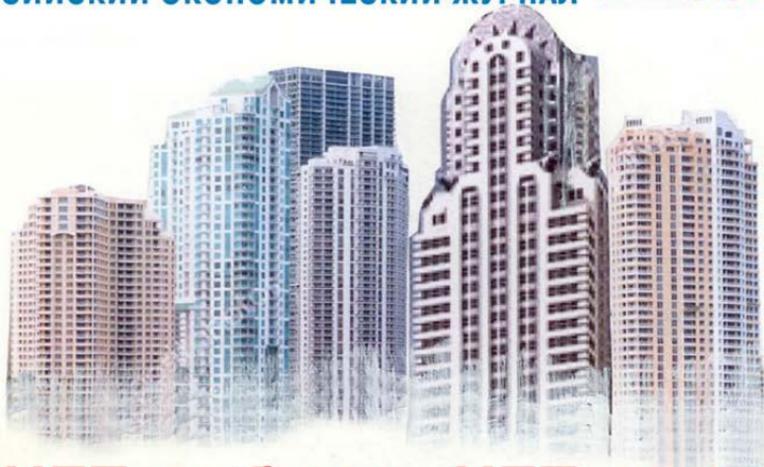


# ЭКО

ВСЕРОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 4 2019 г.



**НЕТ работы - НЕТ села**



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**, зам. директора по научной работе ИЭОПП СО РАН, зав. кафедрой НГУ, д.э.н., проф., Новосибирск; **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); **Юцзюнь Ма**, директор Института России, Хэйлунцзянская академия общественных наук, к.и.н., Харбин (Китай); **С.Н. Мироносецкий**, член СД ООО «Сибирская генерирующая компания»; **А. Му**, Институт Фритьофа Нансена, канд. полит. н. (Норвегия); **В.А. Никонов**, генеральный директор АО «Технопарк новосибирского Академгородка»; **В.И. Псарев**, зав. кафедрой Алтайского госуниверситета, зам. председателя Исполнительного комитета МАСС, к.э.н., д.т.н.; **Н.И. Суслов**, зам. директора по научной работе ИЭОПП СО РАН, д.э.н., проф., Новосибирск; **А.В. Усс**, губернатор 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. Глущенко**, ИЭОПП СО РАН, д.э.н.; **Е.В. Гоосен**, Институт экономики и управления Кемеровского госуниверситета, к.э.н.; **Е.А. Капогузов**, Омский госуниверситет им. Ф.М. Достоевского, 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.; **П.Н. Тесля**, зам. главного редактора, 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»

## 4 (538) 2019

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

### Editorial 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; **Jae 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.**, PhD, 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. **Weber, Hs.**, PhD, Canada-Russian Economics School; Prof. **Voronov, Yu.P.**, PhD, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS; **Yutsyun, Ma**, PhD, Heilongjiang Academy of Social Sciences; **Ze Shi**, PhD, Institute of International Studies; Prof. Dr. **Zorkaitsev, V.I.**, Energy Systems Institute SB RAS.

### Advisory 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.**; PhD **Teslia, P.N.**; **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 Слабеющий скреп пространства

## Тема номера:

### **НЕТ РАБОТЫ - НЕТ СЕЛА**

- 8 ГУМЕРОВ Р.Р.  
Государственная программа развития сельского хозяйства: амбиции и реалии
- 26 АЛЕКСЕЕВ А.И.,  
САФРОНОВ С.Г.,  
САВОСКУЛ М.С.,  
КУЗНЕЦОВА Г.Ю.  
Основные тенденции эволюции сельского расселения России в XX – начале XXI вв.
- 50 НЕФЁДОВА Т.Г.  
Сельская местность на удаленных подступах к Москве
- 71 ФАДЕЕВА О.П.  
Сибирское село: от формального самоуправления к вынужденной самоорганизации
- 95 НИКУЛИН А.М.  
Марс индустриальный и Москва крестьянская: сопоставляя утопии  
А. А. Богданова и А. В. Чайанова

## МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

- 113 ОРЛОВА Ю.А.  
Оптовый рынок электроэнергии и мощности: возрождение регулирования?

## ЭКОНОМИКА СИБИРИ

- 132 ПЛЯСКИНА Н.И.,  
ХАРИТОНОВА В.Н.,  
ВИЖИНА И.А.  
Станет ли кластерная активация импульсом развития регионов Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия)

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- 153 ШАГАЛОВ И.Л.  
Эффекты сопроизводства социальной инфраструктуры местными сообществами в России

## ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

- 173 МАКЕНОВ М.М.  
Совершенствование государственного регулирования социально-экономической дифференциации регионов России

# CONTENTS

## EDITORIAL

- 4 The Failing Bond of Space

## Cover story: NO WORK – NO VILLAGE

- 8 GUMEROV, R.R.  
State Program for the Development of  
Agriculture: Ambitions and Realities
- 26 ALEKSEEV, A.I.,  
SAFRONOV, S.G.,  
SAVOCKUL, M.S.,  
KUZNETSOVA, G.Yu.  
The Main Trends in the Evolution  
of Rural Settlement in Russia  
in the XX – early XXI Centuries
- 50 NEFEDOVA, T.G.  
The Countryside in the Remote  
Outskirts of Moscow
- 71 FADEEVA, O.P.  
Siberian Village: from Formal  
Self-Government to Forced  
Self-Organization
- 95 NIKULIN, A.M.  
Industrial Mars and Peasant Moscow:  
Comparing Utopias of A.A. Bogdanov  
and A.V. Chayanov

## MONITORING OF ECONOMIK TRANSFORMATION

- 113 ORLOVA, Yu.A.  
Russian Wholesale Markets for  
Electricity and Capacity: Regulation  
Revival?

## SIBERIAN ECONOMY

- 132 PLYASKINA, N.I.,  
KHARITONOVA, V.N.,  
VIZHINA, I.A.  
Cluster Activation – Will it be a Pulse of  
Regional Development? Eastern Siberia  
and the Sakha Republic (Yakutia)

## SOCIAL POLICY

- 152 SHAGALOV, I.L.  
The Effects of Co-production of the  
Social Infrastructure in Russia

## REGIONAL DEVELOPMENT

- 173 MAKENOV, M.M.  
Improvement of State Regulation  
of Socio-Economic Differentiation  
of Russian Regions

# Слабеющий скреп пространства

Освоение (или «обживание») пространства вовсе не ограничивается строительством коммуникаций и городов разного размера. Важнейшей составляющей этого процесса выступают десятки тысяч мелких и мельчайших сел, деревень и хуторов, население которых задействовано в сельском хозяйстве или в освоении и использовании природных ресурсов огромной территории нашей страны.

Данная деятельность исторически слабо была связана с производством товаров и услуг, предназначенных для продажи на удаленных рынках. То, что производилось в глубинке «на продажу», лишь позволяло восполнить потребность в других жизненно необходимых товарах. Именно на основе товарообмена по мере развития производительных сил (появления все новых умений, навыков, применения знаний и средств труда) стали возникать и развиваться различные формы объединения (кооперации) усилий и возможностей отдельных производителей. Кооперация высвобождала время и ресурсы сельского производителя для концентрации усилий на каком-то основном занятии. Именно кооперация, а также раскрепощенная инициатива тех, кто трудится на земле и в лесу, позволила России накопить необходимые ресурсы (и в виде капитала, и в виде энергии растущего населения) для формирования индустриальной экономики конца XIX – начала XX века.

Число форм и видов кооперации всегда отличалось (и все еще имеет подобную особенность) колоссальным разнообразием. Не случайно выдающийся ученый-аграрник Н. П. Макаров в своей статье, которая «пришла» к читателю через 90 лет после написания, подчеркивал: «нет единой формулы эволюции для социальных форм сельского хозяйства»<sup>1</sup>.

В процессе этой эволюции был сформирован определенный пространственный каркас огромной страны, в котором сельские поселения занимали очень важное положение как с экономической, так и с государственной точек зрения, шло накопление

---

<sup>1</sup> Макаров Н. П. Прогресс или эволюция крестьянского хозяйства (по поводу книги Л. Н. Литошенко // Крестьяноведение. М.: РАНХиГС. 2018. № 1. С. 27–33. [С. 3].

навыков и капитала этих поселений и формирование системы самоуправления.

На протяжении долгих лет российское село успешно выполняло не только поселенческую (места проживания), экономическую (производство сельхозпродукции), воспроизводственную (прежде всего, населения страны) функции, но и играло важнейшую странотрансформирующую роль. Ее выполнение вызвало к жизни и соответствующие формы самоуправления – такие, как, например, земство, основанное на широком представительстве в управлении территорией различных слоев населения и на определенных реальных финансовых правах и полномочиях.

Разрушительность тех процессов, с которыми столкнулись и сельские поселения, и само хозяйствование на земле, как в период советской коллективизации, так и в суровые годы военных испытаний, превзошла самые смелые ожидания. Соображения идеологов коллективизации о том, что «...мы должны прогнать в города треть сельского населения. Тогда мы создадим рынок для сельскохозяйственных продуктов, а затем освободим землю от лишних работников.., но остающаяся масса сельского населения справится со своей задачей, если мы снабдим ее всей необходимой суммой современных технических знаний и всем необходимым капиталом... Надо только продумать темп таких исторических процессов – такой быстроты история еще не знала»<sup>2</sup>, были превзойдены многократно – и по срокам, и по размаху «судьбоносных» реформ.

И ускоренные темпы преобразований, и увеличенные объемы изъятий земли, продовольствия, и самого населения, базировались на общем основании – «эффекте экономии на масштабе» в рамках крупного сельскохозяйственного производства. Как следствие, мы получили рост объемов выпуска продукции при стагнации (или весьма незначительном росте) показателей эффективности.

Непроизводительные функции сельских поселений в советское время, увы, во внимание не принимались или же учитывались весьма слабо. Поэтому не только и не столько урбанизация является основной причиной стремительного изменения сельского «ландшафта» (числа поселений и жителей в них), сколько односторонний подход к преобразованиям в аграрном секторе,

---

<sup>2</sup> Указ соч. Макаров Н. П. С. 28, 29.

по сравнению с которым мировоззренческий монизм А. Богданова представляется прогрессивным благом (см. статью А. М. Никулина). В то же самое время час «классического плюрализма» Александра Чаянова в сельской местности так и не пробил. Лишь отдельные его ростки реализовались вокруг Московской агломерации в весьма неожиданной форме – «сезонной дачной рекреации». Те холдинги, которые возникли и успешно функционируют в сельском хозяйстве России, «сформировались «сверху» – от пищевых предприятий, финансовых, государственных структур» (статья Т. Г. Нефедовой).

Поэтому российское село стремительно пустеет. «...За 1926–1989 гг. сельское население РФ уменьшилось примерно вдвое – с 76 до 39 млн чел.» (см. статью А. И. Алексеева, С. Г. Сафронова, М. С. Савоскул, Г. Ю. Кузнецовой). Согласно данным официальной статистики, в России «насчитывается 19416 поселений, в которых не осталось жителей (13% от всех населенных пунктов сельской местности). Наибольшее количество вымерших сел насчитали в Центральном федеральном округе: в 13% из них не осталось никого, опустели и подлежат ликвидации 6613 деревень»<sup>3</sup>.

Не без основания и не без боли коллеги отмечают, что «для нашей страны глубинка – это основа основ. Россия – это, прежде всего, огромные пространства... Если... все население соберется в десятке мегаполисов, то как сможет сохраниться страна? Но чтобы люди могли жить в глубинке, у них там должна быть жизнеспособная экономика, они должны каким-то образом зарабатывать на жизнь»<sup>4</sup>.

К сожалению, в процессе поиска направлений развития для современной России функция сельских поселений как важнейшей составляющей объединения, развития и укрепления экономического пространства страны так и не нашла признания и поддержки. Вопросы «эффективного хозяйственного освоения и социального развития сельских территорий» оказались за рамками Госпрограммы развития сельского хозяйства (см. статью Р. Р. Гумерова). Как и во многих других стратегических

---

<sup>3</sup> Красновский И. «Прощай, деревня!» // Смоленская Правда. 2019. № 5. 13 февр. URL: [www.smolgazeta.ru](http://www.smolgazeta.ru)

<sup>4</sup> Тюрин Г. В., Тюрин В. Г. Как поднять нашу глубинку. Локальная экономика в России и в мире. Санкт-Петербург: Издательский проект «Живая провинция», 2018. 303 с. [С. 3].

документах здесь доминирует упрощенный подход, ориентированный на «прозрачность» оценок и «управляемость». Как результат – целевые показатели ориентированы на валовое производство зерновых культур, а не на получение ценных продуктов питания. Сельские поселения вновь оказались между «молотом» «программного подхода» к развитию АПК и «наковальной» процесса разрушения системы сельского самоуправления (см. статью О. П. Фадеевой).

Вне продуманного и взвешенного подхода к вопросам ведения хозяйственной деятельности на земле, понимания места и роли сельского самоуправления те негативные тенденции, которые набрали свою силу в истекшие годы, могут привести к разрушительным последствиям не только для села, но в целом – для организации жизни на просторах нашей страны. Их преодоление требует консолидации усилий значительной части российского общества. К счастью, «генетический запас» прочности российской глубинки исчерпан не до конца. Есть примеры успешной жизни сельских поселений, опыт которых можно взять на вооружение, помня о том, что сельские поселения – опора и основа устойчивости как территориальной целостности, так и экономики России.

Главный редактор «ЭКО»



КРЮКОВ В.А.

# Государственная программа развития сельского хозяйства: амбиции и реалии

**Р.Р. ГУМЕРОВ**, кандидат экономических наук,  
Институт макроэкономических исследований, Москва.  
E-mail: gumerovrr@mail.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности новой редакции Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, разработанной в пилотном формате на проектных принципах управления. Проанализированы недостатки действующей Госпрограммы в части целевого блока, структуры и оценки рисков ее реализации. Автор утверждает, что системные недостатки Госпрограммы, как и в целом инструмента государственных программ Российской Федерации, обусловлены частыми пересмотрами нормативно-правовой базы разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ.

**Ключевые слова:** государственная программа Российской Федерации; проектные методы управления; пилотная программа; целевые индикаторы

Многоаспектные проблемы стратегического управления агропромышленным комплексом являются предметом исследования многих отечественных ученых-экономистов [Аганбегян, Порфирьев, 2015; Анохина, 2017; Белова, 2017; Прокопьев, 2017; Решетникова, 2018; Селиверстова, 2014]. В данной статье рассматриваются конкретные, в том числе вновь обозначившиеся проблемы, связанные с разработкой новой редакции Государственной программы развития сельского хозяйства.

Начиная с 2018 г., Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма) реализуется в новой редакции с изменениями, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2019 г.<sup>1</sup> Новая

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2019 г. № 98 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717».

редакция подготовлена в пилотном формате, основанном на проектных принципах управления<sup>2</sup>.

Ключевые особенности нового формата заключаются в следующем: 1) наличие в Госпрограмме не более пяти измеримых целей, которые должны отражать стратегические приоритеты развития страны в предметной области и формулироваться в виде целевых значений показателей (индикаторов) социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности на момент окончания реализации программы; 2) выделение проектной (приоритетные, ведомственные, межпрограммные проекты) и процессной частей (ведомственные целевые программы – ВЦП); 3) наличие измеримых целей второго уровня (целей проектов); 4) ранжирование проектов (программ) и ВЦП по критериям ценности и реализуемости и оценка обеспеченности целей госпрограмм проектами (программами).

Оценивая позитивно саму концепцию перевода государственных программных документов на проектные методы управления, отмечаем существенные недостатки их практического воплощения в принятой редакции.

### **Целевой блок**

Целевой блок пилотной Госпрограммы претерпел существенные изменения в сравнении с предыдущей редакцией от 31 марта 2017 г.<sup>3</sup> Прежде всего, изменен подход к постановке целей, а их количество увеличено с трех до пяти (табл. 1).

Не трудно заметить, что все три цели редакции Госпрограммы от 31 марта 2017 г. концентрировались в одной области – импортозамещении, за счет которого должно обеспечиваться достижение критериальных показателей продовольственной независимости, установленных Доктриной продовольственной безопасности РФ<sup>4</sup>. При этом автор уже высказывал мнение, что

---

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации».

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2017 № 396 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

сама политика импортозамещения вызывает много вопросов и требует корректировки [Гумеров, Гусева, 2018b]. Как и во всех предшествовавших редакциях за пределами стратегических целевых установок Госпрограммы оставались ориентиры физического и экономического доступа к продовольствию, эффективного хозяйственного освоения и социального развития сельских территорий, а также неистощимого использования природных ландшафтов.

**Таблица 1. Сравнительная структура целевого блока Государственной программы развития сельского хозяйства**

| Редакция Постановления Правительства РФ от 31.03.2017 № 396   | Редакция Постановления Правительства РФ от 8 февраля 2019 г. № 98. II этап: 2018–2025 г.  |
|---|---|
| 1. Обеспечение продовольственной независимости России в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности РФ  | Цель 1. Обеспечение продовольственной безопасности РФ с учетом экономической и территориальной доступности продукции АПК (индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) в 2025 г. составит 116,3% по отношению к уровню 2017 г.) |
| 2. Ускоренное импортозамещение в отношении мяса (свинины, птицы, крупного рогатого скота), молока, овощей открытого и закрытого грунта, семенного картофеля и плодово-ягодной продукции | Цель 2. Достижение значения произведенной добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве, в 2025 г. в объеме 5774,3 млрд руб.  |
| 3. Повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках   | Цель 3. Достижение темпа роста экспорта продукции АПК в 2025 г. в размере 210,6% по отношению к уровню 2017 г.  |
|   | Цель 4. Достижение индекса физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства в 2025 г. в размере 121,8% по отношению к уровню 2017 г.  |
|   | Цель 5. Достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств (в среднем на 1 члена в месяц) в сельской местности в 2025 г. в размере 21870 руб.   |

В пилотной версии Госпрограммы предпринята попытка диверсифицировать цели развития хозяйства с учетом его многофункциональной роли и актуальности стоящих перед ним задач.

Вместе с тем обращают на себя внимание и существенные недостатки ее целевого блока. Прежде всего, следует отметить, что горизонтальная декомпозиция приоритетов социально-экономического развития проведена недостаточно корректно, поставленные в Госпрограмме цели не равнозначны. К примеру, при всей важности проблемы роста доходов сельского населения,

цель «Достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств...» несопоставима по своим масштабам и сложности решения с целью «Обеспечение продовольственной безопасности РФ...».

В качестве индикатора основной цели Госпрограммы «Обеспечение продовольственной безопасности РФ...» предлагается использовать индекс производства продукции сельского хозяйства (в хозяйствах всех категорий). Этот показатель, безусловно, является одним из основных при описании деятельности отрасли, но имеет низкую релевантность в отношении продовольственной безопасности. В принципе, необходимость дифференциации индикаторов государственных программ и объемных показателей развития соответствующих отраслей является общей проблемой программных документов отраслевой направленности: безусловно, мероприятия госпрограмм вносят вклад в решение отраслевых проблем и рост соответствующих объемных показателей, но было бы ошибкой измерять их эффективность обобщающими, объемными показателями отраслевого развития. Динамика таких показателей зависит от целого ряда экзогенных (по отношению к государственному управлению) факторов. Анализ динамических рядов не обнаруживает прямого влияния динамики расходов федерального бюджета на показатели сельскохозяйственного производства, однако на этом основании мы не можем утверждать, что государственная поддержка не оказывает существенного влияния на развитие отрасли [Гумеров, Гусева, 2018a].

В данном случае, помимо названной системной проблемы, обнаруживается несоответствие предлагаемого индикатора сути сформулированной цели Госпрограммы. Доктрина продовольственной безопасности РФ определяет эту безопасность как «состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость..., гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни».

В свою очередь формулировка Доктрины соответствует консенсусному пониманию этого феномена, достигнутому на Всемирном саммите по проблемам продовольствия (Рим, 1996 г.).

В формулировке цели Госпрограммы особо подчеркивается «экономическая доступность» продовольствия. Это понятие относится к сфере распределения и предусматривает в том числе создание специальных механизмов обеспечения продовольствием уязвимых слоев населения. В одном из документов Комитета по экономическим, социальным и культурным правам ООН дается следующее определение: «Экономическая доступность предполагает, что личные финансовые расходы или расходы домашнего хозяйства на приобретение продовольствия надлежащего рациона должны характеризоваться таким уровнем, который не ставит под угрозу и не подрывает удовлетворение других основных потребностей. Экономическая доступность подразумевает наличие любого механизма приобретения или права, которые позволяют людям получать продовольствие, и является показателем того, насколько оно удовлетворяет требованиям осуществления права на достаточное питание. Социально уязвимые группы, такие, как безземельные крестьяне и другие обнищавшие слои населения, могут нуждаться в особом внимании по линии специальных программ»<sup>5</sup>.

Индекс производства продукции сельского хозяйства, как видим, не отражает ни один из основных критериальных признаков продовольственной безопасности и лишь косвенным образом характеризует ее состояние. Помимо всего прочего, этот показатель сравнительно легко поддается манипуляциям – этот тезис, давно выдвигаемый многими экспертами, получил недавно документальное подтверждение [Мониторинг., 2018]<sup>6</sup>. Релевантными индикаторами состояния продовольственной безопасности можно было бы считать среднедушевой объем потребления основных продуктов питания; долю (удельный вес) отечественной продукции в совокупных ресурсах внутреннего рынка; долю расходов на приобретение продуктов питания в совокупных расходах домашних хозяйств; долю населения

---

<sup>5</sup> Замечание общего порядка № 12 // E/C.12/1999/5. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Repcomm12s.html> (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>6</sup> Проведенное экспертами РАНХиГС сравнение данных официальной статистики с результатами Всероссийской сельскохозяйственной переписи свидетельствует о завышении официальных сведений о росте производства сельскохозяйственной продукции в последние годы. Изначально Росстат оценивал рост сельхозпроизводства в 2010–2017 гг. в 1,773 трлн руб., однако после корректировки выяснилось, что показатель меньше почти на треть (30,5%) – 1,231 трлн руб. Темп прироста в период 2012–2017 гг. оказался более чем вдвое ниже ранее опубликованного значения – 8,7% против 20,4%.

с денежными доходами ниже прожиточного минимума (поскольку в основе его определения лежит стоимость минимального набора продуктов питания); объем внутренней продовольственной помощи.

В рассматриваемом случае паллиативным вариантом корректировки целевого блока Госпрограммы было бы изменение формулировки цели, радикальным и эффективным – обеспечение сформулированной цели релевантными показателями и необходимыми проектами (программами).

Цель наращивания производства добавленной стоимости в сельском хозяйстве является актуальной и принципиально достижимой (реалистичной). Однако Минсельхозом России предложены недостаточно амбициозные плановые значения соответствующего индикатора, которые дезавуируют саму цель. Программой запланирован рост объема произведенной добавленной стоимости с 3694,7 млрд руб. в 2017 г. до 5774,3 млрд руб. в 2025 г., т.е. в пределах 156%, или не более чем на 3,75% в среднегодовом исчислении. Это значение находится в пределах таргетируемого уровня инфляции и ниже ее фактического значения в последние годы, что свидетельствует о том, что планируемый объем добавленной стоимости будет расти медленнее ожидаемой инфляции, т.е., по сути, реального роста не будет.

Низкие темпы роста добавленной стоимости приведут к тому, что и другая цель – наращивание аграрного экспорта – тоже будет иметь серьезные ограничения.

Средняя цена экспортируемого из России продовольствия (в пересчете на физические единицы) в разы меньше европейской – всего 0,31 долл. против 1–2 долл./кг (для США показатель составляет 0,6 долл., Китая – 1,8 долл./кг)<sup>7</sup>. Одна из причин состоит в том, что из России вывозится преимущественно зерно, а из Европы – переработанная продукция. Ранее автор уже критиковал экспортоориентированную модель развития отечественного зернового хозяйства, и эта позиция находит растущую поддержку у ведущих российских экспертов-экономистов [Гумеров, 2017; Крылатых, Белова, 2018]; в данном случае остановимся преимущественно на технических деталях.

---

<sup>7</sup> Экспортная цена российских продуктов оказалась в разы ниже европейских.  
URL: <https://www.rbc.ru/business/29/01/2019/5c49e6fc9a794770c089e530> (дата обращения: 07.03.2019).

Производство и экспорт зерна по-прежнему зависят от погодных условий и могут подпадать под антикризисные регулятивные меры. Колебания валовых сборов зерновых в смежные годы могут достигать 60% (97,0 млн т и 61,0 млн т в 2009 г. и 2010 г. соответственно)<sup>8</sup>. В 2010–2011 гг. ввиду неурожая и неблагоприятной динамики внутренних цен Правительство РФ вводило эмбарго на экспорт зерна. По этим же причинам в 2004 г., 2007/2008 гг., 2014 г. устанавливались заградительные экспортные пошлины. Основные объемы российского зернового экспорта приходятся на «проблемные» страны и связаны с политическими рисками: Египет, Турция, Иран, Саудовская Аравия. При этом возможности выхода на иные рынки ограничены не только экономическими, но и политическими факторами (включая потенциальную возможность политических санкций в отношении российского экспорта).

В Госпрограмме поставлена амбициозная цель увеличения экспорта сельскохозяйственной продукции к 2025 г. в 2,1 раза (210,6%) по сравнению с 2017 г. Экспортируя зерно, Россия теряет большие потенциальные доходы, которые могли бы быть получены в результате его переработки и экспорта продукции с более высокой добавленной стоимостью. По оценкам Международного совета по зерну, в сезоне 2017-2018гг. на долю России пришлось лишь 1,6% (726 млн т) мирового рынка муки (17 млн т), на долю Турции, занимающей первое место на рынке – более 32% (5,45 млн т), на долю Казахстана – почти 20% (3,35 млн т). Даже Украина по поставкам муки на мировой рынок превосходит Россию более чем вдвое<sup>9</sup>. При этом Турция стабильно выступает вторым по величине импортёром российской пшеницы после Египта – 2,5–3 млн т в год. Россия для Турции – устойчивый основной поставщик пшеницы, обеспечивающий 60–70% ее импорта муки<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Данные Росстата. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/sx/val\\_1.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/val_1.xls) (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>9</sup> На мировом рынке муки произведена корректировка. Россия наращивает производство // URL: <https://www.agroxxi.ru/mirovye-agronovosti/na-mirovom-rynke-muki-proizvedena-korrektirovka-rossija-naraschivaet-proizvodstvo.html> (дата обращения: 10.03.2019).

<sup>10</sup> Какие страны Россия кормит зерном? (Пшеница) // URL: <http://новости-россии.ru-an.info/новости/какие-страны-россия-кормит-зерном-пшеница/> (дата обращения: 10.03.2019).

С учетом необходимости диверсификации товарной структуры российского аграрного экспорта в федеральном проекте «Экспорт продукции АПК» (входит в национальный проект «Международная кооперация и экспорт») поставлена задача «Создание новой товарной массы продукции АПК, в том числе продукции с высокой добавленной стоимостью путем технологического перевооружения отрасли и иных обеспечивающих мероприятий». Однако следует отметить, что экспортные ограничения имеют комплексный характер, они обусловлены не только собственно технологическими факторами, но и особой конфигурацией рынков сельскохозяйственной продукции, которая сложилась вопреки национальным интересам России и консервирует технологические ограничения.

В свое время Россия поставила себя в заведомо невыгодное положение на мировых продовольственных рынках, отказавшись от права использовать экспортные субсидии при присоединении к Соглашению по сельскому хозяйству ВТО. До недавнего времени такие субсидии использовали практически все страны ОЭСР (включая Австралию, Евросоюз, Канаду, Новую Зеландию, Норвегию, США, Швейцарию, Бразилию, Израиль, Мексику, Турцию), что дало ощутимые преимущества национальным экспортерам и позволило им завоевывать наиболее привлекательные рынки. После Найробийского решения<sup>11</sup>, отменившего использование экспортных пошлин, остаются некоторые окна возможностей для их применения до 2020 г., что также может быть использовано конкурентами для закрепления на старых и освоения новых рынков.

Некоторые специфические риски увеличения производства аграрной продукции с высокой добавленной стоимостью рассмотрены ниже.

Пятая цель Госпрограммы «достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств... в размере 21870 руб./чел. в мес.» относится к актуальной проблематике социального развития села. Однако целевой индикатор недостаточно информативен, поскольку не дает представления о росте *реальных доходов* сельского населения. Во-первых, из контекста понятно, что речь идет

---

<sup>11</sup> Export Competition. Ministerial Decision of 19 December 2015: WT/MIN(15)/45–WT/L/980 // URL: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/1980\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/1980_e.htm) (дата обращения: 10.03.2019).

о номинальных доходах, не учитывающих динамику инфляции. Как и в случае с ростом добавленной стоимости, планируемый темп прироста доходов будет заметно ниже таргетируемого уровня инфляции (примерно 2,25 и 4% соответственно). Во-вторых, действительной проблемой, требующей первоочередного разрешения, являются *относительно* низкие доходы сельского населения в сравнении с доходами в других отраслях и в экономике в целом, поэтому цель должна формулироваться более конкретно и направленно.

Скажем, более релевантным индикатором представляется показатель Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года, который предусматривает рост отношения заработной платы в сельском хозяйстве к среднему значению по экономике до 80% (здесь возможна корректировка планового значения в сторону увеличения). Помимо всего прочего, такая корректировка будет соответствовать нормативным требованиям в части гармонизации индикаторов государственных программ Российской Федерации с индикаторами документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне в рамках целеполагания.

### **Ранжирование проектов и ВЦП с учетом достижения целей Госпрограммы**

Ранжирование является обязательной процедурой разработки пилотных государственных программ Российской Федерации и заключается в приоритизации проектов (программ) и ведомственных целевых программ (ВЦП), которая позволяет определить их значимость относительно друг друга, а также их вклад в достижение программных целей. Модель ранжирования проектов и ВЦП утверждена Приказом Министерства сельского хозяйства РФ<sup>12</sup>. Ранжирование осуществляется на основе применения критериев ценности и реализуемости с учетом оценки финансовых затрат на реализацию проекта или ведомственной

---

<sup>12</sup> Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 21 марта 2018 г. № 119 «Об утверждении модели ранжирования проектов (программ) и ведомственных целевых программ с учетом оценки достижения целей Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». URL: <http://agroportal2.garant.ru:81/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 10.03.2019).

целевой программы. При выставлении баллов по критериям ценности используется балльная шкала от 0 (не влияет) до 100 баллов (максимальное влияние) на одну цель (1 балл соответствует 1% вклада в достижение цели). Один проект или ВЦП может оцениваться по нескольким целям одновременно. При выставлении оценок по критериям реализуемости используется балльная шкала от 0 (не влияет) до пяти баллов (максимальный вес). Балльную оценку проектов и ВЦП осуществляет экспертная группа, сформированная в Минсельхозе России.

По каждому критерию определен вес, отражающий их значимость относительно друг друга в соответствующей группе критериев. Утвержденная модель пилотной Госпрограммы предполагает следующие веса критериев ценности для каждой из ее целей (табл. 2).

Таблица 2. Критерии ценности и их весовые значения<sup>13</sup>

| Цель | Критерий ценности  | Вес критерия |
|------|--|--------------|
| 1    | Обеспечение продовольственной безопасности РФ с учетом экономической и территориальной доступности продукции АПК (индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий) | 10           |
| 2    | Достижение значения произведенной добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве, в 2020 г. в объеме 3890–4050 млрд руб.  | 7            |
| 3    | Темп роста экспорта продукции АПК в 2020 г. составит 132–133,3% к 2015 г.  | 8            |
| 4    | Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства в 2020 г. составит 111,3–113,1% к 2015 г.  | 9            |
| 5    | Достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств (в среднем на 1 члена в месяц) в сельской местности в 2020 г. в размере 17900–18300 руб.  | 5            |

Наибольший вес имеет Цель 1 – «обеспечение продовольственной безопасности РФ...». С этим можно согласиться, однако следует иметь в виду, что фактически данная цель не обеспечивается релевантными индикаторами и необходимыми проектами (программами), поэтому все корреспондирующие оценки имеют формальный характер. В Госпрограмму не включены проекты (программы), конкретно направленные на обеспечение физической и экономической доступности продовольствия, в первую очередь программы внутренней продовольственной помощи, подкрепленные соответствующим финансированием.

<sup>13</sup> В утвержденной модели ранжирования приведены формулировки целей в редакции Постановления Правительства РФ от 13 декабря 2017 года № 1544.

Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации составляла в первом квартале 2018 г. 20,8 млн человек. Эту официальную оценку можно считать минимальной, нижней границей численности граждан, испытывающих потребность в продовольственной помощи. Действительное число нуждающихся, как мы видели, определяется не просто возможностью купить минимально необходимый продуктовый набор, но и возможностью приобрести без ущерба иным потребностям современного человека. Как показали результаты социологического опроса, проведенного ВЦИОМ в 2017 г., у каждого десятого опрошенного россиянина не хватает денег на продукты питания, у 29% опрошенных есть деньги на еду, но нет средств на покупку одежды, 41% не способен накопить на бытовую технику, электронику и мебель<sup>14</sup>.

Задача формирования механизмов оказания адресной помощи группам населения, уровень доходов которых не позволяет им обеспечить полноценное питание, поставлена в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации. Утверждены Концепция и план мероприятий по развитию внутренней продовольственной помощи<sup>15</sup>.

Меры по развитию производства и товаропроводящей инфраструктуры системы социального питания и продовольственной помощи включались в ранние редакции Госпрограммы на 2013–2020 годы, но затем были изъяты. В настоящее время функции по разработке и реализации механизмов продовольственной помощи перераспределены и возложены не на Минсельхоз, а на Минпромторг России. Это ведомство периодически докладывает о готовности «запустить систему», однако ее механизмы до сих пор не задействованы.

Согласно последним опубликованным предложениям Минпромторга, ежегодные расходы по программе продовольственной помощи могут составить 335 млрд руб., однако в федеральном

---

<sup>14</sup> Каждый десятый россиянин посетовал на нехватку денег на продукты // URL: <https://news.mail.ru/society/30227870/> (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>15</sup> Распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2014 г. № 1215-р была утверждена Концепция развития внутренней продовольственной помощи в РФ, распоряжением Правительства РФ от 11 октября 2014 года № 2028-р – План мероприятий по реализации Концепции развития внутренней продовольственной помощи в РФ.

бюджете на плановый период до 2021 г. средства на эти цели не предусмотрены<sup>16</sup>.

Одной из причин, наряду с отсутствием финансирования, я бы назвал отсутствие должного межотраслевого и межведомственного взаимодействия. По своей сути, создание системы внутренней продовольственной помощи является межпрограммным проектом, мероприятия которого должны осуществляться несколькими ведомствами в рамках нескольких государственных программ. На уровне Минсельхоза России должны быть разработаны мероприятия по организации централизованных закупок отечественной продукции для этих нужд (закупки именно отечественной продукции, на мой взгляд, должны быть обязательным условием), на уровне Минпромторга России – мероприятия по ее организации и распределению. В конце концов, одним из мотивов перехода на проектные методы управления была потребность в эффективном решении подобного рода межотраслевых, межведомственных задач.

Наименьший вес имеет Цель 5 – «достижение объема располагаемых ресурсов... в 2020 г. в размере 17900–18300 руб./чел. в мес.». Это единственная цель, относящаяся к социальной сфере, и присвоение ей низкого веса фактически означает признание недостаточного внимания к проблематике развития сельских территорий. Ведь если взять ту же цель увеличения экспорта продукции АПК, то ее конечным результатом должно стать повышение уровня жизни сельского населения, а не какие-то абстрактные конкурентные преимущества на внешних рынках. Считаю, что безотносительно к весам других проектов вес этой цели должен быть повышен.

## **О рисках реализации Госпрограммы**

В соответствии с принятой методикой, риски реализации Госпрограммы учитываются при ранжировании приоритетных и ведомственных проектов не прямо, а опосредованно – через так называемые критерии реализуемости. При этом круг оцениваемых кризогенных параметров весьма ограничен, а диапазон балльных оценок критериев реализуемости несоразмерно мал

---

<sup>16</sup> Денег нет: когда в России введут карточки на продукты // URL: <https://www.gazeta.ru/business/2018/11/27/12073771.shtml?updated> (дата обращения: 07.03.2019).

в сравнении с аналогичной шкалой критериев ценности (0–5 и 0–100 соответственно). Более детальный анализ отраслевых рисков содержится в дополнительных и обосновывающих материалах к Госпрограмме, однако, проанализированные там риски не привязаны к конкретным проектам как носителям конкретных целевых установок и к определенным реальным действиям, ситуациям, обстоятельствам. По существу, оцениваются некие общие риски сельскохозяйственного производства, а не реализуемость того или иного проекта, проходящего оценку. В результате отраслевые риски слабо учитываются либо совсем не учитываются при ранжировании проектов и программ, включенных в Госпрограмму.

К примеру, большим специфическим рыночным, геополитическим, технологическим рискам подвержен федеральный проект «Экспорт продукции АПК».

Потенциальные возможности экспорта российской муки купируются активной политикой стран-конкурентов. К примеру, до 1992 г. Казахстан ввозил до 1/3 потребляемой муки из России, однако за счет перестройки собственного зернового комплекса в настоящее время превратился в крупнейшего мирового экспортера муки, вытеснив Россию с традиционных среднеазиатских рынков сбыта. И Турция, и Казахстан проводят активную государственную поддержку экспорта муки. Казахстан в 2009 г. совместно с Китаем построил железнодорожную линию с выходом к Индийскому океану, а в 2014 г. совместно с Туркменией и Ираном – железнодорожную линию до Ирана, открыв себе в обход России прямой бесперевалочный путь в страны Среднего и Ближнего Востока, а также на север Африки. Турция проводит особую налоговую политику, обеспечивающую конкурентные ценовые преимущества собственных мукомолов на мировом рынке [Бедарев].

В связи с этим особенно важно как минимум сохранить косвенные меры поддержки российских экспортеров, которые использовались в 2018 г. – льготные тарифы на перевозку зерна и также компенсацию части затрат на транспортировку продукции АПК наземным, в том числе железнодорожным транспортом.

Другая проблема – технологическая зависимость нашего сельского хозяйства, в том числе и по экспортной продукции, от зарубежных поставок семенного материала, которая составляет около 70%, а по сахарной свекле – 90%, их ежегодно

расходуется до миллиарда долларов США<sup>17</sup>. Как правило, из-за рубежа поставляются семена гибридов F1, не подлежащие воспроизводству. В результате российские аграрии вынуждены ежегодно приобретать новые партии семян и комплекты необходимых для их использования средств механизации и химизации.

Таким образом, экспортные (как и в целом, производственные) возможности российского АПК в значительной степени зависят от поведения наших партнеров, в том числе имеющего политическую мотивацию. Если эмбарго на поставку продовольствия в Россию выглядело бы крайне негуманным актом в глазах мировой общественности, то запрет на поставку семян вполне вписывается в общую логику антироссийских санкций и может существенно повлиять на аграрное производство и его экспортную составляющую.

### **Общие выводы**

Анализ содержания и структуры Государственной программы развития сельского хозяйства выявил недостаточную связь ее целей с приоритетами социально-экономического развития страны, сформулированными в документах стратегического планирования; низкую релевантность отдельных целевых индикаторов и недостаточную обоснованность их плановых значений, формальный подход к анализу рисков реализации мероприятий Госпрограммы и отсутствие алгоритмов их раннего выявления, предупреждения и нейтрализации.

Опыт экспертной деятельности автора по заказам Минэкономразвития России свидетельствует о том, что эти недостатки характерны для большинства государственных программ Российской Федерации и имеют системную основу: отсутствие стабильности и предсказуемости законодательного, нормативно-правового и методического обеспечения разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. Эмпирическим путем выявляется, что пересмотр «правил игр» осуществляется примерно каждые два года – притом, что горизонт планирования государственных программ охватывает не менее восьми лет. Получается, что государственные программы разрабатываются

---

<sup>17</sup> Ткачев рассказал об «ахиллесовой пяте» сельского хозяйства России // URL: [https://www.gazeta.ru/business/news/2016/03/06/n\\_8336033.shtml](https://www.gazeta.ru/business/news/2016/03/06/n_8336033.shtml) (дата обращения: 07.03.2019).

и финансируются по одним правилам, а оцениваются – по другим, вновь принятым.

Первые редакции действующих государственных программ (2012 г.) разрабатывались в отсутствие законодательного оформления системы стратегического планирования в Российской Федерации, принципы которого были сформулированы лишь с принятием федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании...». В связи с принятием постановления Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности...» несколько программ (в том числе анализируемая Госпрограмма развития сельского хозяйства) в пилотном режиме были переведены на механизмы проектного управления, для них были утверждены отдельные (специфические) правила разработки, реализации и оценки эффективности. Очевидно, что на проектные принципы управления и оценки должны быть переведены все государственные программы Российской Федерации, однако перспективы такого перехода (включая конкретные сроки) неясны.

Принятие Указа Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» потребовало внесения новых изменений в содержание государственных программ. В частности, была поставлена задача интеграции в государственные программы Российской Федерации национальных и приоритетных проектов (программ)<sup>18</sup>. Позднее эта задача трансформировалась в задачу интеграции в государственные программы федеральных проектов как составной части утвержденных национальных проектов. При этом вне пределов нормативно-правового регулирования остаются, например, вопросы межведомственного взаимодействия при разработке и реализации межпрограммных проектов.

В условиях такой правовой и организационной неопределенности ответственные исполнители государственных программ подходят к их разработке формально, работа «по результатам» подменяется исполнением рутинных ведомственных функций и планированием «от достигнутого», оценка эффективности

---

<sup>18</sup> Пункт 5 резолюции Д. Медведева от 22 мая 2018 г. № ДМ-П13–2858 «Об обеспечении реализации Указа Президента России «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

реализации госпрограмм проводится формально (в буквальном смысле – максимально формализована в ущерб содержательным моментам) и не влечет за собой никаких практических последствий. К примеру, цель обеспечения физической и экономической доступности продовольствия будет считаться достигнутой, если будет достигнут запланированный темп роста валовой продукции сельского хозяйства!

Основными условиями повышения эффективности инструмента государственных программ являются стабилизация нормативно-правовой базы, повышение персональной ответственности разработчиков за постановку реальных и амбициозных целей, обоснование релевантных оценочных индикаторов, создание «встроенных» механизмов оценки и предотвращения рисков, а также устранения последствий их реализации.

## Литература

*Аганбегян А.Г., Порфирьев Б.Н.* Замещение импорта продовольствия и развитие зеленой агроэкономики как стратегические ответы на антироссийские секторальные санкции // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2015. № 2.

*Анохина М.Е.* Исследование процессов экономического роста АПК // Экономика сельского хозяйства России. 2017. № 1. С. 47–48.

*Белова Т.Н.* Искусство аграрной политики: протекционизм или свободная торговля? // ЭКО. 2017. № 5. С. 61–75.

*Гумеров Р.Р.* Российский зерновой экспорт: не повторять ошибок прошлого // ЭКО. 2017. № 1. С. 5–19.

*Гумеров Р.Р., Гусева Н.В.* Проблемы оценки эффективности государственного регулирования и бюджетной поддержки российской экономики // Российский экономический журнал. 2018а. № 1.

*Гумеров Р.Р., Гусева Н.В.* Об эффектах и парадоксах импортозамещения в контексте национальной продовольственной безопасности // ЭКО. 2018б. № 2. С. 90–102.

*Крылатых Э.Н., Белова Т.Н.* Экспорт российского зерна в контексте формирования региональной экономической политики // Экономика региона. 2018. Т. 14. № 3.

*Прокопьев М.* Методические вопросы формирования концепции и оценки продовольственной безопасности // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 8. С. 20–31.

*Решетникова Е.Г.* Совершенствование институциональной составляющей обеспечения продовольственной безопасности // Аграрный научный журнал. 2018. № 4. С. 82–87.

*Селиверстова Н.И.* Оценка государственных программ РФ как компонента государственного стратегического управления // ARS ADMINISTRANDI. 2014. № 4.

Мониторинг экономической ситуации в России тенденции и вызовы социально-экономического развития № 21(82) Декабрь 2018 г. URL: <https://www.ganepa.ru/images/News/2018-12/07-12-2018-monitoring.pdf> (дата обращения: 07.03.2019).

*Бедарев А. Ф.* Экспорт муки как способ повышения эффективности зернопереработки. Выступление на XI съезде мукомольных и крупяных предприятий России // URL: <http://www.khlebpod.ru/140-news/rossijskij-soyuz-mukomolnykh-i-krupyanykh-predpriyatij/1473-eksport-muki-kak-sposob-povysheniya-effektivnosti-zernopererabotki> (дата обращения: 07.03.2019).

Статья поступила 11.03.2019.

**Для цитирования:** *Гумеров Р.Р.* Государственная программа развития сельского хозяйства: амбиции и реалии// ЭКО. 2019. № 4. С. 8-25

## Summary

**Gumerov, R.R.,** *Candidate of Sciences (Economics), Institute of Macroeconomic Studies, Moscow*

### **State Program for the Development of Agriculture: Ambitions and Realities**

**Abstract.** The article discusses the features of the new edition of the State Program for the Development of Agriculture and Regulation of Agricultural Products, Raw Materials and Food Markets, developed in a pilot format based on project management principles. The shortcomings of the current state program in terms of the target block, structure and risk assessment of its implementation are analyzed. The author argues that the system deficiencies of the state program, as well as the whole instrument of state programs of the Russian Federation, are due to frequent revisions of the regulatory framework for the development, implementation and evaluation of the effectiveness of state programs of the Russian Federation.

**Keywords:** *state program of the Russian Federation; project management methods; pilot program; target indicators*

## References

Aganbegyan, A.G., Porfir'yev, B.N. (2015). Substitution of food imports and the development of a green agricultural economy as strategic responses to anti-Russian sectoral sanctions. *Ekonomika sel'skokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatij. Economy of agricultural and processing enterprises. No. 2.* (In Russ.)

Anokhina, M.Ye. (2017). Study of the processes of economic growth of the agro-industrial complex. *Ekonomika sel'skogo khozyaystva Rossii. No. 1.* Pp. 47-48. (In Russ.).

Belova, T.N. (2017). The Art of Agrarian Policy: Protectionism or Free Trade? *ECO. No. 5.* Pp. 61-75. (In Russ.).

Gumerov, R.R. (2017). Russian grain exports: do not repeat the mistakes of the past. *ECO. No.1.* Pp. 5-19. (In Russ.).

Gumerov, R.R., Guseva, N.V. (2018). Problems of evaluating the effectiveness of government regulation and budget support for the Russian economy. *Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal. No. 1.* (In Russ.).

