 1977, 1983]. Связано это, в первую очередь, с предположением, что на поздних этапах автомобилизации темпы прироста обеспеченности будут замедляться (рис. 1).

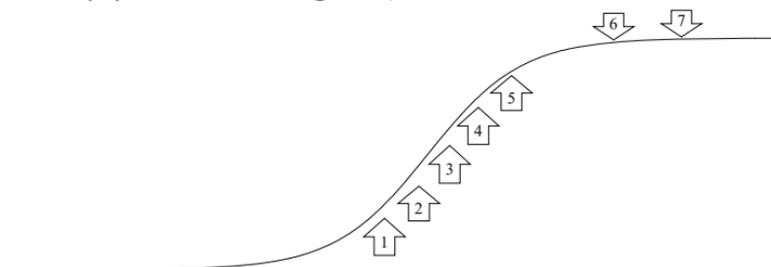


Рис. 1. Графический образ процесса автомобилизации в рамках традиционного подхода

Факторы автомобилизации: 1) динамика доходов, 2) формирование вторичного рынка автомобилей, 3) развитие автомобилестроения и 4) финансового сектора, 5) формирование развитых международных автомобильных рынков, 6) пространственные и 7) экологические ограничения.

Такая особенность динамики показателя числа легковых автомобилей на 1000 чел., свойственная ряду развитых стран (рис. 2), обычно объясняется феноменом насыщения потребности [Jong G. et al, 2004].

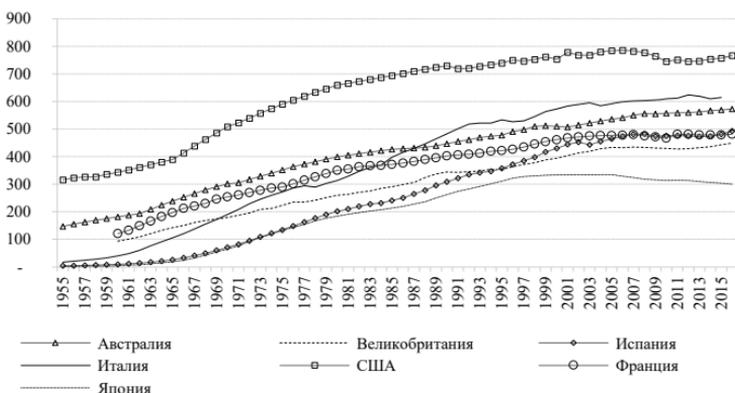


Рис. 2. Число легковых автомобилей на 1000 чел. в некоторых странах мира в 1955-2015 гг., ед.

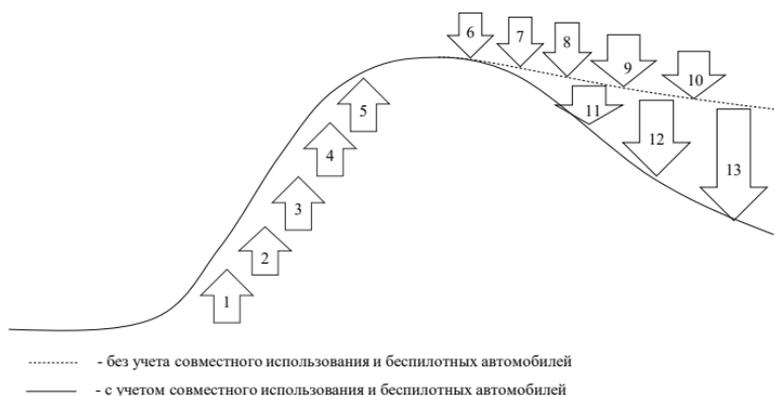
Однако последние данные об удельном спросе на поездки с использованием легкового автомобильного транспорта свидетельствуют о том, что автомобилизация может относиться к процессам, характеризующимся пиком [Goodwin, 2012]. Обеспеченность населения легковыми автомобилями на этапе зрелой автомобилизации не стабилизируется на постоянном уровне, а начинает снижаться, в частности, в Японии это наблюдается с 2005 г. (см. рис. 2). Это обусловлено негативными социальными и экологическими последствиями автомобилизации, мерами экологической политики, а также снижением престижа владения автомобилем среди молодежи, распространением электронной торговли, удаленной работы, мобильного Интернета и социальных сетей [Goodwin, 2012].

Кроме того, с точки зрения построения прогноза в долгосрочной перспективе важными оказываются относительно новые факторы: распространение практик совместного использования автомобилей (краткосрочная аренда, сервисы такси, организованные с помощью мобильных приложений, поездки с попутчиками) и беспилотного<sup>1</sup> автомобильного транспорта (обладающего значительным потенциалом совместного использования) [Ксенофонтов и др., 2018]. Механизм воздействия этих факторов заключается в том, что один легковой автомобиль, участвующий в совместном использовании, способен удовлетворить потребности в перевозках существенно более широкого круга людей, что сокращает их общий парк в собственности домашних хозяйств. А беспилотный автомобиль, интегрированный в сеть, взаимодействующий с другими автомобилями и инфраструктурой, имеет еще больший потенциал «замещения» традиционных автомобилей [Arbib et al, 2017]. Речь идет как о выборе оптимального маршрута (уменьшение числа пробок и времени в пути), так и о возможности совместного использования беспилотного автомобиля как в пределах одного домашнего хозяйства, так и среди клиентуры мобильного приложения.

На рисунке 3 приведены механизмы формирования уровня обеспеченности автомобилями с учетом факторов, под действием которых автомобилизация может рассматриваться как процесс, имеющий «пик», а не «уровень насыщения».

---

<sup>1</sup> Беспилотные, или полностью автономные автомобили - те, в которых функции вождения и контроля осуществляются преимущественно интеллектуальной системой, а не водителем.



*Рис. 3.* Графический образ процесса автомобилизации в рамках подхода, который рассматривает ее не как «процесс с насыщением», а как «процесс с пиком»

Факторы автомобилизации: 1) динамика доходов, 2) формирование вторичного рынка автомобилей, 3) развитие автомобилестроения и 4) финансового сектора, 5) формирование развитых международных автомобильных рынков, 6) пространственные и 7) экологические ограничения, 8) снижение престижа владения автомобилем, 9) эволюция расселения, 10) распространение Интернета, 11) совместное использование автомобилей, 12) внедрение беспилотных автомобилей, 13) формирование на базе беспилотников автомобилей нового сектора индивидуализированного общественного транспорта.

### **Инструментарий прогнозных расчетов**

Расчеты проводятся в два этапа. На первом оценивается потенциальная потребность в услугах легкового автотранспорта в зависимости от динамики экономического развития и численности населения. На втором – полученные оценки динамики и объемов автомобильного парка корректируются с учетом гипотез о темпах распространения совместного использования автомобилей и достижимого уровня автоматизации процессов управления ими. В качестве сценарных параметров на втором этапе расчетов выступают: доля беспилотных автомобилей в совокупных продажах легковых автомобилей в стартовой точке (2025 г.); темп прироста

их продаж; число традиционных<sup>2</sup> автомобилей, замещаемых одним полностью автономным совместно используемым автомобилем в продажах; доля выбытия традиционных автомобилей.

Ввиду того, что автомобильный транспорт является крупным потребителем нефтепродуктов, модель была дополнена расчетом структуры парка легковых автомобилей по видам двигателей (двигатель внутреннего сгорания/электродвигатель) в зависимости от гипотез их доли в продажах.

Иллюстративный расчет был выполнен для Евросоюза, находящегося на позднем этапе автомобилизации, и Китая (начальный этап). Было рассмотрено шесть сценариев распространения полностью автономных автомобилей и их совместного использования. При этом в них приняты одинаковые гипотезы в отношении внедрения электромобилей (табл. 1), которые основываются на уже сформулированных целевых установках государственных и городских властей [Анисимов, 2017].

**Таблица 1. Доля электромобилей в совокупных продажах легковых автомобилей в рассматриваемых сценариях в 2015–2045 гг., %**

| Регион | 2015 | 2025 | 2035 | 2045 |
|--------|------|------|------|------|
| ЕС     | 1    | 15   | 45   | 75   |
| Китай  | 1    | 10   | 30   | 50   |

## Сценарии и результаты прогнозных расчетов

### *Сценарий 1 (инерционный)*

На данный момент системы, позволяющие водителю не принимать участие в вождении и контроле, разработаны и проходят стадию тестирования, однако на пути их массового использования могут возникнуть существенные барьеры, в частности, следующие.

- Полная автономность окажется технически недостижимой.
- Система полностью автономного вождения повысит себестоимость настолько, что единственной нишей для автомобилей-беспилотников окажется премиальный сегмент.
- Технически недостижимым окажется обеспечение безопасности данных (информации) пользователей и/или защита

<sup>2</sup> Под традиционными понимаются автомобили, которые находятся во владении домохозяйств и используются единолично. Сюда относятся как автомобили без автопилота, так и полуавтономные (функции вождения и контроля осуществляются преимущественно водителем, но в определенных условиях возможно автопилотирование).

системы управления от взлома и внешнего контроля. У полностью автономного автомобиля (в том числе для снижения вероятности столкновения) функции вождения и контроля за движением осуществляются не водителем, а автопилотом, подключенным к сети и постоянно принимающим и передающим данные. Естественным следствием невозможности защитить эти данные или систему управления от взлома может быть либо запрет на использование таких систем со стороны органов государственного управления, либо отказ потенциальных пользователей от их покупки и эксплуатации. Даже низкая вероятность взлома для рядового пользователя может стать источником недоверия к новой технологии и чувства беспокойства за свою жизнь и здоровье. В таких условиях спрос на полностью беспилотные автомобили может быть пренебрежимо малым.

- Обеспечение безопасности данных пользователей и/или защита системы управления от взлома и внешнего контроля повысит себестоимость автомобиля до уровня премиального сегмента.

- Угроза высвобождения значительных трудовых ресурсов (водители) и социальной напряженности, особенно в развивающихся странах. При отсутствии государственной политики по организации переобучения водителей [Hawksworth et al, 2018] рост социальной напряженности может привести к ограничению распространения беспилотного совместно используемого транспорта. Например, в Индии правительство уже заявило о таком решении [Индия не разрешит, 2017].

Труднопреодолимые препятствия на пути внедрения беспилотных автомобилей могут привести к тому, что не произойдет технологического толчка, стимулирующего практику совместного использования внутри домохозяйств и развитие специализированных сервисов, процесс автомобилизации останется инерционным. Сейчас совокупный парк совместно используемых автомобилей в США (включая аренду автомобилей, принадлежащих домашним хозяйствам и специализированным компаниям) составляет около 149 тыс. ед. (не более 0,07% от совокупного); общее число пользователей – около 4,3 млн чел. (не выше 1,5%). При этом темпы роста сферы совместного использования впечатляющие: в 2016 г. парк вырос на 80%, число пользователей – на 58% [Shaheen et al, 2018]. Однако, если беспилотные автомобили не будут технологическим драйвером, эти темпы, характерные только для начальных

этапов, станут снижаться, и совместное использование останется нишевой практикой. Полуавтономные автомобили, доля которых в парке, вероятно, будет расти, не создают новых стимулов для распространения совместного использования. Все эти обстоятельства позволяют сформулировать главную черту сценария 1: в нем сохраняется традиционная логика воспроизводства парка легковых автомобилей (табл. 2).

Таблица 2. Численное значение параметров в сценарии 1

| Параметр  | Значение                |
|---|-------------------------|
| Доля беспилотных совместно используемых автомобилей в продажах в 2025 г., % | 0                       |
| Темпы прироста продаж беспилотных совместно используемых автомобилей, %     | 0                       |
| Степень замещения <sup>1</sup>  | 1                       |
| Выбывтие традиционных автомобилей, %  | Как в ретроспективе (7) |

**Примечание.** Степень замещения – число легковых автомобилей, используемых единолично, замещаемых одним беспилотным совместно используемым автомобилем.

Расчеты показывают, что в сценарии 1 объем парка легковых автомобилей в Евросоюзе возрастет к 2045 г. до 284 млн ед. (на 9% к 2017 г.). В Китае, где автомобилизация находится на относительно низком уровне<sup>3</sup>, рост более значительный: в 2,9 раза (525 млн ед.). При принятых гипотезах распространения электромобилей (см. табл. 1) к 2045 г. их доля в Евросоюзе составит 42% (120 млн ед.), в Китае – 24% (163 млн ед.).

### Сценарий 2 (консервативный)

По заявлениям автопроизводителей, полностью автономные автомобили появятся к 2021–2022 гг., некоторое время понадобится на их тестирование и продвижение. В связи с этим большинство экспертов ожидают массового внедрения беспилотных автомобилей с 2025 г. [Marshall, 2017; Lenardi, 2017]<sup>4</sup>. В сценарии 2 предполагается, что возможные препятствия, описанные в сценарии 1, успешно преодолеваются, и доля беспилотных автомобилей в продажах становится значимой в 2025 г. (табл. 3).

<sup>3</sup> В 2017 г. на 1000 чел. в Китае приходилось около 128 легковых автомобилей, в то время как в развитых странах - от 400 до 780.

<sup>4</sup> Hyundai Says Not So Fast on Self-Driving Car. Available at: <http://www.industryweek.com/emerging-technologies/hyundai-says-not-so-fast-self-driving-car> (accessed 28.02.2018).

**Таблица 3. Численное значение параметров в сценарии 2 в 2025 г., 2035 г., 2045 г.**

| Параметр   | 2025 | 2035 | 2045 |
|--|------|------|------|
| Доля беспилотных совместно используемых автомобилей в продажах в 2025 г.,% | 1    |      |      |
| Темпы прироста продаж беспилотных совместно используемых автомобилей, %    | 50   | 10   | 1    |
| Степень замещения  | 1    | 2    | 4    |
| Выбывтие традиционных автомобилей, %                                       | 7    | 7    | 7    |

В рамках этого сценария принимается предположение, что полностью автономные автомобили продаются только специализированным компаниям и/или становятся частью парка каршеринговых компаний, созданных самими автопроизводителями, и не продаются в личное пользование домохозяйств. Это может быть связано с тем, что при продаже беспилотных автомобилей в личное пользование возникают проблемы разграничения ответственности в случае возникновения аварий [Brodsky, 2016]. В частности, подобный сценарий рассматривается в рекомендациях по транспортной политике в провинции Онтарио [Grush et al, 2016]. Парк личных автомобилей формируется за счет традиционных, в том числе полуавтономных, которые не расширяют возможностей совместного использования. Полуавтономные автомобили с течением времени могут становиться все более комфортными и при этом оставаться под контролем водителя. Это обеспечивает их конкурентоспособность по отношению к полностью беспилотным и ограничивает потенциал роста рынка совместного использования на базе беспилотных автомобилей. Эти обстоятельства, с одной стороны, предопределяют более высокие темпы проникновения беспилотных совместно используемых автомобилей по сравнению со сценарием 1. С другой стороны, распространение беспилотных автомобилей (а значит, и их возможность замещения традиционных) ограничено рамками специализированных сервисов, а большинство потребителей не готовы отказаться от владения автомобилем [Дорога в будущее, 2018].

Стоит отметить, что массовая эксплуатация полуавтономных автомобилей значительно снижает безопасность на дорогах даже по сравнению с транспортом, не оснащенным системой автопилотирования, поскольку водители склонны полагаться на автопилот, и в критической ситуации не успевают взять

управление на себя. Это является значимым стимулом как для автопроизводителей, так и для государственных властей с целью ограниченного внедрения полуавтономных и поощрения разработок полностью беспилотных автомобилей [Higgins et al, 2018].

Таким образом, основные отличия сценария 2 от сценария 1 состоят в том, что происходит внедрение беспилотников, которое способствует развитию совместного использования и сокращению потребности в автомобилях, приобретаемых в собственность домашних хозяйств, а потенциал сокращения потребности в традиционных автомобилях ограничивается вследствие того, что беспилотные получают распространение преимущественно в специализированных сервисах. Расчеты показывают, что это приводит к снижению совокупного парка легковых автомобилей по сравнению со сценарием 1 в Евросоюзе на 91 млн ед., в Китае – на 173 млн ед. В Евросоюзе парк легковых автомобилей достигает пика к 2030 г. (279 млн ед.), затем снижается до 193 млн ед. к 2045 г. (на 26% меньше, чем в 2017 г.). В Китае объем парка достигает пика к 2036 г. (444 млн ед.), затем снижается до 352 млн ед. (на 95% больше, чем в 2017 г.). При принятых гипотезах распространения электромобилей (см. табл. 1) в сценарии 2 к 2045 г. их доля в Евросоюзе составит 34% (65 млн ед.), в Китае – 27% (94 млн ед.).

### *Сценарий 3.1 (сохранение традиционной мобильности)*

В нем, как в сценарии 2, принимается гипотеза, что массовое внедрение беспилотных автомобилей начнется с 2025 г. Предполагается, что проблемы разграничения ответственности между владельцем автомобиля и его производителем при авариях будут разрешены, что снимет ограничение на продажу беспилотников в личное пользование, действующее в сценарии 2.

Есть аргументы и в пользу того, что у большинства потребителей будут мотивы и необходимость владеть собственными автомобилями. Во-первых, спрос на них велик в сельской местности, где автомобили, принадлежащие специализированным компаниям, не столь эффективны (особенно в части времени ожидания), и этот спрос может распространяться и на беспилотники. Во-вторых, полностью автономные автомобили будут стоить меньше, чем традиционные: снижение вероятности столкновения обусловит снижение их веса и экономию на используемых материалах; полная автономность также позволит сэкономить на

оснащении интерфейсом связи с водителем (руль, педали, приборная панель). Кроме того, один и тот же автомобиль-беспилотник может использоваться всеми членами одного домохозяйства (то есть заменять несколько традиционных), что позволит существенно сэкономить. В-третьих, полностью автономные автомобили будут в еще большей степени использоваться для отдыха и работы, а потому потребители захотят оставлять и хранить в них личные вещи, что невозможно в такси [Kurman et al, 2018].

В сценарии 3.1 принимается гипотеза, что полностью автономные автомобили будут продаваться не только специализированным компаниям, но и домохозяйствам. Параметры выбытия традиционных автомобилей задаются возрастающими (в отличие от сценариев 1 и 2), в предположении, что люди будут быстрее отказываться от традиционных автомобилей в пользу более комфортных и экономичных полностью автономных.

В сценарии 3.1 также принимается гипотеза о том, что повышенная эффективность и принципиально новый уровень комфорта будут стимулировать возрастающий спрос на беспилотные автомобили, что определяет более высокие темпы роста их продаж по сравнению со сценарием 2. Кроме того, ввиду активной государственной и городской интермодальной<sup>5</sup> транспортной политики в данном сценарии предполагается, что общественный транспорт обладает экономическими преимуществами по сравнению с беспилотными автомобилями (как в составе такси, так и в личном пользовании); его качество, доступность и престиж постоянно растут; беспилотники не конкурируют, а дополняют общественный транспорт. Поэтому основной спрос на беспилотные автомобили формируется со стороны не пользователей общественного транспорта, а автомобилистов.

Также принимается гипотеза о том, что беспилотные автомобили, находящиеся в собственности домохозяйств, будут использоваться совместно. В настоящее время на одно домохозяйство в развитых странах приходится два автомобиля. Для отдельного домохозяйства беспилотный автомобиль, способный самостоятельно возвращаться домой, развозить всех членов семьи, является

---

<sup>5</sup> Интермодальная транспортная политика направлена на выстраивание транспортной системы, в которой большинство жителей используют в своих ежедневных поездках несколько видов транспорта, и личный транспорт дополняет общественный, а не заменяет его [Вучик, 2011].

более комфортной и более экономичной (ведь он заменяет сразу два автомобиля) альтернативой традиционному. Если же беспилотный автомобиль используется в рамках нескольких домохозяйств, связанных родственными, дружескими, соседскими отношениями, то экономические преимущества еще выше. Гипотезы относительно способов использования одного и того же автомобиля позволяют сформулировать ориентиры для задания степени замещения. Если большая часть беспилотных автомобилей используется эффективно в рамках одного домохозяйства, то степень замещения должна быть примерно равна двум. Если один и тот же автомобиль используется сразу несколькими домохозяйствами, то степень замещения возрастает. Однако потенциал эффективности беспилотных автомобилей в сценарии 3.1 ограничен сохранением традиционного режима мобильности. Если в сценариях 1 и 2 влияние возможных изменений в режимах мобильности было несущественным из-за слабого развития сферы беспилотного совместно используемого транспорта, то в сценарии 3.1 сохранение традиционной мобильности становится важным условием при оценке параметра замещения традиционных автомобилей совместно используемыми беспилотниками.

В настоящее время ежедневная мобильность имеет два пика – утренний и вечерний. Если ситуация сохранится, то беспилотные автомобили (даже будучи более эффективными в маневрировании и организации движения по сравнению с традиционными и используемые совместно в качестве аналога такси или обслуживая нескольких членов одного/двух домохозяйств) тем не менее окажутся на дорогах одновременно, а потому максимальный уровень замещения определяется как раз в часы пик. Один традиционный легковой автомобиль в среднем вмещает четырех человек, а потому максимальное число легковых автомобилей, которое мог бы заместить беспилотник, равняется четырем. В остальные часы дня часть полностью автономных автомобилей будет простаивать, а, значит, их потенциал будет использован не полностью.

Таким образом, в сценарии 3.1 предполагается, что к 2035 г. средняя степень замещения достигнет двух, а к 2045 г. – четырех (что эквивалентно гипотезе о том, что личные беспилотные автомобили используются в среднем двумя домохозяйствами). То обстоятельство, что не все домохозяйства смогут использовать беспилотные автомобили совместно, будет компенсироваться тем,

что часть из них используется в качестве такси (то есть большим количеством домохозяйств, в том числе тех, которые отказались от покупки автомобиля в собственность).

**Таблица 4. Численное значение параметров в сценарии 3.1 в 2025 г., 2035 г., 2045 г.**

| Параметр  | 2025 | 2035 | 2045 |
|---|------|------|------|
| Доля беспилотных совместно используемых автомобилей в продажах в 2025 г., % | 2    |      |      |
| Темпы прироста продаж беспилотных совместно используемых автомобилей, %     | 60   | 15   | 2    |
| Степень замещения   | 1    | 2    | 4    |
| Выбытие традиционных автомобилей, %   | 7    | 10   | 13   |

Итак, основное отличие сценария 3.1 от сценария 2 состоит в том, что беспилотные автомобили продаются домохозяйствам и используются ими совместно. В рамках принятых гипотез расчеты показывают, что совместное использование беспилотников не только в рамках специализированных сервисов, но и внутри домохозяйств приводит к снижению совокупного парка легковых автомобилей в Евросоюзе по сравнению со сценарием 1 на 173 млн по сравнению со сценарием 2 – на 82 млн ед.; снижению совокупного парка легковых автомобилей в Китае по сравнению со сценарием 1 на 335 млн по сравнению со сценарием 2 – на 162 млн ед. В Евросоюзе парк легковых автомобилей достигает пика к 2028 г. (278 млн ед.), затем снижается до 111 млн ед. (на 57% меньше, чем в 2017 г.); в Китае объем парка достигает пика к 2033 г. (414 млн ед.), затем снижается до 190 млн ед. (на 5% больше, чем в 2017 г.). В принятых гипотезах распространения электромобилей (см. табл. 1) в сценарии 3.1 к 2045 г. их доля в Евросоюзе составит 42% (47 млн ед.), в Китае – 33% (62 млн ед.).

### *Сценарий 3.2 (изменение режима мобильности)*

Основное его отличие от сценария 3.1 состоит в том, что пики мобильности сглажены, и транспортные потоки более равномерно распределяются в течение дня вследствие развития удаленной работы, гибкого графика, фриланса<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Параметры мобильности могут кардинально измениться в связи с роботизацией производства и сферы услуг, которые приведут к фундаментальной трансформации рынка труда и занятости [Hawksworth, 2018]. Эти изменения могут активизировать факторы как снижения потребности в транспортных услугах, так и ее роста, но в данной работе эти эффекты не рассматриваются.

В условиях распределенной мобильности снимаются ограничения на степень замещения, описанные в сценарии 3.1. Один и тот же беспилотный автомобиль может использоваться многократно в течение дня членами разных домохозяйств, соответственно, степень замещения может быть существенно выше четырех. В рамках личного владения это возможно за счет расширения круга домохозяйств, имеющих доступ к беспилотному автомобилю, и сдачи его в аренду (с помощью мобильных приложений, по аналогии с Uber). В результате степень замещения традиционных автомобилей беспилотными совместно используемыми достигнет восьми (во столько раз в среднем транспортная работа современного такси выше, чем личного автомобиля).

**Таблица 5. Численное значение параметров в сценарии 3.2 в 2025 г., 2035 г., 2045 г.**

| Параметр  | 2025 | 2035 | 2045 |
|---|------|------|------|
| Доля беспилотных совместно используемых автомобилей в продажах в 2025 г., % | 2    |      |      |
| Темпы прироста продаж беспилотных совместно используемых автомобилей, %     | 60   | 15   | 2    |
| Степень замещения   | 1    | 4    | 8    |
| Выбытие традиционных автомобилей, %   | 7    | 10   | 13   |

Расчеты по сценарию 3.2 показывают, что более эффективное использование автомобилей-беспилотников, обусловленное сглаживанием утренних и вечерних пиков интенсивности дорожного движения, приводит к снижению совокупного парка легковых автомобилей в Евросоюзе по сравнению со сценарием 1 на 205 млн по сравнению со сценарием 3.1 – на 32 млн ед. В Китае совокупный парк легковых автомобилей по сравнению со сценарием 1 уменьшится на 397 млн со сценарием 3.1 – на 62 млн ед. В Евросоюзе объем парка легковых автомобилей достигает пика к 2027 г. (277 млн ед.), затем снижается до 79 млн (на 70% меньше, чем в 2017 г.); в Китае он достигает пика к 2030 г. (389 млн, затем снижается до 129 млн ед. (на 29% меньше). При принятых гипотезах распространения электромобилей (см. табл. 1) в сценарии 3.2 к 2045 г. их доля в Евросоюзе составит 34% (27 млн, в Китае – 28% (36 млн ед.).

Результаты расчетов в рамках этого сценария для Евросоюза и Китая представлены на рисунках 4 и 5.

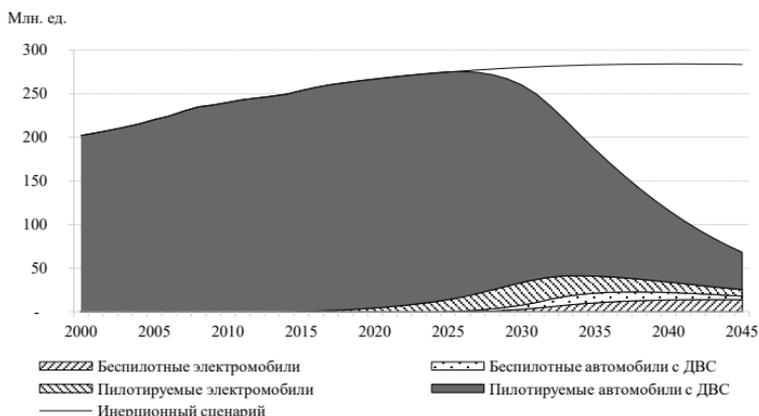


Рис. 4. Динамика и структура парка легковых автомобилей в Евросоюзе в сценарии 3.2 в 2000-2045 гг., млн ед.

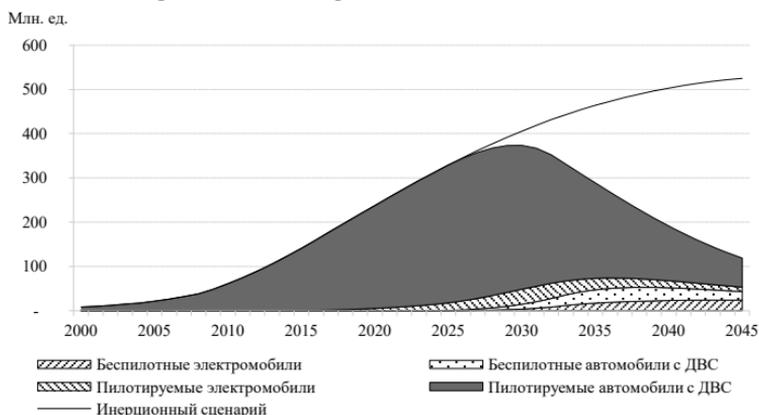


Рис. 5. Динамика и структура парка легковых автомобилей в Китае в сценарии 3.2 в 2000-2045 гг., млн ед.

#### Сценарий 4.1 (транспортный коллапс)

Как и в сценариях 3.1 и 3.2 принимается гипотеза, что внедрение полностью автономных автомобилей начинается в 2025 г., они будут продаваться не только компаниям, но и в личное пользование домохозяйств и использоваться совместно, однако государственные и городские власти не проводят интермодальную транспортную политику, в результате легковой транспорт дополняет общественный, а не заменяет его.