Gumerov, R.R., Guseva, N.V. (2018). On the effects and paradoxes of import substitution in the context of national food security. *ECO*. No. 2. Pp. 90-102. (In Russ.).

Krylatykh, E.N., Belova, T.N. (2018). Russian grain exports in the context of regional economic policy. *Ekonomika regiona. Economy of Region*. T. 14. No. 3. (In Russ.).

Prokop'yev, M. (2017). Methodological issues of the formation of the concept and assessment of food security. *Problemy teorii i praktiki upravleniya. Theoretical and Practical Aspects of Management*. No. 8. Pp. 20-31. (In Russ.).

Reshetnikova, Ye.G. (2018). Improving the institutional component of food security. *Agrarnyy nauchnyy zhurnal. The Agrarian Scientific Journal*. No. 4. Pp. 82-87. (In Russ.).

Seliverstova, N. I. (2014). Evaluation of state programs of the Russian Federation as a component of state strategic management. *ARS ADMINISTRANDI*. No.4. (In Russ.).

Bedarev, A.F. Экспорт мукі как способ povysheniya effektivnosti zernopererabotki. Available at: <http://www.khlebpod.ru/140-news/rossijskij-soyuz-mukomolnykh-i-krupyanykh-predpriyatij/1473-eksport-muki-kak-sposob-povysheniya-effektivnosti-zernopererabotki> (accessed 07.3.2019). (In Russ.).

Monitoring ekonomicheskoy situatsii v Rossii tendentsii i vyzovy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya No. 21(82) Dekabr' 2018 g. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/News/2018-12/07-12-2018-monitoring.pdf> (accessed 07.03.2019). (In Russ.).

**For citation:** Gumerov, R.R. (2019). State Program for the Development of Agriculture: Ambitions and Realities. *ECO*. No. 4. Pp. 8-25. (In Russ.).

# Основные тенденции эволюции сельского расселения России в XX – начале XXI вв.<sup>1</sup>

**А.И. АЛЕКСЕЕВ**, доктор географических наук, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. E-mail: alival@mail.ru

**С.Г. САФРОНОВ**, кандидат географических наук, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. E-mail: saffff@mail.ru

**М.С. САВОСКУЛ**, доктор географических наук, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. E-mail: savoskul@yandex.ru

**Г.Ю. КУЗНЕЦОВА**, кандидат географических наук, Всероссийская академия внешней торговли, Москва. E-mail: galakuzn@yandex.ru

**Аннотация.** Рассмотрена динамика сельского расселения СССР и России с 1926 по 2010 гг. Определены факторы его эволюции в советский период: урбанизация и политика советской власти (коллективизация, укрупнение колхозов и др.). В постсоветский период главные факторы – де-аграризация, снижение роли производственных и рост доли «чисто селитебных» функций населенных пунктов, старение населения, рост рекреационных функций. Вопреки устоявшемуся мнению, политика «сселения неперспективных деревень» не оказала существенного влияния на темпы сокращения числа поселений и на рост оттока жителей из села.

Традиционная («советская») типология сельских населенных пунктов была основана на их месте в системе колхозного производства. Но сейчас система расселения и территориальная организация хозяйства, которые раньше почти совпадали, рассогласованы. Поэтому для типологии требуются совсем другие индикаторы: наличие или отсутствие постоянного населения, его соотношение с временным населением, наличие трудоспособного населения и рабочих мест.

**Ключевые слова:** сельская местность; типы населенных пунктов; развитие сельского расселения

## Введение

Основы географического изучения сельского расселения СССР и России были заложены профессором МГУ С.А. Ковалевым в 1950–1960-е гг. [Ковалев, 1960; Ковалев, 1963]. Главным предметом его исследований было **сельское расселение – совокупность сельских населенных пунктов на определенной территории**. Были исследованы и его первоэлементы – **сельские населенные пункты** (СНП), для которых он разработал классификацию. Впоследствии исследование сельского расселения СССР приобрели большой размах (обзор см.: [Ковалев, 1989]).

<sup>1</sup> Статья написана при поддержке РФФИ, проект 18–05–00394 А.

Но в постсоветский период интенсивность этих изысканий (как и вообще всех географических исследований) снизилась. Лишь к 2010-м гг. научный интерес к этой тематике вновь оживился [География населения..., 2013]. Кроме того, появились работы, более широко рассматривающие проблемы сельской местности [Нефедова, 2003; Нефедова, 2013, и др.].

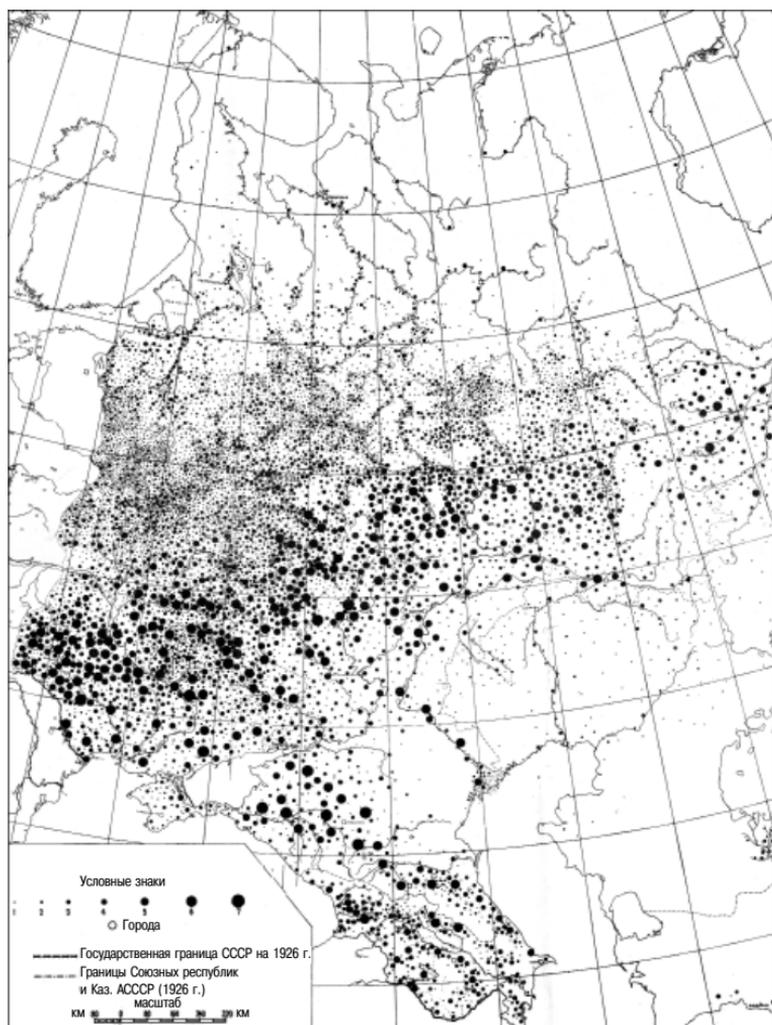
В данной статье мы поставили задачу дать общую картину эволюции сельского расселения России в советский и постсоветский периоды, выявить факторы изменений и предложить новую типологию сельских населенных пунктов.

### **Советский период**

Благодаря работе С.А. Ковалева, составившего по материалам Всесоюзной переписи 1926 г. уникальную карту сельского расселения (рис. 1), мы можем представить себе состояние «доколхозной» деревни. На карту нанесены 2% населённых пунктов каждой группы людности (кроме мельчайших – менее 10 жителей), т.е. каждый 50-й населённый пункт (на карте это 7877 точек, что соответствует 394 тыс. СНП).

Это дает наглядное представление о многих закономерностях размещения сельских населенных пунктов:

- общее повышение средней людности селений с северо – северо-востока на юго – юго-запад, отмеченное ещё А.И. Воейковым в конце XIX в.;
- привязанность СНП в зонах тундры и северной тайги к речным долинам – особенно вдоль Печоры, Северной Двины, Сухоны и Вычегды, и даже вдоль Волхова;
- максимальную густоту поселений (и их самые малые размеры) на юге лесной зоны (от тогдашней западной границы СССР до территории современных Нижегородской и Кировской областей);
- густую сеть крупных СНП в лесостепной зоне, протянувшуюся от правобережной Украины до Чувашии и Татарии, с постепенным уменьшением густоты;
- резкое падение густоты поселений к востоку от Волги (на участке от Самары до Сталинграда);
- специфический рисунок расселения на Северном Кавказе: максимальная плотность СНП и сельского населения в предгорной зоне;
- отсутствие концентрации сельского населения и СНП вблизи крупных городов, кроме Москвы.

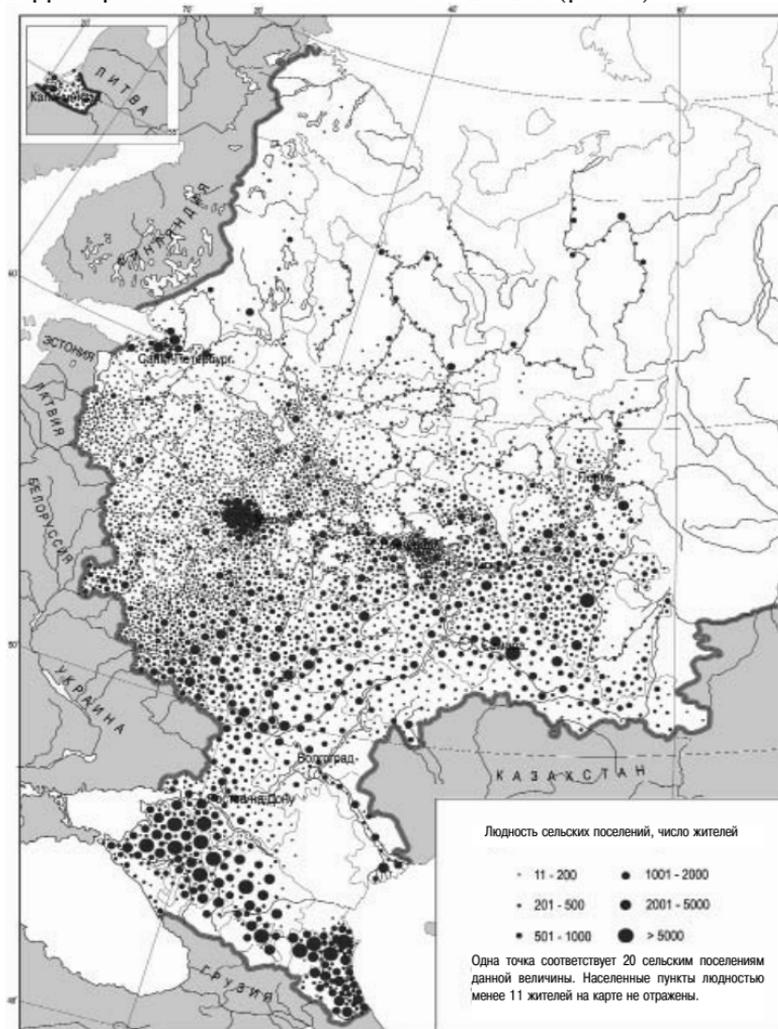


Точки разного размера соответствуют СНП различной плотности: 1 – от 10 до 100 жителей; 2 – от 100 до 200 жителей; 3 – от 200 до 500 жителей; 4 – от 500 до 1000 жителей; 5 – от 1000 до 2000 жителей; 6 – от 2000 до 5000 жителей; 7 – более 5000 жителей.  
**Источник:** [Ковалев, 1960].

*Рис. 1.* Сельское расселение европейской части СССР  
 (по данным Всесоюзной переписи населения 1926 г.)

К сожалению, подобная работа не была повторена в советский период. Но в 2006 г. в студенческой работе Е.А. Чернышёвой

(ныне – Краснослободцева) по инициативе доцента географического факультета МГУ М. А. Казьмина были проведены расчёты, позволившие составить аналогичную карту для европейской территории России по состоянию на 2002 г. (рис. 2).



**Источник:** [География населения..., 2013].

*Рис. 2.* Сельское расселение европейской части России по переписи 2002 г.

На карту Е. А. Чернышёвой нанесён каждый 20-й населённый пункт соответствующей людности, а на карту С. А. Ковалёва – каждый 50-й, так что можно было бы ожидать, что густота точек на созданной позднее карте будет большей. Однако всё вышло наоборот: густота 2% поселений в 1926 г. оказалась выше густоты 5% поселений в 2002 г. И это понятно: в 1926 г. карта отражала размещение 394 тыс. поселений, а в 2002 г. – всего лишь около 100 тыс. (правда, на меньшей территории, без Украины, Белоруссии, Закавказья, части Северного Казахстана).

Сравнение двух карт помогает сделать некоторые выводы об изменении сельского расселения за 76 лет – от «предколхозного» состояния до «постсоветского»:

- густота СНП уменьшилась в самых мелкоселенных районах Нечерноземья;

- увеличилась – в горах и на равнинах Северного Кавказа;

- снизились людность и густота СНП в полосе лесостепей и степей;

- произошла концентрация СНП вокруг Москвы, в меньшей степени – вокруг Санкт-Петербурга. Остальные города-миллионники на карте не проявились;

- река Волга в меньшей степени стала играть роль рубежа: различия между ее право- и левобережьем (на участке от Самары до Волгограда) стали менее заметными (возможно, вследствие большего оттока сельского населения из правобережья);

- выявилось сгущение СНП на территории Чувашии – видимо, как следствие более позднего прохождения демографического перехода и большего прироста населения (одно время Чувашию даже называли «филиалом Северного Кавказа в Поволжье»).

Главными факторами эволюции сельского расселения в советский период были: 1) общемировой процесс урбанизации и 2) политика советской власти: коллективизация, укрупнение колхозов и др.

**Урбанизация** во времена СССР была прямым следствием быстрой индустриализации и вела к оттоку сельского населения в уже существующие и новые города и поселки городского типа; кроме того, многие села преобразовывались в городские поселения.

В результате за 1926–1989 гг. сельское население РФ уменьшилось примерно вдвое – с 76 до 39 млн чел. При этом в Центральной России сокращение было почти втрое, в Смоленской области – более чем впятеро, в Тверской и Псковской – немногим

менее чем в пять раз, в то время как в Московской и в Ленинградской областях – лишь в полтора раза. На Северном Кавказе численность селян почти не изменилась (в русских районах немного уменьшилась, в республиках – возросла); в Сибири – уменьшилась примерно на треть, увеличилась почти во всех регионах Дальнего Востока. Таким образом, в целом по РСФСР увеличилась доля Северного Кавказа, восточных районов и столичных областей.

**Политика советской власти** вела к «выталкиванию» населения в города. В 1930-е гг. главными факторами, несомненно, были насильственная коллективизация, сопровождавшаяся высылкой «кулаков», и общее ухудшение условий жизни в деревне.

На судьбы сельских населенных пунктов непосредственно повлияли два процесса: укрупнение колхозов и сселение хуторов.

В досоветский период сельские поселения в пределах одной зоны практически не отличались друг от друга в производственном отношении: везде крестьяне имели одни и те же занятия, и различия между разными деревнями вызывались главным образом размещением «непроизводственных» объектов: церквей, школ, земских больниц, лавок и др. [Фомкина, 2017]. Такая же ситуация первое время была характерна и для советской доколхозной деревни, и в самые первые годы существования колхозов, когда они организовывались почти в каждой деревне. Ситуация стала меняться под влиянием укрупнения колхозов (с конца 1930-х до начала 1960-х гг. прошло несколько его волн).

**Последствия укрупнения колхозов.** В колхозах, объединявших несколько деревень, стали резко выделяться так называемые «центральные усадьбы» – их производственные центры. Здесь в первую очередь строились новые фермы, мастерские, склады, перерабатывающие предприятия. Кроме того, здесь же стали концентрироваться и учреждения социальной сферы: школы, фельдшерские пункты и участковые больницы (или врачебные амбулатории), клубы, библиотеки и дома культуры, магазины, отделения связи, позже – предприятия бытового обслуживания.

Во всех остальных сельских поселениях новое строительство было минимальным, и число рабочих мест, как правило, постепенно уменьшалось по мере сокращения населения и «укрупнения» сферы как производства, так и социального обслуживания (например, в результате перевода учащихся в школу при центральной усадьбе и пр.). Учреждения сферы услуг в таких

селах, как правило, существовали с тех времен, когда они были центрами небольших колхозов и по мере обветшания обычно просто ликвидировались.

Для каждого СНП основным фактором развития (и сохранения) стало положение в так называемой *«внутрихозяйственной системе расселения»*. В географии их впервые описал С. А. Ковалев [Ковалев, 1963], выделив по этому критерию следующие «типы СНП»:

- 1) уже упоминавшиеся «центральные усадьбы»;
- 2) поселки отделений и бригад (часто это центры бывших колхозов до их укрупнения) с «сокращенным» набором учреждений обслуживания: начальная или реже восьмилетняя школа, клуб, фельдшерский пункт, магазин «товаров повседневного спроса»<sup>2</sup>;
- 3) «прифермские поселки» с минимальным набором услуг: магазин, клуб, начальная школа
- 4) «жилые поселки», где живут колхозники, работающие в более крупных поселениях, без каких бы то ни было учреждений обслуживания. Таких СНП в 1950–1960-х гг. (когда разрабатывалась типология) было еще очень немного. Как правило, они располагались недалеко от более крупных сел, обеспечивавших рабочие места.

В 1970–1980-х гг. соотношение СНП разных типов постепенно менялось. Уменьшение численности сельского населения приводило к измельчению поселений и к закрытию в них ферм. Уже в 1970-х гг. руководители сельского хозяйства стали утверждать, что малые фермы «неперспективны» – мол, труд в них сложно механизировать, дороги туда плохие, да и подменную доярку, если основная заболит или запьет, найти невозможно, а отсюда – болезни коров и снижение удоев. Поэтому был взят курс на большие животноводческие комплексы на центральных усадьбах<sup>3</sup>. Все это приводило к сокращению рабочих мест в мелких поселениях, и «прифермские поселки» превращались в «жилые».

Параллельно шли процессы старения сельского населения: отток молодежи приводил к снижению рождаемости, и доля

---

<sup>2</sup> Конкретный набор учреждений обслуживания в данном случае соответствует условиям Нечерноземья. В южных районах набор услуг в преобладающих – крупных – СНП гораздо более разнообразный.

<sup>3</sup> Председатель Госстроя говорил, что даже фермы по 500 голов – недостаточно крупные, и надо строить по 1200, а еще лучше – по 2400 голов! Где будут пастись эти коровы – это его, конечно, не волновало...

старших возрастов постепенно увеличивалась. «Жилые поселки» стали превращаться в «поселки пенсионеров», которые ранее практически не встречались.

В конце 1980-х гг. зачастую производство и сфера услуг почти целиком были сосредоточены на центральных усадьбах, население которых если и не росло, то уменьшалось гораздо медленнее, чем в прочих СНП.

**Сселение хуторов** – процесс, практически не исследованный, хотя он и имел большое значение для изменения сельского расселения в тех регионах, где исторически было велико количество хуторов (это прежде всего территории «классического Нечерноземья»: Псковская, Новгородская, Смоленская, Тверская области). Образование хуторов крестьянами, выделившимися из общины, началось во времена Столыпинской реформы, но продолжалось и в первые годы советской власти (по крайней мере, до 1926–1927 гг.). После коллективизации эта форма расселения и землепользования пришла в противоречие с принципами организации работы колхозов, главным из которых был всеобщий контроль за трудовой деятельностью. И уже с начала 1930-х гг. «сверху» начинают требовать переселения хуторян в «колхозные поселки». Процесс, естественно, шел медленно, и 27 мая 1939 г. ЦК ВКП(б) и Совнарком СССР приняли специальное постановление «О сселении дворов колхозников, проживающих на бывших участках хуторского землепользования, в колхозные селения» [Трагедия..., 2006. С. 426–427]. Постановление предусматривало сселение к сентябрю 1940 г. 113 тыс. хуторских хозяйств в Смоленской области, 52 тыс. – в Калининской области и др.

Работа по сселению, сопровождавшаяся активной пропагандистской кампанией, приобрела большой размах. Данные о ее результатах противоречивы. Один из источников утверждает, что к 1941 г. в СССР фактически было сселено 282,1 тыс. крестьянских хозяйств<sup>4</sup>. В другом говорится о 159 тыс. хозяйств только в Смоленской области<sup>5</sup>. Как бы то ни было, очевидно, что эта кампания внесла заметный вклад в сокращение числа СНП да и сельского населения в целом.

---

<sup>4</sup>Аграрное развитие и сельское расселение в России в XX в. URL: <https://pandia.ru/text/77/193/34106.php> (дата обращения: 01.03.2019).

<sup>5</sup>URL: <http://nasledie.admin-smolensk.ru/istoricheskie-mesta/safonovskij-rajon/ocherk-istorii-safonovskogo-kraya/razvitie-kraya-v-1920-1930-h-godah/> (дата обращения: 03.03.2019).

«Селение неперспективных деревень» многие авторы относят к списку «преступлений советской власти», называя «второй коллективизацией», после которой произошло «окончательное раскрестьянивание» российского села. К сожалению, у значительной части общества сложилось мнение, что виноваты в этом ученые, и особенно – Т.И. Заславская<sup>6</sup>. Но если мы хотим понять, откуда идут идеи «селения», надо обратиться к событиям 1952 г.

Н. С. Хрущев, тремя годами раньше переведенный с Украины на пост первого секретаря Московского обкома ВКП(б), был поражен нищетой маленьких (по сравнению с Украиной) подмосковных деревень, отсутствием благоустройства, нехваткой школ, больниц и т.д. Решение казалось ему очевидным: надо укрупнять деревни. И в своей статье в «Правде» 4 марта 1952 г. он так и написал, что вскоре «вместо небольших деревень возникнут культурные, благоустроенные колхозные поселки со школами, банями, домами культуры, детскими яслями». Однако И.В. Сталину эта статья не понравилась, и уже через два дня, 6 марта, Хрущев опубликовал в той же газете признание своих ошибок. Но Сталину этого было недостаточно, и 2 апреля 1952 г. Политбюро ЦК ВКП(б) рассылает письмо «О задачах строительства в связи с укрупнением мелких колхозов», в котором говорится: «... некоторые партийные работники занялись подменой главной, а именно производственной задачи в сельском хозяйстве, задачей немедленного переустройства быта колхозников, что отвлекает основные силы колхозов от решения важнейших производственных задач»<sup>7</sup>.

Наконец, на XIX съезде ВКП(б) в октябре 1952 г. М.В. Маленков еще раз сказал об этом: «... отдельные наши руководящие работники, особенно в связи с укрупнением мелких колхозов, допускали неправильный, потребительский подход к вопросам

---

<sup>6</sup> Истоки этой клеветы – в серии статей журналиста Анатолия Салуцкого, опубликованных на рубеже 1980–1990-х гг. Главный их тезис: беды советского села связаны с планами сельского развития, в центре которых – идея уничтожения так называемой неперспективной деревни, якобы принадлежащая академику Заславской. Никакие опровержения в то время опубликовать было невозможно. Позже вздорность этих обвинений хорошо показал А. М. Никулин [Никулин, 2014], а сама Т.И. Заславская в своих воспоминаниях написала, что такое обвинение было придумано в Московском горкоме КПСС, где были очень очень недовольны ее общественной активностью и игнорированием указаний партийного начальства.

<sup>7</sup>Хрущев С. Н. Никита Хрущев. Реформатор. URL: <https://biography.wikireading.ru/52948> (дата обращения: 9.03.2019).

колхозного строительства. Они предлагали форсированно осуществить массовое сселение деревень в крупные колхозные поселки, рассматривая это как важнейшую задачу организационно-хозяйственного укрепления колхозов. Ошибка этих товарищей состоит в том, что они забыли о главных производственных задачах колхозов и выдвигали на первый план производные от них... задачи бытового устройства»<sup>8</sup>. Общий настрой противников Хрущева понятен: задача колхозов – производить сельхозпродукцию, а не заботиться о бытовых удобствах жителей.

Однако придя к власти после смерти Сталина, Хрущев не забыл о своей идее. В принятой в 1961 г. Программе КПСС говорилось: «Постепенно колхозные деревни и села преобразуются в укрупненные *населенные пункты городского типа (выделено нами – авт.)* с благоустроенными жилыми домами, коммунальным обслуживанием, бытовыми предприятиями, культурными и медицинскими учреждениями. В конечном счете по культурно-бытовым условиям жизни сельское население сравняется с городским».

Таким образом, «стирание различий между городом и деревней»<sup>9</sup> предполагалось путем ликвидации села как типа населенного пункта. Апофеозом этой кампании стала идея строительства «агрородов». Шума вокруг нее было столько, что в книге «Очерки по географии городов» авторы среди десяти типов городов мира выделяли «агророда, которые намечается создать в СССР в качестве местожительства земледельцев». Автор предисловия к русскому изданию российский географ В.В. Покшишевский вынужден был осторожно отметить, что авторы «явно преувеличивают тенденции создания агрородов в СССР» [Боже-Гарнье, Шабо, 1967]<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Маленков Г. Отчетный доклад XIX съезду партии о работе ЦК ВКП(б). М., 1952.

<sup>9</sup> Один из существовавших в те времена секторов Института экономики АН СССР носил оригинальное название: «Сектор проблем преодоления существенных различий между городом и деревней».

<sup>10</sup> Любопытно, что похожие доводы «за укрупнение» приводятся и полвека спустя. Ректор Челябинского университета пишет: «По нормативам в средней школе должно быть 500–800 учащихся, что соответствует населенному пункту с 7–10 тыс. жителей. Сейчас нет смысла вновь отстраивать заброшенные деревни. При российских расстояниях, особенно в восточной части страны, создать достойные условия для жизни в глубинке нельзя из-за дороговизны коммуникаций. В малых деревнях невозможно получить квалифицированную медицинскую помощь и приличное образование. Выход один – агророда» /Бледных В. В. Будущее – за агрородами. URL: <http://www.novsel.ru/articles/full.php?aid=258> (дата обращения: 04.03.2019).

На практике эта кампания вылилась в строительство «образцово-показательных» поселков, как правило, расположенных вблизи областных центров (там было проще строить и больше возможностей показать свои достижения республиканскому и союзному начальству). Лишь в некоторых регионах, включая Московскую область, кампания ознаменовалась строительством знаменитых хрущевских пятиэтажек почти в каждой центральной усадьбе колхоза. При этом никаких условий для ведения личного подсобного хозяйства там не предусматривалось – ведь в соответствии с Программой КПСС оно скоро «изживет себя экономически». Поскольку этого не произошло, пятиэтажки обрастали овощехранилищами и сараями для скота из подручного материала, портя вид и запах «агрородов».

Термин «неперспективный населенный пункт» появился в 1960-х гг. в связи с составлением схем планировки сельских районов. Занимавшиеся этим проектные институты должны были выбрать те поселения, в которых будет осуществляться строительство производственных объектов, жилья и «соцкультбыта». Естественно, это были прежде всего центральные усадьбы колхозов – они и были «перспективными». Остальные СНП именовались «неперспективными» и делились на две группы: 1) сохраняемые на переходный период; 2) сселяемые. По оценке проектных институтов Госгражданстроя, «из 704 тыс. существующих сельских населенных пунктов намечено для перспективного развития только около 110 тыс.»<sup>11</sup>.

Какой-либо увязки числа «сселяемых» семей и строительства для них жилья на центральной усадьбе не проводилось, но это никого не волновало – видимо, потому что никто не воспринимал подобные схемы и проекты всерьез. Действительно, конкретные решения о строительстве тех или иных объектов принимались, как правило, без какой-либо оглядки на схемы районных планировок, а исходя из потребностей и взглядов местного руководства. Другое дело, что объективные условия приводили к тому, что для колхозов было удобнее размещать новые постройки на центральных усадьбах или в других крупных СНП, а малые деревни быстро теряли население и старели, так что их «естественно» ожидало исчезновение.

---

<sup>11</sup> Переустройство сельских населенных мест. М., 1969.

Один из авторов данной статьи в 1976–1978 гг. принимал участие в изучении так называемых «внутрихозяйственных переселений из малых деревень в крупные поселки» (в то время такой показатель – число переселенных семей – был даже введен в годовые отчеты колхозов!).

Результаты обследования в Вологодской области были такими: из примерно 400 совхозов и колхозов реальное «сселение» проводилось лишь в нескольких. Полностью были сселены малые деревни лишь в одном пригородном колхозе, где центральная усадьба была застроена городскими пятиэтажками. В других хозяйствах, где молодежь активно переезжала в центральные усадьбы, их родители оставались в мелких деревнях. Туда к ним часто отправляли детей на лето, так как в центре, по мнению самих жителей, уже было слишком шумно и грязно, «как в городе». Таким образом, реального сокращения сети мелких деревень не происходило даже в самых «продвинутых» хозяйствах. Сами же деревенские жители (в значительной части – пенсионного возраста) вовсе не хотели переселяться. Таким образом, для нас стало очевидно, что сселение – вовсе не метод улучшения ситуации в сельской местности [Алексеев и др., 1980].

Примечательно, что в этот же период среди архитекторов было распространено мнение, что «районная планировка... уже дает свои плоды. За десять лет, с 1960 по 1970 гг., число сельских населенных мест в нашей стране уменьшилось с 704 до 469 тыс., а среднее количество жителей населенного пункта увеличилось со 152 до 225 человек. Это говорит об интенсивном процессе укрепления деревень и сел»<sup>12</sup>.

Но это были в основном «шутки статистики». Из 235 тыс. якобы исчезнувших деревень 110 тыс. приходилось на Эстонию (согласно материалам переписи 1959 г., в ней насчитывалось 117 тыс. поселений, а в 1970 г. – уже только 7 тыс.) Дело в том, что «из центра» постоянно упрекали эстонские власти, что они-де не исправляют «доставшееся от капитализма» хуторское расселение. А поскольку это по большому счету было и не нужно, эстонцы придумали хитрый ход: на основании «экспертных оценок» местных специалистов был сделан вывод, что в новых условиях (улучшения дорог, повышения уровня жизни и подвижности

---

<sup>12</sup>Светличный Б. Е. Город в современном мире. М., 1978.

населения и пр.) хутора де-факто уже являются не «самостоятельными населенными пунктами», а «составными частями нового крупного поселения». Таким образом, 110 тысяч хуторов были «административно присоединены» к крупным деревням, и поводы для придинок исчезли<sup>13</sup>.

В других районах СССР «статистические изменения» в сельском расселении были не столь радикальны, но все же сравнивать показатели 1959 и 1970 гг. надо очень осторожно, каждый раз уточняя принципы определения «отдельного населенного пункта». В 1959 г. это право было предоставлено местным органам, и, как правило, в число официально зарегистрированных населенных пунктов входили все виды «жилых точек»: будки обходчиков на железных дорогах, зимние стоянки животноводов, отдельно стоящие мельницы и пасеки, если при них были жилые дома, и т.д. В 1970 г. вся эта «мелочь», как правило, приписывалась к ближайшему крупному поселению.

Поэтому изменения в сельском расселении на макроуровне (например, по регионам – субъектам Федерации) лучше исследовать начиная с переписи 1970 г., тем более, что в последующем принципы учета поселений если и менялись, то незначительно.

**Как можно в итоге оценить результаты программы ликвидации неперспективных деревень?** В статье «неперспективные деревни» в Большой российской энциклопедии<sup>14</sup> говорится, что эта программа усилила миграцию из села в город. Тезис доказывается тем, что «в 1959–1979 гг. число селений в СССР сократилось на 54,3% (до 383,1 тыс.), в РСФСР – на 60,2% (до 177,1 тыс.). Наибольших масштабов переселение жителей «неперспективных деревень» достигло в Нечернозёмной зоне» – для анализа был взят период только до 1979 г., так как в следующем году Госстрой отменил деление СНП на «перспективные» и «неперспективные».

Подсчеты, конечно, впечатляют, но, во-первых, как уже было показано, сравнение результатов переписей 1959 г. и последующих годов некорректно. А во-вторых, и это самое главное, отток сельского населения в минимальной степени был обусловлен

<sup>13</sup> Итоги Всесоюзной переписи населения 1959 года. СССР (сводный том). М., 1962; Итоги всесоюзной переписи населения 1970 года. Т. 1. М., 1972.

<sup>14</sup> Большая российская энциклопедия. Т. 22. С. 470.

попаданием села в список «неперспективных». Большая часть жителей могла и не знать, что их село попало в этот список.

Вспомним известные с 1970-х гг. причины миграции сельского населения, которые были выявлены в значительной степени благодаря исследованиям новосибирской социологической школы под руководством Т.И. Заславской. Не претендуя на строгость и полноту, отметим лишь основные факторы: малый выбор мест приложения труда, плохие условия сельскохозяйственного труда, отсутствие благоустройства, минимальный набор услуг (или их полное отсутствие), отсутствие возможностей общения для молодежи.

Каким образом попадание деревни в список «неперспективных» могло сказаться на действии всех этих факторов? Конечно, существовал запрет на новое строительство в этих СНП. Но часто ли местные власти заглядывали в проекты районных планировок? Наши исследования многих районов Центральной России показывают, что реальное их развитие очень сильно отличалось от картины будущего, нарисованной проектировщиками. И часто ли возникало у местных властей желание что-то строить в отдаленных малых СНП? Другое дело, что для части сельского населения объявление их деревни «неперспективной» подрывало психологические корни привязанности к малой родине и могло действительно подтолкнуть к переезду.

Кроме того, не забудем и о том, что притяжение города действует и на жителей вполне благоустроенных сел. Повторим: **главный фактор миграции сельского населения в города – урбанизация**, через которую прошли все развитые страны. И во многих из них это воспринималось как «кризис деревни», «разрушение основ нации» и т.п.<sup>15</sup>

Таким образом, на наш взгляд, концепцию «неперспективных деревень» никак нельзя относить к главным факторам миграции сельского населения и исчезновения СНП.

## **Постсоветский период**

Главными факторами, влияющими на эволюцию сельского расселения в постсоветские годы, были: 1) де-аграризация

---

<sup>15</sup> Приведем название одной диссертации, защищенной в МГУ в 1952 г.: «Обезлюдение деревни во Франции в результате развития капитализма в сельском хозяйстве».

сельской местности – сокращение доли населения, занятого в сельском хозяйстве; 2) уменьшение роли производственных (экономических) функций СНП; 3) рост доли старших возрастов в сельском населении; 4) увеличение численности и доли временного («рекреационного») населения, усиление роли рекреационных функций почти во всех СНП; в пределе – появление СНП без постоянного населения, т.е. со 100% рекреационными функциями.

**Де-аграризация**, вызванная сокращением потребности в рабочей силе, ведет к тому, что население вынуждено становиться либо маятниковыми мигрантами и «отходниками», либо «самозанятыми», живущими за счет личного подсобного хозяйства и случайных заработков. На рисунке 3 показаны кардинальные изменения в «степени аграрности» сельских регионов России. В 1989 г. доля занятых в сельском хозяйстве выше 50% была почти в половине регионов России (в среднем по стране – 48%). В 2017 г. только Дагестан и Тамбовская область имеют более 1/3 аграриев среди всех занятых, а среднее значение этого показателя в России – 20%.

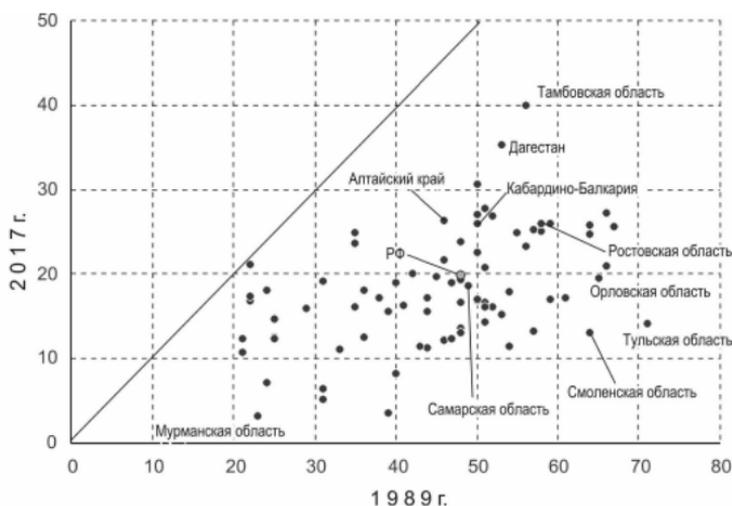


Рис. 3. Доля сельских жителей, работающих в сельском хозяйстве в 1989 г. (по данным Госкомстата РСФСР) и 2017 г. (по микроданным обследования населения по вопросам занятости)

На рисунке видно, что самые большие изменения произошли в областях Нечерноземья (правая нижняя часть графика), где доля аграрной занятости уменьшилась с 50–60% до 10–15%. В степной зоне сокращение не столь резкое – с 40–60% до 15–30%.

Ожидаемо минимальные значения демонстрирует Крайний Север (Коми, Карелия, Чукотка – менее 1%). В Московской области в 1989 г. было 39% аграриев, а в 2017 г. – только 3,5%. Здесь сыграло роль и резкое уменьшение сельскохозяйственных угодий, отходящих под жилую, дачную и другую рекреационную застройку (гольф-клубы, загородные рестораны, места для занятий разными видами спорта, эко-парки, детские зоопарки и пр.). В целом можно сказать, что занятость в сельском хозяйстве пришла в большее соответствие с природными условиями: самое заметное сокращение численности произошло в Нечерноземье, где в советский период не слишком эффективное сельское хозяйство поддерживалось государственными субсидиями, а на гораздо более плодородных почвах степной зоны – меньшее сокращение и большая занятость.

**Сокращение роли производственных функций СНП** ведет к появлению множества поселений без рабочих мест. Понятно, что больше всего таких поселений – в малоселенных районах, где число организаций в одном поселении невелико (часто одно-два), и их закрытие сразу превращает его в «жилой поселок». Обратная сторона этого процесса – **рост значимости «селитебных» функций.**

Общая тенденция – «отрыв» рабочих мест от сельских населенных пунктов. При этом места приложения труда не обязательно находятся в городах, множество их появляются буквально «в чистом поле». То есть, помимо возникновения «СНП без рабочих мест», возникают «рабочие места без СНП». Это прежде всего места услуг, связанные с автодорогами (заправки, кафе, магазины, гостиницы, мастерские всех видов, и пр.). Кроме того, это логистические центры (склады и пр.), небольшие предприятия по переработке сельскохозяйственного сырья, места отдыха и туристские базы. Таким образом, с одной стороны, рабочие места возникают на новых территориях, с другой – существующие населенные пункты остаются без мест приложения труда (старые предприятия в них закрываются, новых не появляется).

**Постарение сельского населения, рост доли старших возрастов** приводят к появлению СНП без населения в трудоспособном возрасте – «**поселков пенсионеров**». Понятно, что наибольшее их число также появляется в малокоселенных районах: из малых СНП миграционный отток (особенно молодежи, и вообще трудоспособных), как правило, гораздо больше, чем из крупных.

На **рекреационные функции СНП** в числе первых обратили внимание Г. Иоффе и Г. Фингеров [Иоффе, Фингеров, 1987], выявившие сезонные изменения возрастной структуры сельских поселений одного из периферийных районов Калининской области. Они отметили, что в постоянном («зимнем») населении была очень велика доля стариков, но летом половозрастная пирамида наличного населения выглядела «как в Африке», благодаря присутствию большого количества детей и подростков – потомков местных жителей, приезжающих на каникулы. Фактически летняя половозрастная пирамида показывала, каким могло бы быть население СНП без миграционного оттока.

Для большей территории и более глубоко рекреация в сельской местности изучена коллективом авторов из Института географии РАН и МГУ [Между домом..., 2016].

**«Населенные пункты без населения» – оксюморон или реальность?** Этот термин встречался в материалах переписей населения и ранее, но за последние два десятилетия произошел резкий рост их числа. В советский период, если из деревни уезжали все жители, ее довольно быстро «списывали». Сегодня, когда законодательно закреплено право частной собственности не только на жилища, но и на приусадебную землю, «ликвидировать» («снять с учета») такие поселения гораздо сложнее. Кроме того, владельцы собственности и их наследники нередко возвращаются в свои дома или на летний сезон, или, выйдя на пенсию, на постоянное проживание. Но самое главное – пока СНП числится на учете, земли под ним (и вокруг него – бывшие приусадебные участки) относятся к категории «земель населенных пунктов», и ими распоряжается местная администрация. Если же СНП «снять с учета», земля уходит из рук местных властей. Поэтому никто не спешит официально ликвидировать такие поселения.

Географами Тверского университета в 2018 г. было проведено исследование нежилых поселений [Румянцев и др., 2018]. С помощью программ Google Earth Pro и Яндекс.Карты был проведен дистанционный анализ более 2000 пунктов «без населения» Тверской области, что позволило выделить несколько вариантов их существования.

Первый тип – сезонно-обитаемые (примерно каждый пятый «СНП без населения»). На снимках они неотличимы от постоянно обитаемых деревень: хорошо просматриваются дома, постройки вокруг, заборы и др.; видны обрабатываемые земельные участки – огороды и сады, дороги находятся в неплохом состоянии. Все это говорит о том, что данные пункты используются, по крайней мере, сезонно.

Второй тип – так называемые «оставленные». В отличие от предыдущих, данные поселения выглядят не столь хорошо сохранившимися: вокруг домов часто отсутствуют заборы и хозяйственные постройки, нельзя распознать обрабатываемые участки, дороги не столь легко различимы. Это дает основание предположить, что селения оставлены людьми и вряд ли используются сезонно как дачи. К этому типу принадлежат более трети всех населенных пунктов «без населения».

К третьему типу (18% всех пунктов «без населения») отнесены «исчезнувшие» пункты, такие, в которых не осталось построек или сохранилось небольшое их количество (1–2). При этом дороги, ведущие к таким пунктам, пока просматриваются на снимках.

Четвертый тип – «пустоши», где нет ни дорог, ни строений. На месте бывших деревень и хуторов здесь либо лес, либо поле. Современные поисковые интернет-ресурсы зачастую не находят населенные пункты этого типа. Для уточнения их местоположения приходилось пользоваться старыми топографическими картами. Пустошей среди СНП «без населения» Тверской областей – около трети.

Предлагаемые типы можно изобразить в схематическом виде (рис. 4). Они представляют собой своеобразные стадии деградации СНП «без населения».



**Источник:** [Румянцев и др., 2018].

Рис. 4. Типы СНП «без населения», выделенные дистанционным методом.

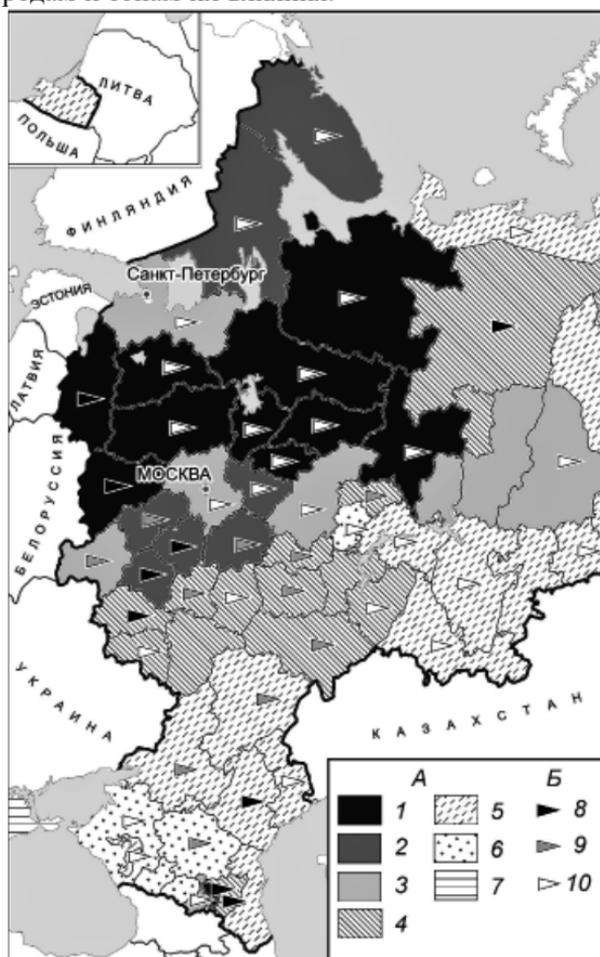
*География распространения* таких населенных пунктов во многом вписывается в зональные типы сельского расселения – максимальная их доля расположена в зоне мелкоселенного расселения, на протяжении десятилетий испытывавшей и интенсивный миграционный отток, и естественную убыль (рис. 5). Однако число таких поселений быстро растет, в том числе в регионах черноземной зоны со среднеселенным сельским расселением. Примечательно появление значительного числа таких СНП в некоторых республиках Северного Кавказа, где жители, перемещаясь в предгорную зону, продолжают поддерживать свои родовые поселки, куда на лето выезжают пенсионеры и дети.

Исходя из вышесказанного, **новая типология СНП** может использовать следующие признаки (рис. 6):

- наличие или отсутствие постоянного населения;
- соотношение постоянного и временного населения;
- наличие среди постоянных жителей трудоспособных;
- наличие рабочих мест.

При выделении региональных подтипов необходимо каждый раз иметь в виду историко-генетические обстоятельства формирования населенных пунктов. На их людность и компактность в прошлом оказывали влияние и естественно-географические факторы (мозаичность и обводненность ландшафтов, их продуктивность и др.), и институциональные условия (в частности, распространение крепостного права, близость к государственным границам). В настоящее время все большее и большее значение

на судьбы СНП оказывает их положение по отношению к крупным городам и зонам их влияния.



**Источник:** составлено на основе микроданных Всероссийской переписи населения 2010 г. URL: <http://vpmicrodata.gks.ru>, Сельские населенные пункты РСФСР в 1989 г. / По материалам Всесоюзной переписи населения 1989 г. М.: Госкомстат РСФСР, 1991.

**А** – Доля сельских населенных пунктов без населения в общей их численности, %: 1 – более 30; 2 – 21–30; 3 – 11–20; 4 – 6–10; 5 – 2–5; 6 – менее 2; 7 – нет данных.  
**Б** – Динамика числа сельских населенных пунктов без населения, 2010 к 1989 г., раз: 8 – 2,0–4,0; 9 – 4,1–6,0; 10 – более 6,0

Рис. 5. Сельские населенные пункты без населения в 2010 г.



Рис. 6. Подходы к современной типологии сельских населенных пунктов

## Выводы

Для сельского расселения России в течение всего XX века характерна зональность: густота и людность сельских населенных пунктов были тесно связаны с природными условиями территории. В XX в. произошло общее сокращение числа СНП (максимальное в мелкоселенных районах), сельское население стало концентрироваться в пригородных зонах.

Главными факторами сокращения численности сельского населения (и, соответственно – числа СНП) были процессы урбанизации и политика советской власти (коллективизация, укрупнение колхозов, сселение хуторов). Вопреки устоявшемуся мнению, политика «сселения неперспективных деревень» не оказала существенного влияния на темпы сокращения числа СНП и оттока населения из села.

В постсоветский период главное влияние на процессы эволюции сельского расселения оказали де-аграризация, общее сокращение числа рабочих мест и старение населения, что в итоге вызвало массовое появление «чисто жилых» СНП; а также увеличение численности и доли сезонного («рекреационного») населения.

Традиционная типология СНП была основана на их месте в системе колхозного производства. Система расселения (территориальной организации населения) и территориальной организации хозяйства, которые раньше почти совпадали, сейчас рассогласованы. Поэтому для типологии СНП требуются совсем другие индикаторы: наличие или отсутствие постоянного населения, его соотношение с временным населением, наличие трудоспособного населения и рабочих мест.

## Литература

*Алексеев А. И., Зубаревич Н. В., Регент Т. М.* Опыт изучения эффективности сселения жителей сельских населенных пунктов в Нечерноземной зоне РСФСР // Вестник Моск. ун-та. Сер. 5. География. 1980. № 1. С. 97–100.

*Боже-Гарнье Ж., Шабо Ж.* Очерки по географии городов. М., 1967.

География населения и социальная география// Вопросы географии. сб. 135. М., 2013. 552с.

*Иоффе Г. В., Фингеров Г. М.* Сельское хозяйство и рекреация: вопросы взаимоотношений // Территориальная организация хозяйства как фактор экономического развития. М.: Институт географии АН СССР, 1987. С. 122–138.

*Ковалев С. А.* Географическое изучение сельского расселения. (задачи, методика, основные материалы, специальные карты расселения). М.: Геогр. ф-т МГУ, 1960. 340 с.

*Ковалев С. А.* Сельское расселение (географическое исследование). М.: Изд-во Моск. ун-та, 1963. 371 с.

*Ковалев С. А.* Географический анализ сельского расселения в СССР: некоторые итоги и перспективы//Современное село: пути развития. Вопросы географии, сб. 132. 1989. С. 22–34.

Между домом и ... домом. Возвратная пространственная мобильность населения России/Под ред. Т. Г. Нефедовой, К. В. Аверкиевой, А. Г. Махровой. М.: Новый хронограф, 2016. 504 с.

*Нефедова Т.Г.* Сельская Россия на перепутье. Географические очерки. М.: Новое издательство, 2003. 405 с.

*Нефедова Т.Г.* Десять актуальных вопросов о сельской России. Ответы географа. М.: URSS, 2013. 456 с.

*Никулин А.М.* Аграрники, власть и село: от прошлого к настоящему. М., 2014.

*Румянцев И.Н., Смирнова А.А., Ткаченко А.А.* Сельские населенные пункты «без населения» как географический и статистический феномен// Вестник Моск. ун-та. Сер. 5. География. 2019. № 1.

Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Т. 6, кн. 2. М.: РОСПЭН, 2006.

*Фомкина А.А.* Трансформация сельских систем расселения в староосвоенном Нечерноземье (с конца XIX до начала XXI в.) // Вестник Моск. ун-та. Сер. 5. География. 2017. № 6.

Статья поступила: 11.03.2019.

**Для цитирования:** *Алексеев А.И., Сафронов С.Г., Савоскул М.С., Кузнецова Г.Ю.* Основные тенденции эволюции сельского расселения России в XX – начале XXI вв.// ЭКО. 2019. № 4. С. 26-49.

## Summary

*Alekseev, A. I., Doctor of Geographical Sciences;*

*Safronov, S. G., Candidate of Geographical Sciences;*

*Savoskul, M. S., Doctor of Geographical Sciences, Lomonosov Moscow State University,*

*Kuznetsova, G. Yu., Candidate of Geographical Sciences, Russian Foreign Trade Academy, Moscow.*

### **The Main Trends in the Evolution of Rural Settlement in Russia in the XX – early XXI Centuries**

**Abstract.** The paper reviews the dynamics of rural settlement of the USSR and Russia from 1926 to 2010. Among the factors of its evolution during the Soviet period are urbanization and the policy of the Soviet government (collectivization, consolidation of collective farms, etc.). In the post-Soviet period, the principal factors are de-agrarization, a decline in the role of production and an increase in the share of “purely residential” functions of human settlements, an aging population, and an increase in recreational functions. Contrary to the established opinion, the policy of “resettlement of unpromising villages” did not have a significant impact on the rate of reduction in the number of settlements and increased outflow of population from the village.

The traditional (“Soviet”) typology of rural settlements was based on their place in the system of collective farm production. But now the system of settlement and the territorial organization of the economy, which had almost coincided before, do not match. Therefore, the typology requires completely different indicators: the presence or absence of a resident population, its ratio to the temporary population, the presence of the working-age population and jobs.

**Keywords:** *Rural area; types of settlements; development of rural settlement*

## References

Alekseev, A.I., Zubarevich, N.V., Regent, T.M. (1980). Experience of studying the efficiency of the resettlement of residents of rural settlements in the Nonchernozem zone of the RSFSR. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Geografiya. Moscow University Bulletin. Series 5. Geography.* No. 1. Pp. 97–100 (In Russ.)

Beaujeu-Garnier, Jacqueline, Chabot, Georges. (1967). *Essays on the geography of cities.* Moscow. (In Russ.).

Population geography and social geography (2013). *Voprosy geografii. Problems of Geography.* No. 135. Moscow. 552p. (In Russ.).

Ioffe, G.V., Fingerov, G.M. (1987). Agriculture and recreation: relationship issues. In: *Territorialnaya organizatsiya hozyaystva kak faktor ekonomicheskogo razvitiya: Sbornik nauchnykh trudov / Institut geografii AN SSSR.* Moscow. Pp. 122–138. (In Russ.).

Kovalev, S.A. (1960). *Geographical study of rural settlement. (tasks, methods, basic materials, special settlement maps).* Moscow. 340 p. (In Russ.).

Kovalev, S.A. (1963). *Rural settlement: geographical research.* Moscow. 371 p. (In Russ.).

Kovalev, S.A. (1989). Geographical analysis of rural settlements in the USSR: some results and perspectives. In: *Sovremennoye selo: puti razvitiya. Voprosy geografii. Problems of Geography.* No. 132. Pp. 22–34. (In Russ.).

*Between the home and... home. Returnable spatial mobility of the population of Russia.* (2016). Ed. T.G. Nefedova, K.V. Averkieva, A.G. Mahrova Moscow. Novyyi hronograf Publ. 504 p. (In Russ.).

Nefedova, T.G. (2003). *Rural Russia at a crossroads.* Geographical essays. Moscow. Novoye izdatel'stvo. 405 p. (In Russ.).

Nefedova, T.G. (2013). *Ten topical questions about rural Russia. Answers geographer.* Moscow. URSS. 456p. (In Russ.).

Nikulin, A.M. (2014). *Agrarian, power and countryside.* Moscow. (In Russ.).

Rumyantsev, I.N., Smirnova, A.A., Tkachenko, A.A. (2019). Rural settlements "without population" as a geographical and statistical phenomenon. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Geografiya. Moscow University Bulletin. Series 5. Geography.* No.1. (In Russ.).

*The tragedy of the Soviet village. Collectivization and dispossession.* (2006). Vol.6. Book 2. Moscow. ROSPEN Publ. (In Russ.).

Fomkina, A.A. (2017). Transformation of Rural Settlement Systems in the Old-Developed Non-Black Earth Region (from the end of the 19th century to the beginning of the 21st century). *Vestnik Moskovskogo universiteta. Geografiya. Moscow University Bulletin. Series 5. Geography.* No. 5. (In Russ.).

**For citation:** Alekseev, A.I., Safronov, S.G., Savockul, M.S., Kuznetsova, G. Yu. (2019). The Main Trends in the Evolution of Rural Settlement in Russia in the XX – early XXI Centuries. *ECO.* No. 4. Pp. 26-49. (In Russ.).

# Сельская местность на удаленных подступах к Москве<sup>1</sup>

Т.Г. НЕФЁДОВА, доктор географических наук, Институт географии РАН, Москва. E-mail: trene12@igras.ru

**Аннотация.** В статье рассматривается влияние Московской агломерации на сельскую местность окружающих ее регионов Центрального федерального округа по разным параметрам, связанным с пространственными различиями в изменении численности населения, его занятости и мобильности, хозяйственной деятельности, землепользовании и вторичном (дачном) освоении территорий. Анализируются характер сельского расселения вокруг Московской агломерации и его изменение в связи с продолжающейся урбанизацией. Показана инвариантность пригородно-периферийной организации этой территории. Постсоветская трансформация сельского хозяйства в России привела не только к сжатию землепользования вокруг Московской агломерации, но и к «точечному» развитию на ней индустриального сельского хозяйства с малым числом занятых, нацеленного на снабжение Москвы и крупных городов. При этом мелкое частное хозяйство с истощением трудового потенциала, с одной стороны, и возможностями заработков вне сельского хозяйства, с другой, свертывается. Адаптацией местного населения к безработице в сельской местности стали трудовые возвратные миграции в Московскую агломерацию, которые пока удерживают население в деревнях. При этом летом окружающие Московскую область территории заполняют городские, в том числе московские, дачники, численность которых во многих районах превышает число сельских жителей. Сочетание точечной индустриальной сельской экономики с массовым развитием сезонной дачной рекреации на данном этапе является магистральным путем развития сельской местности на этой большой территории.

**Ключевые слова:** Московская агломерация; сельское расселение; сельское хозяйство; землепользование; пригороды; периферия; занятость; трудовые миграции; дачи

## Введение

Россия – страна с высокой степенью централизации государственной власти и повышенной концентрацией финансов, бизнеса и человеческого капитала в крупнейших городах. При редкой сети крупных центров в России это приводит к сильной поляризации социально-экономического пространства. Сами города оказывают заметное влияние на окружающую их территорию. Недаром

---

<sup>1</sup> Работа проводилась в рамках проекта Российского научного фонда № 19–17–00174 «Развитие районов старого освоения в условиях социально-экономической поляризации и сжатия освоенного пространства Европейской России».

проблемы пригородов и агломерационных зон больших городов, особенно в постсоветских странах, все больше привлекают внимание исследователей [Браде и др., 2013; Григоричев, 2013; Иоффе, Нефедова, 2001; Что мы..., 2017; Confronting Suburbanization, 2014]. В пригороды вкладываются инвестиции, есть рабочие места, они лучше транспортно и инфраструктурно обустроены, тесно связаны с городами, куда жители пригородов ездят работать. Поэтому ближайшие пригороды привлекают население, как правило, молодое и активное из глубинных районов, значительно сильнее, чем из самого города [Мкртчян, 2019]. Такая социально-экономическая поляризация пространства способствует пролонгированию процессов урбанизации в России в сочетании с пригородной субурбанизацией.

Крупнейшие центры оказывают влияние на гораздо большую территорию, чем ближайшие пригороды, формируя мегалополисы с очень сложной структурой [Махрова и др., 2016]. Их вряд ли можно рассматривать как некие стабильные расселенческие и социально-экономические образования, поскольку потоки и направления движения населения и товаров в них меняются в разные сезоны года, дни недели и даже часы [Трейвиш, 2018]. При этом характер воздействия крупного города на окружающую территорию может меняться в зависимости от его размера и удаленности от него. Как правило, крупные агломерации, вытягивая человеческие ресурсы из окружающих поселений, способствуют их экономической стагнации. Это стимулирует дальнейший отток населения, усиливая процессы периферизации территории даже на небольшом расстоянии от центра.

Проанализируем влияние Московской агломерации на сельскую местность окружающих ее регионов Центрального федерального округа по параметрам, связанным с расселением, хозяйственной деятельностью, занятостью и мобильностью населения, землепользованием и вторичным освоением территорий городскими дачниками. Рассматривались сельские районы Нечерноземья от Брянской, Смоленской и Тверской областей до Рязанской, Ивановской и Костромской, удаленные от Москвы на 150–600 км. Включение Брянской, Ивановской и Костромской областей, не граничащих непосредственно с Московской областью, объясняется не только их принадлежностью к ЦФО, но и тем, что они, несмотря на относительную удаленность от столицы, попадают тем не менее в зону ее сильного влияния.

Сама Московская агломерация для удобства пользования статистикой условно рассматривается в границах Москвы и Московской области, хотя и не совпадает с ней полностью [Махрова и др., 2016]. Таблица 1 показывает, насколько сельская местность регионов, окружающих Московскую область, ей проигрывает по всем параметрам, включая нетипичное для пригородов такого уровня сельское хозяйство. И это несмотря на наличие в этих регионах значительных площадей сельхозугодий, часть которых заброшена. Исключение составляет лишь Брянская область, где находится крупнейший в России производитель мяса – холдинг «Мираторг».

*Таблица 1. Некоторые показатели областей ЦФО в 2017 г. по отношению к соответствующим показателям Московской области, принятым за 1*

| Область      | Сельское население | Сельскохозяйственные угодья | Производство мяса | Производство молока | Продукция растениеводства |
|--------------|--------------------|-----------------------------|-------------------|---------------------|---------------------------|
| Брянская     | 0,3                | 1,1                         | 1,3               | 0,4                 | 0,6                       |
| Владимирская | 0,2                | 0,6                         | 0,2               | 0,6                 | 0,2                       |
| Ивановская   | 0,1                | 0,5                         | 0,1               | 0,2                 | 0,1                       |
| Калужская    | 0,2                | 0,8                         | 0,3               | 0,4                 | 0,3                       |
| Костромская  | 0,1                | 0,6                         | 0,1               | 0,2                 | 0,1                       |
| Орловская    | 0,2                | 1,2                         | 0,4               | 0,3                 | 0,8                       |
| Рязанская    | 0,2                | 1,5                         | 0,2               | 0,6                 | 0,6                       |
| Смоленская   | 0,2                | 1,2                         | 0,3               | 0,3                 | 0,2                       |
| Тверская     | 0,2                | 1,4                         | 0,6               | 0,3                 | 0,1                       |
| Тульская     | 0,3                | 1,2                         | 0,4               | 0,2                 | 0,7                       |
| Ярославская  | 0,2                | 0,7                         | 0,3               | 0,5                 | 0,2                       |

**Источник.** Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. Стат. сб. М.: Росстат. 2018.

Основными источниками информации послужили данные Росстата, Всероссийских переписей населения и сельскохозяйственной переписи 2016 г., а также муниципальная статистика и обследование автором многих из рассматриваемых областей [Потенциал., 2014].

### **Изменение расселения вокруг Московской агломерации**

Сельское расселение в Нечерноземье за пределами Московской области характеризуется сравнительно малой долей и редким размещением крупных населенных пунктов (более 1000 человек)

и повышенной долей малых деревень с населением менее 50 человек (рис. 1). Именно здесь, особенно к северу от Московской области, находится и наибольшее число исчезающих деревень (с менее чем 10 жителями и без постоянного населения). Велика их доля в Ярославской (67%), Костромской (66%), в Тверской (62%) областях, в Ивановской, Смоленской, Калужской – их более половины (51–58%).



**Источник:** [Всероссийская перепись населения, 2010].

*Рис. 1.* Доля населенных пунктов с населением менее 50 чел. в регионах, %

Мелкоселенность в этих регионах была задана спецификой освоения лесных территорий и мелкоконтурностью угодий [Алексеев, Сафронов, 2015]. В сочетании с характером освоения территории славянами вдоль рек с последующим использованием водоразделов это сформировало специфический каркас расселения. С течением времени население консолидировалось в более крупных населенных пунктах, малодворки исчезали, но общий рисунок сохранялся [Город., 2001. С. 279–282].

В XX веке на изменение сельского расселения повлияло множество других факторов, имеющих выраженные пространственные различия: соотношение естественного движения и миграций; рост городов и степень удаленности от них; инфраструктурная обустроенность территории; институциональные и административные изменения; трансформация и состояние сельской экономики. Особую роль сыграло расширение возвратной пространственной

мобильности граждан, которая сделала всю систему расселения в центре России непостоянной, пульсирующей.

Демографический переход в XX веке привел к изменению естественного прироста населения. Вместе с его миграциями в города, а также на восточные и северные территории страны, это привело к сильному снижению числа жителей в прежде перенаселенных центральных районах вокруг Московской области (рис. 2 и 3).

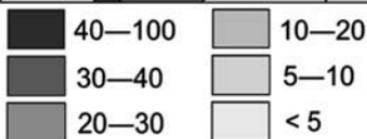


Рис. 2. Плотность сельского населения в европейской части России в 1897 г., чел./км<sup>2</sup>

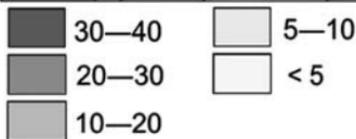


Рис. 3. Плотность сельского населения в европейской части России в 2017 г., чел./км<sup>2</sup>

Плотность сельского населения и его динамика во многом зависят от расстояния до города и его размера. Любой город (особенно центры муниципальных районов) с числом жителей свыше 50 тыс. служит центром предоставления услуг для сельской местности [Гуныко, Глезер, 2015]. Однако сильнее всего влияние на ее развитие оказывают большие города, особенно столицы регионов. Пригородно-периферийные различия для Центральной России служат ключевым параметром организации сельской местности [Июффе, Нефедова, 2001]. Вокруг Московской области эта закономерность проявляется особенно ярко (рис. 4). Здесь различие плотности сельского населения между пригородами региональных столиц и окраинами регионов даже в староосвоенной части достигает 5–10 раз. Муниципальные

районы, непосредственно примыкающие к столицам, продолжают притягивать сельское население, особенно молодое [Мкртчян, 2019]. И даже с учетом дальнейшего оттока части его в города население пригородов не уменьшается (рис. 5). Иное дело – муниципальные районы – соседи региональных столиц второго порядка – полупригороды, где возрастает доля мелких сельских населенных пунктов. Эти районы потеряли с 1990 г. 107 тыс. чел. Соседи третьего порядка – полупериферия – лишились уже 240 тыс. А периферийные районы, по существу, внутренняя периферия между большими городами, – 435 тыс. жителей.

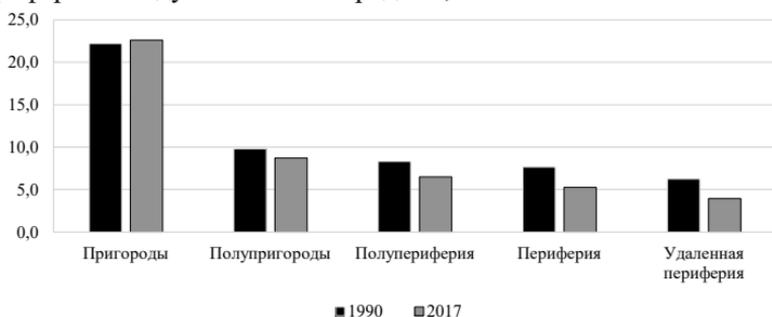


Рис. 4. Динамика плотности сельского населения от пригородов региональных центров к периферии в среднем в регионах, окружающих Московскую область, в 1990 и 2017 гг., чел./км<sup>2</sup>

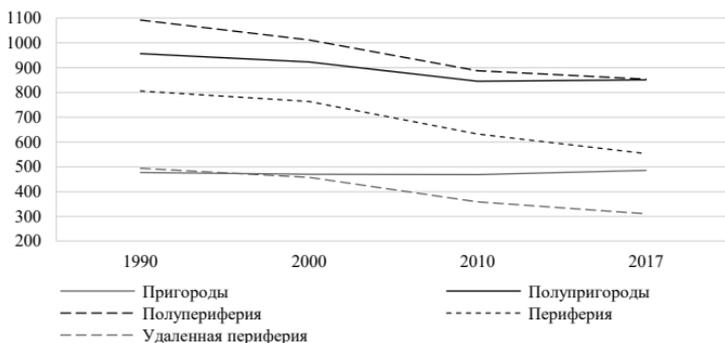


Рис. 5. Динамика численности сельского населения с 1990 по 2017 гг. от пригородов региональных центров к периферии в среднем внутри регионов, окружающих Московскую область, тыс. чел.

Таким образом, о положительной динамике населения и устойчивости сети расселения можно говорить только применительно к 5–10% рассматриваемой территории, в то время как обширные сельские пространства (свыше 400 тыс. км<sup>2</sup>) оказываются вне сферы влияния больших городов и продолжают катастрофически терять население.

Длительный отъезд наиболее молодой и активной части населения привел на этих территориях к демографическому перекосу в сторону старших возрастов и повышенной смертности, что способствует дальнейшим разрушительным процессам в системе расселения при повышенной естественной убыли и значительном преобладании женщин над мужчинами в пожилом возрасте.

Существенное влияние на миграционные процессы оказывает инфраструктурная необустроенность сельской местности. Проведенная в 2016 г. сельскохозяйственная перепись выявила, что в большинстве рассматриваемых регионов менее половины сельских домохозяйств подключены к сетям газо- и водоснабжения, тем более, к Интернету, что очень значимо для молодого поколения (табл. 2). При этом самыми запущенными остаются староосвоенные периферийные районы с мелкодисперсным расселением к северо-западу и северо-востоку от Московской области.

**Таблица 2. Инфраструктурная обустроенность сельских домохозяйств в некоторых регионах в окружении Московской области и расположенных на Юге России**

| Область            | Подключение к сетям, % от числа домохозяйств |               |                 |           |
|--------------------|--|---------------|-----------------|-----------|
|                    | газоснабжения                                | водоснабжения | мобильной связи | Интернета |
| Владимирская       | 32   | 31            | 66              | 7         |
| Калужская          | 34   | 29            | 64              | 8         |
| Костромская        | 16   | 38            | 63              | 18        |
| Рязанская          | 57   | 50            | 70              | 10        |
| Тверская           | 16   | 19            | 58              | 8         |
| Тульская           | 60   | 63            | 75              | 12        |
| Ярославская        | 17   | 19            | 67              | 7         |
| Для сравнения:     |  |               |                 |           |
| Белгородская       | 91   | 62            | 85              | 22        |
| Воронежская        | 61   | 38            | 73              | 16        |
| Краснодарский край | 66   | 74            | 80              | 24        |

**Источник:** Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 года. Т. 2. Предварительные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года по субъектам РФ. М.: ИИЦ «Статистика России». 2017. 1111 с.

В этих регионах от 30 до 40% сел не имеют связи с районным центром или автомагистралями по дорогам с твердым покрытием. Плотность автодорог уменьшается на европейской территории России с юга на север и от пригородов к периферии и тесно связана с особенностями расселения. В Центральном федеральном округе за пределами Московской области она составляет 200–300 км на 10 тыс. км<sup>2</sup>, при средней плотности в европейских странах более 1000 км. Даже вблизи Московской области большие территории оказываются за пределами пятикилометровой доступности от дорог с твердым покрытием.

В условиях столь сильной поляризации пространства в этих регионах институциональные изменения оказывают существенное влияние на развитие сельской местности. Несмотря на прекращение советской государственной поддержки сельхозпредприятий, социальная инфраструктура сел (школы, фельдшерско-акушерские пункты, дома культуры и библиотеки, почта) продолжала финансироваться государством. Однако необходимость обеспечивать определенный уровень услуг вошла в противоречие с эффективным использованием ресурсов [Стародубровская, 2014]. В результате объединения сельских поселений или включения их в городские округа многие социальные учреждения закрылись. При увеличившемся до 20–30 км расстоянии до новых центров поселений, недостаточной дорожной инфраструктуре, отсутствии общественного транспорта это привело к значительному ухудшению доступности социальных сфер, включая скорую помощь, и усилению оттока из небольших деревень, как семей с детьми, так и пожилых людей. Это также усилило поляризацию сельской местности. И хотя ее проблемам в последнее время уделяется внимание<sup>2</sup>, оптимальный путь для таких территорий так и не был найден.

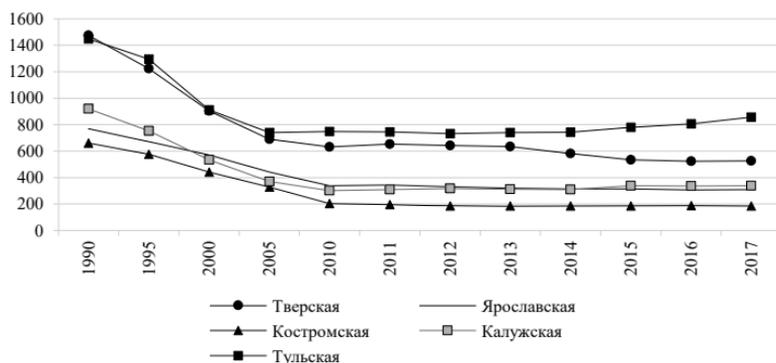
### **Новое лицо сельского хозяйства**

Рыночные условия по-разному отразились на сельхозпредприятиях и привели в одних случаях к закрытию слабых хозяйств, в советские годы сидевших на государственных дотациях, а в других – к модернизации дееспособных предприятий и по-

---

<sup>2</sup> Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года. Министерство сельского хозяйства РФ. М.: ФГБНУ Росинформаротех, 2015. 76 с.

явлению новых эффективных производителей. Общий подъем отрасли в 2000-х гг. после кризиса 1990-х гг. проходил на фоне «сдвига» сельскохозяйственного производства в южные районы, лучше обеспеченные природными и трудовыми ресурсами, поляризации производителей и всего сельского пространства страны [Нефедова, 2017]. Практически все регионы вокруг Московской агломерации пережили в постсоветские годы тяжелый кризис. Однако к югу от Московской области, особенно в зоне, переходной к лесостепи с более благоприятными для сельского хозяйства почвами, в 2000-х годах произошла стабилизация землепользования в результате частичного восстановления растениеводства. В других исследуемых областях этого не наблюдалось (рис. 6). Общие потери посевных площадей в этих районах составили 6,5 млн га. Тем не менее относительная близость к Москве с ее огромным рынком способствовала существенной трансформации сельского хозяйства в этих регионах и очаговому развитию в них животноводства на совершенно новой технологической основе благодаря агрохолдингам (рис. 7).



**Источник рис. 6 и 7:** Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. Стат. сб. М.: Росстат. 2001, 2018.

*Рис. 6.* Динамика посевных площадей в 1990–2017 гг. в некоторых регионах ЦФО, окружающих Московскую область, тыс. га

Концентрация производства в крупных сельскохозяйственных организациях характерна для большинства регионов России 2000-х гг. [Барсукова, 2016; Шагайда, Узун, 2019]. Расширение производства зерна на юге страны стимулировало развитие

свиноводства и птицеводства вблизи крупных городов. Это дало мощный импульс формированию агрохолдингов. В отличие от западных стран, где крупные холдинги в основном вырастают из объединения фермеров и работают с небольшими хозяйствами, в России они формировались «сверху» – от пищевых предприятий, финансовых, государственных структур<sup>3</sup>.

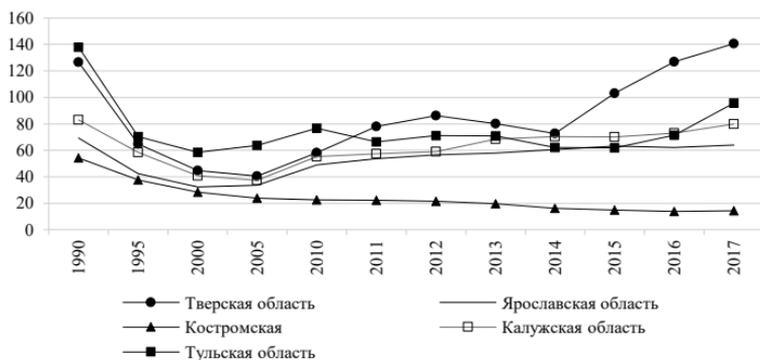


Рис. 7. Динамика производства скота и птицы на убой в 1990–2017 гг. в некоторых регионах ЦФО, окружающих Московскую область, тыс. т

В Московской области и вокруг нее появилось целое «ожерелье» крупных холдингов или подразделений столичных пищевых предприятий. Это способствовало частичному восстановлению производства мяса (рис. 7) и молока. При этом технологии сильно изменились. За исключением пастбищного выпаса скота в Брянской области, крупный рогатый скот молочного направления с обновленным поголовьем продуктивных пород обычно беспривязно содержится в закрытых помещениях. Свиноводческие и птицеводческие комплексы также превратились в индустриальные предприятия. Благодаря лучшему техническому оснащению произошло повышение их производительности, увеличилась продуктивность скота. При этом территориальное разделение труда в рамках единой вертикально интегрированной структуры

<sup>3</sup> По оценкам, агропромышленные холдинги в 2016 г. давали около половины сельхозпродукции (Шагайда, Узун, 2019) сельхозорганизаций, остальное производится на средних, малых и микропредприятиях, хотя статистика сельского хозяйства не отражает реальную картину распространения и роли агропромышленных компаний. Она оперирует показателями низовых звеньев – сельхозорганизаций – в разрезе регионов без привязки к компаниям, в то время как реальное функционирование осуществляется по вертикальным структурам, принадлежащим крупным собственникам.

агрохолдинга дает возможность выращивать корма в своих же подразделениях в южных регионах. Менее продуктивные земли в окружении Московской области они не спешат возвращать в оборот для выращивания кормов. В результате современные ландшафты этих регионов с зарастающими полями и отсутствием пасущегося скота производят обманчивое впечатление полного запустения. Хотя на самом деле все не так. Просто сельхозпроизводство стало индустриальным и сосредоточено в помещениях за высокими заборами. Привычное сельское хозяйство с распаханными полями можно увидеть лишь на южных окраинах Тульской, Рязанской областей в районах лесостепной зоны с благоприятными условиями для растениеводства.

Восстановление сельского хозяйства в новом облике происходит весьма неравномерно. Холдинги и другие модернизированные сельскохозяйственные предприятия располагают свои мощности ближе к городам, где есть трудовые ресурсы, транспортная сеть, рынки сбыта. Поэтому они успешно работают и в Московской области, и даже на территории Новой Москвы. Именно это позволяет Московской области при ее земельном дефиците оставаться самым мощным сельскохозяйственным производителем в Центральном нечерноземье (см. табл. 1).

Пригородно-периферийная организация не только расселения, но и экономики нечерноземной сельской местности, сложилась еще в советское время, когда при всех попытках выравнивания самыми успешными были именно пригородные колхозы и совхозы, и воспроизводится на новом витке в принципиально иных институциональных и экономических условиях. Это свидетельствует о неких инвариантах организации российского пространства, которые необходимо учитывать.

При повышенной роли крупных предприятий, и небольшой – малого аграрного бизнеса, хозяйства населения в рассматриваемых районах ограничиваются, в основном, производством овощей и картофеля для самообеспечения. Пониженная активность населения в частном сельском хозяйстве вокруг Московской агломерации особенно заметна по сравнению с соседними черноземными регионами и даже со среднероссийскими показателями (табл. 3).

В последние годы свертывание личных хозяйств продолжается, что, помимо общих для страны неблагоприятных институциональных условий, связано с отъездом молодежи, старением

населения и в целом с сильным истощением трудового потенциала в сельской местности Нечерноземья. Но есть и еще одна причина – у населения рядом с Москвой появились новые возможности заработка вне сельского хозяйства.

**Таблица 3. Роль сельскохозяйственных организаций (СО) и фермеров в производстве мяса, количество и динамика скота в хозяйствах населения (ХН) на 100 жителей старше 15 лет в 2016 г., 2017 г.**

| Область        | Доля в производстве скота и птицы на убой в 2017, % |         | КРС в ХН на 100 жителей | Свиньи в ХН на 100 жителей | Динамика КРС в ХН |
|----------------|---|---------|-------------------------|----------------------------|-------------------|
|                | СО  | Фермеры | 2016                    | 2016                       | 2016, % к 2005    |
| Владимирская   | 91  | 3       | 3                       | 1                          | 33                |
| Калужская      | 85  | 6       | 5                       | 4                          | 54                |
| Костромская    | 70  | 2       | 5                       | 3                          | 30                |
| Рязанская      | 81  | 1       | 7                       | 4                          | 43                |
| Тверская       | 96  | 1       | 8                       | 1                          | 42                |
| Тульская       | 84  | 1       | 6                       | 4                          | 52                |
| Ярославская    | 86  | 3       | 7                       | 2                          | 33                |
| Для сравнения: |   |         |                         |                            |                   |
| Воронежская    | 81  | 1       | 19                      | 6                          | 94                |
| Курская        | 94  | 6       | 15                      | 11                         | 49                |
| Тамбовская     | 92  | 7       | 16                      | 16                         | 46                |
| Россия в целом | 78  | 3       | 27                      | 11                         | 83                |

**Источник:** Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. Стат. сб. М.: Росстат. 2017, 2018.

## **Трудовые миграции как способ адаптации населения**

Помимо отъезда на постоянное жительство в города или пригороды, сельское население видит выход в расширении отхожих промыслов, особенно в условиях близости к московскому рынку труда. В 1990-х годах в связи с безработицей в сельской местности, малых и средних городах или резким снижением там оплаты труда, население исследуемых регионов устремилось на заработки в крупные города охранниками, строителями, плотниками, продавцами, прислужкой, водителями, медработниками и т.д. И если для Московской области и прилегающих к ней муниципальных районов характерна в основном маятниковая миграция, – ежедневная либо в режиме сутки при трех дома,

то на большей части исследуемой территории распространено отходничество в режиме неделя/две недели на работе и столько же дома, то есть фактически жизнь на два дома. Несмотря на усиливающееся внимание к трудовой возвратной мобильности российского населения [Великий, 2010; Между домом..., 2016; Плюснин и др., 2013; Флоринская и др., 2015], изучение современных отходников затруднено отсутствием их официального учёта статистическими службами.

В областях, окружающих Московскую агломерацию, межрегиональные трудовые миграции составляют от 7% до четверти сельского населения регионов в трудоспособном возрасте, а в муниципальных районах, смежных с Московской областью, – до половины. В регионах с повышенной долей отходников с трудом удается заполнять вакантные места в бюджетной сфере и в сельском хозяйстве [Между домом..., 2016. С. 162–173].

Большая часть отходников (свыше 90% из Тульской области, 75% из Тверской, 50% из относительно удаленной Костромской области) работают в Московской агломерации. Так, для почти 80 тыс. работников Тульской области (особенно из муниципальных районов, расположенных к северу от Тулы) Московская агломерация стала гораздо более мощным аттрактором, чем региональный центр. В ряд поселений Заокского, Алексинского районов с предприятий юга Московской области за работниками приходят специальные корпоративные автобусы.

По данным опросов населения по проблемам занятости в 2013–2014 гг., примыкающие к столичному региону области давали 32% всех отходников, работающих в Москве и Московской области. Все остальные регионы Нечерноземья – 12%. Еще 54% отходников приезжали из Поволжья и из регионов Юга России.

### **Дачники за пределами Московской области**

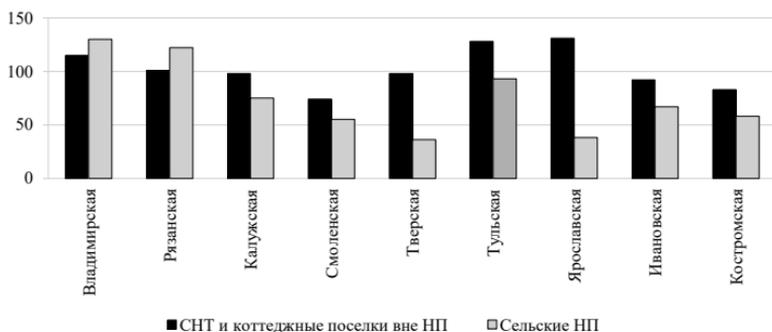
Несмотря на отъезд населения в города и возрождение отходничества, сельская местность окружающих Московскую агломерацию регионов пустеет только зимой. Летняя миграция жителей городов на дачи и жизнь между городом и деревней – явление для России типичное и довольно массовое. Специфика поздне- и постсоветских дач состоит в том, что их разнообразие удовлетворяет самые разные вкусы городских жителей и учиты-

вает их разный достаток. Поэтому понятие «дача» объединяет в России самые разные виды вторых домов горожан в сельской местности – от щитовых домиков в садоводческих обществах и старых деревянных изб в удаленных деревнях до шикарных каменных коттеджей в пригородах и курортных районах.

Хотя дачи вокруг Москвы и Петербурга были популярны и в XIX веке, массовая раздача земли под частные дачи, особенно коллективные сады и огороды, характерна для послевоенных лет и для середины 1970–1980-х гг. Во многом это было связано с обострением продовольственной проблемы в стране. В постсоветские годы теснота московских пригородов способствовала экспансии садоводческих товариществ за пределы Московской области. Москвичи либо получали участки в соседних регионах на удалении 150–250 км от столицы, либо перекупали их у местных жителей. Теснота садовых товариществ заставила горожан обратить внимание и на более удаленную сельскую местность, где в результате депопуляции было много пустующих домов. С начала 1980-х годов началась волна приобретения деревенских домов на расстоянии до 500–600 км от Москвы, не завершившаяся до сих пор. К ним добавились многочисленные «родовые гнезда» новых горожан, которые после смерти старшего поколения используются как дачи. И, наконец, новые финансовые возможности 1990-х годов способствовали появлению благоустроенных коттеджей в рекреационных районах вокруг столичной агломерации: на берегах Волги, Оки, у заповедников и т.п.

Изучение российских дач проводилось и в советское время [Веденин и др., 1976], но значительно активизировалось в 2000-х гг. [Аверкиева, Нефедова, 2016; Трейвиш, 2018 и др.]. Наиболее удобны для изучения садоводческие и дачные товарищества (СНТ и ДНТ), данные о которых регулярно публикуются, например, в сельскохозяйственных переписях. Концентрируясь вокруг Московской области, они формируют особый сельско-городской тип расселения, не отражаемый ни в статистике, ни на картах. В рассматриваемых регионах число дачных хозяйств горожан в садовых и дачных товариществах превышает число домохозяйств сельских жителей в 1,5–3 раза. А число участков в среднем дачном поселке, как

правило, больше, чем среднее число домохозяйств в сёлах и деревнях (рис. 8).



**Источник.** Рассчитано по материалам Росстата и данным А.А. Медведева, полученным при дешифрировании космических снимков [Между домом..., С. 364].

*Рис. 8.* Сравнение средней численности населения в летний сезон в дачных, садовых товариществах и коттеджных поселках вне населенных пунктов (НП) со средней численностью зарегистрированного населения в сельских населенных пунктах в регионах вокруг Московской области

Садовые товарищества, кроме формирования «невидимой» на картах сети сезонного расселения и общего оживления сельской местности, оказывают на нее заметное влияние. При них открываются магазины и другие предприятия сферы обслуживания. У местного сельского населения появляется работа, связанная с ремонтом дачных домов, уходом за ними, сбором грибов и ягод на продажу. Дачники покупают у жителей овощи, молоко, творог, что стимулируют сохранение личных подсобных хозяйств.

Исследования в Костромской, Тверской, Тульской областях выявили, что число горожан-дачников, купивших дома в небольших деревнях в летний сезон, может значительно превышать численность сельских жителей [Аверкиева, Нефедова, 2016; Между домом..., 2016; Потенциал..., 2014]. Фактически многие малые деревни продолжают существовать только благодаря дачникам. Последние таким образом выполняют очень важную функцию, сохраняя сложившуюся сеть расселения и освоенность территории. Опросы дачников свидетельствуют, что горожане также обеспечивают занятость части местного населения,

поддерживают налогами местные бюджеты и в целом создают новую социальную среду, способствующую задержанию части молодёжи в деревне.

Процесс покупки горожанами вторых домов для сезонного проживания продолжается, хотя опросы показывают, что к переезду в деревню на постоянное место жительства готово лишь незначительное число из них.

## **Заключение**

Москва, оставаясь абсолютным экономическим лидером страны, влияет на организацию жизни на значительном расстоянии за пределами Московской области. Притягивая финансы, инвестиции, население, Московская агломерация опустошает окружающие сельские территории. Несмотря на то, что наибольшие потери населения произошли там еще в советское время, сильный отрыв Московской агломерации по возможностям трудоустройства, величине доходов, социальной защиты, уровню жизни до сих пор стимулирует продолжение миграции. Отъезд молодого и наиболее активного населения из сельской местности подрывает ее трудовой потенциал. Конкурентами Московской агломерации, хотя и более слабыми, являются столицы окружающих областей и их ближайшие пригороды, которые также привлекают жителей глубинки. Это имеет не только демографические последствия, но и ведет к снижению конкурентоспособности периферийных районов, их экономической и управленческой зависимости, оторванности от глобальных процессов и арханизации. Пригородно-периферийная организация с сильными социально-экономическими контрастами и в советское время, и сейчас служит инвариантом развития сельской местности Нечерноземья, с которым нельзя не считаться. При сильной поляризации пространства черты периферии появляются даже на относительно небольшом удалении от центров.

Социально-экономические привилегии жизни в Московской агломерации и в столицах регионов не только пролонгируют урбанизацию, но и ограничивают дезурбанизацию ее жителей, в том числе пожилых, которые даже при желании жить в более спокойной и экологически чистой среде, в современных экономических условиях не могут себе этого позволить. Выходом для жителей Москвы и городов Московской области стало

приобретение второго сезонного жилья, концентрация которого велика не только в Московской области, но и в окружающих ее регионах. Это в определенной мере поддерживает сельскую экономику и стало спасением сельской местности от тотального опустынивания.

В постсоветский период усилилась экономическая поляризация не только по линии город-село, но и между разными сельскими районами. При общем для России отраслевом «сдвиге» сельского хозяйства, особенно растениеводства, в южные регионы, вокруг Москвы формируется новая «точечная» индустриальная сельская экономика в виде крупных предприятий и агрохолдингов, нацеленная на снабжение столичного рынка, которая сочетается с большими площадями заброшенных в этих регионах земель. Расширение иных видов использования земель в связи с увеличением числа дачников в окружающих Москву регионах несколько сглаживает экономические контрасты, стимулируя неформальную экономику в местах концентрации дач. Однако сильное истощение трудового потенциала и специфика институциональных условий не способствуют расширению здесь небольших частных сельских хозяйств.

Увеличение доли не занятого в месте проживания населения связано с закрытием многих сельхозпредприятий и переходом к точечному индустриальному сельскому хозяйству, требующему гораздо меньше рабочих рук. Вместе с пониженными по сравнению с Московской агломерацией заработными платами, особенно в сельском хозяйстве и бюджетных отраслях, это привело к всплеску возвратных трудовых миграций населения в Москву и Московскую область. Развитая транспортная сеть и гибкость расписания электричек и автобусов способствуют усилению трудовой мобильности граждан.

Если трудовые миграции и отходничество служат, в определенной мере, адаптационным механизмом для населения в условиях дефицита хороших рабочих мест, то волны дачной сезонной миграции со строительством новых или восстановлением старых деревенских домов формируют не только новую сеть расселения, но и новые свойства и функции соответствующих территорий. При этом социально-экономическая роль дачной рекреации в поддержке и развитии депопулирующих районов, в отличие от туризма, недооценивается федеральными

и региональными властями, хотя для ее расширения имеется достаточно заброшенных домов и сельскохозяйственных земель. «Оптимизация» социальной инфраструктуры в мелконаселенных регионах, примыкающих к Московской области, становится разрушительной не только для местной сельской жизни, но и снижает привлекательность территории для дачников. А сильная централизация бюджетной политики лишает местные власти возможностей более гибкой адаптации к изменению векторов социально-экономического развития сельской местности.

## Литература

*Аверкиева К. В., Нефедова Т. Г.* Дачная «колонизация» российской глубинки. Пример Костромской области // Мир России. 2016. № 1. С. 103–128.

*Алексеев А. И., Сафронов С. Г.* Изменение сельского расселения в России в конце XX – начале XXI века // Вестник Моск. ун-та. Сер. геогр. 2015. № 2. С. 66–76.

*Барсукова С. Ю.* Дилемма «фермеры – агрохолдинги» в контексте импортозамещения // Общественные науки и современность. 2016. № 5. С. 63–74.

*Браде И., Махрова А. Г., Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И.* Особенности субурбанизации в Московской агломерации в постсоветский период // Известия РАН. 2013. № 2. С. 19–29.

*Веденин Ю. А., Панчук С. И., Филиппович Л. С., Юдина Е. Г.* Формирование дачных поселков и садовых кооперативов на территории Московской агломерации // Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1976. № 3. С. 72–79.

*Великий П. П.* Неотходничество, или лишние люди современной деревни // Социологические исследования. № 9. 2010. С. 44–49.

Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен. Памяти Вениамина Петровича Семенова-Тян-Шанского/ Под ред. Т. Нефедовой, П. Поляна, А. Трейвиша. М.: О.Г.И., 2001. 558 с.

*Григоричев К. В.* В тени большого города: социальное пространство пригорода. Иркутск: Отгиск. 2013.

*Гуныко М. С., Глезер О. Б.* Малые районные центры и окружающие территории в Центральной России в 1970–2010 гг.: динамика и распределение населения // Известия РАН. Сер. геогр. 2015. № 1. С. 64–76.

*Иоффе Г. В., Нефедова Т. Г.* Центр и периферия в сельском хозяйстве Российских регионов // Проблемы прогнозирования. 2001. № 6. С. 100–110.

*Махрова А. Г., Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И.* Поляризация пространства Центрально-российского мегалополиса и мобильность населения // Вестник МГУ. Сер. геогр. 2016. № 5. С. 77–85.

Между домом и... домом. Возвратная пространственная мобильность населения России/ Под ред. Нефедовой Т. Г., Аверкиевой К. В., Махровой А. Г. М.: Новый Хронограф. 2016. 504 с. URL: <http://ekonom.igras.ru/data/bhah2016.pdf>

*Мкртчян Н. В.* Миграции в сельской местности России: территориальные различия // Население и экономика. 2019. № 1 (в печати).

*Нефедова Т.Г.* Двадцать пять лет постсоветскому сельскому хозяйству России: географические тенденции и противоречия // Известия РАН. Сер. геогр. 2017. № 5. С. 7–18.

*Плюснин Ю.М., Заусаева Я.Д., Жидкевич Н.Н., Позаненко А.А.* Отходники. М.: Новый хронограф, 2013. 374 с.

Потенциал Ближнего Севера: экономика, экология, сельские поселения. К 15-летию Угорского проекта/Под ред. Н.Е. Покровского, Т.Г. Нефедовой. М.: Логос. 2014. 495 с.

*Стародубровская И.В.* Социальная политика на периферийных территориях. Актуальные проблемы. Научные доклады РАНХиГС. № 3. М.: Издат. дом «Дело». 2014. 108 с.