Естественным следствием этой гипотезы является то, что основной спрос на беспилотные автомобили будет формироваться

пользователями общественного транспорта. Это обосновано следующими соображениями. Во-первых, беспилотный транспорт может быть значительно более экономичным по сравнению с традиционным. В рамках систем каршеринга его экономичность вызвана тем, что не надо оплачивать труд водителя, внутри домохозяйств – тем, что можно содержать один автомобиль вместо двух. В этих условиях общественный транспорт может потерять свою привлекательность. Даже будучи несколько более дорогим по сравнению с общественным транспортом, беспилотный автомобиль предоставляет принципиально иной уровень комфорта, делает поездку индивидуализированной. Уже сейчас некоторые опросы фиксируют замещение использования общественного транспорта (а также – велосипеда, пешей ходьбы) услугами сервисов совместного использования легковых автомобилей [Ализар, 2018]. Во-вторых, в отсутствие интермодальной политики не будут проводиться меры по стимулированию использования общественного транспорта (улучшение его качества, доступности и престижа) и дестимулированию применения легковых автомобилей (административные и финансовые ограничения). В условиях, когда основной спрос на услуги беспилотных совместно используемых автомобилей формируется со стороны пользователей традиционного общественного транспорта, естественно ожидать высоких темпов роста распространения беспилотников. Но степень замещения традиционных легковых автомобилей будет низкой, ведь только часть продаваемых беспилотных автомобилей замещает традиционные легковые, основная их масса замещает общественный транспорт.

В рамках принятых гипотез расчеты показывают, что замещение беспилотниками традиционного общественного транспорта приводит к росту совокупного парка легковых автомобилей в Евросоюзе по сравнению со сценарием 1 на 145 млн по сравнению со сценарием 3.1 – на 258 млн ед.; росту совокупного парка легковых автомобилей в Китае по сравнению со сценарием 1 на 226 млн со сценарием 3.1 – на 561 млн ед. К 2045 г. в Евросоюзе объем парка легковых автомобилей возрастает до 376 млн (на 44% больше, чем в 2017 г.); в Китае – до 751 млн ед. (в 4,2 раза больше). При принятых гипотезах распространения электромобилей (см. табл. 1) в сценарии 4.1 к 2045 г. их доля в Евросоюзе составит 53% (198 млн, в Китае – 38% (286 млн ед.).

Таблица 6. Численное значение параметров в сценарии 4.1 в 2025 г., 2035 г., 2045 г.

| Параметр  | 2025 | 2035 | 2045 |
|---|------|------|------|
| Доля беспилотных совместно используемых автомобилей в продажах в 2025 г., % | 3    |      |      |
| Темпы прироста продаж беспилотных совместно используемых автомобилей, %     | 80   | 20   | 5    |
| Степень замещения   | 0    | 0    | 1    |
| Выбывтие традиционных автомобилей, %  | 7    | 7    | 7    |

Результаты расчетов в рамках этого сценария для Евросоюза и Китая представлены на рисунках 6 и 7.

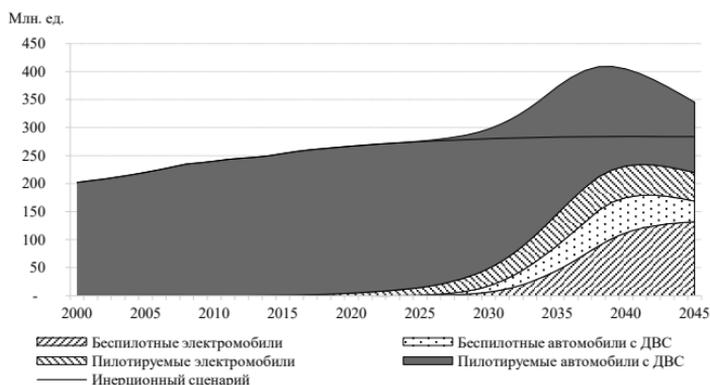


Рис. 6. Динамика и структура парка легковых автомобилей в Евросоюзе в сценарии 4.1 в 2000-2045 гг., млн ед.

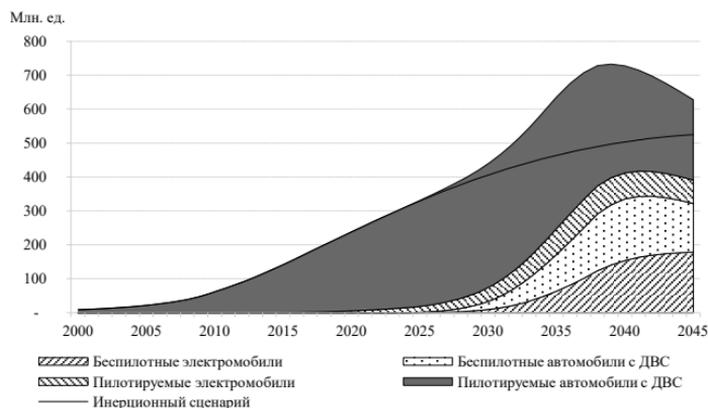


Рис. 7. Динамика и структура парка легковых автомобилей в Китае в сценарии 4.1 в 2000-2045 гг., млн ед.

#### *Сценарий 4.2 (отставание транспортной политики)*

Основной гипотезой, отличающей сценарий 4.2 от сценария 4.1, является предположение о том, что интермодальная транспортная политика проводится, но отстает от внедрения новых технологий. Это предопределяет на начальном этапе отсутствие существенных препятствий для перетока пассажиров общественного транспорта в сферу совместного использования беспилотных автомобилей. Также предполагается, что беспилотные автомобили, помимо комфортности и индивидуализированности, обладают конкурентным преимуществом по отношению к традиционному общественному транспорту за счет удельной стоимости поездки. Таким образом, в сценарии 4.2 на начальном этапе (2025–2035 гг.) спрос на беспилотные совместно используемые автомобили (как такси, так и в собственности домохозяйств) будет преимущественно формироваться со стороны пользователей общественного транспорта.

По мере возникновения отрицательных последствий описанного процесса (пространственные и экологические проблемы) у государственных и городских властей появится жесткая необходимость выстраивания интермодальной транспортной политики и разработки ряда мер по повышению привлекательности общественного транспорта по сравнению с использованием беспилотных автомобилей. Это должно, с одной стороны, снизить дополнительный спрос на беспилотники, формируемый со стороны пользователей общественного транспорта, с другой – повысить степень замещения традиционных автомобилей в связи с тем, что преимущественно новый спрос будет создаваться автомобилистами.

Таким образом, в сценарии 4.2 рассматриваемая перспектива делится на два этапа. На начальном (2025–2035 гг.) гипотезы аналогичны заложенным в сценарии 4.1: высокие темпы роста продаж беспилотных автомобилей предопределяются значительным дополнительным спросом со стороны пользователей общественного транспорта, низкая степень замещения – тем, что только часть продаваемых беспилотников замещает традиционные легковые автомобили, а основная их масса – общественный транспорт. На втором этапе (2035–2045 гг.) предполагается снижение темпов роста рынка беспилотных автомобилей и увеличение степени замещения традиционных автомобилей беспилотными.

**Таблица 7. Численное значение параметров в сценарии 4.2 в 2025 г., 2035 г., 2045 г.**

| Параметр  | 2025 | 2035 | 2045 |
|---|------|------|------|
| Доля беспилотных совместно используемых автомобилей в продажах в 2025 г., % | 3    |      |      |
| Темпы прироста продаж беспилотных совместно используемых автомобилей, %     | 80   | 15   | 0    |
| Степень замещения   | 0    | 1    | 3    |
| Выбывтие традиционных автомобилей, %  | 7    | 8    | 10   |

Расчеты по сценарию 4.2 показывают, что интермодальная транспортная политика, даже значительно отстающая по скорости от изменений в сфере использования легковых автомобилей, способна существенно повысить интенсивность замещения традиционных автомобилей беспилотниками, что приводит к снижению совокупного парка легковых автомобилей в Евросоюзе по сравнению со сценарием 1 на 100 млн, со сценарием 4.1 – на 193 млн ед. Совокупный парк легковых автомобилей в Китае уменьшится по сравнению со сценарием 1 на 203 млн, со сценарием 4.1 – на 429 млн ед. В Евросоюзе объем парка легковых автомобилей достигает пика к 2033 г. (307 млн, затем снижается до 183 млн ед. (на 30% меньше, чем в 2017 г.); в Китае он достигает пика к 2035 г. (493 млн, затем снижается до 322 млн ед. (на 78% больше). В принятых гипотезах распространения электромобилей (см. табл. 1) в сценарии 4.2 к 2045 г. их доля в Евросоюзе составит 47% (87 млн, в Китае – 36% (116 млн ед.).

Еще одной важной иллюстрацией различий в ходе процессов автомобилизации в сценариях 1–4.2 является динамика показателя числа легковых автомобилей на 1000 человек в ретроспективе и перспективе для КНР (рис. 8) и ЕС (рис. 9).

Кривая, соответствующая сценарию 1, является S-образной, используемой обычно при моделировании динамики автомобилизации в рамках традиционного подхода и обеспечивающей перенос на прогнозную перспективу тех факторов и механизмов, которые определяли ход процессов автомобилизации в ретроспективе. Кривые, соответствующие сценариям 2–4.2, учитывают возможную трансформацию логики процесса автомобилизации при разных вариантах распространения феномена совместного использования и технологий автоматизации вождения. В обоих

случаях прогнозные оценки, полученные с учетом этих факторов, значительно отклоняются от траектории, полученной в рамках традиционного подхода.

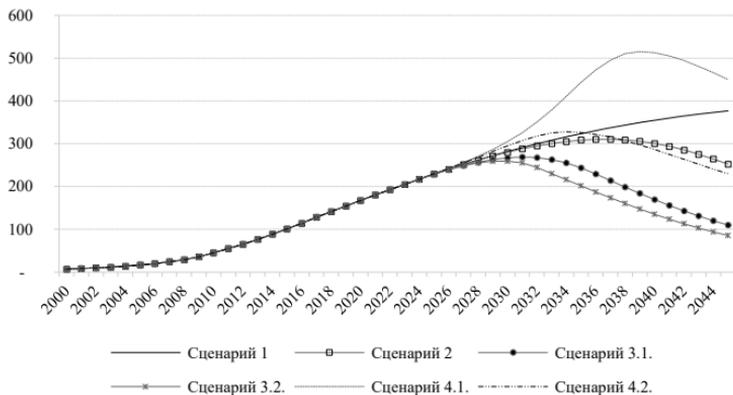


Рис. 8. Число легковых автомобилей на 1000 чел. в Китае в сценариях 1–4.2 в 2000-2044 гг., ед.

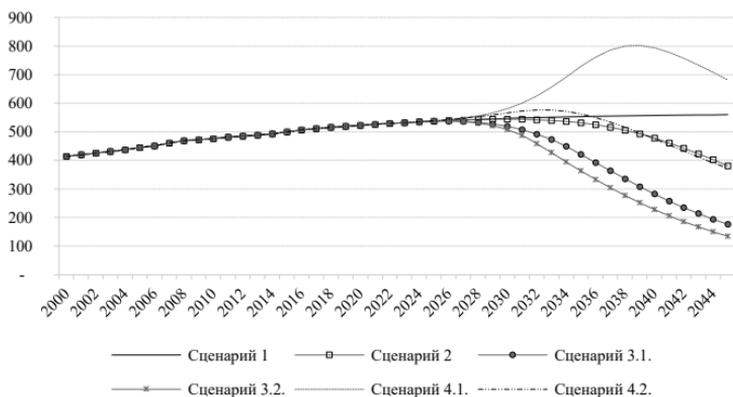


Рис. 9. Число легковых автомобилей на 1000 чел. в Евросоюзе в сценариях 1–4.2 в 2000-2044 гг., ед.

## Заключение

В статье рассмотрен подход к исследованию перспектив автомобилизации, в рамках которого существенное внимание было уделено оценке эффектов, обусловленных распространением новых автотранспортных технологий (автоматизация вождения) и новых моделей потребительского поведения (совместное

использование автомобилей). Показано, что представления о динамике парков легковых автомобилей и уровней обеспеченности ими населения принципиально отличаются от полученных на основе традиционной парадигмы. В сценарии 3.2, в котором совместно действуют сразу несколько условий, способствующих более интенсивному проникновению беспилотников (возможность покупать их в личное пользование) и замещению ими традиционных автомобилей (интермодальная политика властей, распределение мобильности в течение дня), в долгосрочной перспективе ключевые показатели автомобилизации оказываются многократно ниже их фактических отчетных уровней. Вместе с тем могут быть предложены сценарии (например, 4.1), в которых оценки совокупного парка существенно превышают аналогичные оценки, характерные и для ретроспективы, и для инерционного сценария (прогноза на основе традиционного подхода).

С большой вероятностью логика процессов автомобилизации в ближайшие 10–15 лет может существенно измениться под действием новых технологических и социальных факторов. Следовательно, актуально критическое переосмысление традиционной парадигмы исследований в этой области, которое позволит охватить более широкий спектр траекторий показателей парков и обеспеченности, рисков и возможностей развития сопряженных отраслей экономики.

Сценарии развития автомобилизации играют важную роль не только в контексте транспортной проблематики, но и при прогнозировании спроса на энергоресурсы со стороны автомобильного транспорта, а также при оценке его экологического «следа». Для России существенные изменения в динамике процессов автомобилизации в глобальном масштабе могут стать источником рисков для наращивания или поддержания экспорта нефти и нефтепродуктов, других энергоресурсов. Кроме того, есть основания полагать, что аналогичные процессы в сфере автомобилизации будут происходить и в нашей стране (вероятно, с некоторым запаздыванием). Это может предопределять изменения в динамике и структуре спроса на моторное топливо не только на внешних рынках, но и на внутреннем. С учетом той роли, которую нефтегазовый сектор и ТЭК в целом играют в социально-экономическом развитии нашей страны, новые

прогнозно-аналитические сюжеты, позволяющие конструктивно рассмотреть широкий спектр альтернатив развития процессов автомобилизации, должны быть проанализированы не только в контексте энергетической политики, но и при обосновании стратегии структурно-технологической модернизации национальной экономики.

## Литература/References

*Ализар А.* Удобные сервисы вроде Uber усугубляют автомобильные пробки, отбирая пассажиров у общественного транспорта // *Geektimes*, 27.02.2018. [Эл. ресурс]. URL: <https://geektimes.ru/post/298599/> (дата обращения: 23.03.2018). [Alizar A. Udobnye servisy vrode Uber usugubljajut avtomobil'nye probki, otbiraja passazhirov u obschestvennogo transporta. Available at <https://geektimes.ru/post/298599/> (accessed 23.02.2018) (In Russ.)]

*Анисимов Г.* Еврокомиссия стимулирует переход на электромобили // *Ведомости*. 2017. 9 нояб. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/auto/articles/2017/11/09/741050-perehod-elektromobili> (дата обращения: 28.02.2018). [Anisimov G. Evrokomissiya stimuliruet perehod na elektromobili. *Vedomosti*. Available at <https://www.vedomosti.ru/auto/articles/2017/11/09/741050-perehod-elektromobili> (accessed 28.02.2018). (In Russ.)]

*Вучик В. Р.* Транспорт в городах, удобных для жизни *Problemy prognozirovaniya / Пер. с англ. А. Калинина под науч. ред. М. Блинкина: Территория будущего. М., 2011. С. 576.* [Vuchik V.R.(2011) Transport v gorodah, udobnyh dlya zhizni Problemy prognozirovaniyai. In: Territoriya budushego. Moscow. P. 576.(In Russ.)]

*Дорога в будущее: понять автомобилиста завтрашнего дня. Анализ автономных транспортных средств, встроенных в автомобиль технологий, систем каршеринга и райдшеринга в США // PricewaterhouseCoopers, 2018. [Эл. ресурс]. URL: [https://www.pwc.ru/publications/driving-the-future/PWC\\_AutoTech\\_russian\\_Eversion.pdf](https://www.pwc.ru/publications/driving-the-future/PWC_AutoTech_russian_Eversion.pdf) (дата обращения: 28.04.2018).*

*Ксенофонтов М. Ю., Мильякин С. Р.* Процесс автомобилизации и определяющие его факторы в ретроспективе, настоящем и будущем // *Проблемы прогнозирования*. 2018. № 4. С. 92–105. [Ksenofontov M. Yu., Milyakin S.R. (2018) Process avtomobilizacii i opredelyayushie ego faktory v retrospektive, nastoyashem i budushem. *Problemy prognozirovaniya*. [Problems of Forecasting] No.4. Pp. 92–105. (In Russ.)]

*Эдер Л. В., Немов В. Ю.* Прогнозирование потребления энергии легковым автомобильным транспортом // *Проблемы прогнозирования*. 2017. № 4. С. 83–93. [Eder L.V., Nemov V. Yu. (2017) Prognozirovanie potrebleniya energii legkovym avtomobilnym transportom. *Problemy prognozirovaniya*. [Problems of Forecasting] No. 4. Pp. 83–93.(In Russ.)]

*Эткин Д.* Возможный подход к прогнозированию объема продаж массовых автомобилей (на примере авторынка США) // *Проблемы прогнозирования*. 2009. № 1. С. 132–143. [Etkin D. (2009) Vozmozhnyj podhod k prognozirovaniyu obema prodazh massovyh avtomobilej (na primere avtorynka SSHA). *Problemy prognozirovaniya*. [Problems of Forecasting] No.1. Pp.132–143. (In Russ.)]

Jong G., Fox J., Andrew Daly, Pieters M., Smit R. (2004). Comparison of car ownership models. *A Transnational Transdisciplinary Journal*. Vol. 24. No. 4. Pp. 379–408.

Tanner J.C. (1975). Forecasts of vehicles and traffic in Great Britain: 1974 revision. *Department of the Environment, Transport and Road Research Laboratory, TRRL Laboratory Report 650*.

Debabrata D., Subhash D., Sharifuddin. (2010). Car ownership growth in Delhi. *Decision*. Vol. 37. No. 2. Pp. 51–61.

Dargay J., Gately D., Sommer M. (2007). Vehicle Ownership and Income Growth, Worldwide: 1960–2030. *The Energy Journal*. Vol. 28. No. 4. Pp. 143–170.

Hao H., Wang H., Yi R. (2011). Hybrid modeling of China's vehicle ownership and projection through 2050. *Energy*. Vol. 36. No. 2. Pp. 1351–1361.

Wu T., Zhao H., Ou X. (2014). Vehicle Ownership Analysis Based on GDP per Capita in China: 1963–2050. *Sustainability*. Vol. 6. No. 8. Pp. 4877–4899.

Button K.J., Hine J., Ngoe N. (1993) Modelling vehicle ownership and use in low-income countries. *Journal of Transport and Policy*. Vol. 27. No. 1. Pp. 51–67.

Tanner J.C. (1977). Car ownership trends and forecasts. *Department of the Environment, Transport and Road Research Laboratory, TRRL Laboratory Report 799*.

Tanner J.C. (1983). A lagged model for car ownership forecasting. *Department of the Environment, Transport and Road Research Laboratory, TRRL Laboratory Report 1072*.

Goodwin P. (2012). Peak Travel, peak car and the future of mobility: Evidence, Unresolved Issues, Policy Implications, and a Research Agenda. *International Transport Forum, Discussion Paper*. No. 2012/13. P. 41.

Arbib J., Seba T. (2017). Rethinking Transportation 2020–2030: The Disruption of Transportation and the Collapse of the Internal-Combustion Vehicle and Oil Industries. *A RethinkX Sector Disruption Report*. Available at: <http://www.rethinkx.com/transportation/> (accessed 28.02.2018).

Hawksworth J., Berriman R., Goel S. (2018) Will robots really steal our jobs?: An international analysis of the potential long term impact of automation. *PricewaterhouseCoopers*. P. 47. Available at: <https://www.pwc.co.uk/economic-services/assets/international-impact-of-automation-feb-2018.pdf> (accessed 28.02.2018).

Shaheen S., Cohen A., Jaffee M. (2018). Innovative Mobility: Carsharing Outlook. *California Digital Library, University of California*, P: 8. Available at: <https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt1mw8n13h/qt1mw8n13h.pdf?t=p5wqud> (accessed 28.02.2018).

Marshall A. (2017). After Peak Hype, Self-Driving Cars Enter the Trough of Disillusionment. *Wired*. Available at: <https://www.wired.com/story/self-driving-cars-challenges/> (accessed 28.02.2018).

Lenardi M. (2017) The future of driverless cars in Europe. *Hitache*. Available at: <http://www.hitachi.eu/en/social-innovation-stories/transport/future-driverless-cars-europe> (accessed 28.02.2018).

Brodsky J.S. (2016). Autonomous Vehicle Regulation: How an Uncertain Legal Landscape May Hit The Brakes on Self-Driving Cars. *Berkeley Technology Law Journal*. Vol. 31. No. 2. Pp. 851–877.

Grush B., Niles J., Baum E. (2016). Ontario Must Prepare for Vehicle Automation: Automated vehicles can influence urban form, congestion and infrastructure delivery. *Residential and Civil Construction Alliance of Ontario*. P. 76.

Higgins T., Spector M., Colias M. (2018). Tesla, Uber deaths raise questions about the perils of partly autonomous driving. *Wall Street Journal*. Available at: <https://www.wsj.com/articles/tesla-uber-deaths-raise-questions-about-the-perils-of-partly-autonomous-driving-1522661400> (accessed 28.02.2018).

Kurman M., Lipson H. (2018). Why the rise of self-driving vehicles will actually increase car ownership. *SingularityHub*. Available at: <https://singularityhub.com/2018/02/14/why-the-rise-of-self-driving-vehicles-will-actually-increase-car-ownership/#sm.00001w23437829djxttku2r13oqmg> (accessed 28.02.2018).

Статья поступила 19.07.2018.

## Summary

*Ksenofontov M. Yu., Milyakin S. R., Institute of Economic Forecasting RAS, Moscow*

### **Perspective of Motorization in the European Union and China in Various Scenarios of Diffusion of Fully Autonomous Shared Automobiles**

The article is devoted to the forecast of car fleet trends in various scenarios of the diffusion of the car-sharing phenomenon and automated driving technologies. The description of scenarios, tools of variant scenario forecast calculations, as well as their results for the European Union and China are given. They demonstrate that in the 25–30 years perspective, these social and technological innovations can have a significant impact on the trajectory of car ownership and total car fleet. Under the influence of new factors, trends in these indicators will be described by a curve that has a «peak», i.e. the maximum value, after which it will be observed not the stabilization of the achieved levels, as in the framework of the traditional approach for motorization processes modeling using S-shaped functions, but a grand-scale decline.

*Motorization; car-sharing; autonomous vehicles; scenario calculations; long-term forecast*

# Киноиндустрия сегодня: импульсы и барьеры развития

**А.А. ШИНАХОВ**, Кабардино-Балкарский государственный университет  
им. Х.М. Бербекова, Нальчик. E-mail: blackxs27@gmail.com

Исследование посвящено выявлению импульсов развития отечественной киноиндустрии в контексте преодоления барьеров, обозначившихся в результате глобализации кинобизнеса и трансформации структуры отрасли в рыночных условиях. Особое внимание уделяется исследованию специфики денежных потоков кинопроекта, на базе которого обоснован подход к комплексной оценке его финансового результата. Проведен анализ ситуации в отрасли с использованием показателей динамики кассовых сборов и рыночной концентрации, а также метода балльной оценки. Изучены последствия от возможной сделки крупнейших кинокомпаний «Уолт Дисней» и «20-й век Фокс» для российского кинематографа. С целью поддержания отечественного кинопроизводства были предложены следующие меры: квотирование зарубежного дистрибьюторского участия на рынке, максимизация инвестиционной привлекательности на основе открытости информации о проекте с использованием предложенной методики, введение предельного значения кинотеатральной ренты для иностранных прокатчиков.

*Ключевые слова:* киноиндустрия, кассовые сборы, кинотеатральная рента, денежные потоки, дистрибьютор, рыночная структура, кинопроект

## Институциональная структура киноиндустрии

Киноиндустрия представляет собой комплекс институтов производственной и коммерческой деятельности, которые создают и реализуют специфический продукт – кинофильм. Она выступает не только как часть сферы досуга, но и является объектом инвестирования, импульсом переливания капитала, важным доходным активом. Страны, где имеются крупные кинопроизводители, выходящие на мировую арену кинобизнеса, получают экономические выгоды от реализации собственных или совместных проектов. Такое положение создает барьеры для российских производителей кино из-за неспособности конкурировать с крупными фирмами в части как финансирования кинопроизводства, так и его рекламы и продвижения.

Кинобизнес – хотя и затратный и рискованный, но доходный способ инвестирования капитала, что делает его привлекательным для вложений. Тем не менее диапазон потенциальных инвесторов ограничен за счет высокой стоимости участия в проектах.

Получаемые кассовые и прочие доходы распределяются между участниками кинопроектов, следовательно, превалирование иностранных производителей и дистрибьюторов в отечественной киноиндустрии приводит к утечке капитала за рубеж, снижению интереса к фильмам собственного производства, нехватке финансовых ресурсов для их создания. Ситуация может ухудшиться в связи с изменениями конкурентной среды. Речь идет о возможной покупке кинокомпании «20-й век Фокс» лидером мирового кинопроката фирмой «Уолт Дисней», которая может снизить инвестиционную привлекательность и финансовую самостоятельность российского кинематографа.

Институциональная структура киноиндустрии включает следующие звенья.

*Производственные кинокомпании*, которые занимаются непосредственно производством фильмов, осуществляют аккумуляцию средств продюсеров и несут ответственность за их целевое использование. Они создают условия для производства кино (находят площадки для съемок, приобретают или арендуют оборудование, получают разрешения на съемки, подбирают персонал, проводят съемки и монтаж фильмов, контролируют использование бюджета, находят прокатчика).

*Дистрибьюторы (прокатчики)* осуществляют прокат фильмов в кинотеатрах и на других площадках, размещают рекламу на ТВ и т.д., проводят постпрокатную дистрибуцию на телевидении и домашних носителях. Вознаграждение дистрибьютор получает в процентах от кассовых сборов, оно может дополняться премиальными.

*Киностудии* представляют собой площадки для производства кино (съемочные павильоны, оборудование для киносъемок и монтажа и прочие помещения), как правило, они принадлежат производственной компании либо между ними существует долгосрочное соглашение о партнерстве.

Данные организации могут объединяться в единую финансовую группу (холдинг, медиаконгломерат), тем самым образуя *производственно-дистрибьюторскую компанию*, при этом материнской может выступать как продакшн-студия, так и прокатчик; их функции остаются прежними, изменяется лишь схема распределения доходов и расходов. Такое объединение преобладает в зарубежной киноиндустрии, на российском же

рынке доминируют независимые продакшн-компании и дистрибьюторы, а несколько производственно-дистрибьюторских компаний чаще всего реализуют свои кинопроекты совместно с производственными фирмами.

### **Финансовые показатели отрасли**

У киноиндустрии в России с советских времен сохранился технологический базис для организации производства [Ковтонок, 2016. С. 137], поэтому ее развитие происходит достаточно быстрыми темпами: количество фильмов, вышедших в прокат за последние годы, увеличилось в два раза [Седых, 2017. С. 15], посещаемость кинотеатров стабильно растет [Спивакова, Аракелян, 2016. С. 43]. Однако вклад российского кинематографа в ВВП пока очень низок (менее 0,01%) [Карпушин, Кулакова, 2015. С. 181]. Барьерами для развития отечественной киноиндустрии выступают низкая окупаемость и невысокая инвестиционная привлекательность проектов [Седых, 2017. С. 15], непредсказуемость финансовых результатов еще больше ограничивает источники финансирования [Тевелева, Татарников, 2013. С. 33].

Отсутствие контроля за использованием производственного бюджета в российском кинопроизводстве приводит к перерасходу средств, что препятствует завершению производства в срок и подрывает инвестиционную привлекательность отрасли [Аракелян, 2016. С. 75]. Одним из способов решения данной проблемы является применение гарантий о завершении производства и соблюдении лимитов выделенных средств на базе внедрения практики completion bond [Спивакова, 2013. С. 132].

На данном этапе ключевую роль в развитии отечественного кинематографа играет государственная поддержка (финансовая помощь в денежном выражении равна половине суммы бюджетов всех российских фильмов), однако она не может в полном объеме удовлетворить потребности в капитале [Борисенко, 2015].

Фонд кино адресно оказывает финансовую помощь отечественному коммерческому кинопроизводству (преимущественно в пользу его лидеров, ежегодно определяемых попечительским советом фонда). Финансирование прочих организаций ограничивается поддержкой не более одного фильма за год. В 2017 г. финансовую помощь фонда получили проекты следующих компаний-лидеров кинопроизводства: «ВБД Групп» – 4 проекта,

«Дирекция Кино» – 1, «Арт Пикчерс Студия» – 2, «Кинокомпания СТВ» – 4, «Нон-Стоп Продакшн» – 1, «ПРОФИТ» – 2, «Студия ТриТэ Н. Михалкова» – 1, «ТабБаК» – 5, «Централ Партнершип» – 1<sup>1</sup>.

Присутствие на отечественном кинорынке крупных иностранных дистрибьюторских компаний, функционирующих как глобальные корпорации [Чудкова, 2013. С. 65], обостряет проблему конкуренции. В связи с этим считаем актуальным углубленно рассмотреть финансовые аспекты распределения денежных потоков по кинопроектам, провести анализ структуры кассовых сборов отечественного кинобизнеса, оценить финансовую и рыночную ситуации в текущем и перспективном периодах, предложить меры по сглаживанию влияния иностранных корпораций на развитие отечественного кинопроизводства.

Прибыльность кинопроектов является основным индикатором успешности и инвестиционной привлекательности деятельности кинокомпаний, а также источником дальнейшего расширения производства. Виды, источники и сферы распределения денежных потоков представлены на рисунке.



**Источник:** составлен автором на основе методик Deadline NEBN и Фонда кино.

Методика определения финансового результата кинопроекта

Основным преимуществом предложенной методики комплексной оценки прибыльности кинопроектов являются ее универсальность и точность по сравнению с моделью, принятой

<sup>1</sup> Фонд кино: приказ об утверждении лидеров отечественного кинопроизводства на 2017 год URL: <http://www.fond-kino.ru> (дата обращения: 01.05.2018).

в России. Отечественный подход к финансовой оценке кинопроектов был разработан Фондом кино для отбора поддерживаемых фильмов. В этой методике в части доходов выделяются прокатные, продажа прав на ТВ и DVD, прочие; среди расходов – бюджет производства и бюджет проката. Ее недостатком является рассмотрение проекта только с точки зрения производственных компаний, поскольку в расходах не учитываются транзакционные издержки на размещение в онлайн-сервисах, производство физических носителей, оплата услуг дистрибьюторов и других соучастников, возможные постпрокатные обязательства. Поэтому финансовый результат кинопроекта завышается, искажается его реальная прибыльность.

Предлагаемый автором подход отражает специфику кинофильма как коммерческого продукта, поскольку учитывает нерегулярность денежного потока, обуславливающего постепенное освоение инвестиций по мере реализации всех аспектов проекта [Антонов, 2009. С. 140] элементы сгруппированы не только по времени освоения, но и по субъектам их реализации, тем самым учитывается особенность институционального устройства отечественной киноиндустрии. Что касается зарубежной практики, то состав элементов, включаемых в доходы и расходы, в общем соответствует предлагаемой методике, однако они не группируются, так как там распространены производственно-дистрибьюторские компании, поэтому сложно анализировать деятельность участников проекта обособленно.

Основным источником дохода кинопроекта является кинотеатральная рента, представляющая собой долю в совокупных кассовых сборах, которая перечисляется непосредственно продюсерам и прокатчикам кинофильма. Почему именно рента? Отношения между создателями фильмов и кинотеатрами аналогичны договору временного пользования созданного продукта на определенных условиях. Платой в данном случае выступает часть дохода с каждого проданного билета, которую кинотеатры уплачивают производителям (дистрибьюторам), остаточная доля от продаж составляет уже доходы кинотеатров. Размер ставки кинотеатральной ренты устанавливается в процентах от каждого проданного билета.

В мировой практике сформировались два вида ставок кинотеатральной ренты: дифференцированная и фиксированная,

величина отчислений с каждого проданного билета определяется индивидуальными соглашениями дистрибьюторов и кинотеатров<sup>2</sup>. При использовании дифференцированной ставки в первые недели проката она устанавливается на повышенном уровне, а затем снижается. Это объясняется более высоким спросом, ценой и, соответственно, объемом продаж билетов в начале проката, что позволяет производителям максимизировать прокатные доходы. Такая практика распространена во всем мире (за исключением нескольких стран), в том числе и в России. Примером киноиндустрии с фиксированной ставкой является китайская, где максимальный размер ренты для иностранных фильмов ограничен в пределах 25% в течение всего срока проката, лимитированного 30 днями. Это наименьший показатель в мире (исключительно для «Дисней» применяется повышенная ставка в 27%)<sup>3</sup>. Самый высокий уровень прокатных доходов аккумулируется в США, где величина кинотеатральной ренты равна 50–53%, в России также действует система 50/50 с распространенной практикой разделения ренты между продюсерами и дистрибьюторами 40/10, в Европе аналогичный показатель составляет 45% (как свидетельствуют данные европейских ассоциаций кинотеатров, компания «Уолт Дисней» требует для своих кинопроектов увеличения кинотеатральной ренты до 50% от кассовых сборов),

Сопоставляя сумму кинотеатральной ренты и предпрокатных затрат, можно получить прокатную прибыль (убыток), аналогично прибыли по основной деятельности. Для определения итогового финансового результата по кинопроекту в целом рационально использовать методику, представленную на рисунке, полностью учитывающую все денежные потоки. Наибольший удельный вес среди доходов занимает кинотеатральная рента, соответственно самая существенная доля затрат приходится на производство и рекламу. Однако соотношение некинотеатральных доходов и постпрокатных расходов обычно больше, чем для основных статей, что объясняется более высокой рентабельностью постпрокатных затрат по сравнению с предпрокатными. Иная вариация

---

<sup>2</sup> How is a cinema's box office income distributed? URL: <https://stephenfollows.com/how-a-cinemas-box-office-income-is-distributed/> (дата обращения: 01.03.2018).

<sup>3</sup> Deadline Hollywood Entertainment Breaking News URL: <http://deadline.com/> (дата обращения: 27.12.2017).

говорит о значительном уровне непредвиденных расходов или о неправильном прогнозировании послепрокатного спроса, что случается редко.

Возможна ситуация, когда суммы кинотеатральной ренты не хватает для покрытия предпрокатных расходов. При незначительном разрыве между ними можно покрыть дополнительными доходами остаточные и постпрокатные расходы, что обеспечит как минимум безубыточность проекта.

В отечественной киноиндустрии среди некинотеатральных доходов наибольший удельный вес занимают государственное финансирование и показ по кабельному ТВ, в отличие от голливудской практики, где основные доходы приносят продажи DVD и Blu-Ray [Эпштейн, 2011. С. 189–190]. Высокий уровень контрафакта в сфере оборота физических носителей в России сводит к минимуму доходность и объемы продаж по данной статье [Аракелян, 2017. С. 51]. Невостребованность старых форматов и стремительное развитие цифровой дистрибуции говорят о том, что меры по легализации отрасли физических носителей не приведут к желаемому эффекту, поэтому необходимо сосредоточить внимание на поддержании отрасли онлайн-сервисов, а государству – применять более жесткие меры по соблюдению антипиратского законодательства.

Доходность использования кабельного ТВ меньше, чем продажи DVD и Blu-Ray, но телевидение является значимым каналом для продвижения фильма. Доход формируется путем продажи прав на показ фильма; стоимость, количество показов и срок предоставления лицензии прописываются в договоре. С целью максимизации прибыли телеканалы, следуя за зарубежной практикой, стараются приобрести именно эксклюзивное право на показ, тем самым временно обеспечивая монопольную прибыль, поэтому распространена покупка лицензий еще до начала проката фильма. Такой подход довольно рискован, так как кинопроект, возможно, не будет успешным. В России распространена практика участия телеканалов непосредственно в процессе производства фильмов. Тем самым они обеспечивают себе получение прав на показ, а активное рекламирование проекта через собственные телеканалы способствуют продвижению кинофильма.

Информация о прибыльности кинопроекта может быть представлена в виде коэффициента Cash on Cash Return (CoCR),

используемого в зарубежной практике<sup>4</sup>. Существуют две методики его расчета: первая – путем деления прибыли на совокупные расходы (в %); вторая – совокупные доходы делятся на расходы, коэффициент характеризует отдачу на каждую единицу вложенных инвестиций (например, 1,5 к 1). Такой формат представления информации позволяет потенциальным инвесторам сравнивать рентабельность различных проектов.

Можно выделить две схемы распределения денежных потоков по кинопроекту. Первая основывается на финансовой взаимосвязи производителя и дистрибьютора (т.е. оба являются частью единой группы), тогда все расходы будет осуществлять материнская компания, она же получает все доходы, распределяя их по внутренним подразделениям. Совокупный финансовый результат проекта остается внутри корпорации.

Вторая строится на договорных отношениях производителя и дистрибьютора, не состоящих в «дочерней» взаимосвязи. Чаще всего такая форма используется при совместном производстве (в том числе международном), при выходе на зарубежный рынок, имеющий ограничительные барьеры входа, или в случае, когда производитель не способен самостоятельно обеспечить продвижение проекта. Тогда расходы между сторонами будут делиться в соответствии с выполняемыми функциями: продакшн-компания осуществляет затраты на производство и рекламу, дистрибьютор принимает на себя расходы на прокат, теле-, видео- и цифровую дистрибуцию, иногда – и часть рекламных. Вознаграждение дистрибьютора представляет собой фиксированный процент от кассовых сборов (в пределах 10–15%) и премии, которая зависит от степени вовлеченности прокатчика и успешности реализации проекта, а все остальные доходы передаются продюсерам проекта.

### **Анализ ситуации на рынке и оценка последствий сделки «Дисней»-«Фокс»**

Проведем комплексный анализ рыночной и, в частности, финансовой ситуации в отечественной киноиндустрии, в предположении, что компании «20-й век Фокс» и «Уолт Дисней»

---

<sup>4</sup> Deadline Hollywood Entertainment Breaking News URL: <http://deadline.com/> (дата обращения: 27.12.2017).

объединятся. Структура кассовых сборов приведена в таблице 1 (указаны дистрибьюторы, доля на рынке которых во всех рассматриваемых периодах превышала 1%).

Таблица 1. Распределение кассовых сборов в российской киноиндустрии в 2015–2017 гг.

| Дистрибьютор                    | 2015            |                  | 2016            |                  | 2017            |                  |
|---------------------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
|                                 | Сборы, млн руб. | Доля на рынке, % | Сборы, млн руб. | Доля на рынке, % | Сборы, млн руб. | Доля на рынке, % |
| «Уолт Дисней» / «20-й век Фокс» | 20915,96        | 43,50            | 24461,11        | 46,35            | 24617,60        | 42,71            |
|                                 |                 | 23,8/19,7        |                 | 29,1/17,25       |                 | 29,9/12,81       |
| «Юниверсал Пикчерз»             | 9480,12         | 19,72            | 6228,08         | 11,80            | 8256,08         | 14,33            |
| «Каро Премьер» / «Каропрокат»*  | 6095,79         | 12,68            | 8519,96         | 16,16            | 8045,25         | 13,96            |
| «Централ Партнершип»*           | 5855,59         | 12,18            | 8080,38         | 15,31            | 8018,87         | 13,91            |
| «Наше Кино»*                    | 2159,68         | 4,49             | 1549,86         | 2,94             | 3066,32         | 5,32             |
| «Вольга»*                       | 1414,36         | 2,94             | 882,41          | 1,67             | 1196,02         | 2,08             |
| Bazelevs*                       | 1311,85         | 2,73             | 1034,92         | 1,96             | 1396,66         | 2,42             |
| «Парадиз»*                      | 645,77          | 1,34             | 907,805         | 1,72             | 812,82          | 1,41             |
| Остальные                       | 206,11          | 0,43             | 1105,89         | 2,10             | 2224,07         | 3,86             |
| ВСЕГО                           | 48085,23        | 100              | 52770,41        | 100              | 57633,69        | 100              |

**Источник:** данные портала «Кинобизнес сегодня» URL: <https://www.kinobusiness.com/> (дата обращения: 17.01.2018).

\*Отечественные компании.

Из представленных данных видно, что, несмотря на превышение числа отечественных прокатчиков над иностранными, наибольший удельный вес в кассовых сборах – у последних. Можно отметить устойчивую тенденцию роста рынка: на 9,74% в 2016 г. и на 9,22% в 2017 г. Эти показатели динамики совокупных кассовых сборов – одни из самых высоких в мировой киноиндустрии. И самое важное – рост был обеспечен за счет лучшей посещаемости кинотеатров, так как увеличение средней стоимости билета по стране в эти периоды было несущественным (в пределах 1%)<sup>5</sup>. Среди прокатчиков лидером является «Уолт Дисней», причем его индивидуальная доля растет, а сборы компании «20-й век Фокс», напротив, уменьшаются, что связано с финансовыми проблемами, обусловленными

<sup>5</sup> Роль кинотеатров для торговых центров, доля трафика кинотеатров в общем трафике ТРЦ и способы конвертации URL: [http://www.rcsc.info/docs/JLL\\_Presentation\\_RCSC\\_final.pdf](http://www.rcsc.info/docs/JLL_Presentation_RCSC_final.pdf) (дата обращения: 12.02.2018).

сложностью освоения крупнобюджетных фильмов. Это, на наш взгляд, свидетельствует о высокой вероятности поглощения этой фирмы.

Дадим более подробную характеристику дистрибьюторам с учетом специфики их деятельности. «Централ Партершип» – крупнейший дистрибьютор российских фильмов, имеет собственную производственную кинокомпанию и киностудию, также занимается дистрибуцией фильмов других производителей (в том числе эксклюзивно иностранных: Paramount Pictures, Lionsgate, Summit Entertainment). В 2017 г. прокатчиком было выпущено 38 фильмов («Трансформеры: последний рыцарь», «Три икса: мировое господство», «Кухня: последняя битва», «Пила-8», «Гуляй, Вася!», «Спасатели Малибу» и др.), из них собственного производства – «Легенда о Коловрате», «Движение вверх» (совместно с кинокомпанией «Студия ТриТЭ»); в 2016 г. – всего 33 фильма («Боги Египта», «Черепашки-ниндзя 2», «Стартрек: Бесконечность», «Новогодний корпоратив», «Ла-Ла Ленд», «Звонки» и т.д.), совместного производства – «Экипаж» в партнерстве с «Студия ТриТЭ», «Викинг» в сотрудничестве с «Дирекция Кино», мультфильм «Бременские разбойники» совместно со Star Media; в 2015 г. был осуществлен прокат 37 фильмов («Терминатор: Генезис», «Миссия невыполнима: Племя изгоев», «Губка Боб в 3D», «Дивергент. Глава 2: Инсургент», «8 лучших свиданий»). По кассовым сборам 12 фильмов прокатчика достигли отметки в 1 млрд руб., три из них – отечественные. Реализуются многожанровые проекты, имеются прочные связи с крупными иностранными производителями, собственное кинопроизводство преимущественно осуществляется в сотрудничестве с другими компаниями. В сфере рекламы упор делается на телевидение в связи с наличием партнерских отношений с крупными телеканалами («Первый», «Россия», НТВ).

«Каро Премьер» / «Каропрокат» состоит из двух дистрибьюторских компаний – «Каро Премьер» является эксклюзивным дистрибьютором кинокомпания Warner Bros., «Каропрокат» занимается прокатом исключительно российских фильмов. В общей сложности компания выпустила в прокат в 2017 г. 26 фильмов («Гоголь. Начало», «Фиксики: большой секрет», «Оно», «Лига справедливости», «Первому игроку приготовиться» и др.);

в 2016 г. – 25 фильмов («Жених», «Защитники», «Статус: свободен», «Училка», «Отряд самоубийц», «Фантастические твари и где они обитают», «Бэтмен против Супермена: на заре справедливости» и др.), в 2015 г. – 29 («Мафия: игра на выживание», «Одной левой», «Женщины против мужчин», «Безумный Макс», «Фокус», «Разлом Сан-Андреас», «Стажер» и т.д.). Собственное производство осуществляется через дочернюю фирму «Каро Продакшн», вышедшие фильмы – «Геймеры» (телевизионный многосерийный) (2012 г.), «Первые» (2017 г.), «Полное превращение» (2015 г.), «Спасти Пушкина» (2017 г.). У дистрибьютора также имеется сеть «Каро», включающая 29 кинотеатров с 233 кинозалами<sup>6</sup>.

Прокатчик «Наше Кино» основан производственными компаниями «Профит» и «СТВ», занимается дистрибуцией фильмов компанией-основателей и других производителей, наиболее успешные – это анимационные франшизы «Три богатыря» и «Иван Царевич и Серый волк» производства «Мельница» и «СТВ», «Салют-7» (2017 г.) производства «СТВ», «Ледокол» (2016 г.) производства «Профит». Количество фильмов в прокате в 2015–2017 гг. составило 14, 19 и 10 соответственно.

«Вольга» занимается только дистрибуцией как российских, так и зарубежных фильмов, их количество в 2015–2017 гг. составило 18, 21, 25 соответственно. Наиболее успешные проекты в России: «Голодные игры» в сотрудничестве с Lionsgate (до 2017 г., в последующем кинокомпания сотрудничает с «Централ Партнершип»), «Плохие мамочки», «Приключения Паддингтона», «Миллионер из трущоб», «С 8 марта, мужчины», «Хатико: самый верный друг». Основным направлением рекламной деятельности выступает видеодистрибуция – распространение трейлеров кинофильмов.

Vazelevs владеет производственной компанией «ТаББаК», занимается дистрибуцией собственных и прочих фильмов, до 2010 г. пользовалась услугами других дистрибьюторов, с выходом успешной франшизы фильма собственного производства «Елки», (третья часть перешагнула отметку 1 млрд руб. по сборам) была реорганизована как независимая производственно-дистрибьюторская компания. Количество выпущенных фильмов

---

<sup>6</sup> Невафильм research URL: <http://research.nevafilm.ru/research/statistika/> (дата обращения: 01.05.2018)

за 2015–2017 гг. составило по четыре в год, фильмы собственного производства под самостоятельной дистрибуцией: «Елки», «Он – дракон», «Самый лучший день», «Хардкор», анимация «Снежная королева»; фильмы собственного производства под дистрибуцией сторонних организаций: «Ночной дозор», «Дневной дозор», «Ирония судьбы: продолжение». Актуальным направлением деятельности компании выступает развитие партнёрства в кино с использованием маркетинговых продуктов: product placement, кросс-промо, мерчендайзинг.

«Парадиз» занимается производством и, преимущественно, дистрибуцией фильмов, за 2015–2017 гг. их выпущено 27, 35, 27 соответственно. Наиболее успешные кинокартины в прокате: «Война Богов: Бессмертные» совместно с «Наше кино», «Крым», «Помпеи», «Обитель зла», «Рэд», «Области тьмы», «All inclusive, или все включено!», собственного производства: «Платон», «Сволочи». Прокатчик активно занимается дистрибуцией на ТВ, VoD, DVD.

Кинокомпания «Уолт Дисней», рекордсмен по кассовым сборам мировой киноиндустрии, является крупнейшим дистрибьютором в России, занимается прокатом собственных фильмов, проектов совместного производства, а также продукции прочих производителей. На территории России функционирует как совместное предприятие в объединении с «Сони Пикчерс». В отечественный прокат было выпущено в общей сложности более 225 фильмов, 28 из которых заработали более 1 млрд руб. каждый. Самые кассовые собственные проекты: «Пираты Карибского моря: Мертвецы не рассказывают сказки», «Зверополис», «Мстители: Война Бесконечности», «Звёздные войны: Пробуждение силы», «Железный человек-3», «Алиса в стране чудес», «Холодное сердце», «Малефисента»; «Джуманджи: зов джунглей» и «Люди в черном-3» от «Сони Пикчерс». Проекты совместного производства с отечественными компаниями пользовались большой популярностью у российских зрителей, наиболее успешные из них: «Последний богатырь» в партнерстве с «ВБД Групп», «Сталинград» при участии «Арт Пикчерс Студия» и «Нон-Стоп Продакшн», «Лед» и «Притяжение» производства «Арт Пикчерс Студия».

«Юниверсал Пикчерз» – второй по величине представитель зарубежной кинопродукции, один из крупнейших в мировой

киноиндустрии с многожанровыми проектами. В копилке прокатчика имеется 13 фильмов, кассовые сборы которых превысили 1 млрд руб. в российском прокате. Наиболее известные проекты и франшизы: «Форсаж», «Гадкий Я – Миньоны» «Тайная жизнь домашних животных», «Мир Юрского периода», «Мадагаскар» «Шрэк», «Неудержимые», «Мумия». Компания активно сотрудничает с отечественными кинопроизводителями, совместно реализованные фильмы стали весьма успешными: «Вий» производства MGE, «Я хучею» вместе с киностудией «Друг друга», «Духless» в партнерстве с «Арт Пикчерс Студия», «28 панфиловцев» производства Libyan Palette Studios, «День выборов-2» с кинокомпанией «Стрела».

Можно сделать вывод о преобладании зарубежных фильмов в прокате и сложности конкурирования с иностранными производителями в спектре реализуемых кинопроектов. Это подрывает финансовую самостоятельность национальной киноиндустрии и подталкивает государство к применению стимулирующих мер для отечественных кинокомпаний.

С целью оценки последствий возможной сделки «Уолт Дисней» и «20-й век Фокс» приведем финансовую и рыночную активность каждой из анализируемых компаний в сопоставимые величины. Для этого воспользуемся методом интервальных балльных оценок с максимальной оценкой в 5 и градацией в 0,25 баллов, ранжируя значения в зависимости от величины двух критериев (табл. 2).

Финансовый аспект – отражает способность аккумулировать прокатные доходы за определенное число проектов, вычисляется путем деления совокупных кассовых сборов прокатчика за период на количество выпущенных фильмов.

Рыночный аспект – характеризует конкурентоспособность фирмы, показывает степень рыночной устойчивости и стабильности удельного веса сборов в изменяющемся совокупном результате, определяется динамикой доли фирмы на рынке сопряженно с рассчитанными показателями рыночной концентрации за анализируемый период: индекс Херфиндаля-Хиршмана =  $2628/2806/2473$ , коэффициент Джини =  $0,570/0,571/0,513$ , индекс Холла-Тайдмана =  $0,258/0,259/0,228$ , дисперсия рыночных долей =  $0,032/0,0355/0,0298$ .

Таблица 2. Балльная оценка рыночной активности дистрибьюторов в 2015–2017 гг.

| Дистрибьютор                    | 2015 |      | 2016 |      | 2017 |      | Всего |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|
|                                 | Ф/а  | Р/а  | Ф/а  | Р/а  | Ф/а  | Р/а  |       |
| «Уолт Дисней» / «20-й век Фокс» | 4    | 4,5  | 3,75 | 4,5  | 4,5  | 4,25 | 25,5  |
| «Юниверсал Пикчерз»             | 4    | 3,5  | 2,75 | 2,75 | 3,75 | 3    | 19,75 |
| «Каро Премьер» / «Каропрокат»   | 3    | 3    | 3    | 3,25 | 3,5  | 3    | 18,75 |
| «Централ Партнершип»            | 3    | 3    | 3    | 3,25 | 3    | 3    | 18,25 |
| «Наше Кино»                     | 2    | 2    | 1,5  | 1,5  | 2    | 2,5  | 11,5  |
| «Вольга»                        | 1,5  | 1,75 | 0,5  | 1    | 1    | 1,5  | 7,25  |
| Bazelevs                        | 2    | 1,5  | 1,75 | 1    | 2,25 | 1,5  | 10    |
| «Парадиз»                       | 0,5  | 1    | 0,5  | 1    | 0,5  | 1    | 4,5   |

**Источник:** составлена на основе балльной оценки рыночной активности компаний.

Воспользуемся формулой Стерджесса для разделения дистрибьюторов на уровни власти:

$$m = 1 + 3,322 \times \lg(n) \quad \left| \quad m = 1 + 3,322 \times \lg(8) = 3,9898 \approx 4 \right. \quad \left. \begin{array}{l} m - \text{число} \\ \text{интервалов,} \\ i - \text{шаг} \\ \text{интервала,} \\ n - \text{количество} \\ \text{фирм.} \end{array} \right.$$

$$i = \frac{(x_{max} - x_{min})}{m} \quad \left| \quad i = (25,5 - 4,5) / 4 = 5,25 \right.$$

I уровень:  $20,25 \leq x \leq 25,5$  – «Уолт Дисней»;

II уровень:  $15 \leq x < 20,25$  – «Юниверсал Пикчерз», «Каро Премьер» / «Каропрокат», «Централ Партнершип»;

III уровень:  $9,75 \leq x < 15$  – «Наше Кино», Bazelevs;

IV уровень:  $4,5 \leq x < 9,75$  – «Вольга», «Парадиз».

Таким образом, компания «Уолт Дисней» является ведущим дистрибьютором на рынке с большим отрывом от всех остальных, ранг ее конкурентоспособности существенно больше, чем у отечественных фирм. Несмотря на приблизительно равную величину рыночной активности прокатчиков II уровня, «Юниверсал Пикчерз» достигает этих результатов при меньшем числе реализованных проектов, что говорит о низкой доходности определенной части российских фильмов. Следует отметить работу компании Bazelevs, которая имеет высокие финансовые результаты даже при реализации небольшого числа кинопроектов.

Анализ демонстрирует тенденцию к снижению концентрации кассовых сборов в 2017 г., на что повлиял выпуск ряда крупнобюджетных российских фильмов, ставших коммерчески

успешными. Однако направление вектора развития киноиндустрии в прогнозном периоде может изменить намечающаяся сделка компаний «Уолт Дисней» и «20-й век Фокс», благодаря которой произойдет не только увеличение доли на рынке, но и диверсификация портфеля кинопроектов фирмы «Дисней». Ранее она концентрировала усилия на двух основных сегментах:

1) анимационное (мультипликационное) кино – классический жанр, первичный в истории зарождения и развития компании, ядро ее деловой репутации;

2) фантастика и фэнтези – через дочерние фирмы Lucasfilm (франшиза «Звездные войны») и Marvel Studios (супергеройское кино франшизы «Кинематографическая Вселенная Марвел»), пересъемки анимации в кинофильмы и др.

В случае приобретения компании «20-й век Фокс» «Дисней» сможет не только расширить уже освоенные жанры (путем получения прав на такие франшизы, как «Аватар», «Симпсоны», «Ледниковый период», «Люди Икс», «Чужой/Хищник» и др.), но и перейти к новым сегментам рынка киноиндустрии: мелодрамы, комедии, приключенческие боевики, кино категории «18+» и т.д. Таким образом, влияние фирмы «Дисней» на кинобизнес многократно возрастет, что приведет к увеличению его доли как на мировом, так и на локальных рынках. По нашим оценкам, потенциал значения удельного веса в кассовых сборах российской индустрии в течение трех лет после завершения сделки составит 48–50%, также возникнут предпосылки для трансформации отечественной киноиндустрии в квазиконкурентный рынок.

Усиление концентрации грозит появлением сдвигов в предпочтениях независимых производителей: они будут заинтересованы в сотрудничестве с крупными прокатчиками, которые смогут обеспечить максимально полное распространение фильма. В связи с этим игроки IV уровня и ниже будут вынуждены пойти на демпинг дистрибьюторских услуг с целью сохранения своей ниши, их удельный вес в киноиндустрии будет снижаться, а высвободившаяся часть поделится между лидерами рынка. Что касается судьбы прокатчиков III уровня, все будет зависеть в первую очередь от успешности реализации собственных проектов: в случае выпуска кассовых фильмов фирмы смогут остаться на плаву и сохранить свою нишу, при ином варианте они будут

вынуждены присоединиться к более крупным игрокам. Следовательно, ядром киноиндустрии станут компании I и II уровней, которые в сумме смогут концентрировать 90–95% всех кассовых сборов (в 2017 г. на их долю приходилось 85%).

Получаемый эффект соответствует признакам квазиконкурентных рынков: наличие небольшого количества крупных фирм в сочетании с высокой концентрацией рынка, отсутствие значительных барьеров для входа, невозможность установить монопольную власть и необходимость конкурентной борьбы [Amavilah, 2012]. Нетрудно предположить, что в этом случае прокатчики будут отдавать предпочтение более прибыльным кинопроектам – иностранным, и отечественное кинопроизводство пострадает.

### **Как защитить отечественный кинематограф: предложения и выводы**

В такой ситуации государственная финансовая помощь не сможет поддерживать перманентную конкурентоспособность отечественной киноиндустрии, а введение жестких ограничительных мер (например, квот на иностранные фильмы) может привести к упадку отрасли в целом из-за неспособности отечественного кинопроизводства полностью удовлетворить спрос потребителей в аспектах качества кино и многообразия жанров. Следовательно, актуален поиск путей защиты отечественной киноиндустрии, которые не будут сдерживать развитие отрасли в целом.

На основе проведенного анализа выделим три проблемы, преодоление которых будет иметь первостепенное значение:

- 1) низкая инвестиционная привлекательность российских кинопроектов;
- 2) ограниченность финансовых ресурсов;
- 3) сложность конкурирования с иностранными компаниями-лидерами на рынке.

Помимо ранее названных причин низкой инвестиционной привлекательности российского кино, существуют и такие, как намеренное занижение итогового финансового результата в целях минимизации налогового бремени, отсутствие у потенциальных инвесторов полной информации о всех денежных потоках по кинопроекту. Из-за приверженности отечественных компаний к политике минимизации налогов теряется их инвестиционная

привлекательность, следовательно, первым шагом должен стать переход к политике увеличения инвестиционной привлекательности, в основе которой лежат принципы прозрачности, открытости и адекватности предоставляемой информации.

Относительно второй проблемы использование методики определения финансового результата по кинопроекту, предложенной автором в этой статье, позволит раскрыть преимущества от вложения капитала в проект, а расчет показателя СоCR даст представление об уровне рентабельности затрат. При этом для отечественных компаний главной задачей станет обеспечение доступности такой информации для инвесторов, чтобы те смогли оценить все возможные риски и потенциальную прибыльность инвестиций. Также введение временных налоговых преференций на прибыль от реализации кинопроекта в форме необлагаемого минимума позволит кинопроизводителям повысить доходность собственной деятельности и, соответственно, ее инвестиционную привлекательность.

Для ликвидации барьеров, вызванных ограниченностью ресурсов и конкуренцией с иностранными прокатчиками предлагаем применение практики квотирования. Как отмечалось ранее, ограничение зарубежного контента не приведет к положительному эффекту в целом, поэтому предлагаемые квоты не повлияют на количество реализуемых проектов. Ограничения будут касаться только дистрибуции фильмов, т.е. каждой иностранной компании будет разрешено осуществлять самостоятельный прокат лишь определенной части проектов (через собственных дистрибьюторов), остальные должны будут реализовываться через отечественных прокатчиков.

Принятие такого решения станет импульсом для формирования нового источника финансовых ресурсов – дистрибьюторской доли (производитель будет оплачивать услуги прокатчика); благодаря принятию прав на распространение иностранных фильмов отечественные прокатчики смогут самостоятельно регулировать даты показа фильмов в кинотеатрах, чтобы выигрывать в условиях конкуренции. Такие квоты должны устанавливаться не на весь портфель кинопроектов, а по его сегментам (жанрам), так как в первом случае зарубежные корпорации могут намеренно передать права на прокат наименее рентабельных фильмов для минимизации премии дистрибьютора. Подобные

меры потенциально смогут одновременно решить несколько проблем: повысить финансовую самостоятельность производителей за счет реинвестирования полученной дистрибьюторской доли и в то же время благодаря умеренному характеру не будут ограничивать темпы развития киноиндустрии, способствуют сглаживанию конкуренции с лидерами рынка.