*Трейвиш А.И.* «Дачеведение» как наука о втором доме на Западе и в России // Изв. РАН. Сер. геогр. 2014. № 4. С. 22–32.

*Трейвиш А.И.* Мобильность населения и территориальных структур общества: сравнения, связи, сочетания // Региональные исследования. № 2. 2018. С. 4–12.

*Флоринская Ю.Ф., Мкртчян Н.В., Малева Т.М., Кириллова М.К.* Миграция и рынок труда / Ин-т социального анализа и прогнозирования. РАНХиГС. М.: Издат. дом «Дело», 2015. 106 с.

Что мы знаем о современных российских пригородах? /Под ред. А.С. Бреславского. Улан-Уде: Из-во Бурятского научного центра СО РАН. 2017. 218 с.

*Шагайда Н.И., Узун В.Я.* Драйверы роста и структурных сдвигов в сельском хозяйстве России. Научные доклады РАНХиГС. № 4 (19). М.: Издат. дом «Дело». 2019. 96 с.

Confronting Suburbanization. Urban Decentralization in Postsocialist Central and Eastern Europe| Ed. K. Stanilov and L. Sykora. Oxford. Willey-Blackwell. 2014. 333 с.

Статья поступила 01.03.2019.

**Для цитирования:** *Нефедова Т.Г.* Сельская местность на удаленных подступах к Москве // ЭКО. 2019. № 4. С. 50-70.

## Summary

*Nefedova, T. G., Doctor of Geographical Sciences, Institute of Geography RAS, Moscow*

### **The Countryside in the Remote Outskirts of Moscow**

**Abstract.** The article deals with the impact of the Moscow agglomeration on the rural areas of the surrounding regions of the Central Federal district by various parameters related to spatial disparities in population change, economic activity, employment and mobility of the population, land use and secondary suburban development. The settlement patterns around the Moscow agglomeration and its change due to the ongoing urbanization are analyzed. The invariance of the suburban-peripheral organization of this territory is shown. The post-Soviet transformation of agriculture in Russia has led not only to shrinking land use around the Moscow agglomeration, but also to selective local developments of industrialized agriculture with a small number of employees, aimed at supplying Moscow and other large cities.

At the same time, small-scale private economy with the depletion of labor potential, on the one hand, and the possibility of earnings outside agriculture, on the other, collapses. One of the adaptation options of the local population to unemployment in rural areas was regular labor migration to the Moscow agglomeration, which still retains the population in villages. In summer, the regions around Moscow Oblast are filled with urban residents, whose number in many areas exceeds the number of the local rural residents. The combination of the local industrial rural economy with mass development of seasonal second home recreation at this stage is the main way of development of rural areas in that large territory.

**Key words:** *Moscow agglomeration; rural settlement; agriculture; land use; suburbs; periphery; employment; labor migration; cottages*

## References

- Averkiewa, K.V., Nefedova, T.G. (2016). *Dacha's colonization of the Russian hinterland. Example of Kostroma region. The Universe of Russia*. Vol. 25.No. 1, Pp. 103–128.(In Russ.).
- Alekseev, A.I., Safronov, S.G. (2015). The change of rural settlement in Russia at the end of XX-beginning of XXI century. *Vestnik of Moscow University*. Seriya. 5: Geografy. No. 2. Pp. 66–76. (In Russ.).
- Barsukova, S. Ju. (2016). The dilemma farmers–agroholdings under the import substitution. *Obschestvennyye Nauki i Sovremennost*. No. 5.Pp. 63–74. (In Russ.).
- Brade, I., Makhrova, A.G., Nefedova, T.G., Treivish A.I. (2013). The features of suburbanization in the Moscow agglomeration in the post-Soviet period. *Izvestija RAN. Serija Geografija*. No. 2. Pp. 19–29. (In Russ.).
- Vedenin, Yu.A., Panchuk, S.I., Fillipovich, L.C., Yudina, E.G. (1976). Formation of suburban settlements and garden cooperatives on the territory of the Moscow agglomeration. *Izvestija AN USSR. Serija Geografija*. No. 3. Pp. 72–79. (In Russ.).
- Velikii, P.P. (2010). Neotkhodnichestvo or extra people in modern village. *Sociological researches*. No.9. Pp.44–49. (In Russ.).
- A City and Village in European Russia: Hundred Years of Transformations*. (2001). Moscow: O.G.I. 558 p. (In Russ.).
- Grigorichev, K.V. (2013). *In the shadow of a big city: the social space of the suburbs*. Irkutsk. Print Publ. (In Russ.).
- Gunko, M.S., Glezer, O.B. (2015). Small regional centers and surrounding areas in Central Russia in 1970–2010: dynamics and distribution of population. *Izvestija RAN. Serija Geografija*. No. 1. Pp. 64–76. (In Russ.).
- Ioffe, G.V., Nefedova, T.G. (2001). Center and periphery in agriculture of the Russian regions. *Problems of forecasting*. No 6. Pp. 100–110. (In Russ.).
- Makhrova, A.G., Nefedova, T.G., & Treivish, A.I. (2016). Polarization of the Central Russian megalopolis space and population mobility. *Vestnik of Moscow University*. Seriya 5: Geografy.No. 5. Pp. 77–85. (In Russ.).
- Between Home and ... Home. The Return Spatial Mobility of Population in Russia*. (2016). Eds. Nefedova, T.G., Averkiewa, K.V., and Makhrova, A.G., Moscow: Novyi Khronograf. 504 p.Available at: <http://ekonom.igras.ru/data/bhah2016.pdf>. (In Russ.).
- Mkrtchan, N.V. (2019). Migration in rural areas of Russia: territorial differences. *Population and Economy*. No. 1. (in print) (In Russ.).

Nefedova, T.G. (2017). Twenty-five years of the post-Soviet agriculture in Russia: geographical trends and contradictions. *Izvestija RAN. Serija Geografija*. No.5. Pp. 7–18. (In Russ.).

Plyusnin, Yu.M., Zausaeva, Ya.D., Zhidkevich, N.N., Pozanenko, A.A. (2013). *Contemporary labor migrants*. Moscow: Novyi Khronograf Publ. 374 p. (In Russ.).

*Potential of the Near North: Economy, Ecology, Rural Settlements*. (2014). Eds. N.E. Pokrovsky, T.G. Nefedova, Moscow: Logos Publ. 495 p. (In Russ.).

Starodubrovskaya, I.V. (2014). *Social policy in the peripheral territories. Actual problem*. Nauchnye doklady of Russian Academy of national economy and public administration, No 3. Moscow. 108 p. (In Russ.).

Treivish, A.I. (2014). Dacha studies as the science on second homes in the West and in Russia. *Izvestija RAN. Serija Geografija*. No. 4. Pp. 22–32. (In Russ.).

Treivish, A.I.(2018). Mobility of the population and the territorial structures of the society: comparisons, relations, combinations. *Regional studies*. No 2. Pp. 4–12. (In Russ.).

Florinskaya, Yu.F., Mkrtychyan, N.V., Maleva, T.M., Kirillova, M.K. (2015). *Migration and Labor Market*. Scientific Report. Moscow: Delo Publ. 106 p. (In Russ.).

*What do We Know about Russian Suburbs*. (2017). Ulan-Ude: Buryat. Nauch. Tsentra, Sib. Otd., RAN. 218 p. (In Russ.).

Shagaida, N.I., Uzun, V. Ya.(2019). Drivers of growth and structural shifts in Russian agriculture. Scientific report. No. 4 (19). Moscow: Delo Publ. 96 p. (In Russ.).

*Confronting Suburbanization. Urban Decentralization in Postsocialist Central and Eastern Europe*.(2014). Ed.K. Stanilov and L. Sykora. Oxford. Willey-Blackwell. 333 p.

**For citation:** Nefedova, T.G. (2019). The Countryside in the Remote Outskirts of Moscow. *ECO*. No. 4. Pp. 50-70. (In Russ.).

# Сибирское село: от формального самоуправления к вынужденной самоорганизации<sup>1</sup>

**О.П. ФАДЕЕВА**, кандидат социологических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский государственный университет, Новосибирск. E-mail: fadeeva\_ol@mail.ru

**Аннотация.** В статье рассматривается эволюция системы сельского самоуправления в России в течение последних 15 лет. На смену наблюдаемому после принятия в 2003 г. соответствующего федерального закона активному институциональному оформлению местного самоуправления пришла тенденция ограничения полномочий и самостоятельности муниципалитетов – и в первую очередь на уровне администраций сельских поселений, наиболее приближенных к населению. Сокращение финансовых возможностей местных бюджетов стало главным фактором ограничения сельского развития. Произошло фактическое встраивание местного самоуправления в систему государственного управления в качестве низшего, наиболее зависимого и ограниченного в ресурсах уровня властной вертикали. Интервью с главами администраций сельских поселений в сибирских регионах, полученные в ходе проведенного автором полевого исследования, позволяют сформировать взгляд «снизу» на осуществляемые преобразования и понять реакцию сельских сообществ на изменения внешней институциональной среды. Показано, что ответом на вызовы реформы является развитие неформальных практик, через которые осуществляется самоорганизация населения, выполняющая функцию своеобразного компенсаторного механизма. В такой системе значительно возрастает роль глав сельских администраций в качестве вынужденных инициаторов и организаторов проектов, требующих соучастия и солидаризации жителей в решении общих для поселения задач.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; сельские поселения; самоорганизация; сельское развитие; локальные сообщества; регионы Сибири

## **Сельское самоуправление: де-юре и де-факто**

В 1990-е гг. становление российской государственности шло под знаменем развития принципов демократии и самоуправления. Важной вехой в становлении институтов местной власти и разделения компетенций органов государственного и муниципального уровней

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ (проект № 17–03–00464).

стал принятый в 2003 г. закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>, в соответствии с которым сельское самоуправление окончательно оформилось в виде двухуровневой конструкции. Верхний уровень представляли администрации муниципальных районов, нижний – администрации отдельных сельских поселений, объединявших под своим началом один или несколько населенных пунктов. Каждый уровень власти в соответствии с законом был наделен полномочиями, для финансирования которых определены налоговые и неналоговые источники. Для этих же целей была предусмотрена передача муниципалитетам управления частью государственного имущества. Для исполнения отдельных государственных полномочий закон обозначил порядок предоставления муниципальным образованиям субвенций из бюджетов вышестоящего уровня, а также определил механизм выравнивания бюджетной обеспеченности поселений.

Вместе с тем бодро стартовавшая реформа местного самоуправления к 2009 г. заметно сбавила обороты, а в дальнейшем наметился явный тренд на снижение самостоятельности муниципалитетов. Процесс создания новых муниципальных образований и наделения их полномочиями практически закончился – начался процесс «встраивания» местного самоуправления в вертикаль государственной власти [Маркварт, 2016]. Поправки к 131-ФЗ, внесенные в мае 2014 г., несмотря на отрицательную оценку со стороны большинства экспертов в области муниципального права, положили начало очередному этапу муниципальной реформы [Бялкина, 2014]. Главное его содержание – расширение полномочий субъектов РФ в регулировании вопросов организации местного самоуправления. В апреле 2017 г. были приняты очередные новации, облегчающие процедуру упразднения поселений и муниципальных районов и создания вместо них городских округов<sup>3</sup>. Входящие в городской округ поселения лишаются статуса муниципалитетов, на местах упраздняются самые близкие к людям органы исполнительной и представительной власти.

---

<sup>2</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>3</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 03.04.2017 № 62-ФЗ (последняя ред.) URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_214788/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214788/)

Полномочия о принятии решений об объединении поселений, в том числе сельских, входящих в состав муниципальных районов, с городским округом были переданы представительным органам (советам депутатов). Проведения специальных референдумов для местных жителей по этим вопросам не требовалось<sup>4</sup>. Фактически эти поправки легализовали уже сложившийся тренд: по данным Росстата, количество сельских поселений в РФ за последние 10 лет сократилось с 19861 до 17772 (на 10%)<sup>5</sup>. Но с точки зрения развития самоуправления и местной инициативы решение представляется неоднозначным. Перенос органов управления сельскими территориями в городские центры обострит конфликт в распределении ресурсов между «городом и селом» и чревато дальнейшей деградацией удаленных и не очень сельских населенных пунктов. К таким выводам подталкивают эксперты неутешительные результаты «оптимизации» сельской сети первичной медицинской помощи и учреждений образования. По мнению известного специалиста в области местного самоуправления Э. Маркварта, «пал “последний бастион” не только для упразднения поселений, но и перед тем, чтобы любую деревню можно было называть городом»<sup>6</sup>.

На сегодняшний день процессы искусственной урбанизации под флагом повышения эффективности муниципальной власти уже охватили Московскую область и другие регионы, вызвав волну социальных протестов<sup>7</sup>. Сельские жители, теряющие связь с властью на местах, не без оснований опасаются, что в качестве новых «горожан» они лишатся тех немногих услуг, которые предоставляли им местные администрации, поддерживая порядок и контролируя происходящее на территории поселений. Особую тревогу вызывают процессы передачи «наверх» функций управления муниципальным имуществом и, прежде всего, землей, что серьезно подрывает интересы сельского населения.

---

<sup>4</sup> Дума узаконила слияние города и деревни. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3253356> (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>5</sup> URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1244553308453](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453) (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>6</sup> Сильные города – ключевое условие для успешного развития государства. URL: <http://2035.media/2018/03/16/markvart-interview/> (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>7</sup> До Пермского края и Архангельской области дошло укрупнение. URL: [https://www.kommersant.ru/doc/3385053?utm\\_source=kommersant&utm\\_medium=strana&utm\\_campaign=four](https://www.kommersant.ru/doc/3385053?utm_source=kommersant&utm_medium=strana&utm_campaign=four) (дата обращения: 07.03.2019).

Процесс разрушения сельского самоуправления продолжается. Так, сегодня городские округа можно создавать на сельских территориях только там, где административный центр является городом, но Государственная дума уже прорабатывает вопрос о создании нового вида муниципальных образований – муниципальных округов, в которые можно будет объединить неограниченное число поселений, что окончательно обесценит идеи местного самоуправления<sup>8</sup>.

К настоящему моменту процесс целенаправленного «встраивания» местного самоуправления в унитарную вертикаль власти можно считать завершенным. Для этого даже не потребовалось конституционной реформы, на проведении которой в свое время настаивал председатель Конституционного суда РФ В.Д. Зорькин<sup>9</sup>. Де-юре местное самоуправление по-прежнему не входит в систему органов власти. Де-факто оно окончательно трансформировалось в третий («нижний» – по терминологии Зорькина) уровень государственной власти, а самостоятельность «в пределах своих полномочий», декларированная Ст. 12. Конституции РФ<sup>10</sup>, в условиях перманентной «оптимизации» и снижения собственной доходной базы превратилась в фикцию.

### **Денег нет, но вы держитесь...**

Встраивание местного самоуправления во властную вертикаль имеет не только административные, но и финансовые последствия. За пятнадцать лет, прошедших с момента вступления в силу закона № 131-ФЗ, система финансового обеспечения муниципальных полномочий власти законодательно корректировалась, как минимум, семь раз. Пересматривался список федеральных, региональных и местных налогов, вводились специальные налоговые режимы, ответственность за разные социально-экономические функции передавалась с одного уровня власти

---

<sup>8</sup> Местное самоукрупнение. Госдума поработает над законом о создании муниципальных округов. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3874050> (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>9</sup> Зорькин В. Буква и дух Конституции // Российская газета. 10.10.2018. URL: <https://cdnimg.rg.ru/pril/fascicle/3/70/98/37098-1539117916.pdf> (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>10</sup> Конституция РФ Ст. 12. гласит: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

на другой, менялся и сам порядок межуровневых финансовых взаимоотношений [Сумская, 2016]. Подобные пертурбации были связаны с хроническим дефицитом ресурсов на местах для выполнения всех предписанных муниципальным властям полномочий – к слову, к середине 2010-х их число на самом нижнем уровне – сельских поселений – достигло рекордных 39 единиц.

Причинами системного недофинансирования и связанной с ним деградацией систем жизнеобеспечения сельских населенных пунктов стали, с одной стороны, скудость налоговой базы сельских бюджетов<sup>11</sup>, а с другой – отсутствие внутренних драйверов сельского развития, способных сформировать для них стабильную экономическую основу. Реформы в сельском хозяйстве привели к тому, что на порядок сократилось количество доступных рабочих мест [Фадеева, 2018]. Ожидаемой диверсификации сельской экономики так и не произошло. Перестала существовать сложившаяся за годы советской власти «прикрепленность» большинства сел и деревень к действующим сельскохозяйственным или лесозаготовительным предприятиям, когда разные по масштабам населенные пункты назначались их производственными подразделениями (центральными усадьбами и отделениями), от которых сельские администрации (сельсоветы) получали весомую экономическую поддержку.

Сегодня в сельской местности «очаговое» (вне административных границ сельских поселений) размещение крупных высокотехнологичных аграрных производств, привлекающих работников из разных населенных пунктов и нередко имеющих юридическую регистрацию за пределами сельских районов, сочетается с массой небольших фермерских и семейных хозяйств, действующих наполовину или целиком в «сером» секторе экономики и не несущих налоговую нагрузку.

Даже в тех районах, где сельское хозяйство сохранилось, оно пополняет местный бюджет весьма скромно [Фадеева, 2016]. На этом фоне определенным преимуществом обладают те поселения, где сосредоточены рыночно привлекательные ресурсы – пользующиеся спросом у населения и бизнеса

---

<sup>11</sup> Источниками собственных доходов сельских поселений служили доля в сборах от НДФЛ и единого сельского хозяйственного налога, налоги на имущество физических лиц, а также вырученные средства от продажи и аренды муниципальной и переданной в управление государственной собственности.

сельскохозяйственные земли и земли под застройку, природные ландшафты, водоемы и лесные угодья, – которые могут принести доходы от продажи или аренды. Но далеко не всегда они находятся под контролем местных властей или же имеют надлежащее правовое оформление.

Немудрено, что в таких условиях финансы многих сельских поселений на 60–80% формируются за счет межбюджетных трансфертов, что сковывает руки местным администрациям, вынужденным лишь выполнять спущенные сверху задания. Денег не хватает для чистки и ремонта дорог, эксплуатации и модернизации систем водоснабжения, освещения, содержания других объектов совместного пользования. Снижение собственной налоговой базы привело к тому, что в небольших сельских поселениях значительная часть бюджета стала уходить на содержание администрации<sup>12</sup>. Из-за отсутствия финансовой автономии муниципальные органы власти на селе превратились в «исполнительный винтик государственной машины», утратив возможность реального самоуправления: «Местное самоуправление – это когда ты можешь управлять чем-то, когда свой основной ресурс – финансы – ты собираешь и получаешь здесь, на месте, хотя бы больше половины, и ты ими распоряжаешься» [Савченко, Никулин, 2018. С. 152].

Федеральные власти, осознав тщетность усилий по наполнению местных бюджетов, пошли по пути наименьшего сопротивления: раз внизу собрать налоги сложно, а активов, стабильно приносящих доходы сельским муниципалитетам – прежде всего, земель, почти не осталось (они приватизированы, не зарегистрированы, находятся в ведении региона или Федерации), проще аккумулировать средства на развитие сельских территорий на уровне муниципальных районов или региона в целом и освободить местные администрации от части забот

---

<sup>12</sup> По данным Министерства экономического развития Новосибирской области, в 2018 г. в более чем в половине сельских поселений (в 241 из 429) было зарегистрировано менее 1 тыс. жителей, а в каждом третьем – менее 500 человек. При этом в подобных малочисленных муниципальных образованиях 70–90% собственных доходов направлялось на содержание органов местного самоуправления. Выход из столь нелогичной ситуации областные власти увидели в очередном раунде укрупнения сельских муниципалитетов. См.: Небольшие поселения Новосибирской области могут объединить // Сибирское агентство новостей. 14.05.2018. URL: [nsk.sibnovosti.ru/business/365055-nebolshie-poseleniya-novosibirskoy-oblasti-mogut-ob-edinit](http://nsk.sibnovosti.ru/business/365055-nebolshie-poseleniya-novosibirskoy-oblasti-mogut-ob-edinit) (дата обращения: 07.03.2019).

по уходу за территорией. В мае 2014 г. были внесены изменения в № 131-ФЗ и в № 184-ФЗ<sup>13</sup>, согласно которым число полномочий муниципальной власти на низовом уровне сократилось в три раза – до 13 пунктов<sup>14</sup>, а на уровне районов – достигло 40 [Дворядкина, 2017]. Чтобы такое перераспределение стало возможным, было разрешено осуществлять передачу (изъятие) налоговых доходов с уровня сельских поселений на уровень муниципальных районов и субъектов РФ. У районных администраций появилась возможность уменьшать долю налога на доходы физических лиц, поступающего в бюджеты поселений, до 2% вместо прежних 10%. Минимальная доля поступлений от единого сельскохозяйственного налога, оставляемая в поселениях, была снижена с 50 до 30% [Дворядкина и др., 2015].

Внесенные в 2014 г. изменения в Налоговый кодекс лишили бюджеты сельских поселений и «земельных доходов»: теперь выручка от продажи земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, стала уходить в бюджеты районов, администрации которых по собственному усмотрению решали, стоит ли делиться этими деньгами с низовым уровнем.

Передача денег и полномочий в части функций содержания ЖКХ и благоустройства территорий, к сожалению, автоматически не привела к переходу на новое качество оказываемых услуг: сельчане почти не заметили улучшений, связанных с тем, что их проблемами стали заниматься районные службы. Скорее наоборот – удаленность от центра принятия решений сделала многие нужды сельских жителей невидимыми для властных

---

<sup>13</sup> URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=174897&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.7597108683373424#043471692957190866> (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>14</sup> В состав этих полномочий вошли вопросы, связанные с утверждением и исполнением бюджета поселения; корректировкой ставок местных налогов и сборов; распоряжением муниципальным имуществом; обеспечением первичных мер пожарной безопасности; созданием условий для предоставления жителям услуг связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, учреждений культуры и спортивных организаций; утверждением правил и организацией благоустройства территории поселения; созданием условий для развития малого и среднего предпринимательства; проведением мероприятий по работе с детьми и молодежью и др. Кроме того, администрации сельских поселений, в соответствии с договоренностью с вышестоящими органами, могут выполнять следующие услуги: содержание мест захоронения; организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда; создание условий для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения; водоотведение; снабжение населения топливом; транспортное обслуживание в границах поселения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора [Лимонов, Хазов, 2016].

органов или же более затратными (в силу возросших транспортных расходов), а сельским администрациям перераспределение власти дало лишний повод отмахиваться от насущных проблем все чаще повторяемой фразой «эти вопросы уже не в нашей компетенции». Отметим, что логика оптимизации затрат на местах и централизации власти и финансовых ресурсов противоречит принципу непосредственной связи местной власти с населением.

Законодательные новации, как правило, не только усложняют жизнь людей на местах, но и порождают своеобразные компенсаторные практики. Далее на основе материалов интервью с главами и специалистами администраций сельских поселений и муниципальных районов покажем, как реально работает сегодня система, которая все еще по недоразумению называется «местным самоуправлением». Рассмотрим, как неформальные инициативы на местах отвечают вызовам сверхцентрализации, какие угрозы несет продолжающаяся муниципальная оптимизация и чем для сельского развития опасны процессы концентрации власти и отрыва ее от людей. Социологические исследования институтов самоуправления и практик самоорганизации проводились нами в 2016–2018 гг. в Алтайском крае, Новосибирской, Тюменской и Томской областях. Всего было обследовано 12 муниципалитетов, в которые входят около 40 сельских населенных пунктов.

### **Можно ли залатать дыры сельских бюджетов?**

В обследованных нами сельских поселениях средние доходы местного бюджета в расчете на одного проживающего находились на уровне 4000–6000 руб. в год, а в одном из районов Алтайского края значение этого показателя составило в 2015 г. всего 1500 руб., сократившись почти вдвое по сравнению с уровнем предыдущего года вследствие передачи части налоговых поступлений на районный уровень. Для сравнения: душевые показатели бюджетной обеспеченности в таком городе-миллионнике, как Новосибирск, выше приведенных в 5–7 раз, а в Москве – более чем в 30 раз. Получается, что в сельской местности, где из-за меньшей плотности населения душевые расходы на жизнеобеспечение людей по логике должны быть выше (в меньшей степени заметен агломерационный эффект), чем в городах, ситуация обстоит с точностью наоборот.

Невысокий уровень бюджетных доходов, идущих на нужды жителей села, сочетается с особенностями распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности между муниципальными образованиями. При расчете величины дотаций вышестоящие органы опираются не на сведения МВД о количестве зарегистрированных граждан, а на данные государственной статистики, полученные во время Всероссийской переписи населения в 2010 г. и ежегодно досчитываемые на основе сальдо миграции и естественных демографических процессов (рождаемости и смертности).

Между тем, по мнению сельских администраторов, качество переписной кампании 2010 г. было не очень высоким, переписчики смогли застать на месте далеко не всех жителей, а исправить эти неточности уже не представлялось возможным [Моляренко, 2016].

Из интервью со специалистом сельской администрации из Томской области: *«Число наших жителей я Вам условно называю. Статистика нам выдает совершенно другие цифры. У статистики идет отчет от переписи до переписи. Но в 2010 г. переписью было охвачено не все население, люди могли куда-то уехать в этот момент. Нам же средства на инфраструктуру, на благоустройство выделяются по числу жителей на основе статотчетности»*. Ликвидация паспортных столов в селах и межведомственная разобщенность привели к тому, что оперативно получить информацию о количестве числящихся в базах МВД жителей сел сотрудники администраций не в силах: *«Мы только по выборам узнаем, сколько у нас зарегистрированных жителей. Но нам же еще нужно знать, сколько у нас детей, которые не входят в число избирателей»*.

О схожих проблемах, приводящих к недополучению средств на нужды поселений, поведали нам и в Тюменской области, где расхождения в оценке численности между статистическими данными и регистрационными сведениями в одном из поселений составили более 15%: *«В наших четырех населенных пунктах по статистике числится 720 постоянных жителей. На самом деле – по прописке – у нас 860 человек. Вот на благоустройстве у нас поэтому уже денег нет»*. Частично выход находится в привлечении к работам по благоустройству дешевой (а иногда – и бесплатной, как на «стройках коммунизма») рабочей

силы: *«Нас выручают осужденные товарищи – наши сельчане, которых привлекают к административной ответственности за нарушение правил дорожного движения или за неуплату алиментов. Они приходят к нам по направлению на общественные работы: косят траву по улицам, что-то чинят. Также центр занятости к нам на работу детей отправляет».*

Нехватка бюджетных средств в одинаковой мере касается как крупных, так и небольших сельских муниципалитетов. В одном из пригородных районов Томской области в крупнейшем поселении, которое объединяет шесть сел с более чем 7000 жителей, при довольно внушительном бюджете в 40 млн руб. бухгалтер администрации констатирует: *«На коммуналку денег не хватает. Все вокруг жалуются на плохие дороги, требуют проложить хоть два-три метра асфальта. И вот депутаты собираются и до хрипоты спорят, что и в какой деревне нужно сделать в первую очередь, а где еще можно подождать. Многие просят к кладбищу дорогу привести в порядок, “а то везем покойника, а он трясется”».* Этому монологу вторит и представитель гораздо меньшего по масштабам поселения из Тюменской области, где, несмотря на передачу части полномочий наверх, местный бюджет все равно «трещит по швам»: *«У нас расходы на год составляют 2,9 млн руб. – это на 721 человека и на четыре села. Часть полномочий мы поделили с районной администрацией, они разграничены специальными соглашениями. Нам в основном вопросы благоустройства достались, это главная доля расходов, но средств на все не хватает. Надо и покосить, и мусор убрать, и свалки привести в порядок. Своей техники нет. Если бы мы захотели где-то детскую площадку или еще что-то сделать, то денег на это взять негде».*

Потребности сельского бюджета сильно зависят от состава имеющихся в поселении объектов социально-бытовой инфраструктуры. В нашей выборке было несколько случаев, когда «селообразующие» сооружения культурного назначения (дома культуры, библиотеки) генерировали весомую часть текущих расходов, но, по оценке глав администраций, это вполне оправданно с точки зрения вложений в человеческий капитал, а значит, и в будущее села: *«Наш годовой бюджет – 10,8 млн руб. Из них 9 млн руб. идет на социалку – сюда входит содержание клуба, отопление, зарплаты, машина. И остается 1,8 млн руб.*

*в год на остальные нужды пяти сел. У нас самый лучший клуб в районе и даже в области, нашему бюджету он обходится в 5 млн руб. в год. В зале 500 посадочных мест, там часто проходят мероприятия. Мы свою изюминку нашли – с детским садиком работаем очень плотно. 70 ребятишек-дошколят регулярно выступают в клубе, на их выступления приходят родители, дедушки и бабушки. Поэтому нам удается заполнять большой зал на 70%, что очень редко бывает в селах. И ребятишки развиваются. Сейчас школа подтягивается. В клубе по вечерам свет горит: работает множество кружков» (Томская область).*

Формируется своего рода «порочный круг»: текущий дефицит финансирования снижает привлекательность села для молодежи и потенциальных мигрантов и подрывает возможности получения доходов в будущем. Чтобы вырваться из этого круга, современный сельский мэр должен владеть навыками грамотного финансиста, умеющего изыскивать резервы налоговых и неналоговых поступлений, бороться за дополнительные ресурсы в рамках федеральных или региональных социально-экономических программ, обладать полезными связями в коридорах власти и разнообразными умениями, позволяющими побеждать в конкурентной борьбе за ресурсы с другими муниципалитетами. Так, упомянутый выше глава одной из томских сельских администраций обеспечил увеличение поступлений по имущественным налогам благодаря проведенной агитационной работе с жителями села – собственниками неоформленного имущества: «У нас своих доходов в бюджете было 2,5 млн руб., сейчас стало 4 млн. Когда я сюда пришел, у населения было оформлено всего 15% собственности – земельных участков, домов. Сейчас эта цифра подходит под 65–70%. Я людям так говорил: “У меня 25 соток земли – я плачу за них в год 350 руб. Вы что, удавитесь за эти 350 руб.? Вы же все просите у меня ухоженные улицы, асфальт, чистоту. Поэтому приводите свое имущество в юридический порядок”. Когда свои налоги стали подходить, жить нам стало чуть-чуть полегче. Ведь в нашем районе 19 поселений, какой пальчик не укуси – все больно. А наше поселение считается благополучным, не депрессивным, так как сельхозпредприятие на наших землях работает. Таких поселений в районе пять. Остальные 14 – мертвые, так как находятся

*далеко от города и предприятий там нет. Понятно, что там никто ничего не оформляет».*

*«Пробивной» талант этого же администратора проявился и в наращивании объемов межбюджетных трансфертов, что позволило в течение года повысить расходы почти в 2,5 раза по сравнению с первоначальной версией бюджета. «Если в начале года у меня бюджет был на 10,8 млн руб., то в конце года – уже на 26 млн. Потому что я притаскиваю сюда разные источники, в программы вхожу. Чем хороши программы? Я практически ухажу из-под зависимости от района, мне уже не надо их упрашивать. Я выиграл программу, получил деньги – я работаю. В этом году мы участвовали в федеральных программах “Безопасные дороги” и “Формирование комфортной среды”».*

Еще один источник пополнения сельского бюджета не принято широко афишировать. В последние годы в разных регионах мы не раз слышали о практиках монетизации успешного участия жителей села в электоральных кампаниях разного уровня, когда за обеспечение высокой явки на выборы вышестоящие власти обещают выделить средства на общесельские нужды. Из интервью с одним из глав администраций: *«Я выбил нынче деньги – 500 тыс. руб. – за то, что губернаторские выборы у нас прошли хорошо. Мы об этом перед выборами договаривались. Когда выборы прошли, все замолчали. Я в бой: “Как же так? Вы же сказали, что тот, кто обеспечит 60% явки, получит средства на благоустройство”. Ходил-ходил, выдал я эти деньги».*

Политическая лояльность все чаще становится аргументом в административном торге. Ради демонстрации хороших результатов выборных кампаний сельские администраторы порой готовы пожертвовать текущими материальными возможностями. Например, в одном из сельских поселений при ответе на вопрос о соотношении учитываемого и зарегистрированного населения глава администрации признался, что они «вычищают» из списков жителей «мертвые души», т.е. тех, кто числится, но живет не у них, а в других местах, для того, чтобы улучшить показатели (проценты) явки на выборы и голосования за правящую партию. Платой за эту борьбу с «лукавыми цифрами» может стать уменьшение учитываемого статистикой числа жителей и снижение объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

## Тонкости сельского управления

Конкуренция муниципалитетов за доступ к общественным благам проявляется в разных ситуациях. Выигрывают в ней главы тех администраций, кто заранее готовится к участию в крупных проектах, софинансируемых из вышестоящих бюджетов, предполагающих, например, газификацию поселков (хотя для сибирского села это все еще экзотика), ремонт систем водоснабжения и дорог, асфальтирование тротуаров, строительство спортивных и детских сооружений и пр. Конечно, такое соревнование возможно лишь тогда, когда у региона есть средства на соответствующие программы сельского развития. Инертность руководителей органов местного самоуправления в этих вопросах может обойтись довольно дорого: *«Если мне ждать от района, когда мне проведут газ, то это долгая история. Вместо этого я сам нахожу подрядчика, выискиваю резервы, чтобы заказать проект, потом я сдаю проект в район, район – в область и пошло. В результате у нас все газифицировано».*

Помимо проектов благоустройства, сельские администрации, рассчитывающие получить инвестиционные средства, должны заранее обеспокоиться оформлением правоустанавливающих документов на принадлежащие им объекты (привлечь специалистов, чтобы выполнить землеустроительные работы и установить границы участков, нанести на карты параметры пролегания всех сетей, поставить на кадастровый учет имущество и пр.), утвердить генеральный план поселения. Это требует серьезных финансовых затрат и времени для проведения геодезических, картографических и юридических исследований, но «овчинка стоит выделки»: в противном случае глава рискует не только не попасть в программы развития, но и лишиться средств для выполнения текущих ремонтов. Из интервью с главой поселения: *«У нас все стоит на кадастровом учете. И водопровод, и кладбище, и канализация, и дороги. Я говорю всегда: “Район дает деньги в первую очередь на то, что оформлено”. Когда меня избрали главой, у нас ничего не было. Я полтора года потратил на оформление. Первым из глав пошел в Росреестр. Привлек знакомых кадастровых инженеров, которые хорошо взаимодействовали с кадастровой палатой. В первый раз, когда мы попытались на учет поставить водопровод, нам сделали замечание, но не объяснили, как исправить недостатки. Вот у нас 35 километров водопровода, как*

*я найду, где он пересекается с частными владениями? Помогло то, что – вот она русская беспечность – в поселении не была оформлена собственность жителей. Мы могли двигать границы на карте – и поставили все на кадастровый учет, в т.ч. скважины. И когда в районе выделили деньги на модернизацию всего 30 из 200 скважин, что есть в районе, нам эти деньги достались в первую очередь, – не тем же поселениям их давать, у кого скважины не оформлены».*

По схожему сценарию действовала женщина – глава сельской администрации, которая, благодаря тому, что вовремя поставила на кадастровый учет муниципальное имущество, смогла привлечь средства для ремонта местной дороги. Когда было решено оставлять часть акцизов на бензин на местах для финансирования территориальных дорожных фондов, ей удалось «вытащить» эти средства именно потому, что дороги в поселении были юридически оформлены. В противном случае полномочия по расходованию средств на дорожный ремонт были бы возложены на районный уровень, где этим деньгам, по ее словам, могли найти иное применение. Она как первопроходец сама готовила необходимые нормативные документы, которые проходили экспертизу в региональном правительстве, а затем использовались для «трансфера знаний» в другие сельские муниципалитеты.

Не всегда главы администраций, затевая срочный ремонт коммунального хозяйства или плановое благоустройство, обладают необходимыми средствами. Зачастую личные связи помогают им покупать материалы в кредит, но вот для погашения этих долгов им порой приходится идти на неординарные меры. Например, глава одного сельского поселения признался, что через знакомого владельца магазина он в рассрочку приобретает нужные стройматериалы, а затем просит его подать иск в суд за неуплату этого заказа на местные органы власти, чтобы «перевести стрелки» по оплате на район. Он объясняет как это работает: *«Я когда-то работал прорабом, поэтому у меня много друзей в строительной сфере, в т.ч. среди них есть торговцы материалами. Один из них мне по звонку трубы и все что угодно отгрузит. Вот мы набираем товары, а платить нечем – денег на счете нет. Если мы не расплатимся с ним по договору в течение трех дней, значит, лично мне уже прокуратура штраф предъявит от 20 до 50 тысяч руб. А если он на нас в суд подаст, то штраф мне*

*уже не назначат, и район будет это держать на контроле. Когда возможность у районного бюджета появится – они нам денежки подкинут, чтоб этот исполнительный лист погасить. Наш Минфин должен закрыть наш счет по нулям. Районные чиновники нам сами говорят, чтобы в таких случаях фирмы на нас в суд подавали». Таким образом, социальный капитал главы сельской администрации и участие районных служб позволяют отчасти снизить долговую нагрузку и решить неотложные проблемы. Заметим, что все подобные схемы базируются на доверительных и разнообразных личных связях руководителя, без которых при такой низкой бюджетной обеспеченности он вряд ли мог бы справиться со своими обязанностями.*

От главы поселения требуется не только правильно выстроить отношения с «верхами», но и наладить живой диалог с «низами» – с теми, кому он непосредственно подотчетен, чтобы снять социальное напряжение, провоцируемое вечной нехваткой денег. Как показало наше обследование, порой это удается через усиление прозрачности в распределении бюджетных средств и включение жителей в процесс обустройства территории: *«Бывает, житель села мне звонит и говорит: “Надо вот здесь на дороге мне щебенку подсыпать”. Я прошу его написать заявление. У меня есть папочка, где эти заявления копят. Подходит сезон, я беру их в первую очередь. Мы покупаем гравий, нанимаем технику и начинаем делать участки дороги по заявкам. Ну, бывает, что из дорожного фонда нам район выделяет небольшой объем работ, денег не хватает. Я тогда людям объясняю принцип очередности и говорю, что тем, кому не успели отремонтировать дорогу в этом году, перенесем их заявку на следующий год. Также работаем и с освещением поселков. Сначала мы центральные улицы осветили, но по бюджету это сильно ударило. Поэтому мы нашли китайские дешевые диодные лампы, начали светильники менять. Экономия пошла. Сейчас просим людей подавать заявки, на этом основании переулки освещаем. Когда я сюда пришел – может, три фонаря на одну деревню было».*

### **От софинансирования – к соучастию**

Взаимодействие главы администрации с жителями не ограничивается простым выяснением потребностей и предпочтений

населения, оно предполагает и более активное участие сельчан в проведении работ. В этом случае патернализм «сверху» дополняется реальной самоорганизацией «снизу», а жители села не только выступают в роли заявителей, но и становятся соучастниками: *«Я людям всегда говорю: “Кто начнет инициативу проявлять, тот без очереди услуги получит”. То есть это уже совместный труд. В этом году мы несколько дорог так сделали. Ко мне несколько жителей обратились: “Давай мы привезем кирпич, ты нам гравий дашь. Мы это все разровняем”. А потом они ко мне пришли и сказали: “Нам понравилось, на следующий год мы дальше будем так делать”».*

Примеров подобного неформального соучастия населения в делах «малой родины» в наших экспедициях было достаточно. На наш взгляд, они свидетельствуют о том, что именно в сельской местности, обделенной государственным вниманием, все зримее пробиваются ростки «гражданского общества», когда волей-неволей люди берут на себя финансовую ответственность, несут трудовую повинность и в целом самоорганизуются [Копотева, 2016].

Сельское развитие в последние годы все чаще мыслится властями как «принуждение» сельских жителей к соучастию в общих делах. В этой парадигме работает институт самообложения, введенный законом № 131-ФЗ и предполагающий сбор средств с граждан для решения конкретных вопросов местного значения, выбранных на специально организованных референдумах<sup>15</sup>. Как правило, речь идет о сборе средств для финансирования разных нужд – ремонта отдельных участков поселковых дорог, облагораживания центральной части сел, решения проблем водоснабжения и пр. В обследованных нами селах, где люди соглашались сдавать на общие нужды по 100–500 руб. в год с каждого взрослого жителя, лучшие результаты достигались в тех случаях, когда бюджет субъекта Федерации софинансировал выполнение подобных программ, существенно дополняя объемы собранных на местах средств [Фадеева, Нефедкин, 2018]. Например, в Республике Татарстан сумма самообложения за счет

---

<sup>15</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/263a2dcba9168872fd5543c25fc7b08a28f130f/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/263a2dcba9168872fd5543c25fc7b08a28f130f/) (дата обращения: 07.03.2019).

регионального софинансирования увеличивалась в четыре раза, а в Пермском крае – в пять раз.

В сибирских селах устойчивых практик самообложения мы не обнаружили, но познакомились с другими программами, требующими активного участия граждан. Среди них – программы инициативного бюджетирования<sup>16</sup>, в которых жителям отводится роль публичной стороны, включенной в процесс принятия и софинансирования решений о направлениях расходования бюджетных средств [Папело и др., 2017]. От администрации в данном случае требуется подготовить проектно-сметную документацию.

В рамках этих программ источники финансирования и их соотношение изначально закрепляются между региональным и муниципальным бюджетами, а также населением. Из интервью с главой поселения в Новосибирской области: *«У нас остались неотремонтированными 300 метров уличных дорог, поэтому мы участвовали в этой программе. 70% средств пришло из областного бюджета, 20 – из нашего и 10 – от населения. Деньги мы уже собрали. Сейчас осталось подрядчика найти и пройти процедуру торгов».*

Иногда в рамках той или иной программы, в которую намерена включиться администрация, принимает участие еще одна сторона – местный бизнес в лице руководителей сельскохозяйственного или иного предприятия, готовых вложиться в проект развития села. В одних случаях это происходит в неявной форме: в только что описываемом кейсе числящиеся за населением собранные средства (около 134 тыс. руб.) на самом деле внесло на счет местное сельхозпредприятие, чьи работники в основном и живут на нуждающемся в ремонте участке улицы. В других случаях участие бизнеса как финансового спонсора проекта является обязательным – и администрациям нужно приложить к конкурсной документации гарантийные письма от руководителей местных предприятий с обязательствами по софинансированию данных проектов. Это означает, что главы администраций

---

<sup>16</sup> В рамках этой программы, которую еще называют «партиципаторным бюджетированием», население не просто выступает донором целевых денег на развитие села, но и привлекается в качестве инициатора и контролера расходования определенной части бюджетных средств на выбранные в ходе голосования проекты. URL: <http://bujet.ru/article/348362.php> (дата обращения: 07.03.2019).

должны обладать, как минимум, деловыми, а как максимум, дружественными связями с представителями местной бизнес-элиты, иметь в запасе достаточный арсенал аргументов, чтобы вовлекать их в проекты, прямые экономические эффекты которых для компаний могут быть неочевидны.

«Институт соучастия» имеет и воспитательную функцию. Руководители регионов, а зачастую и муниципальных структур, считают, что эффект программ будет весомее, если люди будут организованно выходить на субботники, своими руками приводить территорию в порядок, садить цветы, ставить урны и другие объекты. Это, с их точки зрения, поможет искоренить вандализм и приучить жителей к порядку: *«Нужно сломать у людей психологию временичника, чтобы они осознали, что они здесь хозяева. В разбивке цветников, покраске скамеек принимали участие не только взрослые, но и ребяташки. И сегодня они любому пацану бабку оторвут, если тот попытается что-то сломать»*. Важен и материальный стимул: трудовое участие в некоторых случаях оценивается в деньгах и засчитывается как денежный взнос: *«В программе по обустройству придомовых территорий люди могут поучаствовать финансово либо физически. Человеко-часы переводятся в деньги – и это оговаривается изначально. Мы завезли землю на газоны, а люди ее ровняют и цветочки сажают. Это уже их заслуга, их вклад. Потом мы устанавливаем на этих участках детские площадки, а фактически все это окультуривать должны жильцы»*.

### **Локальная солидарность: неявные угрозы**

Нельзя сказать, что спущенные сверху программы развития находят одобрение у всех сельских жителей без исключения. Предлагаемые меры, обычно подаваемые под соусом «кооперации» и «мобилизации», не отвечают на болезненный для сельчан вопрос о социальной справедливости: почему, чтобы не дать развалиться сельской инфраструктуре окончательно, они должны еще что-то доплачивать и доделывать, в то время как горожане получают «продвинутые» блага цивилизации совершенно бесплатно. И все же это не отменяет распространение практик самоорганизации «снизу», когда люди сами генерируют разнообразные инициативы и объединяются для их выполнения. Вот некоторые отрывки из интервью с главами администраций

поселений разных сибирских регионов, в которых представлены примеры таких практик: «Собрались жители одной из центральных улиц села, у них маленькие дети, а машины там сквозняком ездят. Они сделали асфальт возле себя, получили разрешение на укладку “лежачего полицейского” и поставили дорожные знаки. Все за свой счет»; «Стараемся с населением на кладбищах субботники проводить, пиломатериал у руководителей предприятий просим и сами реставрируем все деревянные ограждения»; «Проводим соревнование на лучший палисадник. А люди так реагируют: “Ага, сосед первое место занял. Значит, надо еще лучше сделать”. Теперь люди даже не у себя в палисаднике, а на улице цветы высаживают, чтобы красиво было»; «У нас почти в каждой деревне имеется свой хор, хотя клуб есть только в одном селе. Но люди все равно собираются петь вместе: где-то в школе поют, где-то на дому, где-то в социальных комнатах. Социальные комнаты открыты для помощи старшему поколению и многодетным семьям. Мы собираем для них вещи в церкви и в других местах. Потом в социальной комнате волонтеры их стирают, гладят, упаковывают». В одной из церквей в Томской области местный батюшка показал нам две заполненные тетради с характерными надписями «Я нуждаюсь в помощи» и «Я могу предложить помощь нуждающимся (профессией, умением, услугой, транспортом или вещами)». Каждый желающий может оставить свою запись и таким образом включиться не в виртуальную, а во вполне реальную сеть социальной поддержки.