С целью минимизации утечки капитала за рубеж через каналы киноиндустрии целесообразно установить лимит значения кинотеатральной ренты для иностранных дистрибьюторов, при этом не настолько низкий, как в Китае, чтобы избежать снижения интереса со стороны иностранных корпораций. Оптимальные размеры такого ограничения необходимо определять исходя из среднего показателя размера прокатной ренты по отечественным компаниям, предел должен быть равным или меньше его.

\*\*\*

Проведенные исследования позволяют комплексно оценить ситуацию в российской киноиндустрии и устранить барьеры развития отечественного кинематографа, предложенные способы их преодоления отвечают вызовам, сдерживающим рост отрасли. Представленная методика определения финансового результата по кинопроекту дает более полное представление о видах денежных потоков и схемах их распределения, что повышает точность и упрощает процесс анализа инвестиционной привлекательности.

## Литература

*Антонов А. П.* Кинобизнес в России и США: стратегия, история и перспективы // Экономический журнал. 2009. № 2. С. 135–143.

*Аракелян А. М.* Механизмы государственной поддержки услуг киноиндустрии в Российской Федерации на основе международного опыта // Сервис plus. 2017. Т. 11. № 3. С. 47–53 DOI: 10.22412/1993–7768–11–3–6

*Аракелян А. М.* Формирование условий повышения инвестиционной привлекательности киноотрасли в России // Сервис plus. 2016. № 2. С. 74–79. DOI: 10.12737/19459

*Борисенко О. А.* Особенности финансирования кинопроизводства в странах с развитой киноиндустрией // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1–1. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=19272> (дата обращения: 16.01.2018).

*Карпушин Е. С., Кулакова А. И.* Российская киноиндустрия как часть экономики страны // ЭКО. 2015. № 8. С. 181–189

*Ковтонюк Ф. В.* Социально-экономические особенности и этапы исторического развития киноиндустрии на примере США и России // *Экономический журнал*. 2016. Т. 41. № 41. С. 126–150

*Седых И. А.* Киноиндустрия России. М: Высшая школа экономики, 2017. 68 с.

*Свибакова К. С., Аракелян А. М.* Анализ современного состояния отечественной киноиндустрии // *Сервис plus*. 2016. № 3. С. 42–59 DOI: 10.12737/21122

*Свибакова К. С.* Внедрение практики completion bond как актуальная проблема развития кинопроизводства в России // *Сервис в России и за рубежом*. 2013. № 4 (42). С. 129–137

*Тевелева О. В., Татарников А. С.* Зарубежный и отечественный опыт финансирования кинопроизводства и диверсификации рисков при инвестировании в кино // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2013. № 40 (178). С. 32–40

*Чудкова А. В.* Международное совместное кинопроизводство как фактор повышения конкурентоспособности национальной киноиндустрии в условиях глобализации и интернационализации мирового кинорынка // *Вестник университета*. 2013. № 11. С. 64–68.

*Энштейн Э.* Экономика Голливуда: На чем на самом деле зарабатывает киноиндустрия / Пер. с англ. М: Альпина Паблишер, 2011. 212 с.

Amavilah V.H. Baumol, Panzar and Willig's Theory of Contestable Markets and Industry Structure: A Summary of Reactions / MPRA Paper 41974, University Library of Munich, Germany. 2012. URL: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/41974/> (дата обращения: 16.05.2018)

Статья поступила 18.07.2018.

## Summary

*Shinakhov A.A.* Kabardino-Balkarian State university named after H. M. Berbekov, Nalchick

### **The Film Industry Today: Impulses and Barriers of Development**

The article describes modern situation in the film industry of Russia, taking into account the main problems for it development. It touches upon the features of motion picture project realization considering their cash flows allocation schemes. Scientific works of domestic and foreign scientists in the field of film production and movie financing is the ground of the research. The consequences of a possible deal between the largest film companies Walt Disney and 20 Century Fox for Russian cinema have been studied. The analysis of the situation in the industry was carried out by using the dynamics of the box office and market concentration, as well as the ranking method. In order to support domestic film production, the following steps were proposed: quoting of foreign distributors share in the market, maximization of investment attractiveness based on the openness of information about the project using the proposed method, introduction of the cinema-theatrical rent's limiting value for foreign distributors.

*Film industry; box office; cinema-theatrical rent; cash flows; distributor; market structure; motion picture project*

## References

Antonov A. P. (2009). Kinobiznes v Rossii i SShA: strategija, istorija i perspektivy. *Jekonomicheskij zhurnal [Economic journal]*. No. 2. Pp. 135–143 (In Russ.)

Arakeljan A. M. (2017). Mehanizmy gosudarstvennoj podderzhki uslug kinoindustrii v Rossijskoj Federacii na osnove mezhdunarodnogo opyta. *Servis plus [Service plus]*. Vol. 11. No. 3. Pp. 47–53 (In Russ.). DOI: 10.22412/1993–7768–11–3–6

Arakeljan A. M. (2016). Formirovanie uslovij povyshenija investicionnoj privlekatel'nosti kinootrasli v Rossii. *Servis plus [Service plus]*. No. 2. Pp. 74–79 (In Russ.). DOI: 10.12737/19459

Borisenko O. A. (2015). Osobennosti finansirovanija kinoproizvodstva v stranah s razvitoj kinoindustrijej. *Sovremennye problemy nauki i obrazovanija [Modern problems of science and education]*. No. 1–1. (In Russ.). Available at: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=19272> (accessed: 16.01.2018).

Karpushin E. S., Kulakova A. I. (2015). Rossijskaja kinoindustrija kak chast' jekonomiki strany. *ECO [ECO]*. No. 8. Pp. 181–189 (In Russ.).

Kovtonjuk F. V. (2016). Social'no-jekonomicheskie osobennosti i jetapy istoricheskogo razvitija kinoindustrii na primere SShA i Rossii. *Jekonomicheskij zhurnal [Economic journal]*. Vol. 41. No. 41. Pp. 126–150 (In Russ.)

Sedykh I. A. (2017). Kinoindustrija Rossii. M: Vysshaja shkola jekonomiki Publ. 68 p. (In Russ.)

Spivakova K. S., Arakeljan A. M. (2016). Analiz sovremennogo sostojanija otechestvennoj kinoindustrii. *Servis plus [Service plus]*. No. 3. Pp. 42–59 (In Russ.). DOI: 10.12737/21122

Spivakova K. S. (2013). Vnedrenie praktiki completion bond kak aktual'naja problema razvitija kinoproizvodstva v Rossii. *Servis v Rossii i za rubezhom [Services in Russia and abroad]*. No. 4 (42). Pp. 129–137 (In Russ.)

Teveleva O. V., Tatarnikov A. S. (2013). Zarubezhnyj i otechestvennyj opyt finansirovanija kinoproizvodstva i diversifikacii riskov pri investirovanii v kino. *Finansovaja analitika: problemy i reshenija [Financial analytics: science and experience]*. No. 40 (178). Pp. 32–40 (In Russ.)

Chudkova A. V. (2013). Mezhdunarodnoe sovmestnoe kinoproizvodstvo kak faktor povyshenija konkurentosposobnosti nacional'noj kinoindustrii v uslovijah globalizacii i internacionalizacii mirovogo kinorynka. *Vestnik universiteta [Vestnik universiteta]*. No. 11. Pp. 64–68 (In Russ.)

Epshtejn E. (2011). Ekonomika Gollivuda: Na chem na samom dele zarabatyvaet kinoindustrija. Moscow. Al'pina Publisher Publ. 212 p. (In Russ.)

Amavilah, V. H. (2012). Baumol, Panzar, and Willig's Theory of Contestable Markets and Industry Structure: A Summary of Reactions. MPRA Paper 41974, University Library of Munich, Germany. Available at: <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/41974/> (accessed: 16.05.2018).

# К вопросу о международной валюте, интернационализации юаня и расчетах в национальных валютах

**В.Ю. ЧЕРКАСОВ**, Научно-исследовательский финансовый институт  
Министерства финансов РФ, Москва. E-mail: vcherkasov@nifi.ru

Предмет статьи – валюты международных расчетов. В мире появился запрос на альтернативы доллару и евро. Однако главное свойство ключевой международной валюты остается прежним – минимизировать транзакционные издержки. В этом смысле амбиции Китая по интернационализации юаня переоцениваются. Система расчетов в юанях обслуживает прежде всего оплату Китаем импорта национальной валютой.

Россия входит в число стран, валюты которых недоиспользуются в собственных внешнеторговых платежах. Увеличению расчетов в рублях будут способствовать интегрирующая роль России в регионе Евразии и риски, вытекающие из геополитических конфликтов. В национальных интересах – создание независимой от SWIFT системы внутренних межбанковских переводов в иностранных валютах и завершение перехода к трансграничным расчетам в рублях, в частности, в рамках Евразийского экономического союза.

*Ключевые слова:* ключевая международная валюта, юань, интернационализация, национальные валюты, международные расчеты, трансграничные платежи

JEL F01, F24, F36, F51, F52

УДК 336.744, 339.727,6, 339.924, 339.982, 339.984

Усиление теоретического и практического интереса к трансформации валютной структуры расчетов в мировой торговле в сторону использования валют, альтернативных традиционным международным, обусловлено стечением ряда обстоятельств – с одной стороны, ослаблением доверия к доллару США и евро после кризисов и применения инструментов количественного смягчения, с другой – ростом уровня зрелости крупных экономик с формирующимися рынками. Кроме того, современные технологии обработки и передачи информации позволяют ускорить завершение расчетов.

Поиск альтернатив существующему устройству международных расчетов выражается, например, в появлении в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) официального запроса на концепцию расчетов в национальных валютах. Интерес к таким альтернативам проявляет и бизнес. Присутствие на «круглом столе» «Деловой России» по обсуждению расчетов в национальных валютах (Москва, 24 апреля 2018 г.) позволило автору сделать следующие выводы. Деловые круги обеспокоены тем, что проведение платежей в долларах или евро усложняется, занимает все больше времени. Иностранные банки чаще требуют представлять им дополнительные сведения. Причина этого, на взгляд автора, заключается как в растущих требованиях к банкам по соблюдению правил, направленных на противодействие легализации теневого капитала, так и в увеличении контрольной нагрузки, связанной с режимом санкций. Бизнес ищет и находит частные решения – расчеты в юанях, рублях или национальных валютах контрагентов. Однако этот процесс развивается вне определенного русла, без общего понимания сути проблемы, задач и возможностей, он слабо состыкован с официальными инициативами, которым, в свою очередь, недостает коммерческой практичности.

В статье были поставлены следующие цели. В контексте анализа организации платежей в международных расчетах определить, почему в мире сложилась концентрированная валютная структура платежей, в которой на долю 5–7 валют приходится 90% и более всего объема денежных переводов. Затем рассмотреть причины, вследствие которых единичные валюты становятся ключевыми международными, с долей не менее трех четвертей (в современном мире это доллар и евро), а также результаты продвижения юаня в международных расчетах. В последующем изложении отправным моментом служит вывод о том, что юань не претендует на роль новой ключевой валюты, но показывает пример выхода на позиции ведущей региональной валюты. В заключительной части сформулировано авторское видение реалистичной повестки для России и евразийского интеграционного процесса в изменении валютной структуры трансграничных расчетов, в частности, повышение доли рубля.

## **Феномен ключевой международной валюты**

Приведем краткий комментарий, поясняющий терминологию. Под расчетами подразумевается весь процесс совершения платежа, частью которого является обмен информацией (документами) в целях исполнения обязательств каждой стороны сделки. Платеж – завершающий акт перевода денежных средств плательщиком бенефициару [Усоскин, Белоусова, 2012. С. 29]. Средство платежа – деньги, которые для международных транзакций используются в основном в безналичной форме.

Деньги небанковских субъектов в безналичной форме – это записи на принадлежащих им счетах (депозитах) в коммерческих банках, подтверждающие право на распоряжение средствами на корреспондентских счетах. Для денежных переводов в национальной валюте внутри страны коммерческие банки имеют общего корреспондента в лице ее центрального банка. Чтобы оказывать услуги по переводам в иностранной валюте, банк должен располагать возможностью завершения расчетов в платежной системе другой страны. Затратный способ – создание зарубежного филиала (дочернего банка). Намного доступнее открытие в иностранном банке корреспондентскогоostro-счета. Однако владение корсчетом тоже сопряжено с издержками. Они включают среди прочего необходимость поддерживать на счете неснижаемый остаток: тем самым банк-владелец счета избегает уплаты процентов (пени) за кредит (овердрафт). Но поддержание ликвидности – само по себе источник альтернативных издержек вследствие упущенного дохода [Щеголева, 2004. С. 13].

Невозможно представить ситуацию, в которой банк, даже образующий вокруг себя частную платежную систему в своей стране, владел бы корреспондентскими счетами в местных валютах во всех зарубежных странах, с которыми происходит обмен платежами, независимо от их объемов и регулярности. Избежать распыления средств по множеству корсчетов позволяет их открытие в крупных транснациональных банках с разветвленной сетью дочерних организаций, являющихся корреспондентами для многочисленных банков из большого числа третьих стран. Участникам образующейся таким образом международной платежной системы выгодно рассчитывать в валюте юрисдикции общего корреспондента.

Банк, обслуживающий платежи клиентов, может проводить в их интересах валютнообменные операции. Считается, что расчеты

по внешнеторговой сделке в национальной валюте одной из сторон сокращают транзакционные издержки по сравнению с двойной конверсией при расчетах в третьей валюте (чаще всего в долларах и евро). Это справедливо для расчетов в валюте, легко обратимой в другие. На практике из-за недружественного валютного законодательства или отсутствия ликвидного рынка обмен может быть невозможен или сопряжен с дополнительными издержками, превышающими таковые при расчетах через третью валюту. Сторонам внешнеторгового контракта трудно определить справедливый курс обмена; нет уверенности в том, что он не будет существенно отличаться от того, по которому составлялся контракт.

Система CLS (Continued Linked Settlement) обеспечивает надежность и быстроту массовых расчетов по обмену валют, однако она не решает проблему ликвидности рынков.

Все это – причины, из-за которых складывается концентрированная валютная структура международных платежей, но они не объясняют феномен ключевой международной валюты<sup>1</sup>. Использование той или иной валюты зависит от размеров экономики эмитирующего государства [Wilson, Marston, 1984. Pp. 261–278]. Крупная экономика формирует вокруг себя рынок, вовлекающий многих контрагентов из других стран, которым удобно использовать валюту общего торгового партнера во взаимных расчетах. Она создает денежную массу, соразмерную спросу на международное платежное средство. Однако и вес эмитирующей экономики не дает исчерпывающего объяснения. Китай и США сопоставимы по размерам ВВП и экспорта, Китай – более монетизированная экономика, но юань используется в трансграничных платежах многократно меньше, чем доллар (табл. 1).

С другой стороны, банки, помимо внешнеторговых расчетов своих клиентов, обслуживают и транзакции инвесторов. Например, у экспортеров часто образуются временные избытки оборотных средств, которые целесообразно инвестировать. Поэтому выгодно проводить максимальный объем платежей через ностроагентов, действующих в среде крупного открытого финансового рынка. По критериям глубины и ликвидности финансовый рынок в США не имеет сопоставимых аналогов в современном мире.

---

<sup>1</sup> В значении, эквивалентном термину *vehicle currency* в источниках экономической литературы на английском языке.

В сравнении с ближайшими конкурентами суммарный объем находящихся в обращении долговых и долевых ценных бумаг в США в 2016 г. соотносился с аналогичными показателями в Китае и Еврозоне в пропорциях примерно 4:1 (табл. 2).

Таблица 1. Валютная структура трансграничных платежей по данным SWIFT\* в 2015 г., 2017 г.

| 2015                  |         | 2017                  |         |
|-----------------------|---------|-----------------------|---------|
| валюта                | доля, % | валюта                | доля, % |
| Доллар США            | 47,87   | Доллар США            | 41,27   |
| Евро**                | 29,75   | Евро**                | 39,45   |
| Фунт стерлингов       | 4,35    | Фунт стерлингов       | 3,84    |
| Иена                  | 3,63    | Иена                  | 3,56    |
| Швейцарский франк     | 2,71    | Канадский доллар      | 1,94    |
| Канадский доллар      | 2,26    | Швейцарский франк     | 1,72    |
| Юань                  | 1,60    | Австралийский доллар  | 1,32    |
| Австралийский доллар  | 1,53    | Юань                  | 0,98    |
| Гонконгский доллар    | 0,92    | Гонконгский доллар    | 0,80    |
| Шведская крона        | 0,71    | Шведская крона        | 0,68    |
| Мексиканский песо     | 0,55    | Норвежская крона      | 0,52    |
| Норвежская крона      | 0,53    | Мексиканский песо     | 0,45    |
| Турецкая лира         | 0,43    | Новозеландский доллар | 0,42    |
| Новозеландский доллар | 0,41    | Турецкая лира         | 0,42    |
| Сингапурский доллар   | 0,41    | Датская крона         | 0,36    |
| Датская крона         | 0,39    | Сингапурский доллар   | 0,34    |
| Злотый                | 0,39    | Злотый                | 0,34    |
| Рэнд                  | 0,27    | Российский рубль      | 0,27    |
| Чешская крона         | 0,23    | Чешская крона         | 0,27    |
| Форинт                | 0,20    | Рэнд                  | 0,26    |

\* Данные приведены на основе переданных через SWIFT поручений по переводу денежных средств в оплату транзакций любого типа.

\*\* Исключая платежи внутри Еврозоны.

**Источник:** SWIFT, RMB Tracker January 2018 (Special report) URL: <https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/business-intelligence/document-centre>

Размер американского финансового рынка наряду с большим объемом долларовых долгов за пределами США (свыше 20 трлн долл. в 2016 г., включая обязательства банков и ценные бумаги<sup>2</sup>) важнейший фактор, способствующий утверждению доллара в качестве ключевой международной валюты. Еврозона

<sup>2</sup> Оценка автора по данным Банка международных расчетов.

и Китай располагают примерно одинаковыми по размерам финансовыми рынками, но из двух валют только евро в международных расчетах сопоставим по весу с долларом.

**Таблица 2. Размеры рынков ценных бумаг в трех крупнейших экономиках мира в 2016 г.**

| Показатель   |           | Млрд долл.<br>(в эквиваленте) | В %<br>к ВВП* |
|--|-----------|-------------------------------|---------------|
| Внутренние долговые ценные бумаги – остаток непогашенного долга (государственный, корпоративный, нефинансовый, финансовый секторы) | США       | 38 075                        | 204           |
|  | Евросоюза | 9 722                         | 82            |
|  | Китай     | 9 179                         | 82            |
| Рыночная стоимость долевых ценных бумаг акционерных обществ, зарегистрированных в биржевых котировальных списках                   | США       | 27 352                        | 147           |
|  | Евросоюза | 6 218                         | 52            |
|  | Китай     | 7 321                         | 65            |

\* По данным МВФ о размерах ВВП (в источнике размеры ВВП Евросоюза и Китая приведены к долларовому эквиваленту по среднерыночному курсу).

**Источники:** Банк международных расчетов (Debt Securities Statistics), Группа Всемирного банка (DataBank), МВФ (WEO Database).

Имеет значение и фактор времени. Функцию международных расчетных центров изначально принимали на себя банковские системы тех стран, где они сложились раньше, раньше начали развивать международный бизнес, создавать дочерние банки в других юрисдикциях, устанавливать корреспондентские связи. Ведущие западные экономики стали крупными импортерами и международными кредиторами гораздо раньше крупнейших экономик с формирующимися рынками. Счета в долларах открыты повсеместно в мире, чем обеспечивается пул ликвидности в любой географической точке; доллар легко обменивать на другие валюты без больших транзакционных издержек.

Итак, главное свойство ключевой международной валюты заключается в низких транзакционных издержках, обеспечиваемых наличием глубокого ликвидного рынка. Чем больше валюта применяется в расчетах на внешних рынках, тем ниже транзакционные издержки, шире ее международное использование, тем больше произвольно выбранных контрагентов в любой точке мира готовы принимать платежи в ней [Swoboda, 1968. Pp. 10–11].

## **Об интернационализации юаня**

В последние годы Китай стал крупной импортирующей экономикой. Ведущие банки страны, находящиеся под государственным

контролем, приобрели ресурсы, которые позволили им создать глобальную сеть дочерних клиринговых банков в 23 странах для обслуживания расчетов в юанях. В публикациях, посвященных интернационализации юаня, обычно упоминают о предоставлении и расширении в КНР прав проведения расчетов в юанях по торговым операциям и доступа нерезидентов на внутренний финансовый рынок, заключении многочисленных соглашений о возможности совершения сделок «валютный своп» между Народным банком Китая и денежными властями других государств и вхождении юаня в состав корзины СДР<sup>3</sup> с 1 октября 2016 г. По мнению автора, если рассмотреть эти события подробнее, из них не складывается убедительная картина возможного вхождения юаня в число ключевых международных валют.

Существуют два способа расчетов в юанях для нерезидентов КНР: по счетам, открытым в банках континентального Китая («счета нерезидентов»), или в иностранных банках – участниках системы расчетов в юанях. Последние связаны корреспондентскими отношениями с китайскими офшорными клиринговыми банками. Валютное законодательство КНР не допускает свободного движения средств между «континентальными» (оншорными) счетами (в том числе счетами резидентов) и офшорными счетами нерезидентов из-за различия режимов счета. Фактически сосуществуют две параллельные валюты: оншорный (CNY) – «китайский» и офшорный (CNH) – «гонконгский» юани; их курсы к иностранным валютам не тождественны.

В статье В. П. Андреева описана сложившаяся в 2010 г. ситуация, когда на офшорных счетах в Гонконге накопились большие остатки средств в юанях от оплаты импорта товаров КНР. Одним из препятствий в их использовании были ограничения по операциям, связанным с движением капитала. Это стало импульсом к либерализации валютного законодательства Китая. В 2010 г. были сняты все ограничения на переводы между офшорными счетами, что привело к возникновению рынка офшорного юаня; в том же году отдельные категории нерезидентов впервые получили доступ на внутренний облигационный рынок Китая. К 2010 г. относится и первый случай использования

---

<sup>3</sup> SDR – special Drawing Rights (специальные права заимствования) – искусственное резервное и платежное средство, используемое для расчетов между Международным валютным фондом и его членами.

соглашения о валютном свопе между Народным банком Китая и Валютным управлением Гонконга. Его необходимость была вызвана отсутствием иного источника ликвидности в юанях для завершения расчетов вследствие исчерпания гонконгским клиринговым Bank of China годовой квоты на сумму торговых переводов в Китай с офшорных счетов [Андреев, 2011. С. 39].

Приведенный пример косвенно свидетельствует о том, что Китай изначально не был заинтересован в массовом возвращении офшорных юаней в виде платежей за экспортные поставки своих товаров, предпочитая частично открывать финансовый рынок для иностранных инвесторов. Вначале котируемым доступом на облигационный рынок пользовались только банки – участники системы расчетов в юанях и иностранные центральные банки. В 2012 г. он был предоставлен иным авторизованным («квалифицированным») инвесторам. Завершающим этапом либерализации стала отмена в 2016 г. квот для допущенного на рынок контингента.

Расширение географии соглашений о валютных свопах за пределы, в которых они обслуживали региональную торговлю в Азии, руководитель Народного банка Китая назвал побочным следствием мирового финансового кризиса, связанным с перестройкой механизмов страховки от глобальных рисков не по инициативе Китая и неожиданным для него самого [Zhou, 2017. P. 3].

Что касается включения юаня в корзину СДР, оно сопровождалось пересмотром не изменявшейся с 1978 г. формулы определения весов валют в корзине. Прежде вес зависел исключительно от объема экспорта товаров и услуг экономики, эмитирующей свободно используемую валюту, и величины международных резервов в этой валюте, принадлежащих другим экономикам. Фактически вес объяснялся примерно на две трети экспортом и на треть – резервным использованием валюты. В новой формуле вес складывается наполовину из доли эмитирующей экономики в суммарном экспорте эмитентов свободно используемых валют и наполовину – из «композиционного финансового показателя». Последний интегрирует в вес валюты в равных пропорциях (одна шестая) удельные показатели резервного использования, мирового оборота валютообменных транзакций с данной валютой и объема номинированных в ней международных кредитов и займов.

Изменение корзины СДР после признания юаня свободно используемой валютой и влияние новой формулы иллюстрируют данные таблицы 3.

Таблица 3. Веса валют в корзине СДР

| Свободно используемые валюты                       | Вклад факторов, п.п.    |  |  | Вес в корзине СДР, % |
|--|-------------------------|--|--|----------------------|
|  | экспорт товаров и услуг | использование в международных резервах | другие слагаемые «композитного финансового показателя» |                      |
| <i>Пересмотр корзины в 2010 г. (с 01.01.2011):</i> |                         |  |  |                      |
| Доллар США   | 20,5                    | 21,4                                   | -  | 41,9                 |
| Евро   | 28,7                    | 8,7                                    | -  | 37,4                 |
| Фунт стерлингов                                    | 10,1                    | 1,2                                    | -  | 11,3                 |
| Иена   | 8,3                     | 1,2                                    | -  | 9,5                  |
| <i>Пересмотр корзины в 2015 г. (с 01.10.2016):</i> |                         |  |  |                      |
| Доллар США   | 13,0                    | 10,9                                   | 17,8   | 41,7                 |
| Евро   | 17,5                    | 4,2                                    | 9,2  | 30,9                 |
| Фунт стерлингов                                    | 4,6                     | 0,7                                    | 2,8  | 8,1                  |
| Иена   | 4,8                     | 0,7                                    | 2,9  | 8,3                  |
| Юань   | 10,1                    | 0,2                                    | 0,7  | 10,9                 |
| <i>Как было бы без изменения формулы:</i>          |                         |  |  |                      |
| Доллар США   | 17,6                    | 21,1                                   | -  | 38,7                 |
| Евро   | 23,6                    | 8,3                                    | -  | 31,9                 |
| Фунт стерлингов                                    | 6,3                     | 1,3                                    | -  | 7,6                  |
| Иена   | 6,5                     | 1,3                                    | -  | 7,8                  |
| Юань   | 13,6                    | 0,4                                    | -  | 14,0                 |

**Источник:** МВФ, расчеты автора.

Вес доллара практически не изменился. Пересмотр формулы привел к тому, что включение юаня в корзину СДР состоялось в основном за счет уменьшения веса евро. Часть веса, который мог бы получить юань, по новой формуле перераспределилась в пользу доллара, фунта стерлингов и иены. Волатильность соотношения доллара с юанем в 2016–2017 гг. была в 3–3,5 раза меньше по сравнению с его курсами к евро, фунту стерлингов и иене (по расчетам автора). По сути, включение юаня в корзину сделало СДР менее изменчивой единицей по отношению к доллару. Юаню признание свободно используемой валютой не дает никаких преимуществ, кроме статусного.

Одно из двух свойств свободно используемой валюты в определении Устава МВФ таково: она является предметом активной торговли на основных валютных рынках. По данным Банка

международных расчетов, в 2016 г. юань занимал 8-е место среди валют, в паре с которыми совершаются сделки на мировом валютном рынке, с весом 2% (доллар – 44%). Более 95% всего объема торговли в паре с юанем составляла пара юань-доллар; похожая картина наблюдается на внутреннем организованном валютном рынке Китая (CFETS<sup>4</sup>).

Юань по-прежнему далек от того, чтобы быть свободно конвертируемой валютой. Курс остается управляемым и еще ни разу не подвергался полноценной проверке рынком. Для иностранных поставщиков товаров на китайский рынок, получавших выручку в юанях, владельцев офшорных счетов, инвесторов риск неблагоприятного изменения валютного курса существенно не отличался от риска, сопряженного с владением долларами. Вслед за допущенной девальвацией на 12% в 2015–2016 гг. доля юаня в трансграничных переводах, по данным SWIFT, сократилась (но и на пике она лишь немногим превышала 1,5%).

Другое свойство свободно используемой валюты – она широко используется для платежей по международным операциям. Ни одна страна не проводит внешнеторговые расчеты исключительно в национальной валюте. Если совершаемые в ней международные платежи сопоставимы с внешнеторговым оборотом или, тем более, превышает его, это указывает на ее значительное использование вне эмитирующей экономики. В 2015 г. почти 30% внешнеторговых расчетов КНР совершалось в юанях. Впечатляющий результат, однако речь идет лишь о догоняющем росте международных расчетов в юанях относительно размеров собственной внешней торговли Китая.

Выборочные исследования показали, что юань принимали в оплату за поставки 35–50% осуществляющих трансграничные транзакции компаний в континентальном Китае, Тайване и Гонконге, но лишь 10–15% компаний в Сингапуре, Малайзии, Южной Корее, Австралии, ОАЭ, Великобритании, Франции и США, 7% – в Германии<sup>5</sup>. Объем международных платежей в евро превосходит размеры внешнеторговых операций Еврозоны, но не на порядок. Единственным средством международных расчетов, использование которого в платежах более чем вдвое

<sup>4</sup> China Foreign Exchange Trading System.

<sup>5</sup> По данным портала Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/450302/cny-acceptance-for-cross-border-trade-by-region/>

превышает собственный внешнеторговый оборот эмитирующей экономики, является доллар [Auboin, 2012. P. 10].

Поиск альтернатив доллару в качестве ключевой международной валюты не представляется продуктивной повесткой. Но проблема недоиспользования национальных валют в торговле эмитирующих стран реальна и относится в том числе и к России. При этом Китай демонстрирует пример возможности роста регионального использования валюты страны с большим весом в экономике региона.

### **Перспективы расчетов в национальных валютах**

По данным Банка России о валютной структуре платежей за поставки товаров и оказание услуг по внешнеторговым договорам в 2013 г., доля рубля составляла 10,2% в поступлениях (входящих платежах) и 28,0% в перечислениях (исходящих платежах), а в январе-сентябре 2017 г. – 14,6 и 31,1%, соответственно.

Рассмотрим перспективы расчетов в национальных валютах между государствами – членами ЕАЭС и рациональные предпосылки для целенаправленных усилий по увеличению доли расчетов в рублях во внешнеэкономических операциях России.

В рамках региональных интеграционных проектов, где присутствует политическая воля к целенаправленному развитию общего экономического и финансового пространства, актуальна тема организации расчетов в национальных валютах. Известный пример: создание в 2008 г. аргентинско-бразильской системы SML (Sistema de Pagamentos em Moedas Locais), к которой впоследствии присоединились другие члены Меркосур (субрегиональный торгово-экономический союз, в который входят Аргентина, Бразилия, Уругвай и Парагвай). Система позволяет отправлять и получать трансграничные платежи, пользуясь обычными банковскими счетами в национальных валютах, но имеет недостатки: отложенное завершение расчетов до пяти календарных дней, окончательный расчет между странами происходит в долларах.

В ЕАЭС существует платежная система Межгосударственного банка. В ее основе лежит прямой доступ Межгосбанка в платежные системы государств-участников через счета в их ЦБ, что в принципе позволяет осуществлять платежи в реальном времени и рассчитываться по рыночным курсам валют, делает

систему независимой от внешних корреспондентов. Однако концептуально привлекательная платежная система Межгосбанка не востребована по разным причинам, главная из которых – проблематичная доступность ликвидности в валютах партнеров России по евразийскому интеграционному проекту.

Между тем, по данным Банка России, в январе-сентябре 2017 г. доля платежей в рублях по внешнеторговым договорам составляла 69,4% в совокупности поступлений из других государств – членов ЕАЭС и 78,1% – в перечислениях в эти страны.

Более полную картину использования валют в платежах между странами ЕАЭС за 2016 г. дает информация, составленная на основе данных их центральных (национальных) банков и опубликованная Межгосбанком (табл. 4).

**Таблица 4. Валютная структура платежей по договорам торговли товарами и услугами между государствами – членами ЕАЭС, кроме Армении\*, в 2016 г. (веса валют в%)**

| Страна  | В Россию | В Беларусь | В Казахстан | В Кыргызстан |
|---|----------|------------|-------------|--------------|
| <i>В российских рублях</i>                                      |          |            |             |              |
| Из России   | -        | 86,6       | 59,9        | 64,0         |
| Из Беларуси   | 82,2     | -          | 8,1         | 5,1          |
| Из Казахстана   | 70,1     | 32,8       | -           | 1,4          |
| Из Кыргызстана  | 51,0     | 14,4       | 1,1         | -            |
| <i>В валютах других государств – членов ЕАЭС, кроме Армении</i> |          |            |             |              |
| Из России   | -        | 0,6        | 2,7         | 0,5          |
| Из Беларуси   | 0,6      | -          | 1,6         | 0,3          |
| Из Казахстана   | 1,7      | 0,5        | -           | 12,7         |
| Из Кыргызстана  | 0,5      | 0,1        | 12,4        | -            |
| <i>В долларах США</i>   |          |            |             |              |
| Из России   | -        | 7,8        | 34,7        | 32,0         |
| Из Беларуси   | 10,4     | -          | 57,0        | 92,1         |
| Из Казахстана   | 23,9     | 50,7       | -           | 83,7         |
| Из Кыргызстана  | 46,6     | 64,4       | 83,4        | -            |
| <i>В прочих валютах (расчетные показатели)</i>                  |          |            |             |              |
| Из России   | -        | 5,1        | 2,8         | 3,6          |
| Из Беларуси   | 6,9      | -          | 33,4        | 2,5          |
| Из Казахстана   | 4,4      | 16,2       | -           | 2,3          |
| Из Кыргызстана  | 2,0      | 21,2       | 3,2         | -            |

\* Данные по Армении отсутствуют в источнике.

**Источник:** Межгосударственный банк (средние значения показателей по данным страны отправителей платежей и страны бенефициаров).

Рубль не только перевешивает все прочие валюты в переводах между Россией и евразийскими партнерами, но и широко используется в платежах между Беларусью и Казахстаном, Беларусью и Кыргызстаном.

Транзакции через систему Межгосбанка составили лишь 1,5% от суммы расчетов в национальных валютах между странами ЕАЭС. Расчеты осуществлялись через сеть корреспондентских и представительских связей между банковскими системами России и стран ЕАЭС. Некоторые российские коммерческие банки, в которых концентрируются рублевые корсчета банков из других стран ЕАЭС, способны служить для последних центрами взаимных расчетов в рублях. Однако основной валютой расчетов между евразийскими партнерами России остается доллар. Их собственные национальные валюты практически не используются во взаимных платежах, что объясняется трудностями обмена и сравнительно слабыми связями между банковскими системами.

Россия – главный торговый партнер других стран ЕАЭС, их продукция конкурентоспособна на ее рынке, а ее товары востребованы в этих странах. Отсюда готовность принимать рублевую выручку и наличие ликвидности в рублях для расчетов. Торговля между евразийскими партнерами России – намного более разреженная. Идея мультивалютных расчетов будет и далее неизбежно сталкиваться с объективным препятствием – недостатком ликвидности.

Конкурентные позиции России на рынках вне ЕАЭС слабее. Россия – крупный поставщик энергоресурсов на мировой рынок, но надо углубляться в отделы и подотделы товарной номенклатуры неэнергетического экспорта, чтобы определить рынки, на которых она является одним из крупнейших продавцов или покупателей. Тем не менее доля рубля в платежах по внешнеторговым контрактам между Россией и остальным миром уже настолько значительна, что назрел вопрос о наличии рациональных предпосылок для ее дальнейшего увеличения.

В ряде зарубежных стран в Евроне власти или по их заказам проводились исследования факторов, воздействующих на формирование валютной структуры внешнеторговых расчетов. Они дали некоторые обобщающие наблюдения. Экспортеры заинтересованы в установлении цен в одной валюте во избежание ценовых диспаритетов на разных рынках. Если значительная часть

поставок направляется на один рынок, вероятно заключение контрактов в валюте рынка назначения. Выбор валюты зависит от поведения конкурентов; на крупном рынке, где конкуренция набирает наибольшую силу, линия поведения склоняется к использованию валюты покупателя. Чем меньше размеры бизнеса экспортера, тем сильнее его заинтересованность в получении выручки в национальной валюте во избежание издержек по обмену валют и хеджированию курсового риска. Крупный бизнес нередко имеет значительные потребности в иностранной валюте для оплаты закупок или иных целей, и тогда выручка в той же (или «твердой») валюте служит естественной защитой от риска курсовых колебаний [Швандар, Глазунов, 2017. С. 126].

Участие субъектов малого и среднего предпринимательства в российской внешней торговле невелико относительно ее масштабов. Крупные экспортеры в неэнергетическом секторе, как правило, испытывают сильную конкуренцию на рынках назначения. Российские поставки обеспечивают до 20% нефтегазового импорта стран Еврзоны, но и здесь конкурентоспособность – не абсолютная. У экспортеров есть потребности в иностранной валюте для импорта и расчетов по долгам, а выручка за поставки является стабильным источником валютных поступлений.

Наращивание внешнеторговых расчетов в рублях может представляться неоптимальным по этим и ряду других соображений, но они все больше перевешиваются аргументами иного рода, вытекающими из меняющейся геополитической ситуации и санкционного давления на Россию.

Блокировка передачи сообщений по основному каналу международных платежных коммуникаций – SWIFT – нарушила бы связь между банками и их иностранными корреспондентами.

В последние годы появились публикации, в которых ставился вопрос об обеспечении безопасности расчетов в иностранной валюте. Излагалась идея перевода валютных расчетов российских коммерческих банков из иностранных банков в Банк России, который осуществлял бы по результатам неттинга конечные расчеты с внешними контрагентами через своих корреспондентов в иностранных юрисдикциях [Навой, 2015. С. 74].

Идея радикальная, но целесообразно, по меньшей мере, замкнуть в России внутренние валютные расчеты. В Китае в 2008 г. была создана система CDFCPS (China Domestic Foreign

Currency Payment System) для выполнения внутри страны межбанковских переводов в восьми иностранных валютах. Национальный банк Китая на основании полученных поручений на кредитовые переводы производит неттинг по каждой валюте и рассылает расчетным агентам инструкции на перевод средств между счетами участников. Система позволяет завершать внутренние валютные расчеты, минуя иностранных корреспондентов, и обеспечивает независимость от SWIFT (сообщения передаются по каналам внутренних коммуникаций), однако не решает проблему расчетов с внешними контрагентами.

Банк России тоже развивает собственную систему передачи финансовых сообщений. По мнению российских специалистов, полноценному использованию альтернативной SWIFT структуры телекоммуникации способствовало бы создание платежной системы с операционным, платежным клиринговым и расчетным центром в России [Криворучко, Лопатин, 2016. С. 114]. Но при этом предполагается, что такая система была бы мультивалютной, а это предъявляет избыточные требования к обслуживающим расчеты иностранным банкам.

По мнению автора, независимая от SWIFT телекоммуникация применима, кроме внутренних валютных расчетов, в организованной системе платежей в рублях с центром в России. Для потенциальных иностранных участников здесь имели бы значение два обстоятельства. Во-первых, их заинтересованность в уменьшении риска не завершения или существенного осложнения платежей по причинам, не зависящим от российской или собственной юрисдикции. Россия как крупная региональная экономика создала вокруг себя рынок товаров и услуг, в который глубоко интегрированы евразийские партнеры, значимый для других стран из близкого географического окружения. В эту торговлю вовлечены российские субъекты малого и среднего предпринимательства, со стороны которых вероятен спрос на экспортную выручку в национальной валюте. Есть интерес торговых партнеров к проведению взаимных расчетов в рублях. Выручка в рублях нужна иностранным поставщикам, участвующим в создании торговых сетей или производств в России, для расчетов с персоналом и оплаты закупок на местном рынке (сейчас почти 30% платежей с партнерами из ЕС производится в рублях).

Во-вторых, система должна быть с точки зрения простоты и стоимости транзакций конкурентоспособна с корреспондентским банкингом. Китайская система CIPS (Cross-Border Interbank Payment System), заменяющая SWIFT при расчетах в юанях, – не вполне подходящий пример, поскольку базируется на результатах работы, проделанной ранее клиринговыми банками. Интересна с этой точки зрения интегрированная система расчетов Сообщества развития Юга Африки SIRESS. Она позволяет участникам – ЦБ и коммерческим банкам ЮАР и других входящих в сообщество стран – осуществлять в реальном времени взаимные платежи в рэндах путем переводов между предоставленными им счетами в Южно-Африканском резервном банке [The Southern African Development Community Integrated Regional Settlement System (SIRESS): What, How, Why?].

## **Выводы**

Участники внешнеэкономической деятельности выставляют цены, заключают контракты, принимают платежи в тех валютах, которые соответствуют их коммерческим интересам и устройству того или иного рынка, минимизируют издержки. Доллар и евро как ключевые международные валюты – исторически сложившаяся объективная реальность. Можно стараться минимизировать, но невозможно полностью исключить завершение международных расчетов через американские или европейские банки с передачей информации через SWIFT.

Среди мотивов для России искать альтернативы доллару во внешних расчетах один обладает несомненной экономической состоятельностью – это последствия и риски, вытекающие из санкционного нажима. Запрос на такие альтернативы есть в деловой среде. Однако в этой сфере, как показывает пример интернационализации юаня, вряд ли возможны глобальные решения. Расчеты в юанях – лишь одно из локальных решений. Юань – не универсальное международное средство платежа, принимаемое во всем мире, даже в торговле с Китаем нет гарантий его приема любым контрагентом. Размышляя о целях, которые ставил перед собой Китай, реализуя проект офшорного юаня, очевидно одно – стране выгодно расплачиваться за импорт национальной валютой. Ряд обстоятельств – сохранение существенных элементов привязки юаня к доллару и валютных

ограничений в Китае (неидентичность оншорного и офшорного юаня) – указывают на отсутствие конкуренции для ключевых международных валют.

У России есть два способа уменьшить (но не полностью исключить) риски, связанные с проведением платежей через иностранных корреспондентов и передачей информации через SWIFT. Во-первых, обеспечить возможность завершения системы внутренних межбанковских переводов иностранной валюты без участия нерезидентов. Во-вторых, создать привлекательную организованную систему для платежей в рублях при осуществлении международных расчетов. Интегрирующая роль России в регионе Евразии – аргумент в пользу долгосрочной окупаемости изменения валютной структуры расчетов. По мнению автора, два пути уводят в ложном направлении: выстраивание мультивалютной системы платежей (аргументация приведена выше) и идея валютного союза ЕАЭС, декларируемая прежде, чем преимущества валютного суверенитета убедительно перевесят выгоды отказа от него. Реалистичная повестка – расширение сферы взаимных расчетов в рублях, в том числе между евразийскими партнерами России, и привлечение новых заинтересованных участников. Преимуществом стало бы увеличение числа и объема рублевых депозитов и развитие рынков обмена валют в паре с рублем за пределами России. В конечном счете повышались бы шансы рубля утвердиться в роли региональной валюты.

## Литература

*Андреев В.* Интернационализация юаня: предварительные итоги и перспективы // Деньги и кредит. 2011. № 5. С. 37–42.

*Криворучко С., Лопатин В.* Банки как субъекты национальной платежной системы: современные проблемы // Финансовый журнал. 2016. № 2 (30). С. 111–117.

*Навой А.* Создание институциональных предпосылок для обеспечения финансовой стабильности и национальной безопасности России // Финансовый журнал. 2015. № 1 (23). С. 72–78.

*Усоскин В., Белоусова В.* Платежные системы и организация расчетов в коммерческом банке. Учебное пособие. М.: Изд. дом ВШЭ. 2012. 191 с.

*Швандар К., Глазунов А.* Анализ использования национальных валют в расчетах по внешнеторговым операциям // Финансовый журнал. 2017. № 4 (38). С. 122–134.

Щеголева Н. Банковские операции во внешней торговле. [Эл. ресурс]. URL: [https://pub.flowpaper.com/docs/https://bookedulib.ru/books/Wegoleva\\_Bankovskie\\_operacii\\_%20vneshnej\\_torgovle.pdf](https://pub.flowpaper.com/docs/https://bookedulib.ru/books/Wegoleva_Bankovskie_operacii_%20vneshnej_torgovle.pdf) (дата обращения: 20.12.2017).

Auboin A. (2012). Use of Currencies in International Trade: Any Changes in the Picture. [Эл. ресурс]. URL: [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201210\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201210_e.pdf) (accessed: 09.04.2018).

Bilson J., Marston R., eds. (1984). Exchange Rate Theory and Practice. Chicago, University of Chicago Press. 538 p.

The Southern African Development Community Integrated Regional Settlement System (SIRESS): What, How, Why? Эл. ресурс]. URL: <https://www.centralbank.org.ls/images/Publications/Research/Reports/MonthlyEconomicReviews/2013/July%202013%20Economic%20Review.pdf> (accessed: 11.03.2018).

Swoboda A. (1968). The Euro-Dollar Market: An Interpretation. Princeton University Press, New Jersey. Essays in International Finance. No. 64. 56 p.

Zhou Xiaochuan. (2017). Prospects of the Chinese economy – broad-based growth. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.bis.org/review/r171107c.pdf> (accessed: 22.12.2017).

Статья поступила 16.05.2018.

## Summary

*Cherkasov V.Y., Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow*

### **On the Issue of International Currency, Internationalization of Yuan and Settlements by National Currencies**

Shifts in the global landscape entailed a critical look at the existing currency composition of international settlements. But global vehicle currencies are those that have a set of properties minimizing transaction costs. Here, not much has changed since the appearance of the earliest theories (Swoboda, 1968). A great deal of work has been done to create a system of settlements by offshore yuan, but it is still a currency isolated from the onshore renminbi. China's ambitions on vehicle role of yuan are overestimated. The country settles imports by national currency, being ready to open selectively its financial market in this favor.

Quest for an alternative to the dollar as a vehicle currency seems not to be a productive agenda but «underutilization» of a number of currencies is a problem. The ruble remains underutilized but with its current 15–30 percent weight in export receipts and import payouts there is no simple answer to the question whether competition could push it up further. However, considerations of a different kind are becoming significant. These are integrating role of Russia in the region of Eurasia and risks arising with geopolitical tensions. The SDAC's integrated regional payment system SIRESS seems like a good example regional network, while Chinese Domestic Foreign Currency Payment System gives an example of increased security of foreign currency transfers inside the economy.

*Vehicle currency; yuan; internationalization; national currencies; international settlements; cross-border payments*

## References

Andreev V. (2011). Internacionalizaciya yuanya: predvaritel'nye itogi i perspektivy. *Money and Credit*. No. 5. Pp. 37–42. (In Russ.).

Krivoruchko S., Lopatin V. (2016). Banki kak sub'ekty nacional'noj platezhnoj sistemy: sovremennye problem. *Financial journal*. No. 2. Pp. 111–117. (In Russ.).

Navoy A. (2015). Sozdanie institucional'nyh predposylok dlya obespecheniya finansovoj stabil'nosti i nacional'noj bezopasnosti Rossii. *Financial journal*. No. 1. Pp. 72–78. (In Russ.).

Usoskin V., Belousova V. (2012). Platezhnye sistemy i organizaciya raschetov v kommercheskom banke. Uchebnoe posobie. Moscow, Higher School of Economics Publ. 191 p. (In Russ.).

Schegoleva N. (2004). Bankovskie operacii vo vneshnej torgovle. Available at: [https://pub.flowpaper.com/docs/https://bookedulib.ru/books/Wegoleva\\_Bankovskie\\_operacii\\_%20vneshnej\\_torgovle.pdf](https://pub.flowpaper.com/docs/https://bookedulib.ru/books/Wegoleva_Bankovskie_operacii_%20vneshnej_torgovle.pdf) (accessed: 20.12.2017). (In Russ.).

Auboin A. (2012). Use of Currencies in International Trade: Any Changes in the Picture. Available at: [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201210\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201210_e.pdf) (accessed: 09.04.2018).

Bilson J., Marston R., eds. (1984). *Exchange Rate Theory and Practice*. Chicago, University of Chicago Press. 538 p.

Shvandar K., Glazunov A. (2017). Analiz ispol'zovaniya nacional'nyh valyut v raschetah po vneshnetorgovym operaciyam. *Financial journal*. No. 4. Pp. 122–134. (In Russ.).

The Southern African Development Community Integrated Regional Settlement System (SIRESS): What, How, Why? Available at: <https://www.centralbank.org.ls/images/Publications/Research/Reports/MonthlyEconomicReviews/2013/July%202013%20Economic%20Revivew.pdf> (accessed: 11.03.2018).

Swoboda A. (1968). *The Euro-Dollar Market: An Interpretation*. Princeton University Press, New Jersey. *Essays in International Finance*. No. 64. 56 p.

Zhou Xiaochuan. (2017). Prospects of the Chinese economy – broad-based growth. Available at: <https://www.bis.org/review/r171107c.pdf> (accessed: 22.12.2017).

# От теории иерархических игр к созданию системы эффективных контрактов организации высшего образования

**Д. С. ХВАЛЫНСКИЙ**, кандидат экономических наук,  
Алтайский государственный университет, Барнаул.  
E-mail: hvalynskij@email.asu.ru

В статье рассмотрена проблема стимулирования работников сферы высшего образования для достижения целей ее стратегического развития. Представлен опыт введения рейтинговой системы оценки деятельности сотрудников, кафедр и факультетов в Алтайском государственном университете. Для модернизации системы эффективных контрактов автором были предложены и успешно внедрены иерархическая игра нового типа и модель эффективного контракта, основанного на принципах теории экономических механизмов и теории аукционов. Формирование данной системы стимулирования в АлтГУ создало условия для выявления предельных возможностей научно-педагогических работников по выполнению целевых показателей на основе прямой иерархической игры, в которой говорить правду о своих возможностях по выполнению эффективного контракта оптимально для каждого игрока. Результаты позволили целенаправленно влиять на стратегическое развитие вуза через увеличение выплат за отдельные показатели с последующим перезаключением эффективных контрактов и оценкой нового прогноза развития организации.

*Ключевые слова:* эффективный контракт; теория иерархических игр; теория экономических механизмов; теория аукционов; показатели эффективности; премиальные выплаты

## **Мониторинг деятельности научно-педагогических работников АлтГУ**

В связи с переходом с 1 декабря 2008 г. к новой системе оплаты труда в сфере образования во многих российских вузах были разработаны и внедрены инструменты внутреннего мониторинга, предоставляющие агрегированную информацию для поддержки управленческих решений. Доступным и эффективным способом оценки объема и качества профессиональной деятельности персонала учреждений образования стало использование рейтинговых систем, обеспечивающих моральное и материальное стимулирование научной и инновационной активности.

С точки зрения целевого управления организацией на основе интегрированных информационных систем может быть интересен опыт Алтайского государственного университета.

В 2009 г. в АлтГУ была введена рейтинговая система. Были поставлены следующие задачи:

- разработать методику оценки эффективности деятельности подразделений (факультетов и кафедр) и работников университета за определенный период времени;
- выявить лидеров в научной, образовательной и иной профессиональной деятельности среди научно-педагогических работников и учебных структурных подразделений университета;
- сориентировать научно-педагогических работников и руководителей структурных подразделений на выполнение приоритетных для развития вуза видов деятельности;
- разработать инструменты стимулирования и поощрения деятельности профессорско-преподавательского состава по итогам работы за определенный период.

Изначально при формировании рейтинговой системы цели и стратегия деятельности вуза рассматривались сквозь призму системы сбалансированных показателей. Такой подход позволил связать стратегические цели с повседневными действиями научно-педагогических работников на каждом уровне управления и осуществить контроль над реализацией программ развития университета.

Методика оценки эффективности деятельности подразделений (факультетов и кафедр) и сотрудников университета разрабатывалась с применением математического и компьютерного инструментария.

Первоначально разработчиками системы стимулирования был сформирован базовый перечень показателей результативности профессиональной деятельности. Он основывался на показателях государственной аккредитации высших учебных заведений, на критериях, используемых при оценке деятельности университета Министерством образования и науки РФ и внешними экспертами (рейтинговыми агентствами и др.), а также на целевых индикаторах реализации университетом государственных заданий и программ развития.

Система сбора отчетных данных для формирования рейтинга была реализована в открытой информационной среде в формате web-ресурса, дистанционный доступ к которому открыт для преподавателей в любое время суток. В соответствии с уровнем и составом объектов оценки результаты представлялись

в режиме реального времени в виде рейтинга научно-педагогических работников, а также кафедр и факультетов. Для определения веса каждого показателя были использованы методы экспертных оценок и анализа иерархий, обеспечившие объективную и математически корректную процедуру расчета приоритетности показателей [Формирование..., 2012].

Ранжирование работников и подразделений университета по результатам их деятельности не только способствовало развитию конкурентной среды и формированию положительной профессиональной репутации, но и стало основой для внедрения в вузе системы эффективных контрактов.

### **Подходы по приложению базовых моделей теории иерархических игр к процессам разработки эффективных контрактов**

Система эффективных контрактов научно-педагогических работников, базирующаяся на внедренной в 2009 г. рейтинговой системе, подвергалась последовательной модернизации. В ее рамках автором статьи (как координатором изменения концепции стимулирования) предпринимались попытки внедрения в систему эффективных контрактов АлтГУ отдельных результатов научных исследований в области управления организационными системами, теории иерархических игр и теории экономических механизмов.

На начальном этапе система эффективных контрактов рассматривалась как иерархическая (техническая) в рамках теории иерархических игр, исследующей модели, где центр выбирает правила игры для агентов, стремясь добиться от них требуемого поведения. Агенты принимают решения не одновременно, а последовательно, т.е. имеется управляющий орган и управляемые субъекты [Бурков и др., 2009]. Проецируя приведенные признаки иерархической системы на систему управления образовательной организацией, отметим, что в рамках последней администрация определяет «правила игры», а научно-педагогические работники (НПР), в свою очередь, исходя из этих правил, принимают решения. Таким образом, имеет место иерархическая игра с фиксированной последовательностью ходов.

Если в рамках такой игры администрация (центр) и НПР (агент) знают целевые функции и допустимые множества друг

друга, то центр может предсказать, как отреагирует агент. Типичных предположений при этом всего два: критерии оптимизма и пессимизма. Критерий оптимизма исходит из того, что НПР в принципе все равно, какое действие из допустимого множества выбирать, поэтому он выберет действие, выгодное администрации вуза. Другими словами, агент в данном случае настроен благожелательно к центру и выбирает из множества действий, максимизирующих его целевую функцию, наиболее выгодную для центра. Такое решение игры называется решением Штакельберга [Бурков и др., 2009. С. 42]. Оно представляет собой обычную систему административно-бюрократического управления некоммерческой организацией, в рамках которой могут быть учреждены премиальные выплаты и различные конкурсы для стимулирования наиболее продуктивных работников. При этом работник изначально не осведомлен о конкретном целевом значении показателей, достижение которых гарантированно влечет премиальную выплату или победу в конкурсе.

Вместе с тем в ряде систем управления, в том числе в управлении образовательной организацией, указанный подход оказывается неэффективным из-за наличия у НПР собственных интересов при выборе своего поведения в свободное от учебных занятий время. С учетом изложенного в настоящее время в российских вузах все чаще используют пессимистический подход (принцип максимального гарантированного результата), при котором центр ориентируется на наихудший вариант. В этом случае центр вычисляет минимум своей целевой функции по действию агента из допустимого множества, а затем максимизирует его выбором своего действия. Такое решение называется решением игры  $\Gamma_1$  [Бурков и др., 2009. С. 42]. Центр может, например, формировать целевые показатели деятельности агента, при недостижении которых агент гарантированно имеет определенные негативные последствия. В рамках данного решения администрация образовательной организации формирует квалификационные требования к должностям сотрудников, регулирует внеучебную нагрузку, а также осуществляет контроль выполнения индивидуальных планов работы.

В то же время решения иерархических игр не ограничиваются приведенными подходами оптимизма (решением Штакельберга) и пессимизма (игрой  $\Gamma_1$ ). Игрой  $\Gamma_2$  моделируется ситуация, когда

центр сообщает агенту не конкретное значение управления, а то, каким будет управление в зависимости от действия агента. Решение игры  $\Gamma_2$  связано с именем Ю. Б. Гермейера [Гермейер, 1976], доказавшего, что при возможности возникновения побочных платежей оптимальная стратегия центра будет состоять из двух режимов: поощрения (агент поощряется за выбор требуемых центру действий) или наказания (агент наказывается центром при выборе действий, невыгодных для последнего) [Бурков и др., 2009. С. 42]. В рамках данного решения администрация вуза может, например, формировать целевые показатели деятельности НПР, при достижении которых сотрудник гарантированно получает заранее определенное вознаграждение.

В теории иерархических игр выделяется также игра  $\Gamma_3$ , в которой центр сообщает агенту о возможных изменениях своего управления в зависимости от поведения агента. В рамках данного решения администрация вуза может формировать сразу несколько уровней целевых показателей деятельности НПР. При достижении каждого из них работник гарантированно получает заранее определенное вознаграждение. Таким образом, НПР может самостоятельно выбирать, какой уровень выполнения целевого показателя является для него достаточным и оптимальным.

Ведущим российским исследователем устойчивых исходов в теоретико-игровых моделях доктором физико-математических наук Н. С. Кукушкиным было доказано, что с точки зрения центра эффективность всех приведенных игр должна быть упорядочена следующим образом:  $\Gamma_1 \leq \Gamma_3 \leq \Gamma_2$ . Поэтому, если центр может, то ему необходимо разыгрывать игру  $\Gamma_2$ , которая для него наиболее выгодна. Если не может, то игру  $\Gamma_3$ . Если не может разыграть и ее, то  $\Gamma_1$  [Бурков и др., 2009. С. 43].

Следует отметить, что все три модели игр ( $\Gamma_1$ ,  $\Gamma_2$  и  $\Gamma_3$ ) могут быть достаточно органично включены в единую систему эффективного контракта работника некоммерческой организации. В частности, действующая в Алтайском госуниверситете система стимулирования деятельности НПР является хорошим примером реализации всех трех типов игр.

Развитие системы эффективных контрактов в АлтГУ началось с 2010 г. с реализации иерархической игры Штакельберга.

Первоначально для стимулирования деятельности научно-педагогических работников и структурных подразделений был

сформирован базовый перечень показателей результативности профессиональной активности из пяти основных групп, соответствующих направлениям деятельности:

- получение ученых степеней и званий;
- руководство научно-исследовательской, творческой и спортивной деятельностью обучающихся;
- издание научной литературы и создание объектов авторского права и интеллектуальной собственности;
- издание учебно-методической литературы;
- организационно-научная и специальная деятельность.

Каждое из перечисленных направлений включало в себя от трех до семи показателей, которым были присвоены весовые значения, выражаемые в баллах. Для определения премиальной стоимости балла весь фонд премирования НПП делился на общее количество набранных за отчетный период баллов. Изначально научно-педагогическим работникам был известен лишь ориентировочный размер премиальных выплат, причитающихся им за выполнение какого-либо из показателей, а также соотношение размеров премирования по различным направлениям работы. Конечный размер премии зависел от нескольких переменных. Помимо этого, в целях усиления коллективной работы в рамках факультетов и кафедр университета с 2012 г. введен ежегодный конкурс с конкретными премиальными выплатами для призеров.