Укорененные сельские общины трепетно относятся к природным богатствам, расположенным на их территории, желая сохранить их для потомков. Так, и в Томской, и в Новосибирской областях и в селах, граничащих с природными кедровниками, местные жители воспрепятствовали решению о передаче этих реликтовых лесов в аренду и полностью взяли на себя заботу об их сохранности. Вот как описал эту ситуацию глава поселения в Томской области: «Люди сами отбили кедровник. В свое время Гослесфонд объявил конкурс на аренду. У меня народ забастовал, люди решили за ним самостоятельно следить, выбрали старост. Мы знали, что те, кто берет кедрач в аренду, привозят узбекских работников, чтобы добывать орех. Губят кедры палками, бьют по стволам всем чем угодно. Теперь наши ответственные

*за кедровник дружат с областным департаментом экологии и участвуют в специальных программах. При этом сбор ореха находится в свободном доступе. За ним могут приехать из города и отовсюду. Главное, чтобы приезжие не сорили в лесу, ничего не ломали. Когда какая-то неизвестная бригада на заготовку ореха заезжает, жители сразу милицию вызывают, объявляется тревога, все выходят на защиту».*

Логика принимаемых в последние годы законов не направлена на предоставление эксклюзивных прав аборигенам (за исключением коренных малочисленных народов Севера). В нашем контексте это означает, например, отсутствие преимущества у сельчан при распределении земли под застройку – на конкурсах все равны. Низкая конкурентоспособность коренных жителей по сравнению с горожанами, желающими обзавестись загородными домами на пленэре, ведет к оттеснению их от тех ресурсов, которые, как казалось, принадлежали им по месту рождения или проживания. Передача «деревенских лесов», т.е. лесных участков, заходящих на земли поселения или сельскохозяйственные угодья, которые ранее находились в управлении сельских муниципалитетов, в ведение лесного фонда, усложнила доступ населения к еще одному «исконному» для Сибири ресурсу – лесу и его дарам. Все вместе это не способствует закреплению молодежи в селе. Из интервью с главой сельской администрации: *«Раньше у меня была возможность выделять участки под застройку местным молодым семьям. Я делал так – смотрю, в семье кто-то родился, они получили материнский капитал, мы их признали нуждающимися – и выдавали им участок. Они на эти “материнские деньги” начинали строиться, тем более нам можно было им лесом помочь. Сейчас земля распределяется через аукцион, который проводит область. Поэтому мне приходится так отвечать тем, кто ко мне обращается: “Мы с тобой найдем землю, но она к тебе не попадет. Потому что только мы свою заявку разместим, тут же появится несколько заявок. Ты весь свой “материнский капитал” потратишь на то, чтобы выиграть участок. А строить на что будешь?”. Мы сейчас об экономическом развитии говорим, а молодежь я у себя в селе не сохраню. Она будет уходить, а на ее место будет все чаще заселяться городской житель. Этот закон полностью*

*подрубил местное население. Мне просто стыдно, что я не могу своим людям помочь».*

\*\*\*

В статье мы представили примеры более или менее удачного опыта управления сельскими поселениями в условиях сжимающихся ресурсных ограничений и центростремительных институциональных преобразований. Как показало наше исследование, в основе «благополучия» или «отсталости» тех или иных сельских территорий лежит множество разнородных факторов: финансовая состоятельность и экономический потенциал регионов, к которым они относятся; их месторасположение относительно больших городов и других «точек роста» (в том числе железнодорожных и автомагистралей); отраслевая структура и уровень развития местной экономики, определяющих специфику локального рынка труда; природные богатства; демографический и этнический состав населения и пр. Крайне важны в «истории успеха» личностные качества главы сельского поселения – его менеджерские навыки и знания, жизненный опыт, харизма, степень включенности в разнообразные экономические и властные отношения, позволяющие вести торг и договариваться «с верхами», а также преодолевать пассивность «низов» и реагировать на их запросы.

Политика, направленная на поддержание минимально допустимого уровня удовлетворения потребностей сельских жителей в общественных благах в сочетании с предоставлением возможности участия в конкурсах на распределение дополнительных (и крайне скудных) средств на проекты развития села, уже привела к видимым негативным последствиям. Продолжает нарастать территориальное неравенство, а сельские жители становятся заложниками нерасторопности, непрофессионализма, ведомственных интересов чиновников разных рангов, а также амбиций и расположенности бизнеса к проблемам села. Процессы укрупнения сельских поселений и тем более их механистичное объединение в формате городских или сельских округов не просто отдаляют сельских жителей от властных структур и ограничивают их права на пользование местными ресурсами. Они разрушают хоть и неустойчивый, но сложившийся баланс сил, разрывают ткань социальных связей, ломают механизмы локальной солидарности.

Есть угроза, что село лишится не только местного лидера (главы администрации), но и в его лице – посредника в организации диалога власти, бизнеса и населения. Как наладить регулярное управление множеством разбросанных в пространстве сел и поселков без опоры на администрации низового уровня – пока не ясно. Первые результаты начавшейся в 2019 г. «мусорной централизации» в сельской местности – внедрения услуг «единого мусорного оператора» – весьма неоднозначны<sup>17</sup>.

В целом наше исследование не столько дало ответы на интересующие нас вопросы, сколько породило новые. Это, на наш взгляд, закономерно. Дальнейшие перспективы института сельского самоуправления крайне туманны. Превратится ли оно под воздействием последующих законодательных новаций в рудимент эпохи начала XXI века или начнет постепенно возрождаться по инициативе «снизу», как естественное развитие наблюдаемых нами в сибирских селах отдельных ростков самоорганизации, – покажет время.

## Литература

*Бялкина Т. М.* Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8 (45). С. 1609–1614.

*Дворядкина Е. Б., Беликова О. А., Арагилян И. В.* Бюджеты сельских территорий в структуре региональных финансово-бюджетных подсистем // Аграрный вестник Урала. 2015. № 3 (133). С. 48–53.

*Дворядкина Е. Б.* Тенденции формирования местных бюджетов сельских территорий // Вестник Курганской ГСХА. 2017. № 2 (22). С. 6–10.

*Копотева И. В.* Гражданское общество и гражданская активность сельской России // Крестьяноведение. 2016. Т. 1. № 1. С. 142–166.

*Лимонов А. М., Хазов Е. Н.* Вопросы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 5. С. 121–125.

*Маркварт Э. Э.* Российское местное самоуправление перед главными вызовами современности // Российский экономический журнал. 2016. № 6. С. 3–17.

*Моляренко О. А.* Теневое государственное и муниципальное управление // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2016. № 3. С. 120–133.

*Панело В. Н., Подхватилина М. Д., Зубцова Н. К.* Инициативное бюджетирование: проблемы реализации на уровне сельских поселений (на примере

<sup>17</sup> URL: <https://newdaynews.ru/tumen/654527.html> (дата обращения: 07.03.2019).

Криводановского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области) // Развитие территорий. 2017. № 3 (9). С. 34–38.

Савченко Е. С., Никулин А. М. Мы всю жизнь – первопроходцы // Крестьяноведение. 2018. Т. 3. № 2. С. 127–154.

Сумская Т. В. Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / Ред. С. А. Суспицын. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. 212 с.

Фадеева О. П. Оскудеет ли сибирская нива? // ЭКО. 2018. № 12. С. 143–162.

Фадеева О. П. Реалии сельского самоуправления: реформы и их последствия // Регион: экономика и социология. 2016. № 4. С. 267–289.

Фадеева О. П., Нефёдкин В. И. Вертикали и горизонталы сельского Татарстана // ЭКО. 2018. № 1. С. 101–118.

**Для цитирования:** Фадеева О. П. Сибирское село: от формального самоуправления к вынужденной самоорганизации // ЭКО. 2019. № 4. С. 71–94.

Статья поступила 11.03.2019.

## Summary

*Fadeeva, O. P., Candidate of Sociological Sciences, Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, National Research Novosibirsk State University, Novosibirsk*

### **Siberian Village: from Formal Self-Government to Forced Self-Organization**

**Abstract.** The article reviews the evolution of the system of rural self-government in Russia over the last 15 years. Following adoption in 2003 of the relevant federal law, the active institutional design of local self-government was replaced by a tendency to restrict the powers and autonomy of the municipalities – and, first of all, at the level of rural settlements closest to the population. Reduced financing of local budgets became a major factor in restricting rural development. The local self-government got introduced to the system of government as the lowest, most dependent and resource-limited level of the power hierarchy. In her field study, the author conducted interviews with heads of rural settlement administrations in Siberian regions that formed a “from bottom” view on the ongoing transformations to help understand the reaction of rural communities to changes in the external institutional environment. It is shown that the answer to the reform challenges is development of informal practices that facilitate self-organization of the population, which serves as a kind of compensatory mechanism. In such a system, the role of the heads of rural administrations considerably increases as they have to initiate and organize projects demanding complicity and solidarity of inhabitants in order to resolve common tasks.

**Keywords:** *Local government; rural settlements; self-organization; rural development; local communities; regions of Siberia*

## References

Byalkina, T. M. (2014). New municipal reform: changing approaches to the legal regulation of the competence of local self-government. *Aktual'nyye Problemy Rossiyskogo Prava*. No. 8 (45). Pp. C. 1609–1614. (In Russ.).

Dvoryadkina, E. B. (2017). Trends in the formation of local budgets of rural territories. *Vestnik Kurganskoy GSKHA*. No. 2 (22). Pp. 6–10. (In Russ.).

Dvoryadkina, E. B., Belikova, O. A., Aragilyan, I. V. (2015). Budgets of rural areas in the structure of financial and budgetary subsystems. *Agrarnyy Vestnik Urala*. No. 3 (133). Pp. 48–53. (In Russ.).

Fadeeva, O. P. (2016). Realia of Rural Local Self-Government: Reforms and Their Implications. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya. Region: Ekonomiks and Sociology*. No. 4. Pp. 267–289. (In Russ.). Doi: 10.15372/REG20160413.

Fadeeva, O. P. (2018). Will the Siberian Fields Become Poorer? *ECO*. No. 12. Pp. 143–162. (In Russ.). Doi: 10.30680/ECO131-7652-2018-12-143-162.

Fadeeva, O. P., Nefedkin, V. I. (2018). Verticals and Horizontals of Rural Tatarstan. *ECO*. No. 1. Pp. 101–118. (In Russ.). Doi: 10.30680/ECO0131-7652-2018-1-101-118.

Kopoteva, I. V. (2016). Civil society and civic engagement in rural Russia. *Krest'yanovedeniye*. T. 1. No. 1. Pp. 142–166. (In Russ.). Doi: 10.22394/2500-1809-2016-1-142-166.

Limonov, A. M., Khazov, E. N. (2016). Issues of redistribution of powers between local self-government and state authorities of the subject of the Russian Federation: Problems of theory and practice. *Vestnik Moskovskogo Universiteta MVD Rossii*. No. 5. Pp. 121–125. (In Russ.).

Markwart, E. E. (2016). Local self-government in Russia facing main challenges of modern times. *Rossiyskiy Ekonomicheskii Zhurnal*. No. 6. Pp. 3–17. (In Russ.).

Molyarenko, O. A. (2016). Shadow public administration. *Monitoring Obshchestvennogo Mneniya: Ekonomicheskiye i Sotsial'nyye Peremeny*. No. 3. Pp. 120–133. (In Russ.). Doi: 10.14515/monitoring.2016.3.06.

Papelo, V. N., Podkhvatilina, M. D., Zubtsova, N. K. (2017). Initiative Budgeting: Problems of realization at the level of rural settlements (on the example of Krivodanovsky Village Council of Novosibirsk region of Novosibirsk region). *Razvitiye Territoriy*. No. 3. Pp. 34–38. (In Russ.).

Savchenko, E. S., Nikulin, A. M. (2018). We are all pioneers. *Krest'yanovedeniye*. T. 3. No. 2. Pp. 127–154. (In Russ.). Doi: 10.22394/2500-1809-2018-3-2-127-154.

Sumskaya, T. V. (2016). *Local government: the evolution of budget policy*. Novosibirsk, Publishing of IEIE SB RAS. 212 p.

**For citation:** Fadeeva, O. P. (2019). Siberian Village: from Formal Self-Government to Forced Self-Organization. *ECO*. No. 4. Pp. 71–94. (In Russ.).

# Марс индустриальный и Москва крестьянская: сопоставляя утопии А. А. Богданова и А. В. Чаянова

**А. М. НИКУЛИН**, кандидат экономических наук, директор Центра аграрных исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва.  
E-mail: harmina@yandex.ru

**Аннотация.** В статье сравниваются социальные мировоззрения двух выдающихся ученых начала XX века Александра Богданова и Александра Чаянова через анализ их утопических произведений, которые в художественной форме запечатлели существенные черты социально-экономических и культурно-этических воззрений этих мыслителей. Показывается, что монизм А. Богданова и плюрализм А. Чаянова во многом предопределили идеологические доминанты богдановского индустриализма и чаяновского аграризма.

**Ключевые слова:** А. А. Богданов; А. В. Чаянов; марксизм; народничество; индустриализм; аграризм; пролетариат; крестьянство; культура

## **Богданов и Чаянов: сравнивая биографии и мировоззрения**

Первое и пока единственное аналитическое сравнение мировоззрений А. Богданова и А. Чаянова в связи с их утопиями было проделано Гловели Г. Д. [Гловели, 2004]. Данная статья стремится углубить и расширить еще не исследованные, прежде всего, индустриальные и аграрные, компаративистские темы и сюжеты богдановской и чаяновской утопий.

Александр Александрович Богданов (1873–1928) и Александр Васильевич Чаянов (1888–1937), обладая невероятно обширными энциклопедическими познаниями, счастливо сочетали их со способностями быть не только теоретиками, но и практиками в самых разнообразных направлениях научной и общественной деятельности, которыми им приходилось заниматься.

Научные интересы А. А. Богданова в области философии и политической экономии, техники и биологии, культуры

и образования были поставлены на службу по-марксистски деятельностного стремления к преобразованию окружающего мира, созиданию нового общественного строя, основанного на принципах развития коллективизма и товарищества, присутствующих, по мнению ученого, прежде всего рабочему классу, индустриальному пролетариату.

Внимание А.В. Чаянова было сосредоточено на междисциплинарных исследованиях на стыках экономики, географии, истории, социологии, антропологии, культуры и отнюдь не только в аграрной сфере. Профессиональный аграрник Чаянов был также глубоко оригинальным социологом-урбанистом, писателем-искусствоведом, реалистом-утопистом. Как и А.А. Богданов он не только мечтал, но и по-своему деятельностно стремился к созиданию нового общественного строя – разнообразного и всестороннего кооперативизма, преодолевающего противоречия между городом и деревней, предоставляющего возможности материального и культурного развития для всех слоев общества.

Однако в отличие от своеобразно ортодоксального коммуниста Богданова, делавшего ставку в своих социальных проектах, прежде всего, на культурное и политическое преобразование достаточно юного индустриального класса своего времени – пролетариата [Богданов, 1924], умеренный социалист Чаянов полагал, что современный ему технико-экономический прогресс представляет уникальные возможности для нового успешного развития одного из древнейших социальных классов на земле – крестьянства [Чаянов, 1924].

Обоим ученым пришлось, каждому в свое время, проявить себя и на поприще политики. Богданов в начале XX века становится наряду с Лениным одним из ключевых лидеров партии большевиков. Впрочем, еще до Первой мировой войны из-за идейных и организационных партийных конфликтов он отходит от политики, предпочтя до конца своей жизни заниматься научной и литературной деятельностью [Шарапов, 1997].

Чаянов был одним из вождей политического объединения российских кооперативов и заместителем министра земледелия в составе Временного правительства в 1917 г. Затем он принимал достаточно активное участие в решении многих ключевых вопросов экономической политики советской России, например, в период Военного коммунизма отстаивал возможность

определенной автономии кооперативных финансов в жестко централизуемой советской экономике.

В годы нэпа с учетом научных разработок Чаянова и его коллег-аграрников в значительной степени формировались планы сельскохозяйственной политики СССР, а идеи Богданова о социалистическом планировании привлекли внимание политиков и ученых Госплана, других высших государственных органов советской власти.

В 1920-е годы оба ученых зарекомендовали себя и чрезвычайно талантливыми организаторами самых современных и продуктивных научно-исследовательских учреждений в СССР. А. В. Чаянов стал директором НИИ сельскохозяйственной экономики, а А. А. Богданов возглавил НИИ переливания крови.

Вместе с тем, и Богданов, и Чаянов с первых месяцев установления советского строя оказались и его весьма пронизательными критиками. Их замечательный анализ сущности военного коммунизма [Богданов, 1990] и государственного коллективизма [Чаянов, 1920] советского строя по-прежнему остается весьма актуальным для постижения исторического и логического путей формирования и развития авторитарных экономик коммунистического типа.

Естественно, столь ярко и критически мыслящие ученые в эпоху тотальных политических и идеологических войн и революций начала XX в. имели многочисленных, часто весьма коварных и завистливых противников, самые влиятельные из которых в значительной степени предопределили многолетнюю политическую травлю как «махиста» и «механициста» Богданова [Щеглов, 1937], так и «мелкобуржуазного неонародника» Чаянова [Труды..., 1930], – травлю, завершившуюся безвременным уходом из жизни обоих ученых, и посмертным искажением и забвением их реального вклада в российскую и мировую науку.

В данной статье делается попытка на основе сопоставления идей и сюжетов утопий Александра Богданова об индустриальном Марсе [Богданов, 1908, 1912] и Александра Чаянова о путешествии в крестьянскую Москву [Чаянов, 1920] проанализировать, какими представлялись обоим ученым перспективы и альтернативы возможного будущего сельско-городского развития России и мира.

## Марс индустриальный и Москва крестьянская

Марс в представлении Богданова выглядит планетой самой передовой технической и общественной организации во всей солнечной системе. В начале XX в. марсиане уже совершают межпланетные полеты к Земле и Венере.

Он неоднократно в своих утопиях подчеркивает, что законы природной и социальной эволюции во всем мире должны быть достаточно универсальными. Вот почему марсиане обнаруживают в сравнительном изучении Земли, Марса и Венеры сходные и последовательные стадии развития природы и общества. Если на Марсе уже давно утвердился и продолжает совершенствоваться коллективистский строй коммунистического типа, то на Земле еще преобладает капитализм, хотя уже и колеблемый социалистическими движениями рабочих, но также повсюду еще имеются рудименты докапиталистических формаций в виде разнообразных феодальных, крестьянских и прочих архаических анклавов. Тем временем на Венере разгуливают динозавры, и примет более разумной жизни еще не обнаружено.

Богданов отмечает, что и на Марсе еще несколько сот лет назад, в так называемую эпоху создания великих марсианских каналов, существовала композиция борьбы социальных сил между трудом и капиталом, патриархальных союзов между феодалами и крестьянами и так далее. Но все это осталось в индивидуалистическо-хаотическом прошлом, вытесненным неуклонным ростом организационно-товарищеского коллективизма марсиан. И теперь марсиане, давно уже открывшие возможности применения ядерной энергии, используют ее для межпланетных полетов, наблюдая за тем, что происходит на планете Земля. Для этого их представители, выдающие себя за людей, живут среди землян, тщательно исследуя их общественную и человеческую природу.

Более того, марсиане активно ищут «устойчиво» разумного землянина, которому они могли бы открыться, отправив его на Марс для изучения их передовой марсианской цивилизации. Таковым землянином оказывается в романе «Красная звезда» один из воображаемых вожаков российских революционеров по имени Леонид, последовательный сторонник позитивистского научного мировоззрения и социальной теории Карла Маркса. Доставленный на Марс Леонид внимательно и прилежно изучает социальную и техническую организацию этой планеты, наблюдая

местные процессы индустриального производства, воспитания детей, музейного собирания культуры и так далее. Порой он ощущает себя примитивным дикарем, которому приходится усваивать науку и культуру высшей цивилизации.

Главное различие между обитателями Земли и Марса, которое обнаруживает Леонид, заключается в более яростном спонтанном, импульсивном, разнообразном характере людей и обществ на Земле по сравнению с рациональным и менее эмоциональным течением исторической и современной жизни марсиан. Эти различия между планетами выводятся Богдановым прежде всего из их естественно природных особенностей. Космическое тело Земли крупнее, чем у Марса – миры земной живой и неживой природы богаче и разнообразнее марсианских. Земная человеческая история также является более вариативной и, если так можно сказать, «упрямой» по сравнению с более однолинейной и «покладистой» историей восхождения общества от первобытности через феодализм и капитализм к социализму на Марсе.

И на Марсе когда-то, много сотен лет назад, отмечает Богданов, основным населением планеты было крестьянство, но с неуклонным ростом капитализма и индустриализации его значение сошло на нет. Вообще о любом крестьянстве, во всех своих социально-политических сочинениях Богданов всегда отзываясь крайне скупой, часто неприязненно, отмечая мелкобуржуазную бесперспективность этого архаического класса, легковверного до степени поддержки всякого рода консервативно авторитарных вождей, обреченного быть лишь сырьем для экспансии любой городской цивилизации.

Потому на Марсе XX в. уже не упоминается о крестьянстве вообще, зато повсюду описываются приметы высокоразвитой индустриально-городской цивилизации, которая без труда обеспечивает себя продовольствием и сырьем, отчасти за счет высококомеханизированной обработки гигантских и давно обобществленных сельхозугодий, отчасти за счет перехода на изготовление химически искусственных продуктов, когда-то получавшихся из сельскохозяйственного сырья.

В чаяновской утопии мы вместе с ее главным героем Иваном Кремневым, видным советским партийцем и хозяйственником, из Москвы 1921 г. времен торжества всемирной коммунистической

революции (сама же утопия написана в 1919-м году) мистическим образом переносимся в Москву 1984 г. – столицу утопического торжества всероссийской крестьянской цивилизации. Вместе с Кремневым, внезапно оказавшимся в одной московской семье и с испуга выдавшим себя за американца-путешественника Чарли Мэна, которого эта семья ожидала в гости, читателям предстоит интересоваться книгами, беседами не только крестьянской Москвы 1984 г., но и фактически всей земной историей почти всего XX века.

Чаяновская утопия убеждает, что земная жизнь, конечно, гораздо разнообразней, чем флегматичная марсианская утопия Богданова. В своей книге Чаянов легко допускает, что мировая коммунистическая революция, все и вся обобществив, стремительно и повсюду победила уже к 1921-му г. Что с того?! Постигая историю из 1984 г., его главный герой убеждается, что «мировое единство социалистической системы держалось недолго, и центробежные социальные силы весьма скоро разорвали царившее согласие» [Чаянов, 1989. С. 165]. Этими силами в различных регионах мира оказывались национализм, амбиции политических лидеров, олигархия, и коррупция. Мир прошел и через новые кровопролитные войны, и через новые социальные перевороты. В результате к 1984 г. сформировалась композиция из пяти достаточно автономных и разнообразных социально-экономических систем – Русской, Германской, Англо-Французской, Американской, Японо-Китайской, заживших на культурно-экономических основаниях, наиболее им исторически присущих. В России господствовал строй смешанной экономики, в центре которой крестьянский кооперативизм сочетается с мощным госсектором и даже отчасти капитализмом. В Германии сложилась централизованная социалистическая система советского типа, в Англо-Французской и Американской экономических системах можно обнаружить разновидности доминирования капитализма, в Японо-Китае сформировался своеобразный феодализм.

Особенность российской социально-экономической системы заключается в драматической борьбе и решающей победе в середине XX в. села над городом, созидании общества крестьянской цивилизации. Как пишет сам Чаянов от имени идеологов этой крестьянской утопии: «В основе нашего хозяйственного строя

так же, как и в основе античной Руси, лежит индивидуальное крестьянское хозяйство. Мы считали и считаем его совершеннейшим типом хозяйственной деятельности. В нем человек противопоставлен природе, в нем труд приходит в творческое соприкосновение со всеми силами космоса и создает новые формы бытия. Каждый работник – творец, каждое проявление его индивидуальности – искусство труда» [Чаянов, 1989. С. 188].

Чем для победы индустриального Марса стала реализация долговременного плана создания марсианских каналов, преобразовавших рационально социалистическим образом всю экономику и экологию планеты, тем же стала для крестьянской России программа реализации тотального разрушения городов, и трансформация их в своеобразные социальные узлы связей гражданского крестьянско-кооперативного социума.

В результате перед читателем открывается картина страны, преодолевшей фундаментальное противоречие между городом и селом со стороны активной экспансии села: «Деревня приняла необычный для сельских поселений вид. Вся страна образует теперь кругом Москвы на сотни верст сплошное сельскохозяйственное поселение, прерываемое квадратами общественных лесов, полосами кооперативных выгонов и огромными климатическими парками.

В районах хуторского расселения, где семейный надел составляет 3–4 десятины, крестьянские дома на протяжении многих десятков верст стоят почти рядом друг с другом, и только распространенные теперь плотные кулисы тутовых и фруктовых деревьев закрывают одно строение от другого. В сущности, теперь пора бросить старомодное деление на город и деревню, ибо мы имеем только более сгущенный или более разреженный тип поселения того же самого земледельческого населения.

Вы видите группы зданий... несколько выделяющихся по своим размерам. Это – «городища», как принято их теперь называть. Местная школа, библиотека, зал для спектаклей и танцев и прочие общественные учреждения. Маленький социальный узел. Теперешние города такие же социальные узлы той же сельской жизни, только больших размеров» [Чаянов, 1989. С. 194].

## **Инженер Мэнни и экономист Мэн среди утопических культур социальных и природных взаимоотношений**

От аналитического описания особенностей двух утопических стран – марсианской и московской – следует перейти к анализу образов и судеб главных героев богдановского и чаяновского произведений в логике описываемых утопических культур.

Образы главных героев исторически и психологически претерпевают значительные трансформации и перевоплощения.

Так, фактически в двух утопических романах Богданова главными героями являются в «Красной звезде» – праправнук Мэнни и в «Инженере Мэнни» – его же прапрадед. Автор таким образом прослеживал психологическую трансформацию характеров (с разницей примерно в 250 лет) героев одного рода Мэнни, исторические корни которого переплетаются в причудливой породненности аристократической, буржуазной и рабочей среды.

Мэнни – прапрадед – гениальный инженер и крупный менеджер, инициировавший и возглавивший работы по прорытию марсианских каналов на пике исторического развития марсианского капитализма. Он носитель могучих и характерных черт авторитарного либерала капиталистического типа, своим характером чем-то напоминающий честные, суровые, скупые характеры первых капиталистов-протестантов, как их описывает Макс Вебер. Успешно начав великие работы каналостроительства, сурово честный Мэнни становится жертвой конфликтов между рабочими и капиталистами, а главное – жертвой интриг капиталистов особо коварно алчных, предпочитающих действовать во имя собственного обогащения коррупционными методами и всячески экономящих на экологической и трудовой безопасности. В суровой ярости Мэнни убивает главного интригана великих работ и попадает на многие годы в тюрьму. Но как очень ценный и высококлассный специалист он и из мест заключения продолжает следить за великими работами и отчасти даже управлять ими. В конце романа Мэнни совершает самоубийство, символизируя своей смертью закат эпохи торжества индивидуализма капиталистического гения. А на его место руководителя великих работ приходит незаконнорожденный сын Мэнни, не менее талантливый инженер и организатор, но руководствующийся более совершенной и гуманной коллективистско-социалистической

точкой зрения, которая с неумолимостью прогресса сменяет буржуазный индивидуализм уходящей эпохи.

В следующем романе «Красная звезда» далекий потомок великого инженера-индивидуалиста, тоже выдающийся инженер и ученый, но уже, конечно, коммунист – Мэнни-пра-пра-младший является одним из руководителей марсианских экспедиций на Землю и Венеру и во многом своим решающим словом предопределяет стратегические решения по направлениям дальнейшей экспансии марсиан среди планет солнечной системы.

В этом романе А. А. Богданов ставит чрезвычайно важный вопрос об угрозе исчерпания планетарных ресурсов при условии неуклонного роста как самого населения, так и стремительно развивающихся производительных сил Марса. Фактически он признает, что в перспективе и перед коммунистическим обществом может возникнуть проблема перенаселения, а значит, для выхода из этой мальтузианской ловушки предстоит заняться колонизацией ближайших планетарных соседей<sup>1</sup>. Таким образом, одна из главных финальных интриг «Красной звезды» заключается в стратегическом выборе марсиан – колонизировать Землю или Венеру ради утоления надвигающегося голода их высокоразвитой промышленности.

С точки зрения жестко рационального выбора Земля представляется более предпочтительным объектом для основания колонии. На Земле ресурсов больше, чем на Венере, она более комфортна для проживания, чем жарко влажная Венера. Единственным серьезным препятствием в вопросах колонизации Земли оказываются населяющие ее люди. Импульсивно эмоциональные, этнически чрезвычайно разнообразные, земляне, по предположению марсианских экспертов, не захотят делиться своими ресурсами, даже на самых выгодных для них условиях, и наверняка окажут яростное сопротивление любым попыткам мирно с ними договориться. Более того, сметливые земляне наверняка попробовали бы завладеть марсианским оружием и нанести серьезный ущерб марсианам.

---

<sup>1</sup> Более подробно интересный анализ богдановской утопии в контексте преодоления мальтузианской ловушки см. в статье: Григорьян Н. Революция на Земле и на Марсе: мальтузианские мысленные эксперименты в романах «Красная звезда» А. Богданова и «Аэлита» А. Н. Толстого // Новое литературное обозрение. 2015. № 2. С. 231–244.

Именно поэтому до конца рационально последовательный марсианский эксперт в заключение предлагал безжалостно и стремительно истребить всех людей, обосновывая свой план геноцида более высокой ценностью жизнью научно-технически и социально-организованных марсиан по сравнению с низкоорганизованными «дикарями» – землянами. Впрочем, он оказался в меньшинстве. Разумные марсиане предпочли прислушаться к более гуманистической, хотя стратегически более рискованной и затратной точке зрения Мэнни, а также возлюбленной землянина Леонида марсианке Нэтти. Ими, наоборот, была всячески подчеркнута замечательная ценность социального и культурного разнообразия Земли, потенциально таящего в себе альтернативы неожиданно новых направлений прогресса, безусловно, ценных для дальнейшей межпланетной эволюции солнечной системы. В результате марсиане решают направиться все же в сторону колонизации знойной Венеры с ее царствами ящеров – динозавров, обитающих в отсутствие каких-либо разумных существ.

В книге А. Чаянова, в отличие от реально марсианского Мэнни, под именем вымышленного американского Мэна скрывается опытный революционер-коммунист Алексей Кремнев<sup>2</sup>. Так же в отличие от Богдановского «твердокаменного» Мэнни Чаяновский Кремнев (Мэн) отличается рефлексивной раздвоенностью, внутренней неуверенностью. Разумом Кремнев полагает, что централизованный коммунизм – это высший общественный строй, в котором история находит свой конец, но в своих чувствах он, старый московский интеллигент, постоянно обращается к воспоминаниям о чарующем многообразии культуры самых различных стилей и эпох. Поэтому неожиданно попав в мир крестьянской утопии, Кремнев, очарованный всем окружающим его блеском многоукладности, плюрализма, толерантности Москвы 1984-го, начинает испытывать к этому миру определенную симпатию. Внимательно изучая историю и современность крестьянской цивилизации, положившей пределы экспансии как урбанистического капитализма, так и централизованного социализма (по крайней мере в утопической России), Кремнев становится очевидцем многообразных и прихотливых возможностей как российской,

---

<sup>2</sup> Интересно, что в фамилиях богдановского Мэнни и чаяновского Мэна легко обнаруживается единый корень от английского слова man – человек, подчеркивающий некоторую чужестранную общечеловечность обоих героев.

так и всемирной истории. Мэн и человечество в утопии Чайнова описываются движимыми более сложными и разнообразными путями, чем генеральный эволюционизм социального мира в межпланетных поколениях, окружающих Мэнни: от «динозавризма» Венеры к капитализму Земли, а от него – к коммунизму Марса.

Нельзя сказать, чтобы в утопии Богданова однолинейность путей человека и общества торжествовала абсолютно. Богданов иногда упоминает о некоторых возмущениях и поворотах вспять прогрессивной исторической эволюции и на Земле, и на Марсе: о контрреволюционных восстаниях, оппортунистических интригах, но, кажется, только для того чтобы еще глубже подчеркнуть, что победа коммунизма на Марсе, Земле где угодно непременно наступает, и спрятаться от нее невозможно.

Для утопии Богданова характерен примат прогрессирующего товарищеского коллективизма в жизни общества, перед которым неуклонно отступают на второй план человеческий индивидуализм и традиционная приватная, семейная жизнь. Товарищеский коллективизм выравнивает даже извечные гендерные различия между мужчинами и женщинами, о чем свидетельствует историческая культура изображений обнаженных тел марсиан, представленная в марсианском музее. И, конечно, на Марсе отсутствуют как украшения в архитектуре, так и изыски в моде. Архитектура этой планеты абсолютно конструктивистски функциональна, так же, как и одежда марсиан, в которой господствует стиль унисекс. Помимо этого, с фактически товарищески-коллективистским преодолением разности полов на Марсе произошло и преодоление института семьи. В марсианских семьях еще возможно жить и даже воспитывать детей, но это все устаревающе-сентиментальные социальные отношения, а отношения массово современные – жизнь и воспитание разновозрастных детей в гигантских детсадах-школах-интернатах.

Чайнов же в своей утопии принципиально настаивает, что семья была, есть и останется. Ее не смог уничтожить даже декрет утопической мировой коммунистической революции от 1920 г. о полном упразднении семьи и семейного очага. К тому же Чайнов, вполне в духе умеренных просветителей, признает, что человеческая природа, возможно, и меняется к лучшему, но (!) со скоростью геологических процессов. Вероятно, поэтому в чайновской утопии господствует пока лишь кооперативно-рыночный,

а не товарищеско-коммунистический коллективизм. Женщины в его книге – прекрасны и очаровательны телом и платьем, как дамы времен Ренессанса, в отличие от марсианок, фигурой и одеждой схожих с китаянками времен маоистской культурной революции. Немудрено, что Кремнев – Мэн стремительно очаровывается двумя прекрасными девушками – сестрами, замечательно образованными, к тому же умеющими вкусно готовить по рецептам традиционной русской кухни в кругу большой, дружной московской интеллигентной семьи.

Впрочем, роль женщины как берегини любви и судьбы мужчины почти одинаково проявляется в финале обеих утопий. В богдановской – марсианка Нэтти, возлюбленная землянина Леонида, спасает его на одре тяжелой болезни и воодушевляет на дальнейшую революционную борьбу. А в чаяновской – москвичка Катерина, влюбившись в Алексея Кремнева, предупреждает, что окружающие заподозрили в нем немецкого шпиона, объявившегося в Москве в канун внезапного вторжения Германии в Россию.

Чаянов в момент написания утопии предугадывает возможные грядущие экспансионистские (реваншистские и колонизационные) замыслы Германии будущего по отношению к России. Между прочим, он наделяет ее экономическую систему всеми признаками косной бюрократически централизованной и огосударственной системы социализма советского типа. В утопии Чаянова Германия, испытывая перманентный продовольственный кризис из-за неэффективности своих совхозов, вторгается в богатую продовольствием крестьянскую Московию, но тут же терпит сокрушительное поражение из-за применения противником чудо-оружия – аппаратов точного и мощного регулирования климата как в мирных (вызывание точно по расписанию определенного количества дождя на крестьянские поля), так и военных (вызывание разрушительных смерчей и ураганов на армии противника) целях.

### **Подводя итоги: сходства и различия в утопиях и мировоззрениях Богданова и Чаянова**

Безусловно, в своих утопиях и А.А. Богданов и А.В. Чаянов стремились в формах художественной фантазии воплотить сущностные черты своих взглядов на перспективы развития их главных социальных героев – рабочего и крестьянина.

Для А. А. Богданова пролетарий в момент своего зарождения (еще на мануфактурной стадии) – это некая дробная, усеченная частичка человеческой личности. Лишь в дальнейшем процессе капиталистической индустриализации происходит процесс его развития, собирания, самоорганизации и самопознания. По Богданову, пролетариат – это товарищество коллективного труда, в процессе которого происходит становление новой гармоничной человеческой личности.

Но крестьянин по Чайнову – это совершенно другой социальный феномен. В отличие от юного индустриального пролетариата, крестьянство – древний социальный класс. Богданов ставит задачу выработки пролетарской культуры. А крестьянская культура уже существует испокон веков, и в ней крестьянин есть, прежде всего, семьянин среди природы. Крестьянство – это семейное хозяйство на земле.

Трагедия заключается в том, что два этих энциклопедических ума достаточно прохладно относились к сельско-городским противоположностям своих излюбленных классов. Они – яркие представители двух мощных взаимосоперничающих идеологических тенденций своего времени – урбанизма и аграризма. Первая тенденция в начале XX в. являлась, безусловно, господствующей. Это вера в то, что индустриальная урбанизация полностью преобразит производительные силы планеты, и в самое ближайшее время индустрия города окончательно победит сельскую жизнь деревень. Впрочем, в это же время в ряде стран Центральной и Восточной Европы, в особенности в Германии и России, существовало и достаточно влиятельное направление аграризма, отстаивавшего именно ценности сельского образа жизни в условиях все ускоряющегося технического прогресса [Бруиш, 2012]. И, конечно, аграристы критиковали урбанизм за дымные фабрики, городские столпотворения, опасности сильной социальной дифференциации, возникающие экологические проблемы. Аграристы полагали, что с развитием науки и техники и сельский образ жизни, и аграрные науки, и сам крестьянин могут получить «второе дыхание» для реализации ранее невиданных возможностей. Именно к таким ярким представителям аграристов относился Чайнов.

Печально, что Богданов, интересовавшийся всем на свете, фактически абсолютно игнорировал аграрную сферу развития человечества<sup>3</sup>.

Но надо признать, что и Чаянов, несмотря на его неутомимый интерес к самым различным сторонам существования и развития человеческого общества, в основном лишь тривиально скептически отзывался об индустриализме и урбанизме. Например, о рабочем, его чаяниях и культурно-утопических мечтах в своей книге Чаянов отзывался не менее уничижительно и поверхностно, чем Богданов с его банальными репликами о мелкобуржуазно туповатой сущности крестьянского класса:

«Вам, наверное, известно, что в социалистический период нашей истории крестьянское хозяйство почитали за нечто низшее, за ту протоматерию, из которой должны были выкристаллизовываться “высшие формы крупного коллективного хозяйства”. Отсюда старая идея о фабриках хлеба и мяса. Для нас теперь ясно, что взгляд этот имеет не столько логическое, сколько генетическое происхождение. Социализм был зачат как антитеза капитализма; рожденный в застенках германской капиталистической фабрики, выношенный психологией измученного подневольной работой городского пролетариата, поколениями, отвыкшими от всякой индивидуальной творческой работы и мысли, он мог мыслить идеальный строй только как отрицание строя, окружающего его... Будучи наемником, рабочий, строя свою идеологию, ввел наемничество в символ веры будущего строя и создал экономическую систему, в которой все были исполнителями и только единицы обладали правом творчества» [Чаянов, 1989. С. 195].

От социальных типов рабочего и крестьянина обратимся к основам социологии организации, в которой и Богданов, и Чаянов были во многом первопроходцами. Как известно, А. А. Богдановым был создан грандиозный социально-философский трактат «Тектология. Всеобщая организационная наука», которая предвосхитила многие положения кибернетики с ее системным подходом. В работах А. В. Чаянова также обосновывается целый

---

<sup>3</sup> Один из крупнейших зарубежных богдановедов Джон Биггарт в беседе с автором этой статьи высказал мнение, что Богданов вообще ничего не видел и не понимал в аграрной области со всею сложностью аграрного вопроса и спецификой сельского образа жизни. Возразить Биггарту было нечего, пришлось согласиться с ним.

системный комплекс организационных мер и методов, *организации* самых разнообразных социальных институтов, отнюдь не только его знаменитых «крестьянского хозяйства» и «сельскохозяйственной кооперации».

В чем разница методологических подходов к вопросам системной организации у этих двух замечательных ученых?

У А. А. Богданова доминирует всеобъемлющее, тотальное понятие организации. Он очень трогательно через постоянное использование данного термина стремится объяснить самые сложные и самые различные явления на свете: любовь, бог, красота и так далее. В целом же, по Богданову, эволюция и прогресс человеческого общества заключаются как раз в совершенствовании системы общих и частных организационных принципов, которые должны достичь своего объединяющего совершенства в грядущем коллективизме социалистического и коммунистического обществ.

Чаяновское *плюралистическое* понимание эволюции и прогресса институциональных организаций принципиально отлично от богдановского *монизма*. Он огромное внимание уделяет принципиально многообразию организационных форм общества. Да, признает Чайнов, есть некоторые всеобщие принципы, характерные, пожалуй, для всех социальных институтов. Но они столь абстрактны, что становятся бессодержательны при анализе конкретных институтов и повседневных принципов их функционирования, вырождаясь лишь в абстрактно общую теорию систем.

Для Чайнова, в отличие от Богданова, историческая эволюция социальных институтов не столь ясна и однозначна. По Чайнову, история – это не абстрактная однолинейная лестница прогресса марксистского типа, где, может, и с задержками, но все же неумолимо докапиталистические формации сменяются капиталистической, а та в свою очередь пусть достаточно болезненно, но, в конце концов, непременно сменится коммунизмом. Тем более, лишь в абстракции существуют абсолютно чистые и изолированные организационные формы, в реальной жизни социальные институты взаимодействуют меж собой в виде диковинных конгломератов, внутри которых существуют самые невероятные симбиотические варианты достаточно длительного сосуществования весьма условно называемых «новых» и «старых», «архаичных»

и «современных» образований. Прогресс не так уж и очевиден, а также весьма проблематичен.

У многих мыслителей бывает излюбленное часто употребляемое понятие, как у Богданова *организация*. У Чаянова ключевым термином при описании функционирования социальных организаций, пожалуй, является понятие *оптимума* – оптимального решения некоей социальной, экономической, культурной проблемы [Никулин, 2017]. В политическом смысле Чаянов подчеркивал поиск оптимального решения через нахождение необходимого компромисса, более-менее устраивающего различные стороны. Даже в 1928 г., находясь уже под сильным идеологическим давлением и контролем, Чаянов, вынужденный для сборника научно-технических утопий написать утопический очерк об аграрном прогрессе, в котором не останется места крестьянству и традиционному сельскому хозяйству, тем не менее умудрялся всячески подчеркнуть вероятностно-проблематичный и многовариантный характер и такой утопии [Чаянов, 1928].

По Богданову, «компромиссы» – это в целом суть признаки мелкобуржуазного либерализма, обывательщины, филистерства. Как политик он признавал компромиссы лишь как временные тактические меры, никогда не считая их краеугольным принципом социальной жизни. А у Чаянова в нахождении оптимальных компромиссов заключается вся суть решения социальных проблем. Чаянов стремился найти компромисс не только между различными экономическими и социальными укладами, но даже между традиционным и современным мировоззрением.

И, конечно, оба ученых стремились найти новые пути разработки и применения естественных и природных ресурсов для революционной России.

Таким главным природным физиологическим ресурсом для А. А. Богданова была человеческая кровь, а для А. В. Чаянова – земной климат, как своеобразная «кровеносная» система Земного шара. Аграрник Чаянов, признавая безусловную важность почвы, тем не менее подчеркивал, что главным источником жизни на Земле является взаимодействие солнца и воды в процессах климатических изменений. И Богданов с его переливанием крови, и Чаянов с регуляцией климата стремились сами стихии природы направить на создание в России нового революционного общества, социально справедливого и культурно творческого.

Итак, сравнивая утопии этих двух мыслителей, мы можем утверждать, что богдановские утопии в целом бескомпромиссны, однонаправленны, в то время как чайновские представляют собой компромиссные конгломераты возможных альтернатив социального и личностного развития.

## Литература

- Богданов А.А.* Красная звезда. 1-е изд., СПб., 1908.
- Богданов А.А.* Инженер Мэнни. 1-е изд., М., 1912.
- Богданов А.А.* О пролетарской культуре. 1904-1924. Л.-М.: Изд-во «Книга», 1924.
- Богданов А.А.* Военный коммунизм и государственный капитализм / Вопросы социализма. М.: Политиздат, 1990. С. 311-320.
- Бруши К.* Крестьянская идеология для крестьянской России: аграризм в России начала XX века // Крестьяноведение. 2012. Вып. 7. С. 142-158.
- Гловели Г.Д.* «Красная звезда» и красная роза: из истории русской утопии // Вестник Международного института А. Богданова, 2004, № 3 (19), С.57-78.
- Никулин А.М.* Чайновский утопизм: балансируя среди кризисов интенсификации оптимумов // Крестьяноведение. 2017. Т.2. №1. С. 6-30.
- Труды первой Всесоюзной конференции аграрников-марксистов, Том 1. М.: 1930.
- Чаянов А.В.* Государственный коллективизм и крестьянская кооперация // Кооператив. жизнь. 1920. №1-2. С. 6-12.
- Чаянов А.В.* Основные идеи и методы работы общественной агрономии. 3-е изд. М.: Новая деревня, 1924.
- Чаянов А.В.* Возможное будущее сельского хозяйства // Жизнь и техника будущего: социальные и научно-технические утопии. М.-Л. 1928.
- Чаянов А.В.* (1989). Путешествие моего брата Алексея в страну крестьянской утопии // Чайнов А. В. Венецианское зеркало. М.: Современник. С. 161-208.
- Шаронов Ю.П.* Ленин и Богданов: от сотрудничества к противостоянию // Отечественная история. 1997. № 5. С. 55-67.
- Щеглов А.* Борьба Ленина с богдановской ревизией марксизма. М., 1937.

Статья поступила 12.03.2019.

**Для цитирования:** *Никулин А.М.* Марс индустриальный и Москва крестьянская: утопии А.А. Богданова и А.В. Чайнова // ЭКО. 2019. № 4. С. 95-112.

## Summary

*Nikulin A.M., Candidate of Sciences (Economics), Director of the Centre for Agrarian Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow*

**Industrial Mars and Peasant Moscow: Comparing Utopias of A.A. Bogdanov and A.V. Chayanov**

**Abstract.** The article compares the social worldviews of two prominent scientists of the beginning of the 20th century, Alexander Bogdanov and Alexander Chayanov, through the analysis of their utopian works, which in artistic form captured the essential features of the socio-economic and cultural-ethical views of these thinkers. It is shown that the monism of A. Bogdanov and the pluralism of A. Chayanov in many respects predetermined the ideological dominants of Bogdanov industrialism and Chayanov agrarianism.