Реализация перечисленных решений привела к острой конкурентной борьбе в верхних строчках рейтинга НПП, кафедр и факультетов, однако оказала сравнительно небольшое воздействие на значительную часть занимавших средние и нижние строчки рейтингов. Такие результаты свидетельствовали об отсутствии режима взыскания и четких целевых указаний для каждого из агентов в системе стимулирования.

Следующим шагом в модернизации системы стимулирования НПП стала дополнительная реализация с 2013 г. решения иерархической игры  $\Gamma_1$ : ежегодное установление перечня целевых показателей по основным видам деятельности не только для университета в целом, но и для каждого структурного подразделения, а также повышение квалификационных требований к должностям НПП. В рамках сформированной системы работники все еще не были осведомлены о точном значении премиальной выплаты, причитающейся за выполнение какого-либо целевого показателя.

Однако для получения премии, независимо от ее размера, и сохранения права на замещение своей должности сотрудник должен был обеспечить выполнение минимальных квалификационных требований и достижение целевых показателей, т.е. обеспечить минимальный гарантированный результат.

Третьим этапом стало определение конкретных размеров стимулирующих выплат за прирост наиболее значимых показателей. Были назначены выплаты за каждую публикацию, патент, выполненный проект НИОКР и т.д. Этим способом было реализовано предельное решение иерархической игры  $\Gamma_3$ .

Четвертым этапом стало установление с 2015 г. дополнительных точно определенных выплат для деканов, заведующих кафедрами и каждого НПП за достижение конкретных значений целевых показателей деятельности, которые формировались указанными лицами самостоятельно при условии соблюдения требований минимального гарантированного результата. Таким образом было осуществлено решение иерархической игры  $\Gamma_2$ .

Спецификой системы стал ее комплексный характер: каждый новый уровень модернизации не отменял ранее действовавшей системы.

Пятым этапом модернизации системы стимулирования стала попытка реализации иерархической игры нового типа, в которой центр сообщает об изменении своего управления в отношении каждого агента, входящего в определенное сообщество, в зависимости от действий всего сообщества. В результате за достижение целевых показателей кафедры и факультета была назначена 20%-я надбавка к стимулирующей выплате каждого НПП. Зависимость конечного размера выплаты не только от коллективных, но и от индивидуальных достижений обеспечила стремление каждого работника увеличивать свой вклад в решение коллективных задач.

### **Модернизация системы эффективных контрактов на основе моделей теории аукционов и принципа выявления предпочтений**

С 2016 г. в АлтГУ была внедрена индивидуальная система стимулирования нового типа, основанная на теории экономических механизмов и теории аукционов. Она обеспечивала реализацию принципа выявления предпочтений, сформулированного

Р. Майерсоном [Myerson, 1981], а также формирование доминирующей стратегии игрока по аналогии с аукционом Викри [Vickrey]. Напомним, что в этом виде аукциона есть доминирующая стратегия участника – ставка, равная реальной полезности контракта для игрока. При этом участник получает прибыль в виде разницы между своей ставкой и максимальной ставкой соперников.

Обозначим нашу оценку контракта в таком аукционе через  $v$ , наиболее высокую оценку контракта среди других участников –  $p$ . Если мы сделаем ставку  $b$ , то получим следующую прибыль:

$$\begin{cases} 0 & \text{если } b < p \\ v - p & \text{если } b > p \end{cases}$$

Для нас выгодно победить, если  $v > p$ , и проиграть, если  $v < p$ . Для этого мы должны сделать ставку  $v$ .

В данном аукционе нет смысла делать ставку меньше, чем наша оценка. Ставка меньше оценки контракта приведет к поражению в случаях, когда ставка конкурента окажется между нашей ставкой и нашей оценкой контракта (т.е. в обстоятельствах, при которых мы все еще хотели бы выиграть). Аналогичным образом, ставка выше нашей оценки контракта создает шанс на победу в обстоятельствах, когда цена будет выше нашей оценки (т.е. в обстоятельствах, когда мы предпочли бы проиграть).

Таким образом, суть такой усовершенствованной на основе теории экономических механизмов и теории аукционов системы стимулирования НПР в Алтайском госуниверситете состояла в следующем. При заключении своего эффективного контракта НПР должны указать конкретные целевые значения результатов своей деятельности по итогам года. В случае недостижения указанных целевых значений, но превышения квалификационных требований к должности (минимального гарантированного результата) стимулирование НПР осуществлялось на основе предельного решения иерархической игры  $\Gamma_3$ . За каждую единицу результата по приоритетному направлению деятельности работник получал заранее определенную премию. При достижении целевых значений эффективного контракта НПР получал 20%-ю надбавку к выплатам, начисленным за каждую единицу результата по приоритетному направлению деятельности. Однако надбавка действовала только в пределах заявленных в эффективном

контракте значений, их превышение оплачивалось по номиналу (без надбавки), а недостижение – по номинальной стоимости всей работы НПП.

По аналогии с моделью аукциона Викри, обозначим оценку НПП своих возможностей по выполнению целевых показателей деятельности через  $v$ , а  $p$  пусть будет значением повышенных квалификационных требований к НПП по выполнению целевых показателей деятельности. Если сам НПП указывает в своем эффективном контракте значение по выполнению целевых показателей деятельности  $b$ , то он получит следующую премию:

$$\begin{cases} 0 & \text{если } v < p \\ v & \text{если } b > v \geq p \\ b \cdot 1,2 & \text{если } v \geq b \geq p. \end{cases}$$

Таким образом, для НПП выгодно указать в эффективном контракте такое значение  $b$ , при котором  $v = b \geq p$ . В моделируемой системе стимулирования невыгодно делать ставку больше, чем наша оценка собственных возможностей. В то же время ставка намного ниже оценки возможностей приведет к упущенной выгоде в размере  $b \cdot 1,2 - b$ .

Формирование описанной системы стимулирования создало условия для увеличения целевых показателей деятельности работников до предела собственных возможностей. Данное решение обеспечило создание прямой иерархической игры, в которой говорить правду о своих возможностях по выполнению эффективного контракта оптимально для каждого игрока. Если работник солжет (занизит целевой план), такое решение будет противоречить оптимальной стратегии НПП при настоящей предельной оценке. Работник сможет получить 20%-ю надбавку к премии только за показатели, включенные в его целевой план, но не за любые показатели его перевыполнения. Если же он, наоборот, завысит целевой план, то в результате его невыполнения не сможет получить 20%-ю надбавку к премии даже за показатели, включенные в него. А значит, он должен сказать правду о своих возможностях по выполнению приоритетных показателей деятельности университета. Сумма значений по каждому показателю эффективного контракта сотрудника позволила целенаправленно влиять на стратегическое развитие вуза через увеличение выплат за отдельные показатели с последующим

перезаключением эффективных контрактов и оценкой нового прогноза развития университета.

### **Заключение**

В результате к 2017 г. сформировалась следующая система премирования:

1) премия за выполнение повышенных квалификационных требований (поддержка участия в выборах на новый срок на основе принципа минимального гарантированного результата игры  $\Gamma_1$ );

2) премия за индивидуальную работу по приоритетным направлениям стратегического развития университета (изначально определенная выплата за единицу прироста показателя на основе предельной игры  $\Gamma_3$ );

3) премия за достижение индивидуальных целевых показателей деятельности по приоритетным направлениям стратегического развития университета (20%-я надбавка к п. 1, на основе аукциона Викри и реализации принципа выявления предпочтений);

4) премия за индивидуальную работу по неприоритетным направлениям стратегического развития университета (распределение остаточного фонда премирования на основе игры Штакельберга с заранее определенными весовыми значениями критериев);

5) премия за достижение коллективных целевых показателей деятельности кафедр и факультетов по приоритетным направлениям стратегического развития университета (20%-я надбавка к п. 4, на основе реализации игры  $\Gamma_2$ );

6) премия руководителям подразделений за эффективную организацию коллективной работы (изначально определенная выплата на основе реализации игры  $\Gamma_2$ , критерий – получение коллективами выплат по п. 5).

Реализация представленной комплексной системы стимулирования в Алтайском государственном университете стала одним из основных инструментов, позволивших всего за несколько лет обеспечить серьезный качественный прорыв в его развитии, повысив основные показатели его деятельности до уровня ведущих университетов России. В июне 2017 г. университет третий раз прошел ежегодно организуемый Министерством образования и науки Российской Федерации мониторинг эффективности

деятельности вузов по всем семи показателям (в 2011 г. были выполнены только два показателя эффективности). При этом пороговые значения существенно превышены: по пяти показателям – от 1,4 до 9,1 раза, по среднему баллу ЕГЭ и уровню трудоустройства – более чем на 4,4 проц. пункта. В результате университет стал одним из трех классических вузов Сибири (наряду с НИУ ТГУ и НИУ НГУ), который выполнил не только все пороговые значения показателей эффективности, установленные Минобрнауки РФ для вузов сибирских регионов, но и все семь показателей эффективности, установленных для вузов г. Москвы. К концу 2017 г. вуз досрочно достиг пяти из семи целевых показателей на 2020 г., установленных для первой волны опорных вузов России, превысив при этом целевые ориентиры министерства в наукометрических системах Scopus и Web of Science в два и три раза соответственно. В мае 2018 г. АлтГУ впервые вошел в мировой список лучших вузов международного рейтинга QS, и вместе с Высшей школой экономики был признан данным агентством одним из ста лучших вузов мира, созданных после 1967 г.

Таким образом, предложенный автором подход может быть использован в процессе совершенствования систем стимулирования работников организаций независимо от организационно-правовых форм последних.

## Литература

*Бурков В. Н., Коргин Н. А., Новиков Д. А.* Введение в теорию управления организационными системами / Под ред. чл.-кор. РАН Д. А. Новикова. М.: Либроком, 2009. 264 с.

*Гермейер Ю. Б.* Игры с противоположными интересами. М.: Наука, 1976. 327 с.

Формирование, оценка и использование инновационного потенциала в научно-технической сфере: теория и практика: кол. монография / И. Н. Дубина, В. А. Крахмалев, В. В. Новиков и др. Барнаул: Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2012. 297 с.

*Myerson R. B.* Optimal Auction Design // *Mathematics of Operations Research*. 1981. Vol. 6. P. 58–73.

*Vickrey W.* Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders // *Journal of Finance*. 1961. Vol. 16. № 1. P. 8–37.

## Summary

*Khvalynskiy D.S., Altai State University, Barnaul*

### **From the Theory of Hierarchical Games to Optimal Contracts for Higher Education**

The paper is devoted to the incentive system for strategic development of the organization of higher education. The author introduced the system of rating evaluation of higher school faculty staff, departments and faculties in the Altai state university. For efficient contract performance the author has proposed and successfully implemented the new type of hierarchical game, mechanism design model and the auction theory. This incentive system at ASU has identified the limit opportunities of the faculty staff for reaching KPI by using direct game, in which to tell the truth about abilities is optimal for each player. The sum of values for all effective contracts of the faculty staff allowed increasing an influence for strategic development of the University. The implementation of the incentive system at ASU has become one of the main tools that allowed to provide a serious breakthrough in the development of the University for just a few years and to raise the its level to leading universities of Russia.

*Efficient contract performance; theory of hierarchical games; theory of mechanism design; auction theory; performance indicators; bonus payments*

## References

- Burkov V.N., Corgin N.A., Novikov D.A. (2009). Introduction to the theory of management of organizational systems. Moscow, Librokom Publ. 264 p. (In Russ.)
- Germeyer Ju.B. (1976). Games with Nonantagonistic Interests. Moscow, Nauka Publ. 327 p. (In Russ.)
- Dubina I.N., Krakhmalev V.A., Novikov V.V. (2012). Formation, evaluation and use of innovative potential in the scientific and technical sphere: theory and practice. Barnaul, Altai State University Publ. 297 p. (In Russ.)
- Myerson R.B. (1981). Optimal Auction Design. *Mathematics of operations Research*. Vol. 6. Pp. 58–73.
- Vickrey W. (1961). Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders. *Journal of Finance*. Vol. 16. No. 1. Pp. 8–37.

# «Не хлебом единым»: роль кустарных промыслов в восстановлении экономики Сибири в 1920-е годы

**А.А. НИКОЛАЕВ**, доктор исторических наук, Институт истории СО РАН,  
Новосибирск. E-mail: agronicol@gmail.com

В статье раскрывается негативное влияние Первой мировой и Гражданской войн на состояние мелкой и кустарно-ремесленной промышленности в Сибири, оценивается роль этой отрасли в восстановлении экономики в нэповский период. Доказывается, что методы прямого государственного регулирования мелкой частной и кооперативной промышленности не способствовали пробуждению деловой активности и деформировали ход кооперативного строительства. Национализация мелких предприятий, нацеленная на ликвидацию частной собственности, не сопровождалась повышением экономической отдачи. Разработка и реализация прагматичного курса на использование кустарной промышленности для насыщения товарного рынка тормозились рудиментами идеологии и методов управления военного коммунизма. Применительно к кустарной промышленности и промысловой кооперации они сохранялись вплоть до 1924 г. Только после введения в начале 1925 г. благоприятного налогового климата и выстраивания адекватной системы управления удалось достичь высокого социально-экономического эффекта, в сжатые сроки обеспечить резкий рост производства товаров и уровня занятости населения. В 1926–1927 гг. мелкая и кустарно-ремесленная промышленность в Сибири стала производить более половины валовой промышленной продукции и перерабатывать две трети сельскохозяйственного и треть промышленного сырья. Но в дальнейшем, несмотря на абсолютный рост, значение кустарно-ремесленного сектора стало неуклонно сокращаться в связи с развертыванием крупного индустриального строительства.

*Ключевые слова:* Сибирь, мелкая и кустарная промышленность, промысловая кооперация, Главкустпром, военный коммунизм, нэп

Исследование динамики многоукладной экономики в нэповский период российской истории актуально как для понимания сущности формационного перехода от одного типа общественного устройства к другому, так и анализа влияния механизмов государственной экономической политики и оценки ее эффективности. Именно тогда были апробированы различные формы государственного регулирования мелких частных и кооперативных предприятий, индивидуальной трудовой деятельности, позволившие задействовать предпринимательский потенциал широких слоев городского и сельского населения, занятого в мелком и кустарно-ремесленном производстве.

## Разрушение предпринимательского потенциала

До Первой мировой войны на мелкую индустрию приходилась четвертая часть производимой в России промышленной продукции, а в Сибири – более половины. Окраины империи заполнялись широкой номенклатурой кустарных изделий местного происхождения. Многие промыслы играли доминирующую роль в формировании рынка промышленных товаров.

**Столыпинские переселенцы.** С прибытием переселенцев в Сибирь в ходе столыпинской аграрной реформы стали прогрессировать различные виды кустарных промыслов. Наиболее распространёнными за Уралом являлись кузнечный, сапожный, столярный, пимокатный, портняжный, бондарный, санный, дегтекурный, колесный, овчинно-шубный, кирпичный, ткацкий, экипажно-тележный, сетевязальный, шорный, щепной, кожевенный промыслы.

В зависимости от сырьевой базы формировалась первичная специализация. В Алтайской, южной части Омской и Томской губерний преобладали промыслы по обработке продуктов животного происхождения. Деревообрабатывающие отрасли были широко представлены на севере Томской и Омской губерний. В Восточной Сибири на территории Енисейской и Иркутской губерний, лишенных прямых связей с земледельческими районами, все промыслы были представлены равномерно, выделялись лишь деревообработка и лесохимия, а севернее, в Якутии, – производство меховой обуви. Для основной части крестьянства промысловая деятельность, не выходя за рамки простого товарного производства, служила существенным источником дополнительного дохода. Так, в 1914 г. в Сибири около 28 тыс. крестьянских семей занимались выработкой кустарных изделий, а удельный вес доходов от кустарных промыслов составлял десятую часть бюджета крестьянской семьи<sup>1</sup>. Мелкая промышленная индустрия обеспечивала значительную часть потребностей крестьянских хозяйств в орудиях труда и инвентаре, городского и сельского населения – в предметах бытового назначения.

---

<sup>1</sup> Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 3429. Оп. 13. Д. 1538. Л. 3, 4; Государственный архив Новосибирской области (ГАО) Ф.Р-288. Оп. 1. Д. 480. Л. 147.

**Грянул гром войны.** Начавшаяся в 1914 г. Первая мировая война негативно повлияла на кустарно-ремесленное производство, отвлекая мужское население в ряды действующей армии. Гражданская война, нанеся огромные урон крупным заводам, фабрикам и железнодорожному сообщению, в меньшей степени затронула мелкие предприятия, которые тем не менее деградировали из-за отсутствия инвестиций и отрыва мужского населения от мирного труда.

Военные действия затронули и кустарно-ремесленный сектор промышленности, особенно на завершающем этапе Гражданской войны, когда на Сибирь распространилась практика военно-коммунистических методов регулирования. Численность работников, занятых в кустарно-ремесленной промышленности, сократилась в 1,7 раза – со 167,2 тыс. чел. в 1913 г. до 97,5 тыс. чел. в 1920 г. При этом в сельских кустарных промыслах численность занятых упала в 1,6 раза – со 131,6 тыс. чел. до 83,6 тыс. чел., а в городских – в 2,6 раза, с 35,6 тыс. чел. до 13,9 тыс. чел. [Николаев, 2000. С. 26–28].

Во многих городах, по сведениям товарного отдела Сибирского отделения Центросоюза, из-за отсутствия сырья частная кустарная промышленность полностью замерла. В Бийске выработка кож на 13 заводах сократилась в сравнении с мирным временем более чем в три раза<sup>2</sup>. В сельских кустарно-ремесленных промыслах Томской губернии, по данным сельскохозяйственных переписей за 1917–1920 гг., численность занятых сократилась на 31,8%, а по сопоставимым промыслам – на 48,2%<sup>3</sup>. Именно с этого исходно низкого уровня предстояло начать восстанавливать экономическую жизнь.

## **Политика военного коммунизма**

**Потерянный год.** 1920 г. был упущен для запуска механизмов нормализации экономической жизни. На Сибирь распространилась планово-принудительная система военного коммунизма, развернулась национализация частной собственности в промышленности. Под каток неприятия частного капитала попали

---

<sup>2</sup> Закупсбыт: хронико-документальная летопись первого общесибирского потребительского союза. Новосибирск, 1999. С. 232–234.

<sup>3</sup> Народное хозяйство Томской губернии: Сб. стат. и отчетно-ведомственных материалов за первую половину 1924 г. Томск, 1924. С. 95.

и предприятия кустарей, работавших с помогающими членами семьи, и те промыслы, в которых по технологическим особенностям нельзя было обойтись без учеников и вспомогательного персонала. Несмотря на то, что они трудно поддавались учету, к осени 1920 г. по стране было национализировано 19,9% предприятий с одним наемным работником [Изменение социальной..., 1976. С. 255], в Сибири, по нашим подсчетам, – 7,6% предприятий с одним наемным рабочим и 13,5% – с двумя<sup>4</sup>.

Кустарные мастерские (владельцы которых скрылись по политическим мотивам), не будучи национализированными, автоматически перешли в ведение местных совнархозов, только немногие из них остались в частном владении. Местные совнархозы не успевали принимать все предприятия мелкой промышленности. Некоторые из них были национализированы формально, а фактически вплоть до перехода к нэпу оставались в распоряжении владельцев<sup>5</sup>.

На отвоеванной у частной собственности территории была реализована модель экономической организации военного коммунизма, характеризовавшаяся административным ограничением рыночного пространства и государственной монополизацией системы распределительных отношений. В качестве внерыночных посредников кустарных предприятий выступили государственные регулирующие органы в лице Сибсовнархоза, продовольственных и заготовительных комитетов, жестко подчиненный им заготовительный аппарат потребительской кооперации. Поставки сырья на промышленные предприятия определялись сдачей ими готовой продукции. К осени 1920 г. в Сибири на вольный рынок работали только 2,6% учтенных промышленных предприятий, 6,5% выполняли заказы кооперации, 80,9% – государства [Коновалов, 1995. С. 143].

Для организации производства на мелкой национализированной собственности в конце 1919 г. – начале 1920 г. создавалась громоздкая вертикаль на базе аппаратов ВСНХ и Наркомзема. Новый хозяйственный главк – Главкустпром (Главное управление по делам кустарной и мелкой промышленности и промысловой кооперации) и его региональное подразделение – Сибкустпром

<sup>4</sup> Сборник статистических сведений по Союзу ССР. 1918–1923 // Тр. ЦСУ. 1924. Т. 18. С. 165 (подсчет автора).

<sup>5</sup> ГАНО.Ф.Р-1359.Оп. 1.Д. 81.Л. 21.

получили широкие полномочия. Основные их функции состояли в регистрации предприятий, обеспечении их сырьем и материалами, сбыте продукции, распределении государственных заказов, осуществлении финансового и производственно-технологического контроля.

Получив в свое распоряжение мощные административные ресурсы, уполномоченный советский главк приступил к вербовке рабочей силы, что было несложно в условиях безработицы. Наиболее приемлемым оказался механизм трудовых мобилизаций и создания кустарно-промысловых артелей, которым гарантировались поставка сырья, сбыт продукции, натуральная оплата труда. Это вынужденное партнерство экономики выживания позволяло обеспечивать спрос на определенную номенклатуру промтоваров, а работникам – прожиточный минимум. В Алтайской губернии в конце 1920 г. членам кустарно-промысловых артелей выдавался месячный паек, включавший 25 фунтов муки, 4 фунта мяса, 2 фунта соли, 2 фунта крупы, по четверти фунта мыла и чаю и 2 коробки спичек. За сверхплановую продукцию производилось премирование в натуральной форме: за 100 лопат – 5 фунтов керосина, за 20 бочек – 4 фунта соли, 30 фунтов муки и 4 коробки спичек<sup>6</sup>. Взаимоотношения между заказчиками и исполнителями колебались в широком диапазоне, вплоть до применения принудительных мер феодальной эпохи. Кустарные и производственные отделы совнархозов в директивном порядке могли перевести членов артелей на положение фабрично-заводских рабочих, заставить работать в необорудованных помещениях, иными способами ущемлять правовой статус своих подопечных<sup>7</sup>.

Решив кардинально вопрос о собственности не только в крупной, но и в значительной мере в мелкой промышленности, новая власть зафиксировала свои юридические права и провела инвентаризацию основных фондов. Но внеэкономические способы регулирования производства, принудительное кооперирование кустарей на основе трудовых мобилизаций, национализация кооперативных предприятий и другие меры не могли решить

<sup>6</sup> ГАНО.Ф.Р-32. Оп. 1. Д. 891. Л. 2.

<sup>7</sup> Материалы обследования работы ряда главков ВСНХ аппаратом Главкустпрома в конце 1920 – начале 1921 г.; Сибирское областное бюро ВСНХ. Отчет за 1920 г. Омск, 1921. С. 68.

ключевые вопросы оживления предпринимательской активности населения. Значительное количество промышленных предприятий в Сибири, перейдя в собственность государства, из-за жесточайшей разрухи, отсутствия финансовых средств и сырья продолжало бездействовать. Экономическая и политическая целесообразность дальнейшей национализации мелких предприятий теряла смысл.

**Идеология под натиском здравого смысла.** Ошибочность политики военного коммунизма в сфере ограничения промышленности, торговли и местного оборота была признана В. И. Лениным на X съезде РКП(б), состоявшемся в марте 1921 г. [Ленин, 1921. С. 63]. И эти перегибы удалось относительно быстро устранить через принятие пакета новых законов, позволивших вернуть мелкую собственность прежним владельцам. На изменение сознания правящей элиты потребовался более длительный срок. Неприятие мелкой частной собственности в промышленности сохранялось вплоть до середины 1920-х годов. Выступая на XII съезде РКП(б) (апрель 1923 г.) с докладом о промышленности Л. Д. Троцкий назвал кустарей конкурентами, стоящими на одном уровне с частными промышленниками, торговцами и контрабандистами<sup>8</sup>. Выступление Л. Д. Троцкого отражало настроения части хозяйственной элиты, работавшей в структуре органов ВСНХ в военное время, которая считала нэп краткосрочным отступлением и тормозила проведение рыночных реформ. Хотя ряд делегатов съезда выступили против аргументации Л. Д. Троцкого, его речь имела влияние на партийную аудиторию.

Прагматичное крыло правящей элиты, в отличие от идеологов, оторванных от реальных коренных проблем, рассматривало кустарную промышленность как реальный источник пополнения государственного бюджета и снятия напряженности на рынке труда. Важную роль в преодолении негативного отношения к этой сфере сыграл Ф. Д. Дзержинский, обратившийся в июле 1924 г. в Политбюро ЦК РКП(б) с докладной запиской «О перспективах крестьянского движения в связи с ожидающимся неурожаем», в которой прослеживалась четкая взаимосвязь между ограничениями на развитие отхожих кустарных промыслов и ростом безработицы. «Большие налоги на кустарей и штрафы за невыборку

---

<sup>8</sup> Двенадцатый съезд РКП(б): Стенографический отчет. М., 1968. С. 317, 319.

патентов, – говорилось в записке, – лишили бедноту возможности подрабатывать в качестве самостоятельных кустарей-одиночек<sup>9</sup>.

Письмо председателя ВСНХ дало импульс для пересмотра государственной политики. На XIV конференции РКП(б) (апрель 1925 г.) Ф. Э. Дзержинский выступил публично с критикой идеологизированных подходов, исходивших от Л. Д. Троцкого: «С легкой руки некоторых товарищей, – говорил он, – если вспомнить XII съезд, наше отношение к мелкой кустарной промышленности очень часто было такое, как к конкурентам, как к врагам <...> Крупная промышленность не может держать в голоде страну из-за ничтожных размеров своих изделий. Это в рабоче-крестьянской стране было бы приговором для крупной промышленности <...> мы должны в нашей работе и планах базироваться на тех кустарях, которые могут в значительной мере восполнить недостачу продукции крупной промышленности»<sup>10</sup>.

### **Мимикрия под рынок**

**Скрытое сопротивление госаппарата.** Противоборство двух линий в экономической политике оставляло люфт для работников государственного аппарата в выборе методов регулирования кустарной промышленности. Не надеясь на сохранение мобилизационных способов управления, Главкустпром решил подстроиться под ветер перемен и 4 января 1922 г. разослал на места телеграмму «О переходе на хозрасчет», в которой информировал подведомственные структуры об отмене системы государственного планового снабжения сырьем и введении коммерческого расчета на основе денежных знаков. В мае 1922 г. в ведомстве было образовано торгово-промышленное управление (Кустпромторг), которое занялось снабжением государственных органов и предприятий кустарными изделиями особой важности и ценности [Моргенштерн, 1923. С. 526]. В августе 1922 г. соответственно изменилась структура Сибкустпрома. Содержательная часть внутриведомственных установок состояла в стремлении научить чиновников торговать, получая прибыль от торгово-посреднических и заготовительных операций<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Советская деревня глазами ОГПУ 1923–1929. Документы и материалы. М., 2000. Т. 2. С. 200.

<sup>10</sup> Четырнадцатая конференция РКП(б): Стенографический отчет. М. – Л., 1925. С. 166.

<sup>11</sup> ГАНО. Ф.Р-918. Оп. 1. Д.143 Л. 49.

Действия работников аппарата нельзя квалифицировать иначе как мимикрию под новые рыночные условия. Реакция с мест не заставила себя долго ждать. На прошедшем 3–6 сентября 1922 г. собрании уполномоченных Сибартельсоюза приводился факт выделения ссуды в 42 тыс. руб. золотом Союзу производственных кооперативов Алтая (Горный Алтай) в виде неходовых товаров под 5% годовых со сроком уплаты в шесть месяцев. За эту ссуду, «...данную медными пуговицами и прочим утильным имуществом», Сибкустпром выколачивал задолженность из кустпромкооперации ценным сырьем в виде кожи и шерсти<sup>12</sup>. В письме, направленном 2 января 1923 г. из тюменского губкустпромсоюза во Всекопромсоюз, сообщалось: «Мы не знаем, для чего здесь Сибкустпром: ни правовой защиты кооперации (а на местах поводы к этому бывают часто), ни материальной, ни технической помощи от него ни на грош <...> здесь у нас одно лишь желание – никаких взаимоотношений с Сибкустпромом, так как подход у него к нашим интересам исключительно коммерческий или лучше сказать торгашеский: как бы поприжать и побольше выиграть»<sup>13</sup>.

Попытки государственных чиновников заняться коммерческой деятельностью окончились полным провалом. Административный произвол и взяточничество оказывали удушающее воздействие на становление самостоятельной системы кустарно-промысловой кооперации.

Многочисленные негативные факты заставили высшие органы государственного управления отказаться от попыток прямого регулирования кустарно-ремесленной промышленности и промысловой кооперации. В конце 1923 г. по решению местных руководящих органов и с согласия центра Сибкустпром был ликвидирован. Окончательно это решение было закреплено в Постановлении президиума Сибпромбюро ВСНХ, заслушавшего 17 июля 1924 г. отчет ликвидационной комиссии<sup>14</sup>. По мнению представительства Наркомвнурга СССР по Сибири, деятельность Сибкустпрома принесла государству

---

<sup>12</sup> ГАНО.Ф.Р-3.Оп. 1.Д. 10. Л. 31, 34.

<sup>13</sup> Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ).Ф.А-5449. Оп. 2.Д. 93.Л. 777 об.