**Keywords:** *A.A. Bogdanov; A.V. Chayanov; Marxism; populism; industrialism; agrarianism; the proletariat; the peasantry; culture*

## References

- Bogdanov, A. A. (1908). *The Red Star*. SPb. (In Russ.).
- Bogdanov, A. A. (1912). *Engineer Manny*. Moscow. (In Russ.).
- Bogdanov, A.A. (1924). *About Proletarian Culture. 1904-1924*. L.-M.: Izd-vo «Kniga». (In Russ.).
- Bogdanov, A.A. (1990). *War Communism and State Capitalism*. Voprosy socializma. Moscow. Politizdat. Pp. 311-320. (In Russ.).
- Bruish, K. (2012). Peasant Ideology for Peasant Russia: Agrarianism in Russia at the Beginning of the 20th Century. *Krestyanovedenie*. No. 7. Pp. 142–158. (In Russ.).
- Chayanov, A.V. (1920). State Collectivism and Peasant Cooperation. *Kooperativnaya zhizn'*. No.1-2. Pp. 6-12. (In Russ.).
- Chayanov, A.V. (1924). *Basic Ideas and Methods of Work of Social Agronomy*. Moscow. Novaya derevnya Publ. (In Russ.).
- Chayanov, A. V. (1928). On the possible future of agrarian economy. *Zhizn' i tekhnika budushhego: sotsial'nye i nauchno-tekhnicheskie utopii*. Moscow; Leningrad. (In Russ.).
- Chayanov, A. (1989). *The Journey of My Brother Alexei to the Land of Peasant Utopia*. Venecianskoe zerkalo. Moscow. Sovremennik Publ. Pp. 161–208. (In Russ.).
- Gloveli, G.D. (2004). The “Red Star” and the Red Rose: From the History of Russian Utopia. *Vestnik Mezhdunarodnogo instituta A. Bogdanova*. No. 3 (19), Pp.57-78. (In Russ.).
- Nikulin, A.M. (2017). Chayanovian Utopian Visions: Looking for the Balance under the Crises of Optima Intensification. *Krestyanovedenie*. Vol. 2. No. 1. Pp. 6–30. (In Russ.). DOI: 10.22394/2500-1809-2017-2-1-6-30
- Trudy pervoj Vsesoyuznoj konferencii agrarnikov-marksistov*. (1930). Vol. 1. Moscow. (In Russ.).
- Sharapov, Yu.P. (1997). Lenin and Bogdanov: from the Cooperation to the Confrontation. *Otechestvennaya istoriya*. No. 5. Pp. 55-67. (In Russ.).
- Shcheglov, A. (1937). *Lenin's Struggle with Bogdanov's Revision of Marxism*. Moscow. (In Russ.).
- For citation:** Nikulin, A.M. (2019). Industrial Mars and Peasant Moscow: Comparing Utopias of A.A. Bogdanov and A.V. Chayanov. *ECO*. No. 4. Pp. 95-112. (In Russ.).

# Оптовый рынок электроэнергии и мощности: возрождение регулирования?<sup>1</sup>

**Ю. А. ОРЛОВА**, кандидат экономических наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва. E-mail: yorlova@hse.ru

**Аннотация.** Практика функционирования отдельных сегментов оптового рынка электроэнергии и мощности, созданного в рамках реформы электроэнергетики, показала эффективность рыночного подхода к формированию цен на основе конкуренции. Однако на рынке мощности в последние годы укореняются механизмы нерыночного характера: договоры о предоставлении мощности, обеспечивающие гарантированную норму доходности инвесторам и объем заказов отечественным предприятиям энергетического машиностроения, субсидирование тарифов отдельных регионов и т.п. Расширение применения элементов затратного подхода и использование энергорынка в качестве инструмента промышленной политики противоречат задачам реформирования и в долгосрочной перспективе несут риски для развития отрасли. А именно – утрачивается канал передачи сигнала о реальных потребностях экономики, нарушаются стимулы производителей к повышению эффективности, создаются условия для проявления эффекта Аверча-Джонсона, тормозится технологический прогресс.

**Ключевые слова:** оптовый рынок электроэнергии и мощности; стимулирование инвестиций; договор о предоставлении мощности; распределенная генерация; затратный метод регулирования

JEL: L51, L52, L94.

Российская реформа электроэнергетики – один из немногих примеров последовательных и наиболее полно реализованных рыночных преобразований в новейшей истории страны. Она проходила в русле мировых тенденций и была призвана решить ключевую проблему недоинвестирования отрасли в период трансформационного кризиса 1990-х гг. и отсутствия у предприятий стимулов к снижению затрат в условиях регулирования тарифов. В этой связи одним из основных элементов проводимой реформы была адаптация рыночного ценообразования на потенциально конкурентных рынках производства и сбыта электроэнергии.

При этом на оптовом рынке электроэнергии мощность и электроэнергия рассматриваются как отдельные товары. Реализация

---

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2018 г.

электроэнергии представляет собой ее физическую поставку потребителю, продажа мощности – обязательство выработки электроэнергии установленного качества в заранее оговоренном объеме. Как правило, в сегменте мощности договоры заключаются на несколько лет вперед. Основным преимуществом такой модели считается сглаживание колебаний цен на электроэнергию за счет того, что через механизмы рынка мощности происходит долгосрочное планирование спроса и предложения энергорынка, создавая ценовые сигналы для его участников, позволяя избегать дефицитов и адаптировать свои стратегии к возможным профицитам электроэнергии.

Становление рынка мощности в России не было простым: целевая модель рынка электроэнергии в России функционирует с 2011 г., но долгосрочные отборы на рынке мощности начались только в 2015 г. В ближайшем будущем должны закончиться текущие обязательства по договорам о предоставлении мощности (ДПМ), которые имели нерыночный характер и рассматривались как временная мера. Казалось бы, развитию рыночного ценообразования в отношении мощности ничто больше не должно мешать.

Но принятое решение о модернизации тепловой генерации на основе договоров с гарантированной нормой доходности вновь отодвигает этот вопрос на неопределенное время, поскольку этими договорами закрывается практически весь объем платежей, высвобождающийся в результате окончания договоров о предоставлении мощности. Таким образом, потенциально конкурентные сегменты на рынке мощности не расширяются, а временные механизмы, основанные на затратных подходах к ценообразованию, – закрепляются.

Цель данной статьи – оценить соответствие текущей модели оптового рынка электроэнергии и мощности (ОРЭМ) тем задачам, которые ставились в начале реформирования, и обосновать возможные краткосрочные и долгосрочные последствия решений по его развитию. Эта тема имеет большое практическое значение, поскольку перспективы развития энергорынка, а следовательно, и формирования конечной цены на электроэнергию, критичны для конкурентоспособности российской экономики.

## **Направления развития конкуренции в электроэнергетике: мировой опыт и концепция российской реформы**

Обобщая практику реформирования электроэнергетических систем мира и их академические исследования, можно выделить пять основных направлений, которые требуют выработки решений в ходе реформирования [Newbery, 1997; Jamasb, 2006].

1. Глубина разделения естественно-монопольных (диспетчеризация и передача электроэнергии) и потенциально конкурентных видов деятельности (производство и сбыт). В некоторых случаях проблема решается за счет разделения учета внутри единой компании с введением «китайских стен» между ее департаментами, иногда – путем разделения потребительских платежей по видам услуг (генерация, передача электроэнергии по магистральным и распределительным сетям, сбыт), наконец, – путем разделения компаний по видам деятельности с запретом на совмещение монопольных и потенциально конкурентных услуг в рамках одной группы лиц (российский вариант). Разделение собственников конкурентных и монопольных видов деятельности внутри отрасли призвано снять проблему нечестной конкуренции за счет перекладывания затрат с одного вида деятельности на другой и обеспечить недискриминационный доступ к сетям.

2. Разработка дизайна и внедрение механизмов ценообразования для потенциально конкурентных видов деятельности. При наличии нескольких производителей и поставщиков предпочтительнее, как правило, отдается рыночным механизмам формирования оптовых и розничных цен на электроэнергию, которые иногда, как в России, дополняются отдельным рынком мощности.

3. Разработка дизайна и внедрение системы тарифообразования для естественно-монопольных видов деятельности. В последние годы во многих странах мира затратные методы регулирования энерготарифов, главной целью которых является наиболее точная компенсация экономически обоснованных затрат монополиста, уступают место стимулирующим подходам, предполагающим использование более широкого спектра механизмов (предел роста цены, бенчмаркинг и др.) и мотивирующим компании к повышению операционной эффективности, поддержанию качества и надежности энергоснабжения, достаточного (но не избыточного!) уровня инвестиций.

4. Приватизация энергетических активов. В большинстве стран, решивших приватизировать электроэнергетические активы, для привлечения в отрасль инвесторов в частную собственность передаются в первую очередь генерирующие и сбытовые компании, приватизация электросетевых мощностей происходит гораздо реже [Laffont, Tirole, 1993; Авдашева, Шаститко, 2015].

5. Формирование системы регулирования в отрасли. Многие исследователи [Guthrie, 2006] подчеркивают важность создания предсказуемых и работающих правил регулирования, механизмов разрешения споров, в первую очередь – относительно условий доступа к сетям естественных монополий.

В России реформа электроэнергетики шла в русле мировых тенденций и стала одним из самых заметных и законченных преобразований 2000-х гг. в стране. Важными ее элементами были создание конкурентных отношений там, где это возможно, и адаптация к местной специфике рыночных и стимулирующих методов ценообразования.

На сегодняшний день в отрасли завершено вертикальное разделение по видам деятельности, сформированы укрупненные компании в сфере производства, транспорта, передачи и сбыта электроэнергии; действуют оптовый и розничный рынки электроэнергии и мощности; разработаны новые правила тарифообразования для электросетевых компаний, целью которых было увеличение инвестиций в секторе и повышение операционной эффективности; приватизированы генерирующие и сбытовые компании.

Потенциально конкурентные секторы – оптовый и розничный рынки электроэнергии, рынок мощности – должны были продемонстрировать преимущества рыночного механизма ценообразования. Предполагалось, что складывающаяся в результате справедливой конкуренции цена сможет давать адекватные сигналы о движении спроса и предложения и в итоге послужит основой для инвестиционных решений.

Однако, по оценкам экспертов и отраслевых специалистов, говорить о возникновении конкурентных механизмов до недавнего времени можно было только в отношении оптового рынка электроэнергии. Вопросы низкой эффективности реформы исследуются в работах многих экспертов [Кутовой, 2017а, 2017б; Воротниций, Кузьмин, 2016; Колмогоров В.В., Митрофанов,

2014; Электроэнергетика России..., 2014; Гительман, Ратников, 2013] и др.

В этой связи рассмотрим особенности организации российского оптового рынка и влияние последних решений регулятора на дальнейшие перспективы рыночных механизмов ценообразования.

### **ОРЭМ: почти рынок**

На российском оптовом рынке электроэнергии и мощности принято разделять механизмы продажи электроэнергии и мощности. Рынок мощности, по замыслу, должен давать ценовые сигналы о средне- и долгосрочных потребностях потребителей в мощности; через него должна покрываться большая часть условно-постоянных затрат генерирующих компаний. Оптовый рынок электроэнергии удовлетворяет текущий спрос на электроэнергию, покрывая переменные затраты поставщиков.

ОРЭМ существует в двух ценовых зонах: первой (европейская часть России и Урал) и второй (Сибирь). В изолированных энергосистемах (Чукотский автономный округ, Камчатский край, Сахалинская и Магаданская области, Норильско-Таймырский АО и др.) и неценовых зонах, где реальная конкуренция среди производителей электроэнергии невозможна (Дальний Восток, Калининградская область и др.), тарифы устанавливаются регулятором<sup>2</sup>.

*Оптовый рынок электроэнергии* представлен следующими сегментами.

1. Рынок на сутки вперед (РСВ). На него приходится около 70% объема реализации электроэнергии. Формирование цены происходит путем сбора заявок на планируемый объем покупки на следующие сутки, итоговая равновесная цена устанавливается на каждый час следующих суток на уровне наиболее дорогой принятой заявки. Такое ценообразование должно стимулировать производителей к снижению издержек и повышению за счет

---

<sup>2</sup> Объем и стоимость поставок электроэнергии в неценовых зонах формировали в 2017 г. около 4% общероссийских; объем поставок мощности – 8%, стоимость поставки мощности – 5% (Годовой отчет АО «АТС» за 2017 год. URL: [http://www.atsenergo.ru/sites/default/files/reportdocs/2018/05/ats\\_go.pdf](http://www.atsenergo.ru/sites/default/files/reportdocs/2018/05/ats_go.pdf)). В изолированных энергосистемах в 2017 г. произведено около 1% электроэнергии. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/532> (дата обращения: 20.10.2019).

этого собственной маржи. Об эффективности такого подхода свидетельствует тот факт, что цены на РСВ растут гораздо медленнее, чем стоимость топлива<sup>3</sup>, которая составляет около 60% операционных затрат генераторов. Так, за период с 2007 по 2013 гг. в первой ценовой зоне (в топливном балансе преобладает газ) цена на газ для промышленных потребителей выросла примерно на 160%, цена на электроэнергию на РСВ – на 90%, в период 2013–2017 гг. газ подорожал на 30%, а электроэнергия на РСВ – на 9%<sup>4</sup>. Для сравнения: накопленные темпы инфляции за 2013–2017 гг. составили 45%.

2. Балансирующий рынок. В данном сегменте участники продают излишки или докупают недостающие объемы электроэнергии, которые образуются в результате неточного планирования на сутки вперед. Ценообразование определяется исключительно соотношением спроса и предложения. Таким путем реализуется до 6% электроэнергии.

3. Рынок регулируемых договоров (РД) обеспечивает чуть менее 20% объема реализации электроэнергии. С 2011 г. РД заключаются только в отношении электроэнергии (и мощности), предназначенной для поставок населению, приравненным к населению группам потребителей, а также гарантирующим поставщикам, контролируемым межрегиональными распределительными сетевыми компаниями Северного Кавказа, Карелии, республик Тыва и Бурятия. Цены поставок определяются регулятором (ФАС РФ). Планировалось, что сегмент РД будет либерализован к 2015 г., сейчас от этого плана отказались.

4. Рынок свободных договоров (СД) подразумевает свободный выбор контрагентов и договорное определение цены и объемов поставки. Данный сегмент обеспечивает около 4% объема реализации электроэнергии в России.

Работа *оптового рынка мощности* обеспечивается следующими механизмами.

1. Конкурентный отбор мощности (КОМ), по замыслу, должен был стать основным механизмом балансировки спроса и предложения мощности в энергосистеме, что предполагает

---

<sup>3</sup> Цена на рынке электроэнергии зависит также от состава загружаемого оборудования, сезонности, водности для ГЭС, графика ремонтов генераторов и сетей и т.п.

<sup>4</sup> Годовой отчет АО «АТС» за 2017 год. URL: [http://www.atsenergo.ru/sites/default/files/reportdocs/2018/05/ats\\_go.pdf](http://www.atsenergo.ru/sites/default/files/reportdocs/2018/05/ats_go.pdf) (дата обращения: 20.10.2018).

долгосрочное планирование и формирование цены на несколько лет вперед. Однако если на оптовом рынке электроэнергии переходный этап закончился в 2011 г., то первый долгосрочный отбор мощности (на четыре года вперед) был проведен лишь в 2015 г.<sup>5</sup> В 2017 и 2018 гг. на отборы мощности впервые наблюдалась конкуренция.

По замыслу, цена КОМ должна обеспечивать генераторам ресурсы для поддержания объема мощности, необходимого для удовлетворения спроса, т.е. покрывать как условно-постоянные затраты, так и капитальные вложения. Однако цены всех отборов, проведенных к настоящему моменту, ограничивались предельными значениями (и сверху, и снизу), определяемыми Правительством. Это вызывает недовольство представителей генерирующих компаний, поскольку для активной модернизации оборудования поступающих средств недостаточно.

2. Договоры о предоставлении мощности (ДПМ) впервые были введены в 2008–2010 гг. как механизм, обеспечивающий выполнение обязательств генерирующих компаний по вводу новых мощностей. В них прописаны количество, характеристики и сроки введения мощностей. Размеры капитальных затрат и условия оплаты мощности, поставляемой по ДПМ, определены Постановлением Правительства РФ № 238 от 13.04.2010. В частности, государство гарантирует участникам договоров определенную норму доходности<sup>6</sup>, а также обязуется обеспечить приоритет при покупке всей поставляемой по договорам мощности на протяжении 10 лет (при условии покрытия от 70% до 95% капитальных и эксплуатационных затрат). На практике это означает, что объекты, построенные по ДПМ, учитываются на рынке КОМ как приоритетные по отношению к действующей генерации.

Конкурентной борьбы за объекты ДПМ не было: они отбирались Системным оператором исходя из потребностей развития энергосистемы, основная задача генкомпании была – уложиться в предельные капзатраты.

В свое время механизм договора о предоставлении мощности принимался как вынужденное вмешательство в функционирование

<sup>5</sup> Последующие – определяли параметры поставки мощности на три года вперед.

<sup>6</sup> Привязка доходности по ДПМ к доходности государственных долговых бумаг приводит к колебаниям фактической доходности по годам в среднем от 13 до 17%.

рынка мощности – чтобы форсировать инвестиции в обновление генерирующих активов, зафиксировать инвестиционные обязательства новых собственников. Эти задачи удалось успешно решить: в рамках ДПМ было введено более половины новых мощностей в пореформенной электроэнергетике. Однако эффективность этого механизма послужила основанием для расширения его применения. В 2010 г. были введены ДПМ для объектов «РусГидро» (ГЭС) и «Росатома» (АЭС), включенных в Генеральную схему размещения объектов электроэнергетики. Мощность этих проектов также гарантированно отбирается на КОМ, оплачивается по методике Федеральной службы по тарифам (затратный метод) в течение 20 лет, исходя из окупаемости 25 лет.

Отметим, что средняя цена мощности по ДПМ на сегодня составляет около 870 тыс. руб./Мвт в месяц в первой ценовой зоне и 1040 тыс. руб./Мвт – во второй, что в 5,5 раза превышает цены на конкурентном отборе «старой» мощности [Модернизация.., 2017].

3. Рынок регулируемых договоров мощности (РДМ), цену на котором устанавливает ФАС РФ, так же, как и сегмент регулируемых договоров оптового рынка электроэнергии, обеспечивает потребности населения, покрывает около 30% всего объема поставок мощности<sup>7</sup>.

4. Рынок свободных договоров мощности (СДМ) предполагает заключение форвардных контрактов на поставку мощности (при условии, что она отобрана на КОМ). После снятия запрета на СДМ между зонами свободного перетока, действовавшего в 2011–2015 гг., объем поставок в этом сегменте начал быстро расти прежде всего в первой ценовой зоне, обеспечив около 30% поставок в 2017 г., во второй ценовой зоне сегмент СДМ составил около 10% в 2017 г.<sup>8</sup>

5. Мощность вынужденных генераторов. На данный момент на этот сегмент рынка приходится около 6% генерации в РФ. Статус вынужденного генератора предоставляется энергоблокам или целым электростанциям, себестоимость выработки которых не позволяет им выйти на конкурентный отбор мощности, но из соображений надежности энергосистемы они не могут

<sup>7</sup> Годовой отчет АО «АТС» за 2017 год. URL: [http://www.atsenergo.ru/sites/default/files/reportdocs/2018/05/ats\\_go.pdf](http://www.atsenergo.ru/sites/default/files/reportdocs/2018/05/ats_go.pdf) (дата обращения: 20.10.2018).

<sup>8</sup> Там же.

быть остановлены. Цена мощности вынужденных генераторов оплачивается по тарифу, который формируется затратным методом и превышает цену КОМ.

### **Рынка не будет?**

Анализ развития рынка мощности показывает, что использование механизма ДПМ с годами только разрастается, причем он становится не только способом привлечения инвестиций в электроэнергетику, но и инструментом развития смежных отраслей. Так, с 2013 г. в рамках стимулирования использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ) и развития в РФ производства соответствующего оборудования проводятся конкурсные отборы инвестпроектов по строительству генерирующих объектов, функционирующих на основе ВИЭ<sup>9</sup>, важным условием которых является локализация производства оборудования. По результатам конкурсов заключаются договоры о предоставлении мощности на базе использования ВИЭ (ДПМ ВИЭ), которые гарантируют участнику проекта приоритет на российском оптовом рынке электроэнергии в течение 15 лет. Поставка мощности первого объекта, введенного в рамках ДПМ ВИЭ, началась в 2015 г.

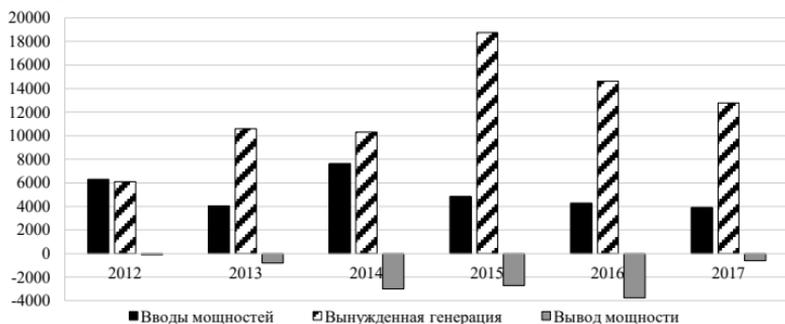
В 2017 г. был проведен конкурсный отбор инвестпроектов по строительству генерирующих объектов, функционирующих на основе использования твердых бытовых отходов (ТБО) в Московской области (280 МВт) и Татарстане (55 МВт). Общая сумма инвестиций должна составить около 127 млрд руб. В качестве механизма возврата инвестиций снова используется ДПМ [Песчинский, 2018].

К расширению нерыночных механизмов формирования цены на оптовом рынке электроэнергии можно также отнести проблему вынужденной генерации, стоимость которой формирует около 4% финальной цены на мощность. Динамика объемов вынужденной генерации в сравнении с объемами ввода и вывода мощностей представлена на рисунке. Как видим, проблема вынужденной генерации обострилась в 2015 г., когда по итогам конкурентного отбора мощности этот статус получили более 18 ГВт. Затем объемы вынужденной генерации начали снижаться, но вывод

---

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ № 449 от 28 мая 2013 года.

мощностей, активизировавшийся было в 2016 г., в 2017-м опять затормозился.



**Источник:** Минэнерго, АО «АТС».

Объемы вводов, выводов мощностей и вынужденной генерации в 2012-2017 гг., МВт

Довольно активно нерыночные механизмы регулирования применяются в изолированных энергосистемах, не входящих в ценовые зоны оптового рынка электроэнергии. Например, для пяти дальневосточных регионов, где энерготарифы значительно превышают среднероссийский уровень, на период 2017–2019 гг. установлена так называемая «дальневосточная надбавка», призванная выровнять цены. Механизм выравнивания действует следующим образом: генерирующие компании в Дальневосточном федеральном округе снижают свои тарифы до среднероссийского уровня, а на ОРЭМ устанавливается специальная надбавка к ценам продажи. Поступающие средства аккумулирует на своих счетах «РусГидро», которая затем перечисляет их в бюджеты дальневосточных регионов, а те компенсируют поставщикам энергии недополученную выручку<sup>10</sup>. По словам министра энергетики А. Новака, в 2017 г. финансирование этого механизма обошлось в 24 млрд руб., в 2018 г. – 34 млрд руб.<sup>11</sup> Готовится предложение продлить действие «дальневосточной надбавки» еще на 10 лет.

<sup>10</sup> Как на деле выполняются нормы о выравнивании энерготарифов в ДФО. URL: <https://www.eastrussia.ru/material/na-ravnenie-povattno-stanovis/> (дата обращения: 30.01.2019).

<sup>11</sup> Новак: регионы оплатят 40–45 млрд руб. за выровненные энерготарифы ДФО. URL: <https://ria.ru/teplo/20180910/1528198565.html> (дата обращения: 20.10.2018).

Основная масса нерыночных механизмов на ОРЭМ приходится на рынок мощности (таблица). Его доля в оптовой цене рынка электроэнергии и мощности постоянно увеличивается: по данным НП Совет рынка, в 2014 г. она составляла 30%, в 2017 г. – 37%, к 2023 г. может возрасти до 50%<sup>12</sup>. Это означает, что и вклад нерыночных механизмов в цену ОРЭМ будет расти и рано или поздно превысит половину.

**Соотношение рыночных и нерыночных механизмов ценообразования на ОРЭМ для всех категорий потребителей в 2017 г., %**

| Показатель   | Доля сегмента в оптовой цене на электроэнергию, % |
|--|---|
| Электроэнергетика                                      |   |
| Рынок на сутки вперед (РСВ)                            | 51  |
| Балансирующий рынок (БР)                               | 4   |
| Регулируемые договоры (РД)                             | 6   |
| Финансирование неценовых зон                           | 3   |
| Мощность   |   |
| Конкурентный отбор мощности (КОМ)                      | 9   |
| договоры о предоставлении мощности (ДПМ), в том числе: | 21  |
| ДПМ ТЭС  | 14  |
| ДПМ АЭС/ГЭС  | 6   |
| ДПМ ВИЭ  | <1  |
| Регулируемые договоры (РД)                             | 4   |
| Вынужденный режим                                      | 2   |
| Финансирование неценовых зон                           | 1   |
| Цена ОРЭМ, в том числе:                                | 100   |
| рыночные механизмы                                     | 63  |
| нерыночные механизмы                                   | 37  |

**Источник:** расчеты автора.

**Примечание:** 1) курсивом выделены нерыночные механизмы;

2) свободные договоры не учитываются в цене ОРЭМ.

Что касается цены на мощность, здесь наибольшую долю занимает плата по ДПМ. Например, в первой ценовой зоне через ДПМ оплачивается всего около 17% мощности, но в стоимости мощности для потребителей, которые не относятся к населению и приравненным к ним категориям, доля ДПМ в 2018 г. составила

<sup>12</sup> Участники конференции «Новая Россия. Новая энергетика» обсудили перспективные направления электроэнергетики // URL: <https://minenergo.gov.ru/node/9387> (дата обращения: 20.10.2018).

почти 70%<sup>13</sup>. Ожидать снижения вклада ДПМ в цену мощности (а с ним вместе и стоимости мощности) стоит не ранее 2021 г., когда начнут уменьшаться платежи по действующим контрактам (на данный момент по ним введено уже более 80% новых мощностей ТЭС). Казалось бы, по истечении срока последних ДПМ этот механизм должен совсем исчезнуть, а отрасль – вернуться к принципам ценообразования, заложенным в план ее реформы. Однако этого не случится, поскольку проблема старения инфраструктуры остается крайне острой, тепловая энергетика нуждается в модернизации, а КОМ не обеспечивает достаточного объема средств для инвестиций.

24 января 2019 г. Правительство РФ одобрило разработанную Минэнерго России программу модернизации теплоэлектростанций, подписано соответствующее Постановление № 43 от 25.01.2019 «О модернизации генерирующих объектов ТЭС»<sup>14</sup>. Программа рассчитана на 10 лет (с 2022 по 2031 гг.) и предполагает направление 1,9 трлн руб. (в ценах 2021 г.) потребительских платежей, высвобождающихся в результате окончания ДПМ, на проекты модернизации 41 ГВт тепловой мощности (около 16% всей установленной мощности российской электроэнергетики)<sup>15</sup>. Все модернизационные проекты будут финансироваться по принципу ДПМ с фактической доходностью на уровне около 12%, срок окупаемости – 15 лет<sup>16</sup>. Постановление также определяет предельные относительные капитальные затраты для отбора инвестпроектов.

Масштабная модернизация должна простимулировать развитие отечественного машиностроения: в перечень обязательных условий ДПМ предлагается включить требование о локализации производства оборудования. Уровень локализации должен быть доведен до 90%. Кроме того, предусмотрено предоставление льгот (например, отмена штрафов за срывы

---

<sup>13</sup> Прогнозы свободных (нерегулируемых) цен на электрическую энергию (мощность) на 2018 г. по субъектам Российской Федерации на 2018 год и исходные данные для построения прогнозов на 28.09.2018. URL: [https://www.np-sr.ru/sites/default/files/20180928\\_anpsr\\_ishodnye\\_dannye\\_i\\_prognoz\\_na\\_2018.pdf](https://www.np-sr.ru/sites/default/files/20180928_anpsr_ishodnye_dannye_i_prognoz_na_2018.pdf)

<sup>14</sup> URL: <http://static.government.ru/media/files/NKfJK1ZcqfJdHJdGQ5quCITXIJMR eFAV.pdf>

<sup>15</sup> Правительство Российской Федерации одобрило Программу модернизации ТЭС URL: <https://minenergo.gov.ru/node/13784> (дата обращения: 04.02.2019).

<sup>16</sup> Новак: «Правительство одобрило программу модернизации ТЭС на 1,9 трлн рублей» URL: <http://peretok.ru/news/strategy/19840/> (дата обращения: 04.02.2019).

сроков ввода, аварии) компаниям, установившим турбины ряда производителей, по которым еще не налажен серийный выпуск.

На участии в программе использования средств, высвобождающихся после окончания ДПМ, настаивают также инвесторы ВИЭ, АЭС, цифровизации энергосетей.

Для финансирования модернизации энерго мощностей на Дальнем Востоке (предварительно – 2ГВт, входят в 41 ГВт модернизируемой мощности, предварительная оценка требуемых инвестиций – около 200 млрд руб.) в первой и второй ценовых зонах предполагается ввести ещё одну спецнадбавку. Кроме того, обсуждается возможность привлечения к финансированию этих проектов и потребителей неценовых зон.

Итак, в числе основных тенденций развития ОРЭМ можно выделить:

- отказ от разделения с потребителями достигнутых эффектов модернизации генерирующих мощностей в форме снижения рыночной цены;

- распределение сэкономленных по итогам модернизации средств среди поставщиков рынка (даже при сохранении конкуренции между ними) с гарантированием уровня доходности инвестированного капитала;

- использование энергорынка в качестве инструмента стимулирования других отраслей экономики и отдельных регионов.

Таким образом, *несмотря на все усилия по реформированию системы ценообразования в потенциально конкурентном секторе ОРЭМ, формирование цен здесь все в большей степени основывается на затратных принципах*, что в корне противоречит стратегии реформирования отрасли.

### **Ожидаемые эффекты регуляторного вмешательства в ценообразование ОРЭМ**

В краткосрочной перспективе, на наш взгляд, эффекты от нерыночных механизмов ценообразования на ОРЭМ будут иметь смешанный характер. Так, например, ДПМ топливных электростанций вносят основной вклад в удорожание мощности для потребителей (кроме населения и приравненных к нему категорий), однако возникший благодаря применению этого механизма профицит в энергобалансе сдерживает и даже снижает цену на электроэнергию на рынке на сутки вперед.

В то же время особенности графика оплаты по договорам о предоставлении мощности АЭС и ГЭС привели к резкому скачку цены на мощность в 2017 г., что вступает в противоречие с концепцией разделения рынков мощности и электроэнергетики, согласно которой цены на мощность должны расти плавно, отражая долгосрочные тренды и смягчая пики на рынке электроэнергии, возникающие в период превышения спроса над предложением.

Инициативы, связанные с модернизацией теплоэнергетики, не должны существенно изменить ситуацию с ценами на электроэнергию, поскольку специально ставится задача недопущения роста цен выше темпов инфляции. Согласно анализу Vygon Consulting, среднегодовой прирост стоимости электроэнергии (включая мощность) с 2017 по 2030 гг. при реализации этой программы может составить до 3,7% при ее финансировании на основе механизма гарантирования доходности и от 3,2% – при расширении роли рыночных механизмов (либерализация цены КОМ). Долгосрочные эффекты предлагаемых изменений прогнозировать сложнее, но они могут оказаться весьма существенными для развития отрасли. Инициаторы и сторонники проводимых изменений мотивируют их соображениями как раз долгосрочных эффектов, в частности – необходимостью поддержания надежности энергосистемы. Действительно, большинство исследователей классифицируют обеспечение надежности энергоснабжения как общественное благо [Helm, 2013; Lagardea, Lantzc, 2018 и др.], достижение которого оправдывает вмешательство государства в деятельность отрасли.

Однако такое вмешательство в условиях рыночной экономики накладывает особую ответственность на регулятора, который должен балансировать между снижением инвестиционного риска и поддержкой рыночных сигналов (детально об этом см. [Steggals et al., 2011]). В российской ситуации, когда отрасль вплотную приближается к тому, что более 50% цены ОРЭМ формируется нерыночными методами, риски потери или искажения рыночных сигналов критически возрастают.

Добавим, что сама ситуация, при которой ТЭС оказались не в состоянии самостоятельно заработать на модернизацию, возникла, по сути, в результате регуляторных решений. Так, например, их экономика сильно пострадала из-за навязанных регулятором принципов разнесения затрат на топливо между производством

электроэнергии и тепла: в целях сдерживания тарифов на тепло для населения соответствующие затраты электростанций сместились на электрическую составляющую (при этом конкурентоспособность последней на ОРЭМ снижалась). И если задуматься, то трудно найти твердые основания считать, что в ходе модернизации теплогенерации регулятор, которому вменяется обеспечение не только надежности энергоснабжения, но и развития смежных отраслей и изолированных энергосистем, сдерживание тарифов для населения и т.п., окажется более эффективным.

Некоторые исследователи обращают внимание на то, что несмотря на нормативно зафиксированные ориентиры по капитальным затратам, гарантирование нормы доходности может привести к избыточности инвестиций [Averch, Johnson, 1962]. Данный эффект получил название эффекта Аверча-Джонсона, по имени описавших его исследователей. Предлагаемый для финансирования модернизации тепловых мощностей механизм имеет ряд отличий от тех ДПМ ТЭС, которые заключались в 2010 г. Так, претенденты на участие в программе будут конкурировать своими ценовыми заявками, кроме того, им не гарантируется приоритетный отбор мощности после завершения проекта, что делает всю схему более рискованной для них. Но и сами проекты модернизации гораздо более индивидуальны, чем новое строительство. Замены частей котлоагрегатов, турбинного оборудования, выключателей, золоотвалов и проч. – варианты комбинаций, в том числе неучтенных, бесчисленны. Асимметрия информации не позволяет заранее определить проекты, действительно востребованные потребителями, и их обоснованную стоимость. Использование же затратного метода формирования цены на мощность искажает стимулы производителей к повышению эффективности.

В складывающейся на энергорынке ситуации государство, помимо регулятивной, берет на себя еще и функцию визионера, определяющего стратегические направления развития отрасли. Многие страны уже второе десятилетие двигаются в направлении децентрализации энергопредложения, управления спросом и развития распределенной генерации<sup>17</sup>. Современные технологии

---

<sup>17</sup> Хотя распределенная генерация на основе ВИЭ развивается в основном также при активной поддержке государства, а издержки несут потребители.

позволяют заметно снизить барьеры входа на рынок генерации. Например, небольшие газопоршневые станции, сопоставимые по эффективности с парогазовыми установками аналогичной мощности, возводятся в три раза быстрее последних (год вместо трех лет). Новые перспективы открывают и современные технологии хранения электроэнергии. Между тем те инициативы, что реализуются в российской электроэнергетике, продолжают принципы развития отрасли XX века: централизованное управление предложением, опора на крупные энергообъекты. На наш взгляд, российский вариант несет в себе больше рисков консервирования технологического отставания, чем западный.

### **Заключение**

Создание оптового рынка электроэнергии и мощности – большое достижение российской реформы электроэнергетики: ОРЭМ позволил внедрить конкурентные механизмы ценообразования в отрасли, которая долгое время была и считалась исключительно объектом регулирования. Однако если на рынке электроэнергии рыночные механизмы неплохо прижились, рынок мощности до сих пор является основным источником нерыночных компонентов в конечной цене ОРЭМ. Последние инициативы, связанные с программой модернизации тепловой энергетики, субсидированием смежных отраслей и региональных экономик через энергорынок, показывают, что затратные принципы отвоевывают себе все больше места в потенциально конкурентном секторе ОРЭМ. Переход к затратным методам ценообразования происходит в условиях приемлемых кратко- и среднесрочных эффектов: рост цены для конечных потребителей, скорее всего, не превысит инфляцию, хотя понесенные капитальные затраты могут оказаться избыточными из-за эффекта Аверча-Джонсона. Более серьезные риски, как представляется, возникают в долгосрочной перспективе. Они связаны с искажением стимулов в отрасли, риском потери рыночных сигналов об объеме и качестве спроса и предложения, а также с возможной задержкой технологического развития из-за искусственного поддержания модели функционирования электроэнергетики XX века.

## Литература

*Авдашева С. Б., Шаститко А. Е.* Нобелевская премия по экономике-2014: Жан Тироль // Вопросы экономики. 2015. № 1. С. 5–21.

*Воротницкий В. Е., Кузьмин В. В.* О повышении эффективности электроэнергетики на основе развития механизмов конкурентного электроэнергетического рынка // Энергетик. 2016. № 5. С. 3–10.

*Гительман Л. Д., Ратников Б. Е.* Уроки реформы в электроэнергетике: иллюзии, просчеты, перспективы // Вопросы экономики. 2013. № 12. С. 109–122.

*Колмогоров В. В., Митрофанов Н. А.* Реформа в электроэнергетике состоялась, что дальше? // ЭКО. 2014. № 7. С. 78–102.

*Кутовой Г. П.* Продолжение реформ электроэнергетики России – совершенствование модели торговых отношений и ценообразования // Энергетик. 2017а. № 10. С. 21–24.

*Кутовой Г. П.* Электроэнергетика вновь перед выбором варианта дальнейших реформ // Энергетическая политика. 2017б. № 6. С. 22–34.

Модернизация ТЭС: маневр уклонения от рынка? // VYGON Consulting, ноябрь 2017. URL: [https://vygon.consulting/upload/iblock/7f1/vygon\\_consulting\\_power\\_plants\\_modernization.pdf](https://vygon.consulting/upload/iblock/7f1/vygon_consulting_power_plants_modernization.pdf)

*Песчинский И.* Конкурс на строительство мусорных электростанций не подразумевал конкуренции // Ведомости. 22 июня 2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2017/06/22/695484-stroitelstvo-musornih-elektrostantsii>

Электроэнергетика России: проблемы выбора модели развития: аналитический доклад к XV Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва, 1-4 апреля/О.Г. Баркин, И.О. Волкова, И.С. Кожуховский и др. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. - 45 с.

*Averch H., Johnson L. L.* Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint // American Economic Review. 1962. Vol. 52. No. 5. P. 1059–69.

*Guthrie G.* Regulating Infrastructure: The Impact on Risk and Investment // Journal of Economic Literature. 2006. Vol. 44. No. 4. P. 925–972.

*Helm D.* British infrastructure policy and the gradual return of the state // Oxford Review of Economic Policy. 2013. Vol. 29. No.2. P. 287–306.

*Jamasb T.* Between the State and Market: Electricity Sector Reform in Developing Countries // Utilities Policy. 2006. Vol. 14. P. 14–30.

*Laffont J.-J., Tirole J. A* Theory of Incentives in Regulation and Procurement. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.

*Lagardea C. M., Lantze F.* How renewable production depresses electricity prices: Evidence from the German market // Energy Policy. 2018. Vol. 117. P. 263–277.

*Newberry D. M.* Privatisation and Liberalisation of Network Utilities // European Economic Review. 1997. Vol. 4. P. 357–383.

*Steggals W., Gross R., Heptonstall P.* Winds of change: How high wind penetrations will affect investment incentives in the GB electricity sector // Energy Policy. 2011. Vol. 39. P. 1389–1396.

**Для цитирования:** Орлова Ю.А. Оптовый рынок электроэнергии и мощности: возрождение регулирования? // ЭКО. 2019. № 4. С. 113-131.

## Summary

*Orlova Yu. A., Candidate of Sciences (Economics), National Research University Higher School of Economics, Moscow*

### Russian Wholesale Markets for Electricity and Capacity: Regulation Revival?

**Abstract.** Power industry reform is one of a few transformations in Russian economy that was sophisticated by design and went far in its implementation. Electricity and capacity wholesale market (OREM) development started competitive pricing in a sector that had been considered as demanding regulation for a long time. The practice showed effectiveness of the market procedures at OREM. Nevertheless, non-market mechanisms at OREM are pervasive, namely capacity supply agreements that guarantee rate of return to generators and orders for national power engineering industry, subsidizing some regions, etc. Cost based price formation and using power market as an instrument of industrial policy contradict the aims of the reform plan and aggravate the long-term risks for the sector as well: the market loses pricing signals, the motivation for improving efficiency may be distorted, conditions for Averch-Johnson effect are provided, the technological progress is balked.

*Keywords:* wholesale market of electricity and capacity; incentives for investment; capacity supply agreement; distributed generation; cost based price formation

## References

- Avdasheva, S. B., Shastitko A. E. (2015). Nobel Prize in Economics – 2014: Jean Tirole. *Voprosy Ekonomiki*. No. 1. Pp. 5–21. (In Russ.).
- Vorotnitsky, V. E., Kuzmin, V. V. (2016). About Enhancing Efficiency in Power Industry Based on Competitiveness Mechanisms of Power Market. *Energetik [Energy Man]*. No.5. Pp. 3–10. (In Russ.).
- Gitelman, L. D., Ratnikov, B. E. The Lessons of Power Industry Reform: Illusions, Errors, Perspectives. *Voprosy Ekonomiki*. No.12. Pp. 109–122. (In Russ.).
- Kolmogorov, V. V., Mitrofanov N. A. (2014). Power Industry Reform Has Happened, What is Further? *ECO*. No. 7. Pp. 78–102. (In Russ.).
- Kutovoy, G. P. Russian Power Industry Reform to Be Continued – Development of the Commercial Relations and Price Formation Model. *Energetik* No.10. Pp.21–24 (In Russ.).
- Kutovoy, G. P. Power Industry Is in Face of Choosing Optiopl for Further Reforms. *Energeticheskaya Politika. Energy Policy*. No.6. Pp. 22–34. (In Russ.).
- Heat power stations' modernization: a starting hole to escape the market? (2017). *VYGM Consulting*. 2017. Available at: [https://vygon.consulting/upload/iblock/7f1/vygon\\_consulting\\_power\\_plants\\_modernization.pdf](https://vygon.consulting/upload/iblock/7f1/vygon_consulting_power_plants_modernization.pdf) (accessed 20.10.2018). (In Russ.).
- Peschinskiy, I. (2018). The contest for the Rights to Build Waste-to-Energy Plants didn't Imply the Competition. *Vedomosti*. 22 June. Available at: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2017/06/22/695484-stroitelstvo-musornih-elektrostantsii> (accessed 20.10.2018). (In Russ.).

Barkin, O., Volkova, I., Kozhukhovskiy, I. et al. (2014). Russian Power Industry: The Choice Problems in Analytical Report for XV April International Academic Conference on Economic and Social Development. Moscow. 1-4 April. NRU Higher School of Economics. – Moscow, HSE Publ., 45 p. (In Rus.).

Averch, H., Johnson, L. L. (1962). Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint. *American Economic Review*. Vol. 52. No. 5. Pp. 1059–1069.

Guthrie, G. (2006). Regulating Infrastructure: The Impact on Risk and Investment. *Journal of Economic Literature*. Vol. 44. No. 4. Pp. 925–972.

Helm, D. (2013). British infrastructure policy and the gradual return of the state. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 29. No. 2. Pp. 287–306.

Jamasb, T. (2006). Between the State and Market: Electricity Sector Reform in Developing Countries. *Utilities Policy*. Vol. 14. Pp. 14–30.

Laffont, J.-J., Tirole, J. (1993). A Theory of Incentives in Regulation and Procurement. *Cambridge, MA: MIT Press*.

Lagardea, C. M., Lantzc, F. (2018). How renewable production depresses electricity prices: Evidence from the German market. *Energy Policy*. Vol. 117. Pp. 263–277.

Newberry, D. M. (1997). Privatisation and Liberalisation of Network Utilities. *European Economic Review*. Vol. 4. Pp. 357–383.

Steggals, W., Gross, R., Heptonstall, P. (2011). Winds of change: How high wind penetrations will affect investment incentives in the GB electricity sector. *Energy Policy*. Vol. 39. Pp. 1389–1396.

**For citation:** Orlova, Yu. A. (2019). Russian Wholesale Markets for Electricity and capacity: Regulation Re vival? *ECO*. No. 4. Pp. 113-131. (In Russ.).

# Станет ли кластерная активация импульсом развития регионов Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия)<sup>1</sup>

**Н.И. ПЛЯСКИНА**, доктор экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский государственный университет,  
**В.Н. ХАРИТОНОВА**, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
**И.А. ВИЖИНА**, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск

**Аннотация.** В статье представлен анализ экономической политики государства, ресурсных компаний и субъектов Федерации, показано влияние геополитических рисков на эффективность реализации государственных задач и приоритетов создания нефтегазового комплекса и развития нефтегазохимии на востоке России. Авторы предлагают рассматривать ресурсный мегапроект как инструмент согласования государственной политики и интересов добывающих компаний в формировании Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса (ВСНГК). Анализируются предпосылки кластерной активации развития сопряженных отраслей и нефтегазохимических комплексов мегапроекта ВСНГК для инновационной модернизации экономики северных и южных регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока.

**Ключевые слова:** проектный подход; кластеры; регион; кластерная активация; ресурсный мегапроект; согласование интересов; Восточно-Сибирский нефтегазовый комплекс

## Введение

Современные вызовы макроэкономического развития России актуализировали переход стратегического планирования к концепции проектного управления, в соответствии с которой развитие национальной экономики представлено в виде совокупности «прорывных» межотраслевых национальных проектов, обеспечивающих переход на новый технологический уклад, на основе которых создается современная, конкурентоспособная структура экономики.

Проектный подход предполагает применение программно-целевых методов управления и позволяет настроить организационные механизмы государственного регулирования на конечный

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено по плану НИР базовые проекты АААА-А17–117022250132–2 (проект XI.172.1.1).

результат. Его бесспорное преимущество – оценка качества институтов управления с точки зрения достижения стратегических целей развития и приемлемой для инвесторов коммерческой эффективности, обеспечения инвестиционной привлекательности приоритетных отраслевых бизнес-проектов.

Покажем на примере формирования Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса (ВСНГК) возможности ресурсного мегапроекта как инструмента согласования и координации интересов его институциональных участников: федеральных и региональных органов власти, частного бизнеса.

При этом под мегапроектом понимаются системно организованные комплексы отраслевых инвестиционных проектов, размещаемые на территории нескольких субъектов Федерации, имеющие общегосударственное значение и большую стоимость. Помимо сообщества бизнес-компаний, преследующих свои стратегические интересы, равноправными участниками разработки, реализации и оценки эффективности мегапроекта являются федеральные и региональные органы власти. Цель его формирования – достижение в заданные сроки высокой экономической эффективности создаваемого межотраслевого комплекса для всех участников при высокой конкурентоспособности на мировом рынке.

Государственная политика по комплексному освоению углеводородных ресурсов и выходу на рынки АТР в условиях санкций актуализировали создание нефтегазохимических кластеров на территории Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) для развития новых отраслей экономики и инновационной модернизации структуры хозяйства [Крюков В. А. и др., 2012]. Первоочередной задачей становится решение проблемы согласования и координации стратегий компаний и регионов с целью разработки эффективных механизмов реализации нефтегазохимических и региональных кластеров.

## **Государственная политика в освоении нефтегазовых ресурсов ВСНГК**

### **Планы и приоритеты**

Освоение богатых топливно-энергетических ресурсов на востоке страны занимает важное место в приоритетах российского

правительства. В Энергетической стратегии России на период до 2030 г. была поставлена задача комплексного освоения топливно-энергетических ресурсов и выхода с ними на мировые рынки. В том числе с 2005 г. предусматривалось интенсивное освоение Восточно-Сибирской нефтегазоносной провинции<sup>2</sup> и формирование новых центров добычи углеводородов в Восточной Сибири и Республике Саха – как для обеспечения собственных региональных потребностей, так и для экспорта в страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). К 2030 г. прогнозировалась добыча нефти в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке в количестве 120 млн т, природного газа – 203 млрд м<sup>3</sup> (в том числе в Восточной Сибири – 87 млн т и 120 млрд м<sup>3</sup> соответственно) [Коржубаев, 2012].

В 2007 г. утверждена государственная «Программа создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта газа на рынки Китая и других стран АТР» (Восточная газовая программа), координация мероприятий которой была поручена ПАО «Газпром». В рамках этой Программы наряду с Сахалинским газодобывающим центром предусматривалось создание Якутского, Иркутского и Красноярского газодобывающих центров.

Впервые в постсоветской России в рамках этой Программы Правительством РФ была реализована схема согласования стратегических интересов государства, регионов и бизнеса на основе сочетания целевого концептуального государственного планирования и стимулирования бизнеса методами государственного регулирования. Оценим опыт государственного управления в решении этой стратегической задачи в период 2004–2018 гг.

Государство выступило инициатором и координатором формирования ВСНГК, разработало программу недропользования, определило направления и проекты развития межрегиональной

---

<sup>2</sup> Нефтегазоносная провинция – это территория, которая объединяет собой совокупность нефтегазоносных областей, относящихся к одному или нескольким крупнейшим геоструктурным элементам URL: <http://kniganefiti.ru/word.asp?word=295;> <http://www.mining-enc.ru/n/neftegaznosnaya-provinciya/> (дата обращения: 17.11.2018). Восточно-Сибирская нефтегазоносная провинция охватывает территории Якутии, Красноярского края, Иркутской области.

инфраструктуры и стратегических участников освоения нефтегазовых ресурсов: ПАО «Газпром», «Роснефть», «Сургутнефтегаз», «СИБУР» и др. Крупный бизнес, обладая квалифицированным инжинирингом, участвовал в разработке стратегий и реализации собственных инвестиционных программ.

Государственная экономическая политика была направлена на создание экономически привлекательных условий для нефтегазовых компаний и разработку механизмов снижения технологических, геологических, экологических и экономических рисков участников, формирование институтов государственного финансирования проектов межрегиональной инфраструктуры. Приоритеты прямого участия государства были сосредоточены на обосновании и реализации программы геологоразведочных работ и лицензирования недр, развитии транспортной инфраструктуры и проектов международного сотрудничества на рынках АТР. Первоочередные инвестиционные проекты – строительство экспортной инфраструктуры, ориентированной на страны АТР: нефтепровод «Восточная Сибирь – Тихий океан» (ВСТО), газопровод «Сила Сибири» и терминал СПГ в рамках проекта «Сахалин-2».

### **Ход реализации государственной политики**

Государственная координация деятельности нефтегазовых компаний в процессе освоения нефтегазовой провинции осуществляется преимущественно механизмами снижения инвестиционных рисков добывающих компаний и ПАО «Транснефть» и налоговыми преференциями. Перечислим наиболее важные из них:

- снижение экспортных пошлин и отмена на срок до 15 лет налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) для нефтяных и газовых компаний, работающих в Восточной Сибири;
- заключение российско-китайских соглашений о предоставлении «Транснефти» и «Роснефти» кредита на 25 млрд долл. под 5% годовых сроком на 20 лет в счет долгосрочных поставок нефти в КНР (15 млн т нефти ежегодно в течение 20 лет);
- создание дополнительной системы финансирования строительства нефтепровода ВСТО: в 2006–2007 гг. Минфин России одобрил выпуск облигаций «Транснефти», выкупить которые должны были государственные и частные банки с целью дальнейшей перепродажи по собственным процентным ставкам;

– в рамках реализации Восточной газовой программы в 2014–2018 гг. предусматривалось создание льготного режима налогообложения комплексной разработки газоконденсатных месторождений с извлечением гелия, в частности, введение нулевой ставки НДС.

Ожидалось, что льготный режим налогообложения комплексной разработки месторождений углеводородного сырья станет существенным фактором снижения эксплуатационных затрат и роста коммерческой эффективности газохимических и нефтехимических проектов, роста их инвестиционной привлекательности для частных инвесторов.

Госуправление на уровне регионов – субъектов Федерации было сосредоточено на активации импульсов развития сопредельных секторов нефтегазового сектора и локализации выгод освоения нефтегазовых ресурсов на территории соответствующих регионов.

Реализация сырьевых проектов нефтегазовыми компаниями была синхронизирована с вводом мощностей трубопроводной системы. Выбор последовательности освоения нефтяных и газовых месторождений определялся сроками ввода мощностей нефтепровода ВСТО и газопровода «Сила Сибири». ВСТО – нефтепровод, проходящий от г. Тайшет (Иркутская область) до нефтеналивного порта Козьмино (Приморский край), соединяет месторождения Западной и Восточной Сибири с рынками Азии и США. Протяженность – 4740 км, пропускная способность – 80 млн т в год. Оператор – государственная компания «Транснефть». Газопровод «Сила Сибири» пока находится в стадии строительства. Предполагается, что его ввод в эксплуатацию станет импульсом освоения газовых месторождений ВСНГК с совокупным объемом добычи не менее 60 млрд м<sup>3</sup> в год.

В настоящее время освоение ресурсов Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции вступило в стадию интенсивного развития. В 2017 г. добыча нефти достигла 52,2 млн т, природного газа – 17 млрд м<sup>3</sup>. Крупные месторождения разрабатываются компаниями «Роснефть», «Газпром», «Сургутнефтегаз» и др. Основной объем ресурсов добывается на территории Красноярского края (Ванкорская группа нефтегазовых месторождений) – 23,3 млн т и 12,6 млрд м<sup>3</sup>. В Иркутской области добыча нефти в 2017 г. составила 18,5 млн т, газа – 2,4 млрд м<sup>3</sup>, в Республике

Саха (Якутия) – 10,4 млн т и газа – 2 млрд м<sup>3</sup> [Конторович и др., 2017].

Размещение объектов нефтегазового комплекса затрагивает все новые территории Красноярского края, Иркутской области и Якутии, вовлекая освоенное пространство районов, городов, их систем коммуникаций. Так, ввод в действие магистрального нефтепровода «Куюмба – Тайшет» в 2018 г. открыл возможность разработки Куюмбинского и Юрубчено-Тохомского нефтегазовых месторождений Эвенкии и выхода нефти Эвенкии в трубопроводную систему ВСТО<sup>3</sup>.

### Новые перспективы

В зонах прохождения магистральных трубопроводов ВСТО, как показали исследования СНИИГГИМС, существует большой потенциал открытия новых ресурсов углеводородного сырья в Лено-Тунгусской, Аргишско-Чунской и Южно-Тунгусской нефтегазоносных областях. В наиболее перспективной Аргишско-Чунской потенциальный прирост рентабельных запасов может составить 590 млн т нефти и 847 млрд м<sup>3</sup> газа, что позволит выйти на уровень годовых поставок нефти в 80 млн т к 2025 г., газа – 110 млрд м<sup>3</sup> [Ефимов А. С. и др., 2016].

Возрастает значимость ВСНГК в продвижении российских углеводородных ресурсов на рынки стран АТР. Легкая малосернистая нефть Восточной Сибири получила бренд ESPO, который пользуется спросом на рынках северо-восточной Азии и в США. В 2009–2016 гг. поставки нефти ESPO осуществлялись в Китай, Японию, Республику Корея, Таиланд, Филиппины, Сингапур, Индонезию, Тайвань и Малайзию. В соответствии с долгосрочным международным российско-китайским газовым контрактом после ввода первой очереди газопровода «Сила Сибири» в декабре 2019 г. начнется экспорт природного газа в Китай в объеме 16,4 млрд м<sup>3</sup> в год. По своему географическому и геополитическому положению Китай становится удобным транспортным коридором для поставки российского и среднеазиатского природного газа на рынки стран АТР, что позволяет ему занять позиции ключевого игрока, определяющего спрос, цены и направления поставок нефти и газа с востока России.

---

<sup>3</sup> Общая протяженность нефтепровода – 695,2 км, пропускная способность – 15 млн т нефти в год.

В настоящее время на территории Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции формируется Восточно-Сибирский нефтегазовый комплекс как совокупность предприятий взаимосвязанных отраслей по добыче, транспортировке и переработке ресурсов углеводородного сырья. Промышленные центры по добыче сырья сосредоточены в северных районах Красноярского края и Иркутской области, Якутии, а перерабатывающие предприятия – преимущественно в индустриально развитых центральных районах Красноярского края и Иркутской области.

### **Формирование нефтегазохимических кластеров в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке**

Как уже упоминалось, идеология ВСНГК предполагает не только добычу и транспорт, но и *переработку* нефтегазового сырья. Именно переработка способна дать максимальный мультипликативный эффект, в том числе – на локальном уровне. Создание на юге Восточной Сибири и Дальнего Востока газо-нефтехимических кластеров, ориентированных на переработку ресурсов ВСНГК актуализировалось в связи с Государственным планом развития нефтегазохимии РФ на период до 2030 г. (План-2030), утвержденным в 2011 г.<sup>4</sup>

План-2030 нацелен на решение следующих стратегических задач: переход от экспортно-сырьевой к инновационно-инвестиционной модели развития нефтегазового сектора российской экономики, повышение конкурентоспособности отечественной продукции глубоких переделов нефтегазохимии, выход с ними на внешние рынки. Достижению этих целей должно послужить создание в России шести региональных нефтегазохимических кластеров: Западно-Сибирского, Волжского, Каспийского, Северо-Западного, Восточно-Сибирского (включающего территории Красноярского края и Иркутской области) и Дальневосточного (в границах Амурской области, Якутии и Приморского края).

На территории ВСНГК расположены объекты Восточно-Сибирского (полностью) и Дальневосточного (частично) газохимических кластеров. В последнем случае речь идет о Якутском и Амурском кластерах. В целом предполагалось, что **Восточно-Сибирский кластер** будет специализироваться на глубокой

---

<sup>4</sup> План развития газо- и нефтехимии России на период до 2030 г. (Эл. ресурс). URL: <http://www.cntd.ru/1000002845.html> (дата обращения: 20.04.2018).

переработке газохимического сырья с производством 11,1 млн т конечной продукции, в том числе 6,7 млн т пластмасс, что обусловлено наличием эффективных производств и квалифицированных кадров и емким внутренним рынком пластмасс и полимерных конструкционных материалов. **Дальневосточный кластер** должен быть почти вдвое больше по масштабам производства нефтегазохимической продукции (19,4 млн т) и 100% моторных топлив. Этому благоприятствует наличие транспортной инфраструктуры – морской порт и железнодорожные узлы, высокий спрос ДВФО на моторные топлива, а также наличие специализированной инфраструктуры для экспорта полимеров на рынки АТР.

По замыслу разработчиков Государственного плана, успешная реализация проектов нефтегазохимических кластеров в 2015–2020 гг. позволила бы начать после 2021 г. активное импортозамещение в отраслях – потребителях полимерной продукции в Сибири и на Дальнем Востоке

### **Проблемы управления формированием нефтегазохимических кластеров**

Сложность задач взаимодействия компаний по реализации нефтегазохимических кластеров потребовала назначения координатора с особыми полномочиями по управлению. Эти функции были возложены на ПАО «Газпром», которому была поручена организация консолидации деятельности и ресурсов частных компаний и государства для обеспечения синхронности и комплексности выполнения проектов добычи, транспорта, первичной и глубокой переработки углеводородного сырья как базового условия эффективности проектируемых кластеров. Разработка системы взаимосвязанных механизмов государственного регулирования осталась в ведении Правительства РФ.

Опыт ПАО «Газпром» как координатора Плана-2030 на востоке России в 2015–2018 гг. можно оценить как негативный по конечному результату. Используя монопольное положение на сырьевых рынках и в магистральном трубопроводном транспорте, «Газпром» подменил государственные стратегические приоритеты комплексного освоения углеводородных ресурсов собственными приоритетами на рынках стран АТР. В целях выполнения контрактных условий по экспорту природного газа он

сконцентрировал свою деятельность на разработке Чаяндинского месторождения и строительстве газопровода «Сила Сибири»<sup>5</sup>. Обеспечение сырьем газохимических комплексов Восточной Сибири стало вторичной задачей.

По мере изменения геополитических условий выхода на рынки АТР и применения санкций, ограничивающих доступ к иностранным инвестициям и также импорт инновационных технологий, практически все нефтегазовые компании пересмотрели свои стратегические приоритеты в ВСНГК.

ПАО «Газпром» перенес на неопределенное время сроки ввода в эксплуатацию газовых месторождений Нижнего Приангарья Красноярского края, Ковыктинского месторождения в Иркутской области. И как следствие, осуществил значительный сдвиг размещения мощностей по переработке природного газа из Восточно-Сибирского в Дальневосточный кластер. При этом в 2015 г. компания изменила проектную мощность по переработке многокомпонентного природного газа на Амурском ГПЗ с 60 до 42 млрд м<sup>3</sup> в год. Более того, переориентированы сырьевые потоки с месторождений Иркутской области на Амурский ГХК вместо поставок сырья на Саянский ГХК в Иркутской области. В результате обеспечение углеводородным сырьем предприятий Восточно-Сибирского газонефтехимического кластера откладывается на неопределенную перспективу (таблица). Не удалось согласовать с ПАО «Газпром» и синхронность реализации проектов разработки нефтегазовых месторождений Эвенкии и магистрального газопровода из Нижнего Приангарья в Проскоково.

С учетом сложившейся в АТР рыночной конъюнктуры «Роснефть» также серьезно сократило нефтехимические проекты в Восточной Сибири и взяло курс на ускоренный выход на китайский рынок с продукцией первичной нефтепереработки. В 2016–2018 гг. компания пересмотрела основные параметры и производственную структуру нефтегазохимических проектов в пользу топливной схемы нефтепереработки<sup>6</sup>. Как следствие,

---

<sup>5</sup> Кутузова М. Россия планирует удвоение экспорта газа [Эл. ресурс]. URL: <http://neftianka.ru/rossiya-planiruet-udvoenie-eksporta-gaza> (дата обращения: 15.11.2018).

<sup>6</sup> *Меньше химии?* Роснефть пересмотрела модель ВНХК в сторону увеличения производства топлива 16 августа 2018 г. Neftegaz.RU

URL: <https://neftegaz.ru/news/view/174252-Menshe-himii-Rosneft-peresmotrela-model-VNHK-v-storonu-uvelicheniya-proizvodstva-topлива> (дата обращения: 15.11.2018).

стала неактуальной инновационная модернизация Ачинского НПЗ и Ангарского НХК на углубление передела.

**Плановая и фактическая стратегия создания газонефтехимических кластеров**

| Показатели деятельности   | План-2030 и фактическая стратегия | Кластер            |                  |                        |                            |                                |
|---|-----------------------------------|--------------------|------------------|------------------------|----------------------------|--------------------------------|
|   |                                   | Восточно-Сибирский |                  | Дальневосточный        |                            |                                |
|   |                                   | Саянский ГХК       | Красноярский ГХК | Якутский ГХК           | Амурский (Белогорский) ГХК | ВНХК (Приморский), млн т нефти |
| Мощность по переработке, газа, млрд м <sup>3</sup> нефти, млн т | План-2030                         | 30                 | 30               | 20                     | 30                         | 30                             |
|   | Факт                              | -                  | -                | -                      | 42                         | 12*)                           |
| КВ, млрд долл. США в ценах 2014 г.                              | План-2030                         | 11,5               | 15,9             | 5,4                    | 9                          | 7,7                            |
|   | Факт                              | -                  | -                | -                      | 14                         | 10,0*)                         |
| Сроки строительства   | План-2030                         | 2016–2020          | 2018–2023        | 2014–2021              | 2016–2024                  | 2016–2021                      |
|   | Факт                              | Не определены      | Не определены    | Отказ от строительства | 2016–2024                  | 2022–2029                      |

\*) Бензин для Дальнего Востока: как «Роснефть» пересмотрела модель ВНХК. «РосБизнесКонсалтинг». 15 августа 2018.

**Источник:** URL: [http://advis.ru/php/view\\_news.php?id=E7EC1579-739F-4648-8967-991FBAD73072](http://advis.ru/php/view_news.php?id=E7EC1579-739F-4648-8967-991FBAD73072)

Привлечение китайского бизнеса к участию в проекте Приморского НХК стало одним из определяющих факторов изменения проектной структуры выпуска Приморского НХК (ныне ВНХК<sup>7</sup>), что обусловлено предпочтениями китайской стороны бизнеса. В результате этой корректировки объемы переработки нефти были сокращены с 30 до 12 млн т нефти в год, а мощности нефтехимической продукции – до 3,4 млн т/год. Сроки начала реализации проекта перенесены с 2016 г. на 2022 г.

В результате пересмотра компаниями сырьевых стратегий на территории Восточной Сибири в период до 2030 г. не будет реализован ни один нефтегазохимический кластер и, соответственно, сократятся возможности импортозамещения полимеров

<sup>7</sup> ВНХК - совместный проект Роснефти и китайской ChemChina.

Меморандум о строительстве комплекса был подписан в ходе визита В. Путина в Китай в сентябре 2015 г. URL: <https://neftegaz.ru/news/view/174252-Menshe-himii-Rosneft-peresmotrela-model-VNHK-v-storonu-uvlicheniya-proizvodstva-topliva> (дата обращения: 11.11.2018).

и пластмасс в производстве конструкционных материалов и машиностроении в Сибири. В итоге стратегические цели Плана-2030 оказываются под угрозой срыва.

Продемонстрированные факты говорят о крайней актуальности повышения результативности антимонопольной государственной политики в целях согласования корпоративных интересов ресурсных и нефтегазохимических компаний.

Опыт государственного стратегического планирования нефтегазового комплекса в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия) выявил и ряд других проблем в организации рационального взаимодействия компаний и федеральных органов управления по комплексному освоению углеводородного сырья:

- > система механизмов государственного регулирования нефтегазовых компаний способствовала быстрому развитию добывающего сектора в ущерб глубокой переработке;

- > режим льготного налогообложения сырьевого сектора стимулировал рост экспорта нефти и газа, но оказался неэффективным для реализации газо- и нефтехимических проектов;

- > отсутствие у государства эффективного инструментария экономической оценки изменения геополитической ситуации и ее возможных последствий;

- > отсутствие гибких и эффективных механизмов корректировки регулирования и согласования возможных изменений стратегических решений компаний и государства;

- > не найдены эффективные механизмы государственного стимулирования консолидации инвестиционных ресурсов компаний для выполнения целевых государственных задач Плана-2030.

Как показывает практика, для успеха таких масштабных комплексных проектов, каким является ВСНГК, остро актуальна государственная координация стратегических бизнес-решений компаний нефтегазового сектора и взаимосвязанных с ним отраслей, региональных властей и государства на основе единой инвестиционной программы с учетом ожидаемых эффектов и влияния организационно-экономических факторов и геополитических рисков. Формат мегапроекта, по нашему мнению, дает возможность такой координации. В мегапроекте появляется возможность экономической оценки различных вариантов консолидации усилий и ресурсов компаний – участников, эффективности механизмов государственного регулирования инвестиционных

решений и вариантов взаимодействия компаний и государства с позиций достижения стратегических целей [Plyaskina et al., 2017].

## **Мегапроект ВСНГК как инструмент согласования интересов государства и бизнеса**

### **Параметры мегапроекта**

Мы предлагаем использовать мегапроект ВСНГК для согласования и координации отдельных стратегических отраслевых и региональных проектов посредством применения механизмов государственного регулирования.

Ресурсный мегапроект ВСНГК понимается как единый системно организованный комплекс проектов компаний взаимосвязанных отраслей по комплексному освоению, транспортировке и переработке ресурсов, размещаемых на обширных территориях, охватывающих несколько субъектов Федерации. В мегапроекте синхронизируются ввод мощностей добывающих и перерабатывающих компаний с пропускными способностями транспорта углеводородов и конечной продукции нефтегазохимии на рынки сбыта.

Предметом согласования являются (1) стратегические инвестиционные намерения государства и крупных компаний ПАО «Газпром» и «СИБУР», «Роснефть», (2) ресурсные ограничения, (3) целевые приоритеты участников мегапроекта, (4) система государственных преференций. Все эти параметры меняются под воздействием геополитических факторов и структурных изменений в российской экономике и механизмов государственного регулирования.

### **Сценарный анализ реализации мегапроекта**

Выбор механизмов согласования интересов государства и бизнеса осуществляется на основе сценарного анализа условий формирования Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса и выхода его продукции на рынки АТР при различных вариантах государственных преференций.

Нами построены два сценария: базовый, соответствующий Плану-2030 и новый – учитывающий современную геополитическую ситуацию и изменение стратегий развития компаний

[Пляскина и др., 2015]. В базовом сценарии оценивается влияние современной системы государственных преференций. В новом – предложенная нами система целевых преференций и льгот сырьевым компаниям при условии консолидации прибыли проектов добывающих компаний для инвестирования в развитие нефтегазохимических кластеров: отмена налога на добычу полезных ископаемых, освобождение от экспортных пошлин поставок сырой нефти и газа, предоставление нефтегазохимическим проектам госгарантий для внешних займов, региональные налоговые каникулы нефтегазохимическим комплексам на период освоения проектных мощностей.

В каждом сценарии оценивается реализуемость и эффективность инвестиционной программы комплексного освоения Восточно-Сибирской нефтегазоносной провинции и создания нефтегазохимических кластеров.

Как показали наши исследования, в новом сценарии благодаря снижению цен на углеводородные ресурсы при реализации перечисленной выше системы преференций лидерами по эффективности инвестиций становятся газохимические комплексы. При этом Восточно-Сибирский кластер имеет несомненное преимущество по показателю эффективности перед Дальневосточным. В первом из них рентабельность проектов составляет 3,5 долл. чистой прибыли на доллар капитальных вложений, а во втором – 2 долл./долл. Самый высокий показатель эффективности в Восточной Сибири (4,2 долл./долл.) – у Саянского ГХК, создаваемого на базе существующих мощностей ОАО «Саянскхимпласт».

По нашим оценкам, успешная реализация проектов нефтегазохимических кластеров в 2015–2020 гг. позволила бы начать активное импортозамещение в отраслях – потребителях полимерной продукции в Сибири и на Дальнем Востоке после 2021 г. и реализовать программу создания нефтегазохимических комплексов в ВСНГК в период 2020–2025 гг. в соответствии с Планом-2030.

Новые геополитические условия и санкции негативно повлияли на мегапроект ВСНГК: объем интегральной добавленной стоимости (ИДС) составил лишь 74%, а чистая прибыль компаний – 78% от базового сценария. Бюджетные потери государства составили 32%, причем наибольшее снижение обусловлено сокращением экспортных доходов почти на 40% от базового сценария.

Тем не менее в новом сценарии даже при существующих негативных геополитических условиях в период 2015–2030 гг. мегапроект ВСНГК остается высокоэффективным: объем ИДС в 3,5 раза превысит потребности в инвестициях, а ожидаемая эффективность инвестиций – 1,9 долл. чистой прибыли (ЧП) на 1 долл. капитальных вложений (КВ).

Как показывают расчеты [Пляскина, 2015], целевые государственные преференции сырьевым компаниям обеспечат снижение внутренних цен на углеводороды и позволят газохимии стать лидером среди отраслей ВСНГК по показателям эффективности инвестиций (2,83 долл./долл.). Проекты газохимических кластеров из низкорентабельных (0,83 долл./долл. в базовом сценарии) переходят в класс устойчиво рентабельных.

В добывающих же отраслях в результате высокой инфраструктурной нагрузки ожидается существенное снижение эффективности инвестиций: в нефтяной промышленности – на 30% (с 3,06 до 2,16 долл./долл.), а в газовой – в 2,5 раза (до 1,34 долл./долл.). У добывающих компаний появляется объективный интерес к инвестиционному маневру – перетоку прибыли из добывающего сектора в более рентабельные проекты нефтегазохимии.

Тем самым создаются предпосылки развития региональных нефтегазовых кластеров как взаимосвязанных высокотехнологичных предприятий по добыче, транспортировке и переработке углеводородных ресурсов и предприятий – потребителей нефтегазохимической продукции. Формирование центров по глубокой переработке углеводородов в свою очередь обеспечивает возможность доступа малым и средним компаниям к полупродуктам, получаемым на ранних стадиях передела<sup>8</sup>. Это позволит в регионах расширить выпуск малотоннажной наукоемкой химической продукции более высоких стадий передела с целью импортозамещения и увеличения экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью.

Ожидаемый региональный эффект от развития ВСНГК по новому сценарию выразится также приростом среднегодовых налоговых доходов региональных бюджетов: на 60% в Иркутской области, на 35% – в Красноярском крае, а доходы бюджетов

<sup>8</sup> Competitive regional clusters. National policy approaches / OECD Reviews of Regional Innovation. Paris: OECD PUBLICATIONS, 2007. P. 351. (Эл. ресурс). URL: [http://artnet.unescap.org/tid/artnet/mtg/gmscb\\_regionalclusters.pdf](http://artnet.unescap.org/tid/artnet/mtg/gmscb_regionalclusters.pdf) (дата обращения: 12.03.2018).

Приморского края и Амурской области увеличатся вдвое, что должно дать ощутимый прирост качества жизни населения.

## **Особенности организации региональных кластеров**

### **Цели региональных кластеров**

Долговременные цели регионов – участников мегапроекта ВСНГК – придать новый импульс развития старопромышленным районам Красноярского края<sup>9</sup>, Иркутской области<sup>10</sup> и Республики Саха (Якутия)<sup>11</sup> путем развития экономики знаний, инновационной модернизации региональных предприятий, локализации услуг нефтегазового сервиса и развития новых секторов экономики – потребителей продукции нефтегазохимических кластеров. Формируемые вокруг якорных сырьевых проектов региональные кластеры выполняют роль точек роста внутреннего рынка и при благоприятных условиях развития могут стать новыми отраслями специализации регионов с выходом их продукции и услуг на мировые рынки.

В настоящее время основу региональных кластеров формируют глобально конкурентоспособные базовые отрасли нефтегазового сектора [Sultani, 2011]. Именно они принимают решение о размещении предприятий нефтегазового сервиса, использовании аутсорсинга и привлечении фирм из развитых регионов страны и из-за рубежа<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Стратегия социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года, г. Красноярск, 2017 год.

URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/c9038c33-49bc-4c42-b8bc-8269b763b21d/krasstrateg.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c9038c33-49bc-4c42-b8bc-8269b763b21d> (дата обращения: 17.11.2018).

<sup>10</sup> Стратегия социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2030 года с определением основных направлений до 2050 года, г. Якутск 2016. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/c8ce61bd-8fca-401c-ba31-244687acbefc/yakutstrate.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c8ce61bd-8fca-401c-ba31-244687acbefc> (дата обращения: 17.11.2018).

<sup>11</sup> Стратегия социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 года Иркутск, 2017 год.

URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/48807477-e977-4718-9c8b-9b86899d45bc/Irkut2030.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=48807477-e977-4718-9c8b-9b86899d45bc> (дата обращения: 17.11.2018).

<sup>12</sup> Facts 2014. The Norwegian Petroleum Sector / Ed. Yngvild Tormodsgard, Ministry of Petroleum and Energy. Oslo: 07 MEDIA, 2014. P.79. (Эл. пeчyпc). URL: [http://www.npd.no/Global/Engelsk/3-Publications/Facts/Facts2014/Facts\\_2014\\_netting.pdf](http://www.npd.no/Global/Engelsk/3-Publications/Facts/Facts2014/Facts_2014_netting.pdf) (дата обращения: 12.03.2018).

К сожалению для регионов присутствия, современные стратегии крупных компаний опираются на масштабное привлечение мобильных производственных комплексов и квалифицированных кадров вахтово-экспедиционного персонала из уже освоенных нефтегазовых районов Западной Сибири и европейской части РФ. Повышение мобильности нефтегазового сервиса и подрядных строительных работ, по-видимому, станет долгосрочным фактором сохранения этой корпоративной стратегии, что может существенно ограничить потенциальные возможности экстенсивного вовлечения трудовых резервов местного населения Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) в формирование ВСНГК.

В этих условиях только формирование региональных кластеров может служить способом использования региональных отраслей и социальной сферы в комплексном освоении нефтегазовых ресурсов. Неудивительно, что субъекты Федерации выступают инициаторами и организаторами создания таких кластеров. Совокупность их управленческих задач направлена на упреждение региональных рисков срыва или консервации крупных проектов, обеспечение благоприятного делового климата для стратегических компаний.

В части организации системной поддержки компаний – участников кластера важную роль играет взаимодействие федеральных и региональных органов власти в развитии институциональной среды по организации социальной и экологической ответственности государства, регионов и бизнеса.

Кроме того, региональные правительства активно практикуют заключение соглашений с базовыми компаниями о привлечении к реализации проектов компаний региональных производителей товаров и услуг, подготовке для них специалистов на местной научно-образовательной базе. Основные условия подобных соглашений, как правило, включают:

- 1) регистрацию юридических лиц компаний в регионе в целях аккумуляции бюджетных доходов;
- 2) приоритет местным специалистам и работникам в кадровой политике компаний;
- 3) участие компаний в подготовке специалистов в местных образовательных учреждениях;
- 4) приоритетные закупки товаров и услуг у региональных производителей.

Субъекты Федерации значительно отличаются административными ресурсами влияния на компании и федеральные органы власти, эффективностью принятия управленческих решений.

Так, правительство Амурской области заключило с Минвостокразвития РФ и компаниями – инвесторами ПАО «Газпром» и ПАО «СИБУР» соглашение по предоставлению Амурскому ГХК (входит в Дальневосточный кластер Плана-2030) статуса резидента территории опережающего развития (ТОР) «Свободный». В результате ГХК на пять лет освобождается от налогов на прибыль, на имущество и земельного налога. Взносы во внебюджетные фонды снизятся до 7,6%, что позволяет значительно ускорить сроки возврата вложенных инвестиций<sup>13</sup>.

### **Региональные кластеры**

На территории ВСНГК региональные кластеры нацелены на взаимодействие с компаниями по созданию делового климата и привлекательной среды для развития инновационного инжиниринга, научно-исследовательских и образовательных центрами при реализации мегапроекта ВСНГК.

*Красноярский нефтяной кластер* формируется в рамках государственно-частного партнерства с «ПАО Роснефть»<sup>14</sup> по Плану-2030 на базе освоения Ванкорской группы нефтяных, нефтегазовых и нефтегазоконденсатных месторождений, а также предстоящего освоения месторождений южной Эвенкии. Драйвер формирования кластера – планируемое импортозамещение в оснащении оборудованием и предоставлении технологических услуг в добывающем секторе. Актуальная задача – модернизация химического и нефтеперерабатывающего комплексов г. Красноярска и г. Ачинска для перехода на глубокую переработку нефтяных и газовых ресурсов края.

Помимо «Роснефти», в кластер входят более 70 нефтяных, нефтесервисных, инжиниринговых компаний, машиностроительных предприятий Красноярска и Красноярского края (ЗАО «Ванкорнефть», ООО «Славнефть-Красноярскнефтегаз», ОАО «Красноярскнефтепродукт», ОАО «Красноярский машиностроительный

---

<sup>13</sup> Правительство утвердило создание ТОР «Свободный» в Амурской области 5 июня 2017 г. URL: <https://ria.ru/20170605/1495866956.html> (дата обращения: 05.10.2018).

<sup>14</sup> Презентация кластера состоялась на переговорной площадке «Локализация нефтесервисных технологий в рамках X Красноярского городского форума в 2014 г.

завод», ЗАО ОКБ «Зенит», ООО «Красноярскгазпромнефтегаз-проект», красноярский филиал компании «Шлюмберже» и др.). При финансовой и организационной поддержке «Роснефти» в Сибирском федеральном университете создан Институт нефти и газа как образовательная база подготовки квалифицированных специалистов и формирования высокотехнологических стартапов нефтесервиса<sup>15</sup>.

*Иркутский нефтегазохимический кластер* опирается в своем развитии на работающий крупный нефтехимический комплекс, созданный еще в советские годы<sup>16</sup>. В городах Ангарске, Саянске, Усолье-Сибирском существует промышленная база нефтехимии, создана необходимая инфраструктура, имеются свободные производственные мощности, квалифицированные кадры и система их подготовки. Организация высокоэффективного производства этилена из этана, современных видов пластмасс, термопластичных полимеров на «Саянскхимпласте» позволит сократить их дефицит на российском внутреннем рынке на 40%<sup>17</sup>.

Когда выяснилось, что снабжение сырьем иркутских газоперерабатывающих предприятий не входит в приоритеты разработчика крупнейшего в регионе Ковыктинского газоконденсатного месторождения – ПАО «Газпром» – администрация области решила сделать ставку на развитие независимого сырьевого сектора (Иркутская нефтяная компания и др.). Создание благоприятного климата для малых и средних ресурсодобывающих компаний на севере области стало решающим фактором четырехкратного роста добычи нефти и газа в регионе за 2010–2015 гг.

Правительство области стимулирует создание новых производственных мощностей кластера, предоставляя льготы по налогам на имущество и прибыль организаций, содействует в получении льгот по федеральным налогам и платежам малым и средним компаниям, работающим в сфере добычи и переработки углеводородного сырья, газохимическом и энергетическом секторах.

---

<sup>15</sup> Более 20 красноярских компаний вошли в городской нефтяной кластер 21 ноября 2014. URL: <http://newslab.ru/news/622632> (дата обращения: 17.11.2018).

<sup>16</sup> При организационно – методическом содействии профильных министерств Иркутской области, переданы в документы в МинПромторг РФ для внесения в реестр промышленных кластеров РФ нефтехимического и машиностроительного кластеров.

<sup>17</sup> «Саянскхимпласт» – опорная точка развития Восточно-Сибирского газохимического кластера. URL: <http://quote.rbc.ru/addition/article/562949992659438/> (дата обращения: 16.10.2017).

*Республика Саха (Якутия)*. Региональный кластер создается на базе крупнейших нефтегазовых месторождений с двумя региональными центрами: Талаканский (Талаканское, Среднеботуобинское, Алинское и др. месторождения) и Ленский (Чаяндинское газонефтяное месторождение), ресурсы которого ПАО «Газпром» планирует перерабатывать на Амурском ГПЗ<sup>18</sup>. Перспективы развития Ленского кластера связаны с реализацией проектов Восточной газовой программы ПАО «Газпром»: комплексной переработкой ресурсов Чаянды, газификации южной и центральной зоны региона, а также с развитием инфраструктуры экспортных поставок газа и нефти и систем газификации. Для покрытия республиканских потребностей в топливе (в частности, большой его дефицит ощущается в районе Мирнинского горнопромышленного узла) будут созданы НПЗ.

### **Заключение**

Ретроспективный анализ процесса освоения Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса показал, что современная государственная экономическая политика по согласованию и регулированию деятельности нефтегазовых компаний не способствует реализации проектов глубокой переработки углеводородного сырья и развитию нефтегазохимических кластеров на юге Сибири. Неэффективность государственного регулирования комплексного освоения нефтегазовых ресурсов ВСНГК в условиях геополитических, технологических и экономических рисков усилила экспортную ориентацию сырьевых компаний.

Эффективным инструментом согласования интересов государства, бизнеса и регионов в комплексном использовании углеводородного сырья может стать ресурсный мегапроект. Кластерная активация развития отраслей, сопряженных с реализацией мегапроекта ВСНГК, может стать импульсом инновационной модернизации развития экономики северных и южных регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока при государственной координации бизнес-стратегий и согласовании федеральных

---

<sup>18</sup> Пахомов А. А. Западно-Якутский нефтегазовый кластер: анализ, оценка и перспективы развития. [Эл. ресурс]. URL: <https://interactive-plus.ru/e-articles/348/Action348-118275.pdf> (дата обращения: 12.04. 2018).

и региональных интересов в разработке механизмов государственного регулирования.

## Литература

*Ефимов А. С., Смирнов М. Ю., Миляев Д. В., Юргина Ю. С.* Нефтегазовый потенциал Восточной Сибири // Научный журнал российского газового общества. 2016. № 1. С. 3–10.

*Конторович А. Э., Эдер Л. В., Филлимонова И. В., Никитенко С. М.* Ключевые проблемы развития проекта «Сила Сибири» // Регион: экономика и социология. 2017. № 1 (93). С. 190–212.

*Коржубаев А. Г.* Нефтегазовый комплекс России: состояние, проекты, международное сотрудничество / А. Г. Коржубаев, Л. В. Эдер. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2011. 295 с.

*Крюков В. А., Силкин В. Ю., Токарев А. Н., Шмат В. В.* Комплексный реинжиниринг процессов хозяйственного освоения ресурсов гелия на Востоке России / Отв. ред. В. В. Кулешов; Новосибирск: ИЭОПП СО РАН. 2012. 181 с.

*Пляскина Н. И., Харитоновна В. Н., Вишнина И. А.* «Сила Сибири» – драйвер или угроза газохимическим кластерам востока России? // ЭКО. 2015. № 4. С. 54–71.

*Plyaskina N. I., Kharitonova V. N., Vzhina I. A.* Policy of regional authorities in establishing petrochemical clusters of Eastern Siberia and the Far East // Regional Research of Russia. 2017. Vol. 7. Is. 3. Pp. 225–236.

*Sultani A.* Role of Competitiveness' Clusters in Innovation Development of Oil and Gas Complex. Scientific Reports on Resource Issues, TU Bergakademie Freiberg, ISSN: 2190–555X. 2011. Pp. 239–241.

**Для цитирования:** *Пляскина Н. И., Харитоновна В. Н., Вишнина И. А.* Кластерная активация – станет ли импульсом развития регионов Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) // ЭКО. 2019. № 4. С. 132–152.

Статья поступила 20.11.2018.

## Summary

*Plyaskina, N. I., Doctor of Sciences (Economics), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk State University,*

*Kharitonova, V. N., Candidate of Sciences (Economics), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS,*

*Vzhina, I. A. Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk*

### **Cluster Activation – Will it be a Pulse of Regional Development?**

#### **Eastern Siberia and the Sakha Republic (Yakutia)**

**Abstract.** The article presents an analysis of the state and economic policy of resource companies, constituent entities of the Federation, the influence of geopolitical risks on the efficiency of fulfilling state tasks and priorities for creating an oil and gas complex and developing petrochemical chemistry in Eastern Russia. It is proposed to consider the resource megaproject as a tool for coordinating the state policy and interests of resource companies in the formation of the East-Siberian

oil and gas complex. Preconditions of cluster activation of the development of related industries and petrochemical complexes of the VOSOGK mega-project for innovative modernization of the economy of the northern and southern regions of Eastern Siberia and the Far East are analyzed.

**Keywords:** *project approach; clusters; region; cluster activation; resource megaproject; coordination of interests; East-Siberian Oil and Gas Complex*

## References

Efimov, A.S., Smirnov, M.Yu., Miliaev, D.V., Yurgina, Yu.S. (2016). Oil and gas potential of Eastern Siberia. *Nauchnyi Zhurnal Rossiiskogo Gazovogo Obshchestva. Scientific Journal of the Russian Gas Society*. No. 1. Pp. 3–10. (In Russ.).

Kontorovich, A.E., Eder, L.V., Filimonova, I.V., Nikitenko, S.M. (2017). Key problems of the development of the “Power of Siberia” project. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya. Region: Economics and Sociology*. No. 1 (93). Pp. 190–212. (In Russ.).

Korzhubaev, A.G. (2011). *Oil and gas complex of Russia: status, projects, international cooperation*. Resp. ed. A.G. Korzhubaev, L.V. Eder. Novosibirsk: IEEPP SB RAS. 295 p. (In Russ.).

Kryukov, V.A., Silkin, V. Yu., Tokarev, A.N., Shmat, V.V. (2012). *Comprehensive reengineering of processes for the economic development of helium resources in Eastern Russia*. Resp. ed. V.V. Kuleshov; Novosibirsk: IEEPP SB RAS. 181 p. (In Russ.).

Plyaskina, N.I., Kharitonova, V.N., Vizhina, I.A. (2015). The Power of Siberia – a driver or a threat to gas chemical clusters in the east of Russia? *ECO*. No. 4. Pp. 54–71. (In Russ.).

Plyaskina, N.I., Kharitonova, V.N., Vizhina, I.A. (2017). Policy of regional authorities in establishing petrochemical clusters of Eastern Siberia and the Far East. *Regional Research of Russia*. Vol. 7. Is. 3. Pp. 225–236.

Sultani, A. (2011). Role of Competitiveness’ Clusters in Innovation Development of Oil and Gas Complex. *Scientific Reports on Resource Issues*, TU Bergakademie Freiberg, ISSN: 2190–555X. Pp. 239–241.

**For citation:** Plyaskina, N.I., Kharitonova, V.N., Vizhina, I.A. (2019). Cluster Activation – Will it be a Pulse of Regional Development? Eastern Siberia and the Sakha Republic (Yakutia). *ECO*. No. 4. Pp. 132–152. (In Russ.).

# Эффекты сопроизводства социальной инфраструктуры местными сообществами в России

**И.Л. ШАГАЛОВ**, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва. E-mail: ishagalov@hse.ru, shagalovil@gmail.com

**Аннотация.** В экономике принято считать, что сопроизводство местными сообществами общественных благ достаточно полезно для восполнения провалов государственного управления. В статье описывается практика реализации сообществами территориального общественного самоуправления (ТОС) проектов по сопроизводству социальной городской инфраструктуры. На примере кейсов ТОС Кировской области и данных по другим российским регионам продемонстрировано, что эффекты от сопроизводства могут быть разнонаправленными. Результаты исследования позволяют сделать выводы об условиях возникновения ТОС. По мнению автора, самоуправление активизируется, когда в обществе одновременно существуют гражданская беспомощность, гражданская ответственность и патернализм. ТОСы возникают в ответ на дисбаланс, при котором запрос на качественную социальную инфраструктуру не обеспечивается предложением государства. Однако несмотря на распространенную среди экономистов точку зрения о положительном эффекте от участия местных сообществ в сопроизводстве общественных благ, мы установили и другие эффекты. Во-первых, исполнительная власть «сбрасывает» свои обязанности на плечи граждан (через ТОС), восполняя дефицит бюджетных средств, а во-вторых, приобретает поддержку населения, выраженную в одобрении существующих, возможно, не всегда эффективных, политических институтов и росте доверия к ним.

**Ключевые слова:** сопроизводство; общественно-государственное партнерство; ТОС; местные сообщества; социальный капитал; общественные блага; коллективные ресурсы

**JEL:** H41, H54, L31, L32.

## Введение

Правительство из-за множества объективных и субъективных причин не всегда в состоянии обеспечить эффективное и справедливое распределение общественных благ. Провалы государства ощутимы как на макроуровне – неограниченность власти, коррупция, подчиненность власти узкогрупповым интересам, так и в повседневной жизни – неотремонтированные городские дороги, ненадлежащее содержание парков, скверов, зон отдыха, недостаток мест для занятия спортом и детских игровых площадок,

неспособность полиции обеспечить правопорядок на улицах и т.д. В демократических странах восполнить подобные провалы может общество. Объединяясь в коалиции разного масштаба, граждане влияют на процессы государственного управления, распределения общественных ресурсов на местном уровне. Способность индивидов к совместным действиям получила в экономике собирательное название социальный капитал. Наиболее распространенная его трактовка опирается на триаду: социальные сети, просоциальные ценности и доверие [Putnam, 1993; Knack, Keefer, 1997; Halpern, 2005; Menyashev, Polishchuk, 2011]. Чем выше запас в обществе социального капитала, тем успешней государство и выше уровень благосостояния его граждан. В политологии консолидированные действия граждан часто рассматривают как непосредственное проявление опции «голос», через которую осуществляется общественный контроль над правительством. Чем громче этот голос, тем менее коррумпированы чиновники, тем выше качество государственных и муниципальных услуг<sup>1</sup>.

В экономике принято считать, что государство и социальный капитал в известной степени заменяют друг друга. Например, горожане могут самостоятельно отремонтировать разбитую муниципальную дорогу или сделать это при частичном участии государства. Это позволяет решать локальную проблему, но в то же время оставляет открытым вопрос о дальнейшей эффективности государства и полезности такого взаимодействия. Самостоятельное решение гражданами городских проблем может вести к ослаблению стимулов государственных служащих исполнять свои прямые обязанности [Gurgur, 2016; Menyashev, Polishchuk, 2018].

Участие индивидов и социальных групп в предоставлении общественных благ в экономике называют сопроизводством (co-production) [Ostrom at al., 1978; Ostrom, 1996; Verschuere at al., 2012]. Принято считать, что сопроизводство полезно для восполнения провалов государственного управления и даже стимулирует проявление в обществе опции «голос» [Ackerman, 2004; Foster, 2013; Foster, Laione, 2016; Gurgur, 2016].

---

<sup>1</sup> Это справедливо скорее для развитых стран с демократической формой правления. В странах с несовершенной демократией или авторитарным режимом проявление опции «голос» может быть даже опасным. Государство, захваченное небольшой группой элит, в попытках удержать власть, подавляет «голос» и строго наказывает любые формы его проявления [Hirschman, 1970].

В современной экономической литературе крайне мало работ, анализирующих опыт сопроизводства общественных благ в развивающихся странах. При этом не однозначным остается представление о последствиях его влияния на эффективность государственных институтов.

### **Гражданское общество и государство**

Россия – государство, характеризующееся сравнительно авторитарным стилем управления<sup>2</sup>. Авторитарность проявляется (в числе прочего) в ограничении деятельности некоммерческих организаций (НКО), гражданских инициатив, свободы слова, собраний. Ужесточение регулирования НКО привело, во-первых, к снижению качества государственного управления [Богданова, 2017]; во-вторых, произошел разворот НКО в сторону сотрудничества с государством, сократились планы, связанные с развитием независимых инициатив. Исследователи отмечают, что некоторые российские некоммерческие организации, некогда контролировавшие действия власти, скажем, в сфере охраны окружающей среды, здоровья, были подвергнуты политическим репрессиям [Daucé, 2014; Salamon et al., 2015]. В итоге российские НКО разделились на две группы – «социально ориентированные», поощряемые властью, и «иностранные агенты», подвергающиеся особому контролю и ограничениям со стороны государства [Skokova, 2017]. По мнению А. Mertha, в России сложились особые условия для гражданского общества. Точнее всего их можно охарактеризовать как «фрагментарный авторитаризм» [Mertha, 2009]. Это ситуация, при которой правила выработки политики и контролирующие механизмы отличаются от сферы к сфере.