<sup>14</sup> ГАНО.Ф.Р-918.Оп.1.Д.672.Л. 7.

значительные убытки, и Сибревком справедливо возбудил против него судебное преследование<sup>15</sup>.

Методы прямого государственного регулирования кустарно-ремесленной промышленности деформировали естественности исторический ход кооперативного строительства. Кустарно-промысловая кооперация в Сибири не получила заметного развития до революции, но ее идеология зрела в недрах потребительских и кредитных союзов. В начале 1920 г. компетентные специалисты кустарно-промысловой секции Сибирского отделения Центросоюза с досоветским стажем работы подготовили тезисы «О кустарях, мелких предприятиях и промысловой кооперации», в которых предложили ограничить полномочия государственных органов регистрацией кустарей и их объединений и созданием благоприятных условий для кооперации в снабжении сырьем, топливом, оборудованием, обеспечении заказами. Мелкие артели и союзы не выше губернского уровня должны были регистрироваться явочным порядком и свободно распоряжаться своей продукцией. Кустарно-промысловая кооперация должна была стать самостоятельной кооперативной системой<sup>16</sup>. Эти идеи были реализованы, но только два года спустя.

**Удручающий старт.** Находясь под прессом Сибкустпрома, промыслово-кооперативное движение в 1921–1923 гг. пришло в полный упадок. Выйдя из системы гарантированного государственного снабжения, кустарно-промысловые артели оказались отрезанными от поставок сырья и материалов, сосредоточенных на государственных складах. Лишившись централизованного сбытоснабженческого обслуживания и натуральной оплаты труда, они стали массово распадаться, а вслед за ними исчезли и промысловые союзы, которые, оставшись без низовой сети, безуспешно пытались заняться побочной хозяйственной деятельностью. Численность кустарно-промысловых артелей сократилась по Сибири с 1053 на декабрь 1921 г. до 70 к концу 1923 г. [Чернышев, 1975. С. 61]. Свертывание промысловой кооперации не было местной сибирской особенностью. Только с января по май 1923 г. количество промысловых артелей и членов промкооперации сократилось по стране вдвое<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> ГАНО.Ф.Р-1.Оп. 1.Д. 6.Л. 111об.

<sup>16</sup> ГАНО.Ф.Р-1.Оп.1.Д. 729.Л. 91.

<sup>17</sup> Промысловая кооперация СССР. М.-Л., 1934. С 56.

Введение нэпа не вызвало автоматического оживления частного сектора кустарно-ремесленной промышленности. Знаковым событием стало возвращение в 1921 г. 45% из 749 национализированных в прошлом кустарных заведений прежним владельцам – кустарям<sup>18</sup>. Но вдохнуть в них жизнь быстро не получилось. Занимая ключевые позиции в городах Сибири в ряде отраслей по производству товаров широкого потребления (обработка твердых материалов животного происхождения – 61,9%, пеньки – 15,0, производство предметов одежды и туалета и продуктов питания – 14,0%), мелкотоварный сектор в промышленности демонстрировал низкую производительность. По данным на декабрь 1922 г. его удельный вес по численности занятого персонала составлял 11%, а производимой валовой продукции – только 5,3%<sup>19</sup>. Невысокая эффективность мелкой частной промышленности была вызвана, главным образом, дискриминацией в доступе к сырью и материалам, оставшимся в распоряжении госорганов.

Не лучшим образом обстояли дела и в деревне. Общий кризис аграрной сферы из-за засухи и неурожая негативно отразился и на сельских кустарных промыслах. По данным бюджетных обследований, скорректированных материалами текущей сельскохозяйственной статистики, в 1923 г. в Томской губернии доходы крестьян от второстепенных занятий вне сельского хозяйства составляли пятую часть. В их составе кустарные промыслы занимали только 4,8%, 15,2% несельскохозяйственных доходов формировались за счет присвоения природных ресурсов<sup>20</sup>. Охота, рыболовство, заготовка дров, грибов, ягод служили не столько источником дохода для крестьянства, сколько средством выживания. Крестьянский бюджет в начале 1920-х годов в условиях кризиса существенно изменился в сравнении с довоенным временем, когда в ряде районов Томской и Алтайской губерний доходы от промыслов в крестьянских хозяйствах также составляли пятую часть, и половина из них формировалась за счет кустарных промыслов<sup>21</sup>.

<sup>18</sup>Сибревком: Сб. документов и материалов. Новосибирск, 1959. С. 141, 204.

<sup>19</sup> Всесоюзная городская перепись 1923 г.: Итоги промышленной переписи. Тр. ЦСУ. Т. XXVII. Вып. 1. С. 4–5, 214–215, 224, 233, 242, 269. (Подсчет автора).

<sup>20</sup> Народное хозяйство Томской губернии: Сб. стат. и отчет.-ведомств. материалов за первую половину 1924 г. Томск, 1924. С. 13.

<sup>21</sup> ГАНО.Ф.Р-288.Оп. 1.Д. 480.Л. 147.

Оценивая роль мелкой частной промышленности в начале нэпа необходимо учитывать, что часть ее после легализации предпринимательской деятельности ушла в теневой оборот из-за несовершенства налоговой системы и неуккомплектованности налоговой службы квалифицированными работниками. Во второй половине 1922 г. частный капитал начал усиленный поиск сфер приложения, в которых можно было бесконтрольно распоряжаться рабочей силой и уклоняться от уплаты налогов. Вследствие этого широкое распространение получило «квартирничество» – раздача заказов кустарям на дом с организацией фиктивных артелей [Белкин, 1927. С. 219, 220]. Организацию различных форм нелегального частного предпринимательства в кустарной промышленности облегчала безработица.

К уходу с легального поля мелких частных промышленников подталкивали завышенные налоговые ставки в сравнении с предпринимателями в сфере торговли и услуг. Погубернские итоги за 1922/23 г. показали, что в Новониколаевской и Енисейской губерниях торговцы и владельцы различных заведений по оказанию услуг успешно скрывали свои доходы, а кустарей и ремесленников, владельцев строений облагали чрезмерными налогами. В результате участились случаи неуплаты налогов, продажи имущества неплательщиков налогов с торгов. Чрезмерное обложение кустарей и ремесленников имело место в Томской, Омской и Алтайской губерниях. Только в Иркутской губернии налоговые органы объективно определили пропорциональность различных групп в частной промышленности и максимально собрали налоги. В результате «налоговой партизанщины», по меткому выражению В. Каврайского, «...частный торговый и промышленный капитал, попадая исключительно в льготные условия развития, расцветает пышным цветом, ускользя весьма в значительной степени не только от уплаты прогрессивного подоходно-поимущественного налога, но и от сколько-нибудь серьезного уравнительного сбора» [Каврайский, 1924. С. 9, 15, 19].

**Выход на траекторию роста.** Оживление деловой активности в кустарно-ремесленной промышленности началось только в 1923 г., о чем свидетельствовала статистика выбора патентов (разрешений на занятия кустарными промыслами) в финансовых отделах исполнительных органов власти. В городах Сибири только за первый квартал 1923 г. было выдано 13014 патентов

на ведение промышленной деятельности, из которых 92,1% приобрели частные лица, а 7,9% – государственные и кооперативные организации. Для дифференцированного подхода к изъятию промыслового налога, состоящего из выборки патента и уплаты уравнительного сбора, было установлено 12 разрядов промышленных предприятий (в зависимости от численности занятых лиц). Предприятия с механическим двигателем ставились на разряд выше. Из 11981 патентов, приобретенных частными лицами, основную часть (11272) приобрели владельцы предприятий 1–3-го разрядов, на которых было занято менее трех рабочих. В основном это были кустари-одиночки или предприятия, основанные на семейной кооперации труда [Добров, 1924. С. 47, 48].

Опираясь на данные Всесоюзной переписи городского населения 1923 г., можно утверждать, что подавляющая часть занятых кустарными промыслами в городах легализовала свой бизнес. Выявленная их численность составила 12910 чел., что примерно корреспондировалось со статистикой выборки патентов. Перепись подтвердила как численность занятых в кустарно-ремесленной промышленности работников, так и их социальный состав. Выявленная разбивка по социальным категориям косвенно свидетельствовала о низком материальном достатке кустарей. Основным контингентом были кустари-одиночки, а также работающие с помогающими членами семьи. Хозяев с наемными рабочими зафиксировано всего 545 чел., хозяев с членами семьи или товарищества – 1827 чел., членов семьи, помогающих главе в занятии – 1342 чел., кустарей-одиночек<sup>22</sup> – 9196.

Столкнувшись с проблемой низкого качества государственного управления при наличии острых проблем трудовой занятости и дефицитности внутреннего рынка товаров повседневного спроса, центральное правительство быстро извлекло необходимые уроки и приняло важные решения о системном статистическом мониторинге состояния кустарной промышленности и создании благоприятного налогового климата для кустарей.

В 1925 г. было проведено Всесоюзное обследование мелкой промышленности, а в 1929 г. – Всесоюзная перепись мелкой

---

<sup>22</sup> Итоги Всесоюзной переписи городского населения 1923 г. // Труды ЦСУ. Т. XX. Ч. II. Вып. 3. М., 1925. С. 213–215.

промышленности<sup>23</sup>. Переписью 1929 г. были определены размеры мелкого производства, его отраслевая структура, социальный состав кустарей и ремесленников, влияние частного капитала, степень кооперированности промыслов, места их особой концентрации – «гнезда». В дальнейшем в рамках долгосрочного планирования прорабатывались контрольные цифры развития кустарной промышленности вплоть до 1941 г.

Существенные коррективы оперативно были внесены в налоговую систему. В соответствии с постановлениями ЦИК и СНК СССР от 10 апреля и 12 мая 1925 г. кустари и ремесленники приравнивались к членам промысловой кооперации и освобождались от ряда налогов. Городским кустарям и ремесленникам, выбиравшим патент на личные промысловые занятия, вменялась в обязанность уплата только подоходного налога, и они освобождались от уравнительного сбора, который исчислялся с суммы хозяйственного оборота и распространялся на мелкие предприятия с механическим двигателем и наемной рабочей силой. От уравнительного сбора освобождалась и часть мелких предприятий с численностью наемного персонала до трех человек. Льготы предоставлялись также кустарям и ремесленникам, имевшим учеников и использовавшим в промысле помогающих членов семьи. Первые два ученика при налогообложении не учитывались вообще, а каждые двое сверх них принимались за одного наемного работника. Сельские кустари и ремесленники, совмещавшие занятие промыслом с ведением сельского хозяйства и уплачивающие единый сельскохозяйственный налог, освобождались от промыслового и подоходно-поимущественного налога. От уплаты подоходного налога освобождались также члены семей кустарей и ремесленников, помогающие главе в промысле<sup>24</sup>.

Кустарно-промысловое сообщество оперативно откликнулось на изменения в налоговой системе. К осени 1925 г. в местных налоговых органах появились многочисленные ходатайства кустарей и ремесленников с просьбой о пересмотре налоговых ставок и возврате излишне уплаченных сумм. Согласно

---

<sup>23</sup> Мелкая промышленность СССР по данным Всесоюзной переписи 1929 г. Вып. 1. М. 1933.; Мелкая промышленность СССР по данным Всесоюзной переписи 1929 г. Вып. 2. Мелкая гнездовая промышленность. М.-Л., 1932.

<sup>24</sup>Вестник промысловой кооперации. 1925. № 5. С.7.

постановлению Новониколаевского губфинотдела от 9 сентября 1925 г. были рассмотрены и удовлетворены заявления 53 кустарей и ремесленников г. Колывани и Новониколаевского уезда о предоставлении льгот и возврате части патентного сбора. В именном списке кустарей и ремесленников Каменского и Новониколаевского округов от 16 октября, подавших заявление в налоговые органы, значилось 719 чел. Их ходатайства были удовлетворены. Причем налоговые льготы реально предоставлялись не только кустарям-одиночкам, но и владельцам промышленных предприятий первого разряда. В г. Новониколаевске в августе 1925 г. их получили фотограф А.С. Панышин, кузнец П.Н. Вершинин, владельцы сушилки Федор и Николай Глухонины, 23 легковых извозчика, чуть позже – кооперативная артель «Сибиряк» и владелец табачно-махорочной фабрики Н.Ф. Чекмарев с сыном и пятью членами семьи<sup>25</sup>.

Статистические материалы отразили впечатляющие темпы развития. За 1924/25–1926/27 гг. численность кустарей и ремесленников в городах Сибири без учета мукомолья, рыболовства и горно-заводской отрасли возросла с 17,5 до 33,1 тыс. чел., или в 1,9 раза, а валовой оборот продукции – с 18,5 до 53,5 млн черв. руб., или в 2,9 раза<sup>26</sup>. Усилились позиции ведущих отраслей мелкой и кустарной промышленности: выросло производство одежды и предметов туалета, продуктов питания, кожевенно- меховых изделий. Наметился быстрый прогресс менее значимых, но в перспективе важных для удовлетворения нужд экономики и населения отраслей – обработки минералов и дерева, текстильной промышленности. Прогрессировала сельская мелкая промышленность. По данным А.А. Рыбникова, поступления от кустарных промыслов и заработков в совокупных доходах крестьянства в Сибири в середине 1920-х годов составили 9,4% [Рыбников, 1926.С. 86]. Данные бюджетного обследования 1925/26 г., охватившего 826 крестьянских хозяйств, показали рост удельного веса доходов от промыслов и заработков до 10,8%<sup>27</sup>. Все это свидетельствовало о том, что в 1926 г. уровень доходности крестьянских хозяйств

<sup>25</sup> ГАНО. Ф.Р-1190. Оп.1. Д. 317. Л.7, 8, 12, 168, 175, 196, 253–264.

<sup>26</sup> Мелкая и кустарная промышленность СССР в 1925 г. // Тр. ЦСУ. 1928. Т. 23. Вып.2. С. 252–281, 356–371; Мелкая и ремесленная промышленность Сибирского края. Новосибирск, 1929. С. 108–115, 116–125. Здесь и далее по тексту расчеты автора.

<sup>27</sup> Бюджеты крестьян Сибирского края в 1925/26 г. Новосибирск, 1930. С. XIII.

от кустарных промыслов стал таким же, как и до Первой мировой войны.

Интегрированные показатели роста нашли отражение в периодических изданиях [Журавлев, 1929. С. 87; Скворцов, 1927. С. 87; Фрилянд, 1930. С. 71]. В 1926–1927 гг. мелкие кустарные предприятия в Сибири производили более половины валовой промышленной продукции и перерабатывали две трети сельскохозяйственного и треть промышленного сырья. Завершение восстановительного периода ознаменовало, таким образом, пик в развитии кустарно-ремесленного сектора. В дальнейшем, несмотря на абсолютный рост, его роль стала неуклонно снижаться в связи с развертыванием крупного индустриального строительства.

Материалы Всесоюзной переписи мелкой промышленности 1929 г. показали, что удельный вес кустарно-ремесленной промышленности в производстве валовой продукции Сибири снизился с 50% в середине 1920-х годов до 38,7%. Отчетливо выявилась специализация Сибирского региона, обусловленная имеющейся сырьевой базой. Удельный вес мелкой промышленности Сибирского края в общесоюзном мелкопромышленном производстве составлял 4,7%, но по ряду отраслей он был существенно выше, так, на нее приходилось 13,8% производства канатов и веревок, 7,3% валяной обуви, 8,5% продукции лесохимии. Богатейшие запасы леса и традиционность занятия крестьянства дегтекурением и смолокурением определяли высокий удельный вес этих отраслей в общесоюзном производстве дегтя, пихтового масла, скипидара и т.д. В лесохимических промыслах Сибири было занято более 1000 чел., что составляло 12,2% от всех занятых по СССР<sup>28</sup>. Большое развитие получили деревообработка, обозостроение, кожевенно-меховая, текстильная, швейно-трикотажная отрасли.

Выделились и специализированные гнезда кустарной промышленности. В Сибири в них работали 8806 чел., а с учетом мелких гнезд (не менее 25 чел. в одном селении) – 10051 чел. Наиболее значимыми округами с гнездовым расположением кустарных промыслов были Бийский (тележно-санное, лесохимическое

---

<sup>28</sup>Рассчитано по данным: Мелкая промышленность СССР по данным Всесоюзной переписи 1929 г. Производственное и социально-экономическое строение мелкой промышленности М.-Л., 1933. Вып.1. С. 51, 63, 112, 114.

и валяльно-войлочное производства), Томский (деревообработка, крахмально-паточное производство) и Барнаульский (валяная обувь). В Восточной Сибири резко выделялся Иркутский округ, где были расположены гнезда по производству лодок и мелких судов<sup>29</sup>.

Мелкая промышленность, развивавшаяся в отраслях по производству товаров народного потребления и продовольствия, не конкурировала с крупной и ослабляла товарный голод. Особое место в государственных программах отводилось кооперированию мелкой и кустарно-ремесленной промышленности, созданию артелей с общей мастерской и вытеснению частного капитала.

Таким образом, советская власть, унаследовав от предыдущей эпохи отсталую экономику, сумела в целом прагматически использовать потенциал кустарно-ремесленного сектора для организации переработки сельскохозяйственного сырья и производства товаров народного потребления. Осознав бесперспективность тотальной национализации промышленности, проведенной в 1920 г., власти с помощью налогового регулирования частных и кооперативных мелких предприятий, включая мелкий семейный бизнес и кустарей одиночек, смогли создать благоприятный климат для развертывания предпринимательской деятельности, что объективно подтверждается данными статистического учета. Кустарно-ремесленная промышленность в этом контексте становилась наряду с сельским хозяйством одним из источников внутренних накоплений, требуемых для проведения промышленной модернизации.

## Литература

*Белкин Г.* Формы частной промышленности // Частный капитал в народном хозяйстве СССР: Материалы комиссии ВСНХ СССР. М. – Л., 1927.

*Белостецкий В.* Правовое положение частного капитала // Частный капитал в народном хозяйстве СССР: Материалы комиссии ВСНХ СССР. М. – Л., 1927.

*Добров М.* Торговля и промышленность Сибири в 1922/23 бюджетном году. (Материалы по данным Сибфина о промысловом обложении) // Жизнь Сибири. 1924. № 3–4.

*Журавлев И.* Состояние кустарной промышленности и задачи промкооперации Сибкрая // Жизнь Сибири. 1929. № 1.

---

<sup>29</sup> Рассчитано по данным: Мелкая промышленность СССР по данным Всесоюзной переписи 1929 г. Вып. 3: Гнезда мелкой промышленности. М.-Л., 1932.С. VI, VII, 420426.

Изменение социальной структуры советского общества (октябрь 1917–1920 гг.). М., 1976.

*Каврайский В.* Налоговое обложение частного капитала в Сибири // Жизнь Сибири. 1924. № 5–6.

*Коновалов В. В.* Мелкие промышленники Сибири и большевистская диктатура. Новосибирск, 1995.

*Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 43. М., 1963

*Николаев А. А.* Мелкая промышленность и кустарные промыслы Сибири в советской кооперативной системе (1920 – середина 1930-х гг.). Новосибирск: Издательство СО РАН, 2000.

*Моргенштерн В.* Кустарная промышленность и промысловая кооперация // Народное хозяйство России за 1921/22 г. М. 1923.

*Рыбников А. А.* Очерки организации сельского кустарно-ремесленного хозяйства // Вестник промысловой кооперации. 1926. № 5.

*Скворцов Л.* Мелкая и кустарно-ремесленная промышленность Сибири в контрольных цифрах // Жизнь Сибири. 1927. № 9–10.

*Фрилянд С.* Кустарно-ремесленная промышленность Сибирского края // Северная Азия. 1930. № 5–6.

*Чернышев М. Л.* Начало социалистического преобразования кустарно-ремесленной промышленности Сибири (1920–1927 гг.) // Рабочий класс Сибири в период строительства социализма. Новосибирск, 1975.

Статья поступила 10.07.2018.

## Summary

*Nikolaev A. A. Institute of History, SB RAS, Novosibirsk*

### «Not Bred Alone»: the Role of Handicrafts in the Recovery of the Economy of the 1920-ies

The article reveals the negative consequences of the First world war and the Civil war on the state of small and artisanal industry in Siberia, assesses its role in the economic recovery in the NEP period. It is proved that the methods of direct state regulation of small private and cooperative industry did not contribute to the awakening of business activity and deformed the historical course of cooperative construction. The nationalization of small enterprises aimed at the elimination of private property, was not accompanied by an increase in the efficiency of its use. The development and implementation of a pragmatic course on the use of artisanal industry in the saturation of the commodity market was hampered by the rudiments of ideology and methods of military communism management. With regard to the handicraft industry and trade cooperation, they remained until 1924. Only after the introduction of a favorable tax climate in early 1925 and the establishment of an adequate system of management, it was possible to achieve a high socio-economic effect, in a timely manner to ensure a sharp increase in the production of goods and the level of employment of the population. In 1926/27 small and artisanal industries in Siberia began to produce more than half of the gross industrial output and to process two-thirds of agricultural and one-third of industrial raw materials. The end of the recovery period was thus a peak in the development of handicraft sector. In

the future, despite the absolute growth, its importance began to decline steadily due to the deployment of a large industrial structure.

*Siberia; small-scale and artisanal industry; trade cooperation; General Directorate of handicraft industry; war communism; NEP*

## References

Belkin G. (1927) Formy chastnoj promyshlennosti. Chastnyj kapital v narodnomhozyajstve SSSR: Materialy komissii VSNH SSSR. Moscow-L. Publ. (In Russ.)

Belostetskij V. (1927). Pravovoe polozhenie chastnogo kapitala. Chastnyj kapital v narodnom hozyajstve SSSR: Materialy komissii VSNH SSSR. Moscow- L. Publ. (In Russ.)

Dobrov M. (1924) Torgovlya i promyshlennost' Sibiri v 1922/23 byudzhetnom godu. (Materialy po dannym Sibfina o promyslovom oblozhenii). *Zhizn' Sibiri [Life in Siberia]*. No. 3–4. (In Russ.)

Zhuravlev I. (1929) Sostoyanie kustarnoj promyshlennosti i zadachi promkooperacii Sibkraya. *Zhizn' Sibiri [Life in Siberia]*. No. 1. (In Russ.)

Izmenenie social'noj struktury sovetskogo obshchestva (oktyabr' 1917–1920 gg.) (1976). Moscow Publ. (In Russ.)

Kavrajskij V. (1924) Nalogovoe oblozhenie chastnogo kapitala v Sibiri. *Zhizn' Sibiri [Life of Siberia]*. No. 5–6. (In Russ.)

Konovarov V.V. (1995) Melkie promyshlenniki Sibiri I bol'shevistskaya diktatura. Novosibirsk. (In Russ.)

Lenin V.I. (1963) Poln. sobr. soch. Voi. 43. P. 63. (In Russ.)

Nikolaev A. A. (2000) Melkaya promyshlennost' I kustarnye promysly Sibiri v sovetskoj kooperativnoj sisteme (1920 – seredina 1930-h gg.). Novosibirsk: SO RAN Publ. (In Russ.)

Morgenshtern V. (1923) Kustarnaya promyshlennost' I promyslovaya kooperaciya. *NarodnoehozyajstvoRossiiza 1921/22 g. [The National economy of Russia in 1921/22]*. Moscow. (In Russ.)

Rybnikov A.A. (1926) Ocherki organizacii sel'skogo kustarno-remeslennogo hozyajstva. *Vestnik promyslovoj kooperacii [Herald of trade cooperation]*. No. 5. (In Russ.)

Skvorcov L. (1927) Melkaya I kustarno-remeslennaya promyshlennost' Sibiri v kontrol'nyh cifrah. *Zhizn' Sibiri [Life of Siberia]*. No. 9–10. (In Russ.)

Frilyand S. (1930) Kustarno-remeslennaya promyshlennost' Sibir'skogo kraja *Severnaya Aziya*. No. 5–6. (In Russ.)

Chernyshev M.L. (1975) Nachalo socialisticheskogo preobrazovaniya kustarno-remeslennoj promyshlennosti Sibiri (1920–1927 gg). *Rabochij klass Sibiri v period stroitel'stva socializma [Working class of Siberia in the period of socialist construction]*. Novosibirsk. (In Russ.)

# Императивы законодательного обеспечения реализации майского 2018 г. Указа Президента России: пространственный аспект<sup>1</sup>

**Б.Н. ПОРФИРЬЕВ**, академик РАН, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва

Рассматриваются основные направления законодательного обеспечения реализации задач научно-технического и социально-экономического развития регионов страны, поставленных Президентом России в Послании Федеральному собранию Российской Федерации от 01.03.2018 г. и в Указе № 204 от 07.05.2018. В том числе: 1) поддержка региональной составляющей конкретных национальных проектов (программ), направленных на прорывное научно-техническое и социально-экономическое развитие регионов страны, с учетом их интегрального эффекта для развития регионов; 2) увязка (интеграция) указанных программ в рамках Стратегии пространственного развития России до 2030 г., которая нуждается в коренном улучшении с участием законодательных собраний субъектов РФ и Совета законодателей при Совете Федерации при активной поддержке научно-экспертного сообщества; 3) поддержка названного сообщества, прежде всего воссоздания в России национального центра пространственных исследований, выполняющего функции системного интегратора и координатора указанных исследований профильными научными организациями.

*Ключевые слова:* Указ Президента РФ № 204 от 07.05.2018, социально-экономическое развитие регионов страны, научно-техническое развитие регионов, законодательное обеспечение, Стратегия пространственного развития России

Сформулированные Президентом В. Путиным в Послании Федеральному собранию РФ 01.03.2018 г. (далее Послание) и развитые в его Указе № 204 от 07.05.2018 (далее Майский указ) 10 национальных целей и реализующие их 12 национальных проектов (программ), направленные на прорывное

---

<sup>1</sup> Статья является расширенной текстовой версией доклада автора на Научно-экспертном совете Совета Федерации Федерального собрания РФ 28 июня 2018 г. «Условия осуществления научно-технологического и социально-экономического прорыва в регионах России. Законодательное обеспечение реализации задач научно-технического и социально-экономического развития регионов страны, поставленных Президентом Российской Федерации в “майском” указе». Автор благодарен своим коллегам, проф. В.Н. Лексину, проф. Н.Н. Михеевой, за ценные замечания по статье. Искренняя признательность также чл.-корр. РАН В.А. Крюкову за предоставленные материалы по пространственной стратегии России.

научно-технологическое и социально-экономическое развитие страны, охватывают все ключевые секторы экономики и сферы жизнедеятельности на федеральном (общенациональном) уровне. В то же время упомянутые цели и проекты и конкретизирующие их 99 задач *имеют территориальную привязку, и региональным и местным властям основную ответственность за их реализацию придется, как минимум, разделить с федеральными властями.*

Вот почему основные направления законодательного обеспечения реализации упомянутых задач на региональном уровне должны содержать пространственную составляющую и учитывать специфику конкретных регионов. При этом главным является наличие аргументированной региональной программы действий в области научно-технического и социально-экономического развития у каждого субъекта РФ, подкрепленной соответствующей нормативно-правовой базой, которая синхронизирует исполнение Майского указа на федеральном и региональном уровнях.

В связи с этим представляется целесообразным выделить три приоритетных направления:

- разработка (совершенствование) комплекса нормативно-правовых мер поддержки региональной составляющей конкретных национальных проектов (программ), направленных на прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие регионов страны, с учетом их интегрального эффекта для развития регионов;

- законодательная поддержка увязки (интеграции) указанных программ в рамках Стратегии пространственного развития России до 2030 г., существующие концепция и структура которой нуждаются в коренном улучшении с участием законодательных собраний субъектов РФ и Совета законодателей Совета Федерации ФС РФ при активной поддержке научно-экспертного сообщества;

- законодательная поддержка самого указанного сообщества, прежде всего воссоздание в России национального центра пространственных исследований, выполняющего функции системного интегратора и координатора этих исследований профильными научными организациями.

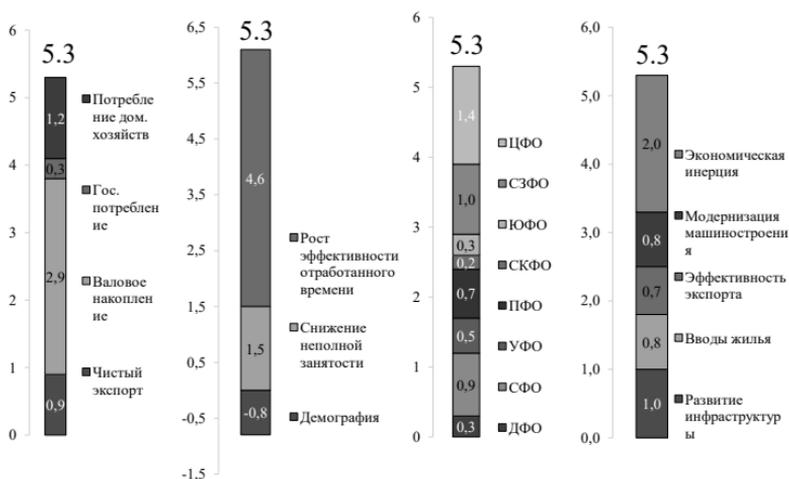
Рассмотрим далее эти направления, сделав акцент на конкретных рекомендациях.

## **Нормативно-правовые меры поддержки национальных проектов**

В общем виде эти меры определены в Послании и Майском указе Президента России, но их необходимо детализировать в содержательном плане и адаптировать к специфике конкретных регионов с участием членов профильных комитетов и Совета законодателей Совета Федерации, депутатов законодательных собраний субъектов РФ и научно-экспертного сообщества. Одновременно должны быть существенно уточнены соответствующие региональные отраслевые (секторальные) программы развития. Сейчас принято более 70 Стратегий развития регионов и десятки федеральных программ – все они должны быть содержательно скорректированы с учетом эффекта межрегионального взаимодействия и требований Майского указа.

Так, применительно к национальному проекту **в сфере жилья и городской среды** упомянутый Указ в п. 6 обоснованно акцентирует внимание законодателей на *совершенствовании нормативно-правовой базы и порядка регулирования в области жилищного строительства*. Это имеет особое значение для прорыва не только в социальной сфере (имея в виду достижение к 2024 г. национальной цели улучшения жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно), но и для **ускорения темпов роста ВВП и прорыва отечественной экономики в число пяти крупнейших экономик мира**. По расчетам ИНП РАН, увеличение к 2024 г. объема жилищного строительства до 120 млн м<sup>2</sup> (или дополнительно примерно 0,8 м<sup>2</sup> жилья на человека в год) добавит к ВВП ежегодно 0,8 проц. п. (рисунок). Для реализации п. 6 Указа необходима совместная работа федерального и регионального законодателей.

**В сфере повышения производительности труда и поддержки занятости** в п. 9 Указа подчеркивается актуальность *сокращения нормативно-правовых и административных ограничений, препятствующих росту производительности*. Среднегодовые темпы роста эффективности отработанного рабочего времени в период 2018–2024 гг. для достижения национальных целей развития страны должны составлять, по расчетам ИНП РАН, не менее 4,6%.



Число сверху каждого столбца (5.3) – среднегодовые темпы прироста ВВП (%).  
**Источник:** Расчеты А. А. Ширина (ИНП РАН).

#### Вклады отдельных факторов в динамику ВВП в 2019–2026 гг., (процентные пункты)

Представляется, что основные усилия законодательного обеспечения должны быть направлены на *сокращение нормативно-правовых и административных ограничений, препятствующих снижению неполной занятости и, главное, увеличению эффективности использования рабочего времени*, которые должны обеспечить, соответственно, 20% и 80% вышеупомянутого прироста темпов производительности труда. При этом конкретные меры по сокращению указанных ограничений должны способствовать сохранению или созданию новых рабочих мест, избегая риска увеличения безработицы. Как и в предыдущем случае, для реализации п. 9 Майского указа необходима совместная работа федерального и региональных законодателей.

В свою очередь повышение производительности труда, прежде всего – увеличение эффективности использования рабочего времени, существенно связано с **активным использованием цифровых технологий в экономике и социальной сфере**, являющимся одной из национальных целей развития. При этом, как отмечает академик В. Б. Бетелин, отечественный сектор ИКТ должен быть нацелен как на цифровизацию стратегических отраслей промышленности (авиационно-космического

комплекса, тяжёлого энергетического и транспортного, атомного машиностроения, судостроения и т.д.), обеспечивая их лидерство на мировом рынке, так и на потребности внутреннего потребительского рынка [Бетелин, 2018]. В Послании и в Майском указе (п. 11) сформулировано основное направление законодательного обеспечения задач развития цифровых технологий – *создание в кратчайшие сроки передовой законодательной базы, основанной на гибком подходе к каждой сфере экономики, снятие всех барьеров для разработки и широкого применения робототехники, искусственного интеллекта, беспилотного транспорта, электронной торговли, технологий обработки больших данных; постоянное обновление нормативной базы.*

Следует отметить, что фетишизация цифровых технологий [Ивантер, 2017], стремление только за их счет добиться модернизации промышленности и экономики в целом были бы весьма рискованными с точки зрения не только долгосрочного устойчивого развития, но и национальной безопасности страны. Особенно, в условиях значительной неопределенности и угроз использования таких технологий, которые уже проявляются в настоящее время (достаточно упомянуть проблемы киберугроз) и будут ощущаться еще сильнее в будущем. Высокие, в том числе цифровые технологии являются необходимой и все более важной, но не единственной составляющей современного и будущего развития промышленности и экономики в целом [Porfiriev, 2018].

Среди 12 национальных проектов, о нормативно-правовой поддержке которых идет речь в данном разделе, особо выделим **национальный проект «Наука»**, имеющий ключевое значение для прорывного социально-экономического и, особенно, научно-технического развития страны и ее регионов. Законодательное обеспечение этого национального проекта предполагает в краткосрочной перспективе, *во-первых, принятие нового базового закона о науке и научно-технической политике; во-вторых, разработку и внесение в Госдуму и Совет Федерации Федерального собрания РФ нового федерального закона о РАН* и другие меры, включая нормативно-правовую поддержку формирования (воссоздания на новой основе) общероссийского (федерального) центра пространственных исследований<sup>2</sup> в развитие принятого 19 июля

---

<sup>2</sup>Подробнее см. заключительный раздел данной статьи.

2018 г. ФЗ № 218 «О внесении изменений в Федеральный закон “О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”»<sup>3</sup>.

### **Активная законодательная поддержка коренного улучшения Стратегии пространственного развития Российской Федерации**

Существующие концепция и структура указанного документа, как убедительно доказано отечественными специалистами, в том числе авторами «ЭКО» [Михеева, 2018; Бухарова, 2018], нуждаются в коренном улучшении, процесс которого требует активной поддержки отечественных федерального и региональных законодателей и связанного с ними научно-экспертного сообщества. В уже официально принятой концепции и готовящейся к принятию структуре указанной стратегии ключевая проблема сокращения чрезмерных региональных различий (например, по среднедушевому ВРП они превышают 10 раз) не указана в приоритетах пространственного развития страны.

В то же время в качестве таких приоритетов определены, во-первых, агломерации и крупные города, которые, по мнению авторов и сторонников указанных документов, апеллирующих главным образом к опыту развитых стран, отличаются более высокой производительностью труда и инновационным потенциалом; во-вторых, территории с особыми правовыми режимами экономической и предпринимательской деятельности (особые экономические зоны, опорные зоны, территории опережающего развития и др., преимущество среди которых отдается территориям нового освоения). Последние призваны создать благоприятные условия для привлечения инвестиций и современных технологий – ключевого фактора прорывного научно-технического и социально-экономического развития регионов.

По поводу агломераций и крупных городов подчеркнем, что отведенная им действующей Стратегией роль «первой скрипки» без увязки с развитием окружающего их социально-экономического пространства противоречит установкам Президента

---

<sup>3</sup>Российская газета. 2018. 25 июля.

РФ, сформулированным в его Послании, Указе и выступлениях последних месяцев; и «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.». Перечисленные документы стратегического планирования предусматривают обеспечение сбалансированного развития субъектов РФ, сокращение уровня дифференциации в уровне и качестве жизни регионов, поддержку развития средних и малых городов страны.

И это закономерно: если использовать «музыкальную» метафору, очевидно, что без отлаженного взаимодействия с оркестром первая скрипка не в состоянии обеспечить полноценное исполнение музыкального произведения. Точно также, в условиях российских просторов *без взаимосвязи и взаимодействия крупных городов с окружающим социально-экономическим пространством (исключающим его «колонизацию»)* невозможно обеспечение прорывного научно-технического и социально-экономического развития. Это отчетливо следует из Стратегии научно-технологического развития РФ (п. 20(е)) и Указа Президента (п. 15(б)), предусматривающих повышение уровня экономической связанности территории РФ в качестве приоритетного направления. В том числе разработку с участием субъектов Российской Федерации, утверждение до 01.10.2018 и последующую реализацию комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Ее развитие, по расчетам ИНП РАН, может добавить 1 проц. п. к среднегодовым темпам ВВП – это максимальный мультипликатор экономического роста в период 2018–2024 гг.

Что касается ключевого аргумента о более высокой производительности труда и инновационного потенциала крупных городов, рассмотрим его подробнее. Здесь далеко не все так однозначно, как полагают авторы и сторонники существующей версии Стратегии. С одной стороны, действительно, «размер имеет значение»: согласно данным экспертов ОЭСР, увеличение населения города вдвое способствует росту производительности на 2–5%, благодаря чему увеличивается доля крупнейших городов в ВВП. Например, удельный вес Лондона в валовой добавленной стоимости Великобритании увеличился с 19% в 1970 г. до 23% в 2015 г.; в США доля четырех крупнейших агломераций в стоимости услуг финансового сектора возросла с 18% в 2001 г.

до 29% в 2014 г., торговли и логистических услуг – с 15% до 21%, соответственно [Globalisation, 2017]. В Китае динамичное развитие (прежде всего, благодаря сооружению высокоскоростных магистралей) крупнейших агломераций, в частности 6%-й рост производительности в гигантской агломерации, формирующейся в дельте р. Янцзы вокруг Шанхая [China, 2018], казалось бы, также подтверждает отмеченную выше тенденцию.

Однако, с другой стороны, в 16 других мега-городах Китая, за исключением еще двух, также прибрежных, агломераций Пекина и Шеньчжэня, по данным тех же исследователей, показатели намного скромнее [China, 2018]. Более того, правительство страны намерено ограничить рост Пекинской и Шанхайской агломерации, стимулировать формирование кластеров – территориально-производственных структур, ареал которых значительно превосходит «зону тяготения» агломераций, а связующей основой является не эффект пространственной концентрации (как в агломерациях), но системные связи и эффективность взаимодействия.

В отношении 27 стран ОЭСР, за исключением США и Германии, исследования городских систем, проведенные учеными ИЭОПП СО РАН, не обнаружили положительной связи между производительностью труда и размером города [Мельникова, 2018]. В этих же странах (уже включая США) диффузия новых технологий, способствующих росту производительности труда, быстрее всего происходит между наиболее передовыми фирмами разных стран, чем внутри страны, в том числе внутри агломераций, не говоря уже о территориях за их пределами. Поэтому ряд авторитетных американских экспертов, включая К. Хассета, главу экономических советников президента США, предлагают вместо формирования кластеров сосредоточиться на стимулировании привлекательности средних городов в менее развитых регионах страны для передачи туда ноу-хау и более производительных технологий передовыми компаниями и тем самым смягчить проблему регионального неравенства [Globalisation, 2017].

В России в результате исследования 1 тыс. городов [Мельникова, 2018] установлено, что, например, индекс физического объема ВРП Москвы с 2009 г. уступает среднероссийскому показателю, как и динамика развития в 2005–2015 гг. ряда видов экономической деятельности (промышленность, строительство,

торговля и др.). При этом также стоит иметь в виду факторы, которые существенно сдерживают развитие крупнейших агломераций в рамках сценария экономической модернизации в среднесрочной перспективе. Среди них наиболее значимыми являются высокая стоимость трудовых ресурсов и ограниченные возможности строительства новых производств [Структурно-инвестиционная..., 2017], не говоря уже о таких объектах инфраструктуры, как высокоскоростные магистрали – главный инструмент развития агломераций и кластеров в Китае.

Что касается другого приоритета существующей Стратегии пространственного развития, связанного с развитием территорий с особыми правовыми режимами, критическая аргументация аналогична той, что сформулирована выше в отношении агломераций и крупных городов. *Вне тесной связи с окружающими экономическими субъектами эффективность развития территорий с особыми правовыми режимами, включая ТОР и ТОСЭР, которые изначально рассматривались как зоны экономического рывка (прежде всего, на Дальнем Востоке) и «точки роста», в лучшем случае, серьезно ограничена.* Основные причины – (а) чрезмерное тиражирование; (б) неэффективная схема организации (не предусматривающая тесного сопряжения таких зон, например, связанных с освоением природных ресурсов, с территориями производства оборудования или переработки сырья, и не создающая мультипликативного эффекта для развития этих территорий); (в) упрощенная методика оценки эффективности территорий с особыми правовыми режимами (по объему расходов, количеству резидентов и т.д.); (г) ограничения, в том числе законодательные, развития кооперационных отношений этих территорий с окружающими экономическими субъектами, что не способствует распространению инноваций за пределами указанных территорий, не препятствуя при этом «втягиванию» ими трудовых ресурсов из окружающего экономического пространства и усугубляя его фрагментацию [Швецов, 2018].

Применительно к территориям нового освоения как «точкам роста», способствующим прорывному научно-техническому и социально-экономическому развитию регионов России, необходимо *соблюдать паритет, а часто и отдавать приоритет уже освоенным (в первую очередь традиционным, промышленным)*

регионам. При этом нужно учитывать: (а) опыт ряда развитых стран, прежде всего ЕС, использующих экономико-правовые институты (налоговые льготы, включая вычеты из налогооблагаемого дохода до 100% расходов на НИОКР, и др.) ускорения роста уже освоенных территорий, выделяя в них зоны предпринимательства, в первую очередь малого и среднего бизнеса; (б) результаты отечественных исследований. Так, согласно прогнозам ИНП РАН, реализация приоритетов в области модернизации машиностроительных производств инвестиционного характера, повышения эффективности экспорта, развития производственной инфраструктуры и строительства жилья будет связана с перераспределением «точек роста» в территориальном разрезе. Последние будут формироваться в традиционных промышленных регионах, реализация крупных национальных проектов в которых увеличит их вклад в динамику ВВП [Михеева, 2018; Структурно-инвестиционная..., 2017]. В частности, в перспективе 2018–2027 гг. вклад в итоговую экономическую динамику Центрального федерального округа составит 1,4 проц. п., Северо-Западного – 0,95, Сибирского – 0,9, Приволжского – 0,7, Уральского федерального округа – 0,5 проц. п.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым, во-первых, *внести принципиальные изменения в существующие концепцию и структуру Стратегии пространственного развития РФ, учитывающие, прежде всего, ключевую роль факторов межрегионального взаимодействия и развития межрегионального (внутринационального) рынка в противовес действующей модели (концепции) пространственного развития страны как набора «точек роста» (регионов или агломераций)*. Подчеркнем при этом, что указанные факторы играют важную роль и в реализации политики импортозамещения [Михеева, 2018].

Во-вторых, *внести коррективы: (а) в порядок организации и методiku оценки эффективности функционирования территорий с особыми правовыми режимами, предусмотрев, в частности, комплексную оценку выгод всех экономических субъектов (государства, региона, бизнеса), а также активное использование механизма государственно-частного партнерства (в противовес тиражированию создания указанных территорий и погоне регионов за государственными льготами, соответственно); (б) в ФЗ № 473 от 29.12.2014 «О территориях опережающего*

*социально-экономического развития в Российской Федерации», в частности ст. 12, 34, устранив ограничение их резидентов на создание филиалов и ведение хозяйственной деятельности за пределами этих территорий [Мельникова, 2017].*

В-третьих, обеспечить законодательную поддержку инициативам регионов, предусматривающим переход от реализации отдельных точечных или зональных проектов к их взаимодействию друг с другом и окружающим экономическим пространством. Наиболее ярким примером может служить интегральный проект «Енисейская Сибирь», предложенный руководством Красноярского края, Тывы и Хакасии и создающий условия для ускорения и устойчивого социально-экономического и научно-технического развития Сибирского региона<sup>4</sup>. Упомянутая инициатива трех субъектов Российской Федерации предполагает реализацию семи уже разработанных инвестиционных проектов (прежде всего, в сфере инфраструктуры), включая формирование технологической (алюминиевой) долины в Красноярске и Саяногорске), общей стоимостью 500 млрд руб.<sup>5</sup> Планируется создание 12 тыс. новых постоянных рабочих мест, прирост промышленного производства – около 10%, налоговых поступлений в бюджеты всех уровней – около 15% рабочих мест; еще 17 инвестиционных проектов – в стадии разработки [Веселова, 2018].

### **Законодательная поддержка научно-экспертного сообщества и воссоздание в России национального центра пространственных исследований**

Разработка (совершенствование) комплекса нормативно-правовых мер поддержки конкретных национальных проектов (программ), направленных на прорывное научно-техническое и социально-экономическое развитие регионов страны, и коренное улучшение Стратегии пространственного развития РФ требуют активного участия научно-экспертного сообщества.

---

<sup>4</sup> Указанный проект суть современное продолжение разработанного более 40 лет назад в ИЭОПП СО РАН под руководством проф. М. К. Бандмана масштабного проекта развития Ангаро-Енисейского региона. См: [Малов и др., 2018; Формирование, 1975; Бандман и др., 1978; Бандман и др., 1980].

<sup>5</sup> На встрече с Президентом РФ 30 июля 2018 г. врио губернатора Красноярского края А. В. Усс отметил, что «сегодня заявители уже говорят о триллионе [рублей]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58150> (дата обращения 30.07.2018).

Значимость его роли, прежде всего РАН, в решении этих задач особо отметил Президент России на встрече с членами Совета законодателей при Федеральном собрании РФ в Санкт-Петербурге в апреле 2018 г. Роль РАН в реализации крупных проектов, связанных с пространственным освоением страны, в том числе проекта создания скоростных магистралей для оперативной транспортировки грузов, специально подчеркнул председатель правительства РФ на встрече с президентом РАН 05.06.2018.

В то же время *само научно-экспертное сообщество нуждается в законодательной поддержке, в том числе – возрождения ведущего центра пространственных исследований*. До недавних пор в течение многих десятилетий эту роль успешно выполняло государственное научно-исследовательское учреждение «Совет по изучению производительных сил», которое объединило СОПС и академическую Комиссию по естественным производительным силам (КЕПС) при Президиуме РАН и имело двойное подчинение – Минэкономразвития и Российской академии наук, осуществлявшей его научно-методическое руководство. В 2016 г. без согласования с РАН было проведено преобразование СОПС в структурное подразделение Всероссийской академии внешней торговли. В результате научно-методическое руководство СОПС со стороны РАН утрачено, научно-кадровый потенциал в основной своей части потерян, координация исследований проблем пространственного развития страны отсутствует.

Следствием сложившейся ситуации стало значительное снижение качества подготовки документов стратегического планирования пространственного развития страны, в том числе научно-технического и социально-экономического развития ее регионов. Один из примеров – Стратегия пространственного развития РФ – был рассмотрен выше. Другой, еще более свежий пример – «Методические рекомендации по разработке, мониторингу и корректировке среднесрочного прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» Минэкономразвития РФ. Главная проблема этого документа состоит в том, что предлагаемая методика не обеспечивает формирование прогнозных показателей развития регионов таким образом, чтобы они стали основой разработки комплексного прогноза пространственного развития Российской Федерации

с последующей интеграцией этого прогноза в систему документов стратегического планирования.

В связи с вышеизложенным представляются актуальными, во-первых, активные инициативные действия научно-экспертного сообщества во главе с РАН по разработке конкретных предложений по воссозданию в России национального центра пространственных исследований, выполняющего функции системного интегратора и координатора указанных исследований профильными научными организациями. Во-вторых, активное участие Министерства науки и высшего образования РФ по совместному с научно-экспертным сообществом рассмотрению сформулированных предложений, выбору из них наилучшего варианта и содействие в практической организации такого центра. В-третьих, поддержка и согласованная работа федерального и региональных законодателей, прежде всего профильных комитетов и комиссий законодательных собраний субъектов РФ и Совета законодателей при Совете Федерации по воссозданию в России национального центра пространственных исследований.

## Литература

Бандман М. К., Гуков В. П., Зархин Б. С., Кротов В. А., Фильшин Г. И. Ангаро-Енисейский регион // Развитие народного хозяйства Сибири / Отв. ред. М. К. Бандман, Б. П. Орлов, З. Р. Цимдина. Новосибирск: Наука. Сибирское отделение, 1978. Гл. 16. С. 326–350.

Бандман М. К., Воробьёва В. В., Ионова В. Д., Малиновская М. А., Малов В. Ю. Опыт прогнозирования производственной и пространственной структуры системы ТПК Ангаро-Енисейского региона // Известия СО АН СССР. Серия общественных наук. 1980. № 6. Вып. 2. С. 76–95.

Бетелин В. Б. Проблемы и перспективы формирования цифровой экономики в России // Вестник РАН. 2018. № 1. С. 3–9.

Бухарова Е. Б. Нужны новые механизмы государственной региональной политики // ЭКО. 2018. № 6. С. 38–49

Веселова Э. Ш. «Енисейская Сибирь» – первый макрорегион России // ЭКО. 2018. № 6. С. 20–37

Ивантер В. Одной цифры не хватило // Российская газета. 2017. 27 августа.

Мельникова Л. В. Теоретические аргументы и эмпирическое знание в стратегическом планировании // Регион: экономика и социология. 2018. № 2. С. 52–80. DOI: 10.15372/REG20180203.

Малов В. Ю., Тарасова О. В., Ионова В. Д. Нижнее Приангарье как «связующее звено» между севером и югом Сибири // ЭКО. 2018. № 6. С. 50–76;

Мельникова Л. В. Размеры городов, эффективность и экономический рост // ЭКО. 2017. № 7. С. 5–19.

*Михеева Н. Н.* Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок? // ЭКО. 2018. № 5. С. 158–178.

Структурно-инвестиционная политика в целях обеспечения экономического роста в России / Под науч. ред. акад. В. В. Ивантера. М.: Научный консультант. 2017. 196 с.

Формирование территориально-производственных комплексов Ангаро-Енисейского региона (опыт использования экономико-математических моделей в предплановых исследованиях) / Отв. ред. М. К. Бандман. ИЭОПП СО АН СССР. Новосибирск: Наука. Сибирское отделение, 1975. 175 с.

*Швецов А. Н.* Инструменты политики поляризованного пространственного развития // Федерализм. 2018. № 1. С. 82–103.

*Porfiriev B.* The Green Factor of Economic Growth in Russia and the World // *Studies on Russian Economic Development*. 2018. Vol. 29. No. 5. P. 455–461.

Globalisation has marginalised many regions in the rich world // *Economist*. 2017. October 21<sup>st</sup>. P. 19–24.

China is trying to turn itself into a country of 19 super-regions // *Economist*. 2018. June 23<sup>rd</sup>. P. 49–50.

Статья поступила 01.08.2018.

## Summary

*Porfiriev B.N., Institute for Economic Forecasting, RAS, Moscow*

### **Imperatives of the Legislative Support to Implementation of the Russia's Presidential Order No 204 (7 May 2018): A Spatial Dimension**

Contemplated are the key areas of legislative support to implement the tasks of scientific and technological and socioeconomic development of the Russian regions posited by the President of Russia in his Message to the Federal Assembly of the Russian Federation and his Order No 204 dated 7 May 2018. The areas above involve: 1) support of the regional component of specific National Projects (Programs) provided for scientific and technological and socioeconomic breakthrough development of the Russian regions considering systemic impact on the projects above on such development; 2) mainstreaming of the National Projects within the framework of the Spatial Development Strategy of Russia by 2030, which needs radical improvements using support of the legislative assemblies of the entities of the Russian Federation and the Council of Legislators at the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation actively assisted by research and expert community; 3) support provided by legislators to the community above primarily via re-establishment in Russia of the national spatial research center responsible for system integration and coordination of the studies conducted by the core research organizations/

*The Russia's Presidential Order No. 204 dated 7 May 2018; socioeconomic development of the Russian regions; scientific and technological development of the Russian regions; legislative support; the Spatial Development Strategy of Russia*

## References

Bandman M. K., Gukov V. P., Zarkhin B. S., Krotov V. A., Fil'shin G. I. (1978). Angaro-Enisejskij region. *Razvitie narodnogo hozjajstva Sibiri [Development of*

*the national economy of Siberia*]. Novosibirsk: Nauka. Sibirskoe otdelenie. Ch. 16. Pp. 326–350. (In Russ.).

Bandman M. K., Vorob'yova V. V., Ionova V. D., Malinovskaya M. A., Malov V. Yu. (1980). Opyt prognozirovaniya proizvodstvennoj i prostranstvennoj struktury sistemy TPK Angaro-Enisejskogo regiona. *Izvestiya SO AN SSSR Seriya obshchestvennyh nauk [News of the SB AS of the USSR Series of Social Sciences]*. No. 6. Vol. 2. Pp. 76–95. (In Russ.).

Betelin V. B. (2018). Problemy i perspektivy formirovaniya cifrovoj ehkonomiki v Rossii. *Vestnik RAN [Bulletin of the RAS]*. No. 1. Pp. 3–9. (In Russ.).

Bukharova E. B. (2018). Nuzhny novye mekhanizmy gosudarstvennoj regional'noj politiki. *ECO. [ECO]*. No. 6. Pp. 38–49. (In Russ.).

China is trying to turn itself into a country of 19 super-regions. *Economist*. June 23, 2018. Pp. 49–50.

*Formirovanie territorial'no-proizvodstvennykh kompleksov Angaro-Enisejskogo regiona (opyt ispol'zovaniya ekonomiko-matematicheskikh modelei v predplanovykh issledovaniyakh) [Formation of territorial production complexes of the Angara-Yenisei region (experience in the use of economic and mathematical models in pre-planned research)]*. Novosibirsk: Nauka. Sibirskoe otdelenie, 1975. 175 p. (In Russ.).

Globalisation has marginalised many regions in the rich world. *Economist*. October 21, 2017. Pp. 19–24.

Ivanter V. Odnoi tsifry ne khvatilo. *Rossiiskaya gazeta [Russian newspaper]*. August 27, 2017, available at: <https://rg.ru/2017/08/27/viktor-ivanter-cifrovaia-ekonomika-ne-porozhdaet-bezraboticu.html>.

Malov V. Yu., Tarasova O. V., Ionova V. D. (2018). Nizhnee Priangar'e kak «svyazuyushchee zveno» mezhdu severom i yugom Sibiri. *ECO. [ECO]*. No. 6. Pp. 50–76. (In Russ.).

Mel'nikova L. V. (2018). Teoreticheskie argumenty i empiricheskoe znanie v strategicheskome planirovanii. *Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: economy and sociology]*. No. 2. Pp. 52–80. doi: 10.15372/REG20180203. (In Russ.).

Mel'nikova L. V. (2017). Razmery gorodov, effektivnost' i ekonomicheskii rost. *ECO. [ECO]*. No. 7. Pp. 5–19. (In Russ.).

Mikheeva N. N. (2018). Strategiya prostranstvennogo razvitiya: novyi etap ili povtorenie starykh oshibok? *ECO. [ECO]*. No. 5. Pp. 158–178. (In Russ.).

Porfiryev B. (2018). The Green Factor of Economic Growth in Russia and the World. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 29. No. 5. P. 455–461.

Shvetsov A. N. (2018). Instrumenty politiki polyarizovannogo prostranstvennogo razvitiya. *Federalizm [Federalism]*. No. 1. Pp. 82–103. (In Russ.).

*Strukturno-investitsionnaya politika v tselyakh obespecheniya ekonomicheskogo rosta v Rossii [Structural and Investment Policy in order to ensure economic growth in Russia]*. Moscow: Nauchnyi konsul'tant, 2017. 196 p. (In Russ.).

Veselova E. Sh. (2018). «Eniseiskaya Sibir'» – pervyi makroregion Rossii. *ECO. [ECO]*. No. 6. Pp. 20–37. (In Russ.).

## Уважаемые авторы, обратите внимание!

### Англоязычная библиография (References)

Список литературы в References оформляется по международным стандартам, которые отличаются от российских ГОСТов (например, «/» не воспринимаются зарубежными системами и в конечном итоге приводят к искажению восприятия). Из этих же соображений очень важно использование *курсива* для названия источника.

При ссылке на источник в тексте необходимо в квадратных скобках указывать фамилию автора, год издания и страницу при цитировании. Если авторов больше двух, приводится первая, после чего ставится «et al). Если автора нет (коллективная монография, сборник и пр.), указывается название работы, либо, если оно длинное, первые 1–2 слова, затем многоточие и год издания.

Описание источника в **References** включает *следующие элементы*.

*Авторы (если не один)* перечисляются через запятую; фамилия и инициалы транслитерируются.

*Год издания* выносится после фамилии в круглых скобках, если несколько работ датируются одним годом, то с указанием: 2007a, 2007b.

*Название работы* транслитерируется и приводится прямым шрифтом. Название журнала транслитерируется и выделяется курсивом, далее приводится в квадратных скобках название на английском (курсив). Следите за соответствием англоязычного названия тому, что приводится в самом издании (на его сайте). Если источник – статья в сборнике или в монографии, указывается «In:» вместо «/».

*Выходные сведения:* город издания (на англ., напр. Moscow), издательство (транслитерация с добавлением сокращения Publ.).

Для журнала: том, выпуск, номер.

*Объем* – общее число страниц (монографии), а для статей – диапазон («от – до»).

Дата обращения к источнику в электронных публикациях пишется в круглых скобках по англ. (accessed 12.12.2018).

Для источников на русском языке *указывается язык* (In Russ.).

Если есть, *обязательно приводится DOI*.

В следующих номерах вы прочтете:

Тема номера: Жизнь на восточной окраине

- Пространственные взаимодействия на сопредельных территориях России, Монголии, Китая
- Перспективы развития экономики Республики Бурятия до 2021 г.
- Проблемы в электроэнергетическом секторе Республики Бурятия: причины возникновения и пути преодоления
- Уровень и качество жизни населения Республики Бурятия

*А также:*

- Газо- или электромобилизация?
- Фиктивные предприятия теневого сектора экономики: теория и практика
- Мотивация участников краудфандинговых проектов в сфере науки и просвещения
- Большие данные в электронной коммерции: инвестиции и их ценность для потребителя
- Инновационная реструктуризация региональной экономики (на примере Ростовской области)
- Проблемы создания высокопроизводительных рабочих мест в регионе

0131-7652. «ЭКО» (Экономика и организация промышленного производства).  
2018. № 9. 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

© Редакция журнала «ЭКО», 2018. Выход в свет 30.09.18  
Формат 84x108 1/32. Офсетная печать. Усл. печ. л. 10,08  
Уч.-изд. л. 10,8. Тираж 380. Заказ 201.

ФГУП «Издательство СО РАН»  
630090, г. Новосибирск, Морской проспект, 2