Вместе с тем, на фоне общих ограничений гражданских свобод некоторые НКО получили существенную поддержку

---

<sup>2</sup> Индексы демократии, используемые в экономических исследованиях, несмотря на разную специфику стран, схожи в своих оценках. Например, согласно Democracy Index 2017 (The Economist), Россия занимает 135-е место из 167 участвующих в исследовании государств. В то же время, по результатам ежегодного исследования Nations in Transit 2018 Россия набрала 6,61 из 7,0 возможных баллов. Индекс варьируется от 7,0 (полный авторитаризм) до 1,0 (полная демократия). Оба индекса основываются на схожих показателях: свободы выборов, средств массовой информации, митингов, политических партий и пр. и часто используются в работах отечественных и зарубежных экономистов [Barro, 1998, 1999; Полтерович и др., 2008 и др.].

государства. Таким примером служат сообщества территориального общественного самоуправления (ТОС), создаваемые гражданами по месту жительства для самостоятельного решения локальных проблем. Эти организации находятся под патронатом власти и субсидируются ею. В науке анализ ТОС скорее носил описательный характер [Мерсиянова, 2009, 2010; Шомина, 2007, 2010], тогда как изучение ТОС с позиции феномена сопроизводства общественных благ не проводилось. Между тем деятельность ТОС направлена по большей части на восстановление городской социальной инфраструктуры, то есть сопроизводство общественных благ и коллективных ресурсов.

### **Эмпирические данные и стратегия исследования**

Опыт ТОС города Кирова и Кировской области интересен и разнообразен. Некоторые практики кировских ТОС отмечены наградами федерального уровня и часто привлекают внимание муниципальных властей соседних регионов. Детальное изучение поможет нам лучше понять, при каких условиях возникают ТОС в России, разобраться в преимуществах и недостатках участия горожан в сопроизводстве общественных благ. Для этого мы используем качественные методы исследования, позволяющие оценить внутренние стимулы индивидов. В частности, широко применяемый в экономике и социологии метод кейсов.

В 2016 г. автором работы были проведены 12 неструктурированных интервью с руководителями кировских ТОС (3 чел.) и получателями услуг ТОС (9 чел.) в возрасте от 37 до 64 лет, среди которых четверо мужчин и восемь женщин. Также были изучены ежегодные отчеты администрации города, заявки ТОС на участие в областной программе по поддержке местных инициатив. Интервьюируемые менеджеры ТОС отобраны случайным образом. Учитывались территориальная доступность, готовность руководителя и получателей услуг ТОС отвечать на вопросы интервьюера, реальная, а не существующая на бумаге активность организации.

В статье автор отвечает на следующие вопросы:

- при каких условиях граждане участвуют в ТОС;
- какие эффекты возникают в результате сопроизводства ТОС общественных благ;

– почему ТОС пользуется поддержкой государства?

В эмпирической части статья опирается на кейсы самоорганизации граждан в Кировской области и количественные данные по сопроизводству общественных благ в российских регионах, реализующих проекты ТОС по ремонту и строительству социальной инфраструктуры.

### **Инициативы ТОС: опыт города Кирова**

В Кирове к 2017 г. зарегистрированы 600 сообществ ТОС, через которые жители города вовлекаются в сопроизводство общественных благ (преимущественно в виде участия в проектах благоустройства городской инфраструктуры – дорог, придомовых территорий, зон отдыха и пр.). В течение последних 10 лет численность ТОС непрерывно растет. Во многом – благодаря активной поддержке властей. Известно, что кировские СМИ получали субсидии из городского бюджета для выпуска сюжетов о ТОС<sup>3</sup>. Модель гражданского соучастия привлекала своей простотой и, главное, реальной возможностью решить многолетние городские проблемы, пусть даже при частичном вкладе самих жителей.

Первые кировские ТОСы появились в Заречной части города (в деревнях Гнусно, Большая и Малая Субботиха, слободе Дымково, поселке Сидоровка), которая сильно удалена от центра и отделена от остальной части города рекой Вятка. Исторически заречные поселки и деревни имели свои органы управления (сельские администрации), были до определенной степени независимы в принятии управленческих решений и пользовались льготами по оплате жилищно-коммунальных услуг.

---

<sup>3</sup> Финансирование СМИ и ТОС происходит через муниципальную программу – «Развитие муниципального управления в муниципальном образовании “Город Киров”». Согласно Программе, за 2014 по 2020 гг. объем финансирования СМИ сократился с 7 067,5 тыс. руб. в 2014 г. до 4 765,3 тыс. руб. к 2017 г. Сокращение связано с неблагоприятной политической и экономической ситуацией, следствием которой стал дефицит поступлений из областного и федерального бюджетов, снижение налоговых сборов и поступлений из иных источников. Несмотря на это, численность ТОС продолжала расти. Вероятно, это связано с ростом бюджетной поддержки проектов ТОС с 32 796,9 тыс. руб. в 2014 г. до 43 191,6 тыс. руб. к 2017 г. (Муниципальные программы на 2014–2020 годы. URL: <http://www.mo-kirov.ru/targeted/>), в частности, из-за областных трансфертов, составляющих 43,5% от общего объема, предусмотренного Программой финансирования.

Внесение изменений в федеральное законодательство (федеральный закон № 131-ФЗ) в 2007 г. привело к централизации местного самоуправления. Сельские администрации Заречной части города были упразднены, исчезли льготы, и 30 тысяч сельских жителей Кирова фактически лишились возможности прямого контакта с властью. Чтобы попасть на прием в администрацию или к врачу, теперь приходилось ехать «в город». В наиболее удаленных поселках даже были закрыты школы. Например, для жителей Сидоровки ближайшая школа оказалась в 13 км.

Накопившиеся проблемы привели к спросу на низовую самоорганизацию. Сначала в виде неструктурированных инициатив гражданских активистов, а два года спустя (в 2009-м) – в форме официально зарегистрированных ТОС. Наиболее активным лидерам общественного мнения администрация муниципалитета сама же предложила возглавить сообщества ТОС. Деятельность эта была не оплачиваемой, но муниципалитет гарантировал руководителям ТОС поддержку и предоставлял возможность быть услышанными. Легитимность лидеров в глазах населения была оформлена решениями общих собраний жителей и регистрацией ТОС в районных администрациях. За несколько лет ТОСы стали важным звеном, связывающим жителей сельских территорий с городской властью. При этом они взяли на себя дополнительную функцию проводника политических взглядов руководителей администрации. Ресурсы ТОС стали использоваться для мобилизации населения на выборы и голосования за «правильных» кандидатов.

Интересно, что со временем доля кировчан, принимающих участие в выборах, неуклонно снижалась на фоне роста численности ТОС (рис. 1)<sup>4</sup>. Таким образом, большинство горожан удалялись от политического участия в управлении, оставляя за собой право голоса лишь по поводу локальных хозяйственных вопросов.

Горожанам казалась привлекательной возможность благоустроить свое место жительства с помощью государства.

---

<sup>4</sup> Наибольший интерес граждан к выборам был отмечен в 2012 г., когда явка избирателей превысила 59%. Эта активность в большей степени связана с проводимыми в то же время выборами Президента Российской Федерации. Объединение выборов различных уровней – распространенный механизм, позволяющий повышать процент явки избирателей.

Десятилетиями государственные инвестиции шли только в строительство нового жилья, ввод новых объектов инфраструктуры, восстановление существующих объектов если где и происходило, то лишь перед угрозой их полного обветшания. Таким образом, возник дисбаланс, при котором запрос на качественную инфраструктуру не обеспечивался предложением государства.



**Источник:** данные представлены на основе сведений выборах и референдумах 2009–2017 гг. (URL: <http://www.kirov.vybory.izbirkom.ru/region/kirov/>); динамика численности ТОС представлена на основе данных администрации г. Кирова (URL: <http://www.mo-kirov.ru/tos/reestr/>).

*Рис. 1.* Явка избирателей города Кирова на местные выборы в 2006–2017 гг. и динамика роста числа сообществ ТОС в период 2009–2017 гг.

С одной стороны, дефицит местного бюджета, недостаточный объем федеральных трансфертов не позволяли администрации благоустраивать городскую среду. С другой, – сравнительно низкий уровень доходов граждан<sup>5</sup>, пробелы в правилах, регламентирующих низовую самоорганизацию, дефицит опыта коллективных действий и правовой грамотности затрудняли самостоятельную реализацию населением инфраструктурных проектов. Требовался целый комплекс мер с вовлечением всех заинтересованных сторон. В Кирове прежде всего были приняты законодательные акты, давшие низовой самоорганизации официальный юридический статус – ТОС, определены правила

<sup>5</sup> Для сравнения: согласно данным Росстата размер ВРП на душу населения в Кировской области в 2009 г. составлял 107 680 руб. против 224 163 руб.

их взаимодействия с муниципальными органами, выделения финансовой поддержки, в бюджете предусмотрена соответствующая статья расходов и т.д. Также была развернута популяризирующая ТОС в СМИ, организованы городские грантовые конкурсы по поддержке социальных инициатив, обеспечены обучение граждан и помощь в сопровождении процесса регистрации ТОС на уровне районов города.

По официальным данным, только за шесть лет в областном центре, начиная с 2007 г., в рамках проектов было построено 289 детских и спортивных площадок, проведены десятки благотворительных и социальных акций помощи ветеранам, многодетным семьям, больным и одиноким людям<sup>6</sup>. Этот успех подтолкнул областные власти к распространению ТОС в районах Кировской области. По инициативе экс-губернатора Кировской области Никиты Белых регион стал площадкой для пилотного проекта Всемирного банка – Программы поддержки социальных инициатив (Local Initiative Support Program). Проект предполагал активное вовлечение населения в местное самоуправление через участие в областном грантовом конкурсе, направленном на благоустройство населенных пунктов (табл. 1).

Одновременно был значительно увеличен объем бюджетного софинансирования проектов. Скажем, если в Кировском городском конкурсе размер гранта на одну заявку не превышал 200 тыс. руб. (в зависимости от типа проекта)<sup>7</sup>, то *каждый* победитель областного конкурса мог рассчитывать на 1 млн руб. поддержки. Такая политика сделала ТОС достаточно популярной формой гражданского участия<sup>8</sup>, повысила доверие населения к органам власти. При этом ТОСы использовались местной исполнительной властью в ее политических целях, расширили

---

<sup>6</sup> URL: <http://www.mo-kirov.ru/tos/>

<sup>7</sup> Начиная с 2007 г. в Кирове ежегодно проводится городской грантовый конкурс по поддержке социальных инициатив местных сообществ. Участники конкурса – городские ТОСы. Социальные инициативы, как правило, связаны со строительством детских игровых и спортивных площадок, а также организацией культурно-массовых мероприятий. По условиям конкурса проект получает финансовую поддержку, если востребован на территории ТОС и в бюджете проекта обеспечен вклад населения [Shagalov, 2015]. К примеру, в 2017 г. по итогам конкурса были профинансированы 37 проектов на сумму более 5 млн руб. (URL: <http://www.mo-kirov.ru/tos/index.php>).

<sup>8</sup> По данным администрации г. Кирова, в 2014 г. в деятельность ТОС было вовлечено более 10% (50 859 чел.) населения областного центра (URL: <http://www.mo-kirov.ru/tos/>).

поддержку прогосударственных кандидатов среди населения и не участвовали в политических протестах или митингах.

**Таблица 1. Типология социальных проектов, реализованных в регионах России до 2014 г. при участии ТОС, % от общего числа в регионе**

| Типология проектов               | Кировская область 2007–2014 гг. |        |        | Ставропольский край 2007–2013 гг. | Тверская область 2013–2014 гг. | Нижегородская область 2013 | Республика Башкортостан 2014 | Хабаровский край 2014 |
|----------------------------------|---------------------------------|--------|--------|-----------------------------------|--------------------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------|
|                                  | поселения                       | районы | города |                                   |                                |                            |                              |                       |
| Водоснабжение                    | 32,2                            | -      | 0,5    | 6,3                               | 31,5                           | 9,3                        | 5,8                          | -                     |
| Дороги, тротуары и мосты         | 36,7                            | 27,3   | 23,0   | 17,5                              | 12,3                           | 28,1                       | 27,5                         | 15,4                  |
| Благоустройство                  | 5,8                             | -      | 42,6   | 8,3                               | 4,8                            | 6,3                        | 2,9                          | 7,7                   |
| Спортивные объекты               | 4,0                             | 15,6   | 9,3    | 7,1                               | 5,5                            | 3,1                        | 8,7                          | 23,1                  |
| Учреждения культуры и библиотеки | 3,9                             | 51,9   | 2,9    | 43,7                              | 26,7                           | 6,3                        | 21,7                         | 15,4                  |
| Места отдыха и детские площадки  | 5,8                             | -      | 15,2   | 7,9                               | 6,2                            | 9,4                        | 10,1                         | 15,4                  |
| Освещение                        | 6,2                             | -      | 4,4    | 0,8                               | 1,4                            | -                          | 2,9                          | -                     |
| Объекты пожарной безопасности    | 1,8                             | 1,3    | -      | -                                 | 4,1                            | -                          | -                            | 7,7                   |
| Объекты культурного наследия     | 0,6                             | -      | 1,0    | -                                 | -                              | -                          | 5,8                          | -                     |
| Места захоронения                | 1,8                             | 1,3    | -      | -                                 | 2,1                            | -                          | 7,2                          | -                     |
| Другое                           | 1,1                             | 2,6    | 1,0    | 8,3                               | 5,5                            | 37,5                       | 7,2                          | 15,4                  |

**Источник.** Инициативное бюджетирование в Российской Федерации / Под ред. к. филос. н. В. В. Вагина. Сборник научных материалов к Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Выпуск 1. М: Научно-исследовательский финансовый институт, 2015. 187 с.

## Предпосылки ТОС

Проведенные автором в 2014 г. и 2015 г. опросы участников ТОС в Кирове позволяют сделать вывод, что эта форма общественной активности возникает при сочетании ряда условий. Во-первых, когда люди не могут другими способами повлиять

на положение дел в городе. Во-вторых, когда они ищут возможности сотрудничества с действующей властью для решения общественных проблем. Наконец, в-третьих, граждане должны испытывать чувство ответственности за дом, в котором они живут, и территорию по-соседству [Shagalov, 2015]. Говоря точнее, для организации ТОС необходимы три важные предпосылки – гражданская беспомощность, патернализм и гражданская ответственность.

Чтобы подтвердить релевантность ранее полученных результатов, в настоящей статье мы анализируем кейсы Кировских ТОС 2016 г., прослеживая предпосылки их возникновения. При этом под *гражданской беспомощностью* понимается ситуация, при которой люди не могут повлиять на не устраивающее их положение дел, решить конкретный вопрос. *Гражданская ответственность* предполагает ощущение чувства ответственности за ситуацию в городе/районе, квартале проживания [Menyashev, Polishchuk, 2011; Полищук, 2014]. *Патернализм* – состояние, при котором люди предпочитают сотрудничать с действующей властью в обмен на следование диктуемым моделям поведения.

### **Кейс 1. Многодетные семьи в Богородской**

В деревне Богородской, расположенной в Заречной части г. Кирова, в 2012 г. после распределения государством земельных участков для многодетных семей появилась новая улица Добрососедская.

#### *Гражданская беспомощность*

Земельные участки были выделены в болотистой местности. Дороги к ним предусмотрено не было, так что начать строить жилье фактически было невозможно. Тогда многодетные семьи за счет собственных средств построили грунтовую дорогу длиной 150 м, но из-за того, что ее покрытие подмывалось болотной водой, колеиность дороги сократилась до одного метра.

Для решения дорожной проблемы в 2013 г. была организована встреча жителей с руководством города и полномочным представителем Президента РФ в регионе. По ее итогам администрация муниципалитета обещала выполнить работы по водоотведению и водопонижению участков. Стоимость работ была предварительно оценена в 7 млн руб., которые должны были быть запланированы в городском бюджете 2014 г. Однако

к 2014 г. стоимость проекта возросла до 40 млн руб., и проект был отложен на неопределенный срок.

#### *Гражданская ответственность*

В 2014 г. семьи самостоятельно оплатили работы по поднятию дороги, проведению водоотводных канав и прокладку под грунтом водоотводных труб. Стоимость всех работ составила всего 400 тыс. руб.

#### *Патернализм*

Городская администрация предложила жителям принять участие в региональной программе по поддержке местных инициатив, в рамках которой есть возможность получить субсидию из бюджета на благоустройство города. Для подачи заявки требовалось создать ТОС. Поэтому в 2015 г., чтобы принять участие в конкурсе, инициативная группа зарегистрировала Совет ТОС. Через год инициативная группа ТОС прошла обучение и подготовила проект по строительству щебеночной дороги. При этом ТОС договорилось с жителями соседних населенных пунктов и садоводческих товариществ о финансовой поддержке проекта в обмен на возможность совместного использования дороги. Таких оказалось 1560 человек. Строительство дороги обошлось почти в 2 млн руб. Из них 928 тыс. профинансировала администрация города, 706 тыс. предоставил областной бюджет и 407 тыс. (19,8% от общей стоимости проекта) были собраны населением.

Таким образом, молодые семьи, участвующие в ТОС, построили общественную дорогу, сэкономили средства городского бюджета и решили локальную проблему, до которой у власти на протяжении нескольких лет не доходили руки.

### **Кейс 2. Безопасность на ул. Свободы**

После банкротства и ликвидации Вятского речного пароходства десятки многоквартирных домов, где проживали семьи его сотрудников, были приватизированы. Бремя по управлению общим имуществом легло на плечи самих жильцов.

#### *Гражданская беспомощность*

Низкая гражданская активность, неграмотность в решении вопросов содержания коллективной собственности, монополизация рынка управления жильем привели к тому, что двор многоквартирного дома по улице Свободы, 60А оказался в плачевном

состоянии. Много лет он был заброшен, замусорен и использовался как стоянка для автомашин микрорайона.

#### *Гражданская ответственность*

К 2009 г. в доме сменилась большая часть собственников жилья, появились люди, готовые к активным действиям, которые приступили к самостоятельному благоустройству двора. Были снесены старые сараи, ликвидированы мусорные ямы, расчищена придомовая территория, проведена смена неэффективной управляющей компании.

#### *Патернализм*

На активность жильцов обратила внимание местная администрация. Общественным лидерам из их числа было предложено организовать ТОС, что и было сделано в 2012 г. Это открыло возможность для участия в грантовых конкурсах, проводимых органами власти. За счет грантов были обустроены детская игровая и спортивная площадки, ставшие местом встреч и проведения дворовых праздников для жителей 15 близлежащих домов, школы и детского сада. По словам руководителя ТОС Галины Логиновой, площадку регулярно используют более 800 человек.

Дом расположен в исторической части города, в непосредственной близости от старейшей церкви Иоанна Предтечи. Необходимость обеспечить безопасность детей, гуляющих на площадке, пресечь попытки использовать двор в качестве парковки, объездной дороги, подтолкнули ТОС реализовать другой проект. В 2016 г., за счет субсидии из городского и областного бюджетов в размере 256 тыс. руб. во дворе были установлены камеры видеонаблюдения и уличное освещение. Таким образом, граждане взяли на себя часть заботы по обеспечению безопасности жителей.

### **Кейс 3. Детская площадка на месте свалки**

ТОС в доме 138 по улице Свободы был создан в 2015 г. Пятиэтажный дом, называемый в простонародье «хрущевкой», расположен неподалеку от Центрального рынка, в нем проживают 179 человек. В основном – молодые семьи с детьми.

#### *Гражданская беспомощность*

До создания ТОС территория дома была заброшенной. Из-за близости городского рынка на ней образовывались стихийные

свалки, через двор к рынку регулярно проходил большой поток горожан. Как правило, мусорные свалки убирались самими жильцами дома на субботах, потому что добиться эффективной работы управляющей компании жильцы не могли. В свою очередь администрация и полиция не могли обеспечить ликвидацию несанкционированной торговли, создающей серьезную проблему с мусором.

#### *Гражданская ответственность*

В 2012 г. во дворе был уложен новый асфальт за счет средств, выделенных городу из федерального бюджета. Первоначальный муниципальный вклад подтолкнул людей к активным действиям. Жильцы посадили во дворе деревья (ели, сосны, канадские клёны, березы, дубы), многолетние декоративные кустарники, у подъездов появились цветочные клумбы, ландшафтный дизайн. Из бесхозных камней был сделан ручей, по которому вода из водостока с крыши уходила дальше от дома, не разрушая фундамент здания. Были выполнены ограждения для клумб, построены колейные пандусы для колясок и велосипедов на лестнице у одного из подъездов. На средства жильцов на дворовом проезде установили искусственную неровность для защиты детей от автомобилей, размещен дорожный знак.

#### *Патернализм*

Создание ТОС дало возможность жителям получить государственное софинансирование на строительство детской площадки на месте стихийной свалки. В состав группы, активно участвующей в проекте, вошли разноплановые люди. Одни разрабатывали дизайн проекта; другие налаживали контакты; третьи оформляли документы и т.д. Каждый занимался тем, в чем преуспел. Вместе эти граждане смогли подготовить и защитить проект по строительству спортивно-игровой площадки и реализовать его в 2016 г. Стоимость всех работ составила 843 тыс. руб. Сегодня на эту площадку приходят дети из 10 соседних домов, не имеющих такой инфраструктуры.

#### *Резюме*

Представленные кейсы описывают повседневные практики ТОС, особенности реализации низовых инициатив жителей города. В каждом из них видны черты одного паттерна, в котором одновременно сочетаются гражданская беспомощность,

гражданская ответственность и патернализм. Впоследствии данный паттерн ведет к результату, в котором власть оказывается в ситуации двойного выигрыша. С одной стороны, это *экономика бюджетных средств*, поскольку граждане берут на себя часть расходов по реализации муниципальных услуг, то есть участвуют в сопроизводстве. С другой – *повышение степени доверия населения к политическим институтам*.

Мы можем наблюдать эти эффекты на примере Кировской области. В частности, об этом говорят замеры, сделанные специалистами Всемирного банка в населенных пунктах до и после реализации социальных проектов ТОС (через участие в Программе поддержки местных инициатив (ППМИ)) за счет бюджетных субсидий (табл. 2).

Таблица 2. Ответы респондентов на вопрос: «Доверяете ли Вы...?», % от числа опрошенных

| «Доверяете ли вы?»          | Да; скорее да     |                      | Нет; скорее нет   |                      |
|-----------------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
|                             | Участвовал в ППМИ | Не участвовал в ППМИ | Участвовал в ППМИ | Не участвовал в ППМИ |
| Губернатору?                | 63                | 57                   | 28                | 29                   |
| Областным органам власти?   | 64                | 55                   | 26                | 29                   |
| Главе администрации района? | 62                | 50                   | 30                | 36                   |
| Главе поселения?            | 75                | 58                   | 19                | 30                   |

**Источник табл. 2 и рис. 2, 3.** Результаты опроса жителей Кировской области, проведенного Всемирным банком в 2013 г.; Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования / И. Шульга, А. Сухова. М.: «Алекс», 2016. 52 с.

Одновременно с ростом доверия к власти происходит укрепление патерналистских отношений (рис. 2), возрастает удовлетворенность деятельностью власти (рис. 3), а вместе с нею и поддержка не всегда эффективных государственных институтов. Такое отношение, по мнению автора, может ослаблять стимулы органов власти к исполнению своих обязанностей. При этом конвенциональные демократические механизмы повышения подотчетности и эффективности власти (контроль за ее деятельностью, участие в выборах) подменяются участием граждан в сопроизводстве общественных благ. Происходит переориентация от общественного контроля к самостоятельному решению населением общественных проблем.



Рис. 2. Ответы респондентов на вопрос: «Кто и как должен решать проблемы Вашего поселения, чтобы они решались по возможности быстро и эффективно?», % от числа опрошенных

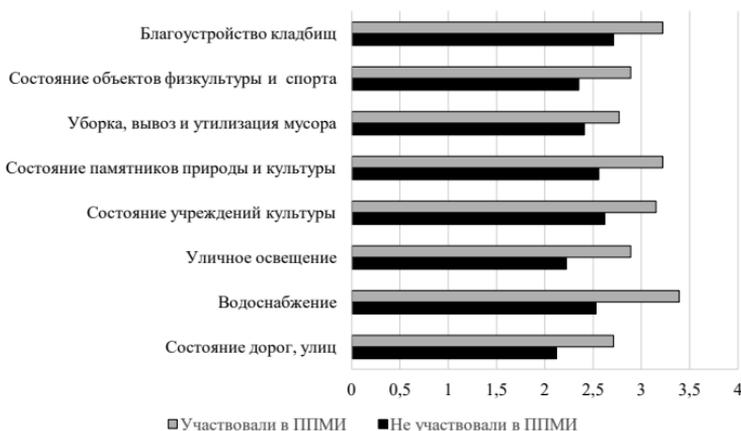


Рис. 3. Ответы респондентов на вопрос: «Насколько Вы удовлетворены услугами в месте Вашего проживания?» (оценка по шкале от 1 до 5, где наибольшему значению соответствует наилучшая оценка)

Следует подчеркнуть, что доля частного финансирования проектов может превышать вклад местного бюджета (табл. 3). А значит, участие ТОС в сопроизводстве общественных благ, кроме всего прочего, существенно сокращает расходную часть бюджета. Это отчетливо видно на примере Кировской области.

В других регионах вклад населения в сопроизводство городской инфраструктуры ниже. Мы полагаем, это связано с более высокой степенью консолидации граждан<sup>9</sup> и активным участием в процессе сопроизводства местной власти.

**Таблица 3. Стоимость социальных проектов ППМИ по регионам России, реализуемых с участием ТОС, в 2013–2014 гг., млн руб.**

| Источник финансирования           | Кировская область<br>2014 | Ставропольский край<br>2013 | Тверская область<br>2014 | Нижегородская область<br>2013 | Республика Башкортостан<br>2014 | Хабаровский край<br>2014 | Среднее значение показателя |
|-----------------------------------|---------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Региональный бюджет               | 241,1<br>(70)             | 61,7<br>(84)                | 56,6<br>(54)             | 20,0<br>(63)                  | 59,5<br>(72)                    | 17,4<br>(75)             | 456,3<br>(69)               |
| Местное софинансирование, в т.ч.: |                           |                             |                          |                               |                                 |                          |                             |
| Вклад населения                   | 104,6<br>(30)             | 11,3<br>(16)                | 47,6<br>(46)             | 11,9<br>(37)                  | 22,5<br>(28)                    | 5,6<br>(25)              | 203,5<br>(31)               |
| Местный бюджет                    | 37,1<br>(12)              | 1,3<br>(2)                  | 13,5<br>(13)             | 4,1<br>(13)                   | 7,1<br>(9)                      | 1,5<br>(7)               | 64,5<br>(10)                |
| Вклад местного бизнеса            | 43,8<br>(11)              | 7,1<br>(10)                 | 30,0<br>(29)             | 6,2<br>(19)                   | 9,0<br>(11)                     | 2,9<br>(13)              | 99,0<br>(15)                |
| Всего, млн руб.                   | 23,7<br>(7)               | 2,9<br>(4)                  | 4,0<br>(4)               | 1,6<br>(5)                    | 6,4<br>(8)                      | 1,2<br>(5)               | 39,8<br>(5)                 |
|                                   | 345,8                     | 73,0                        | 104,3                    | 31,9                          | 82,0                            | 23,1                     | 660,1                       |

**Источник.** Инициативное бюджетирование в Российской Федерации / Под ред.к. филос. н. В. В. Вагина. Сборник научных материалов к Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Вып. 1. М: Научно-исследовательский финансовый институт, 2015. 187 с.

**Примечание:** в скобках указана доля софинансирования от общей стоимости проектов.

## Заключение

Результаты исследования позволили выявить необходимые предпосылки для возникновения ТОС. Это: гражданская беспомощность, гражданская ответственность и патернализм. ТОСы активно вовлечены в сопроизводство инфраструктуры в российских регионах. Однако, несмотря на расхожую в экономике точку

<sup>9</sup> Согласно данным проекта ФОМ «Георейтинг» по замеру социального капитала в российских регионах, Кировская область относится к числу «гражданских» областей с высокой способностью граждан к совместным действиям.

зрения о положительном эффекте от участия местных сообществ в сопроизводстве общественных благ, мы установили и потенциальную возможность их негативного влияния на эффективность государственного управления. Во-первых, исполнительная власть через этот механизм «сбрасывает» свои обязанности на плечи граждан, во-вторых, приобретает лояльность населения, выраженную в поддержке существующих, в том числе малоэффективных, институтов и росте доверия к ним. В результате власти оказываются в положении win-win (выигрыш-выигрыш). Этим отчасти может быть вызвано активное субсидирование ТОС в российских регионах.

Представленные данные демонстрируют, что участие горожан в ТОС повышает популярность городских властей в глазах населения, и поэтому может рассматриваться действенным средством поддержания политической лояльности.

Мы полагаем, что через ТОС происходит переориентация от общественного контроля над властью к самостоятельному решению населением городских проблем. Иначе говоря, возникает трансформация спроса на гражданскую культуру в востребованность низовой самоорганизации. В дальнейшем такое положение дел может стать источником потерь общественного благосостояния и эффективности бюджетной сферы. Кроме всего прочего, было обнаружено, что рост численности ТОС происходит на фоне снижения участия горожан в выборах.

Несмотря на успешность ТОС и решение с его помощью застарелых общественных проблем, остается открытым вопрос о фактических выгодах и потерях, которые несет общество от участия граждан в ТОС. Это представляет интерес для дальнейших научных исследований.

## Литература/ References

Богданова Е.А. Государственное регулирование НКО: сила и слабость российского гражданского общества. Введение // *Laboratorium*. 2017. № 3.

Bogdanova, E.A. (2017). NGOs under state regulation: strengths and weaknesses of Russian civil society. Introduction. *Laboratorium*. No. 3. (In Russ.).

Мерсиянова И.В. Институты самоорганизации по месту жительства и качество жизни населения // *Журнал исследований социальной политики*. 2009. Т. 7. № 4. С. 535-550.

Mersijanova, I.V. (2009). Community-based self-organization institutes and the quality of people's life. *Zhurnal issledovaniy social'noi politiki*. Tom 7. No. 4. Pp. 535-550. (In Russ.).

Мерсиянова И.В. (2010). Роль ТОС в формировании гражданского общества в России // *Муниципальная Россия*. № 4 (10).

Mersijanova, I.V. (2010). The role of TOS in the formation of civil society. *Municipal'naja Rossija*. No. 4 (10). (In Russ.).

Полицук Л. Порознь или сообща: социальный капитал в развитии городов. М.: Strelka Press, 2014.

Polishchuk, L. (2014). *Separately or together: social capital in the development of cities*. Moscow, Strelka Press. (In Russ.).

Полтерович В.М., Попов В.В., Тонис А.С. 2008. Нестабильность демократии в странах, богатых ресурсами // *Экономический журнал Высшей школы экономики*. Т. 12. № 2. С. 176–200.

Polterovich, V.M., Popov, V.V., Tonis, A.S. (2008). Democratic instability in resource-rich countries. *Ehkonomicheskij zhurnal Vysshej shkoly ehkonomiki*. Vol. 12. No. 2. P. 176–200. (In Russ.).

Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне. Отчет о научно-исследовательской работе. М.: Лаборатория исследования гражданского общества ГУ ВШЭ, 2007.

Shomina, E.S. (2007). *Self-organization of residents at the local level. Report on research work*. Moscow. Laboratorija issledovanija grazhdanskogo obshestva GU VSHYe. (In Russ.).

Шомина Е.С. 2010. Трансформация взаимодействия ТОС и местного самоуправления // *Муниципальная Россия*. № 4(10). С. 77-87.

Shomina, E.S. (2010). Transformation of interaction between TOS and local self-government. *Municipal'naja Rossija*. No. 4(10). Pp. 77-87. (In Russ.).

Ackerman, J. (2004). Co-Governance for Accountability: Beyond «Exit» and «Voice». *World Development*, 32. Issue 3. Pp. 447-463.

Almond, G.A., Verba, S. (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton.

Robert J. Barro. (1998). *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1, number 0262522543, April.

Barro, Robert. (1999). Determinants of Democracy. *Journal of Political Economy*. 107. Issue S6. Pp. S158-S183.

Boix, C., Posner, D. (1998). Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance. *British Journal of Political Science*, 28(4) Pp. 686-693. (b).

Brooks, Leah & Strange, William, C. (2011). The micro-empirics of collective action: The case of business improvement districts. *Journal of Public Economics, Elsevier*. Vol. 95(11). Pp. 1358-1372.

Daucé, Françoise. (2014). The Government and Human Rights Groups in Russia: Civilized Oppression? *Journal of Civil Society*. 10(3). Pp. 239–254.

Foster, Sheila R. (2013). Collective Action and the Urban Commons. 87 *Notre Dame L. Rev.* 57.

Foster, Sheila R. and Iaione, Christian. (2016). The City as a Commons. *Yale Law & Policy Review*. Vol. 34. Iss. 2. Article 2.

Gurgur, T. (2016). Voice, exit and local capture in public provision of private goods. *Economics of Governance*. No. 17(4). Pp. 397–424.

Halpern, D. (2005). *Social Capital*. Cambridge: Polity.

- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Knack, S., Keefer, Ph. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112. No. 4.
- Menyashev, R., Polishchuk, L. (2011). *Does Social Capital Have Economic Payoff in Russia?* / NRU Higher School of Economics. Series WP10. No. 01.
- Menyashev, R., Polishchuk, L. (2018). *Social Capital and Governance: Dark and Bright Sides*. Mimeo.
- Mertha, A. (2009). Fragmented Authoritarianism 2.0: Political pluralization in the Chinese policy process. *The China Quarterly*, 200. Pp. 995–1012.
- Nannicini, T. et al. (2011). *Social Capital and Political Accountability*. Mimeo.
- Ostrom, E., R.B. Parks, & G.P. Whitaker. (1978). *Patterns of Metropolitan Policing*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24, (6). Pp. 1073-1087.
- Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3). Pp. 137-158.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J. Princeton University Press.
- Salamon, Lester M., Vladimir B. Benevolenski, and Lev I. Jakobson. (2015). Penetrating the Dual Realities of Government–Non-Profit Relations in Russia. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 26(6). Pp. 2178–2214.
- Shagalov, I. (2015). *The Interaction of Grassroots Communities and Local Authorities in Russia*. Working papers by NRU Higher School of Economics. Series EC «Economics». No. 97.
- Skokova, Yulia. (2017). *Russia: Civil Society Sector Divided*. Pp. 126–145 in *2016 Report on the State of Civil Society in the EU and Russia*, edited by Elena Belokurova. Berlin: EU-Russia Civil Society Forum.
- Sobolev, A.S. (2014). Trial by Fire: a Natural Disaster’s Impact on Support for the Authorities in Rural Russia (coauthored with Lazarev, E., Soboleva I. and Sokolov B.). *World Politics*. 66(4). Pp. 641-668.
- Verschuere, B., T. Brandsen and V. Pestoff. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 20 (1). Pp. 1-19.
- Weingast, Barry R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, and Organization* (Spring). 11. Pp. 1-31.

Статья поступила 19.10.2018.

**Для цитирования:** Шагалов И.Л. Эффекты сопроизводства социальной инфраструктуры местными сообществами в России// ЭКО. 2019. № 4. С. 153-172.

## Summary

*Shagalov, I.L., National Research University Higher School of Economics, Moscow*

### **The Effects of Co-production of the Social Infrastructure in Russia**

**Abstract.** In economics the co-production of public goods by local communities, consider quite fruitful for replacement of government failures. The article describes the practice of implementing TOS communities (*Territorialnoe Obschestvennoe Samoupravlenie*) projects on co-production of social urban infrastructure. Using the cases of local communities in the city of Kirov and the data on the Russian regions, we demonstrate that the effects of co-production can be multidirectional. We found that local government usually supports TOS communities. TOS allows in terms of municipal budget deficit over the citizen's participation in funding of infrastructural projects to solve local problems and put-off attention of political active citizens for possible protest activities. The research demonstrates that TOS occurs when three conditions (vectors) form in society: civil responsibility, civil helplessness, and paternalism. In these circumstances, the authorities encourage and subsidize the formal self-organization of citizens that capable singly and under their responsibility to solve problems to which the authorities did not get around. At the same time government is in the position of win-win, on the one hand, it "drops" their responsibilities to citizens (through TOS), and on the other hand gets support of the population. These effects demonstrated in the paper.

**Keywords:** *co-production; public private partnership; TOS; local communities; social capital; public goods*

**For citation:** Shagalov, I.L. (2019). The Effects of Co-production of the Social Infrastructure in Russia. *ECO*. No. 4. Pp. 153-172. (In Russ.).

# Совершенствование государственного регулирования социально-экономической дифференциации регионов России

**М.М. МАКЕНОВ**, г. Караганда, Казахстан

**Аннотация.** В работе выполнен анализ текущего уровня и динамики региональных диспропорций в России, показавший, что, несмотря на некоторые положительные сдвиги, уровень различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации все еще остается высоким и требует пересмотра государственной политики, направленной на сбалансированное и комплексное развитие регионов. Изучив положительный опыт европейских стран по снижению территориальных диспропорций, автор делает попытку адаптировать его к российским условиям и предлагает ряд рекомендаций по совершенствованию политики пространственного развития России. При этом основой изменений должно стать сфокусированное воздействие государства на экономически слабые регионы, позволяющее им решать имеющиеся проблемы и обеспечивающее устойчивое развитие. Результаты проведенного исследования могут быть использованы органами государственной власти при реализации мероприятий по совершенствованию политики регионального развития.

**Ключевые слова:** Россия; регион; территориальная дифференциация; пространственные диспропорции; территориальное развитие

## Анализ дифференциации социально-экономического развития российских регионов

Одна из основных проблем современного пространственного развития Российской Федерации – высокий уровень дифференциации регионов. Как и любое социально-экономическое явление территориальная дифференциация содержит в себе как положительные, так и отрицательные эффекты. При невысоком уровне она может служить стимулом развития для отстающих регионов, но по мере возрастания неравенства оно становится серьезной проблемой, тормозящей развитие экономики, снижающей эффективность и качество государственного управления, усиливающей социальную напряженность в государстве. Полностью ликвидировать территориальные диспропорции невозможно и, вероятно, неправильно, однако

исследование специфики данного феномена, выявление закономерностей в развитии регионов, изучение зарубежного опыта и его адаптация к российским условиям могут помочь снизить его негативное воздействие на экономику. При этом автор исходит из того, что ключевую роль в решении проблемы территориальной дифференциации должно играть государство с его политикой регионального развития.

В экономической науке существуют различные определения термина «территориальная дифференциация». К примеру, академик Гранберг А.Г. рассматривает его как синоним понятия неоднородности экономического пространства<sup>1</sup>. Швецов А.Н. и Лексин В.Н. трактуют его как качество и степень единства пространства в пределах конкретного государства. По их мнению, территориальная дифференциация представляет собой результат или процесс формирования различий в развитии между территориями страны [Лексин, Швецов, 1999]. Баранов С.В. рассматривает дифференциацию как неотъемлемое свойство многокомпонентной территориальной системы государства, которое может быть исследовано по количественным признакам, фиксирующим социально-экономические параметры развития субъектов Федерации [Баранов, 2007].

Исследованию территориальной дифференциации в Российской Федерации посвящено множество научных работ, среди которых можно отметить труды Коломак Е.А. [Коломак, 2014], Зубаревич Н.В. [Зубаревич, Сафронов, 2013], Глущенко К.П. [Глущенко, 2010]. Как правило, для проведения количественного анализа уровня и динамики пространственных диспропорций исследователями используются статистические оценки разброса и концентрации социально-экономических показателей, среди которых: соотношение максимального и минимального значений, децильный коэффициент, коэффициент вариации и индекс Тейла (Т). Одним из полезных свойств последнего является способность выделять вклад различных групп в общую дифференциацию, что позволяет одновременно рассматривать сразу два географических уровня (в данной работе:  $T_{\text{between}}$  – федеральные округа и  $T_{\text{within}}$  – субъекты Российской Федерации).

---

<sup>1</sup> Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. Второе издание. М., ГУ ВШЭ. 2001. 495 с.

В представленной работе был проведен анализ социально-экономической дифференциации российских регионов по показателю «ВРП на душу населения». Из-за отсутствия полного объема статистической информации не рассматривались данные по Чеченской Республике, г. Севастополю и Республике Крым. Для субъектов Федерации, в состав которых входят самостоятельные автономные округа, показатель был взят в целом: для Архангельской области – вместе с Ненецким автономным округом, для Тюменской – с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким АО.

Динамика основных статистических характеристик территориального неравенства по данному показателю, рассчитанных на основе стандартных методик, представлена в таблице 1.

**Таблица 1. Динамика статистических характеристик территориальной дифференциации по показателю «ВРП на душу населения» с 2000 по 2015 гг.**

| Год  | Max/min | Коэффициент вариации | Децильный коэффициент | T     | T <sub>between</sub> | T <sub>within</sub> |
|------|---------|----------------------|-----------------------|-------|----------------------|---------------------|
| 2000 | 26,5    | 0,740                | 7,682                 | 0,194 | 0,064                | 0,130               |
| 2001 | 29,0    | 0,748                | 7,323                 | 0,193 | 0,070                | 0,123               |
| 2002 | 35,6    | 0,752                | 7,128                 | 0,193 | 0,072                | 0,122               |
| 2003 | 33,8    | 0,770                | 7,560                 | 0,201 | 0,074                | 0,126               |
| 2004 | 35,9    | 0,767                | 7,508                 | 0,200 | 0,071                | 0,129               |
| 2005 | 43,6    | 0,855                | 7,937                 | 0,227 | 0,078                | 0,149               |
| 2006 | 41,5    | 0,814                | 7,564                 | 0,214 | 0,072                | 0,142               |
| 2007 | 24,2    | 0,784                | 7,314                 | 0,206 | 0,067                | 0,139               |
| 2008 | 24,2    | 0,766                | 7,211                 | 0,201 | 0,063                | 0,138               |
| 2009 | 25,4    | 0,813                | 7,052                 | 0,217 | 0,080                | 0,138               |
| 2010 | 20,3    | 0,757                | 6,956                 | 0,199 | 0,077                | 0,121               |
| 2011 | 19,0    | 0,765                | 7,200                 | 0,202 | 0,079                | 0,123               |
| 2012 | 15,5    | 0,738                | 6,659                 | 0,188 | 0,073                | 0,116               |
| 2013 | 13,7    | 0,717                | 6,159                 | 0,178 | 0,064                | 0,114               |
| 2014 | 14,4    | 0,742                | 6,471                 | 0,187 | 0,070                | 0,117               |
| 2015 | 14,7    | 0,730                | 6,788                 | 0,187 | 0,075                | 0,112               |

**Источник табл. 1–3, рис. 1:** расчеты автора на основе [Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации [Эл. ресурс]. URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru) (дата обращения: 01.10.2018)].

Как видно из данных таблицы, в период с 2000 по 2005 гг. в Российской Федерации шло нарастание пространственных диспропорций по объему валового регионального продукта

на душу населения. Однако после 2005 г. наблюдается устойчивое снижение уровня неравенства. Минимальное значение по всем исследуемым статистическим характеристикам было зафиксировано в 2013 г.

Если говорить о составляющих индекса Тейла, то в период с 2000 по 2015 гг. общее межрегиональное неравенство по исследуемому показателю определялось в основном различиями между субъектами Российской Федерации. Отметим, что характеризующий их индекс  $T_{within}$ , начиная с 2005 г., имеет тенденцию к снижению, в то время как показатель дифференциации между федеральными округами ( $T_{between}$ ) с течением времени остается почти неизменным.

В порядке научного эксперимента автором был рассчитан уровень пространственных диспропорций при исключении показателей автономных округов, которые отличаются особыми условиями социально-экономического развития. Как оказалось, без учета АО уровень территориальной дифференциации в стране заметно снижается (табл. 2).

**Таблица 2. Динамика статистических характеристик территориальной дифференциации по показателю «ВРП на душу населения» с 2011 по 2015 гг. (без учета данных по автономным округам)**

| Характеристика        | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Max/min               | 19,0  | 15,1  | 13,3  | 14,4  | 14,7  |
| Коэффициент вариации  | 0,655 | 0,625 | 0,614 | 0,637 | 0,622 |
| Децильный коэффициент | 5,833 | 5,351 | 5,049 | 5,156 | 5,429 |
| T                     | 0,153 | 0,141 | 0,135 | 0,140 | 0,140 |
| $T_{between}$         | 0,054 | 0,050 | 0,044 | 0,047 | 0,052 |
| $T_{within}$          | 0,099 | 0,091 | 0,091 | 0,093 | 0,088 |

Включение в расчеты фактора ценовых различий на потребительские товары и услуги в российских регионах привело к еще большему снижению уровня пространственного неравенства (табл. 3). В качестве инструмента для перерасчета душевого ВРП использовалась величина прожиточного минимума, определяемая Росстатом для субъектов Федерации и страны в целом.

В целом, как свидетельствуют данные таблиц 2 и 3, при проведении некоторых допустимых преобразований во время анализа уровень территориальной социально-экономической

дифференциации заметно снижается. Но насколько этот разрыв критичен на фоне международного опыта?

**Таблица 3. Динамика статистических характеристик территориальной дифференциации по показателю «ВРП на душу населения» с 2011 по 2015 гг. (с учетом межрегионального различия цен)**

| Характеристика        | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Max/min               | 9,6   | 7,7   | 8,2   | 8,7   | 9,3   |
| Коэффициент вариации  | 0,445 | 0,432 | 0,428 | 0,441 | 0,440 |
| Децильный коэффициент | 3,935 | 3,683 | 3,757 | 3,744 | 3,857 |
| T                     | 0,084 | 0,078 | 0,077 | 0,079 | 0,081 |
| T <sub>between</sub>  | 0,018 | 0,016 | 0,014 | 0,014 | 0,017 |
| T <sub>within</sub>   | 0,066 | 0,062 | 0,063 | 0,065 | 0,064 |

Чтобы адекватно оценить уровень пространственного неравенства, сложившегося в России, были сравнены статистические оценки, характеризующие степень межрегиональной дифференциации в ряде других государств, обладающих значительными территориями. В частности, был проведен анализ уровня пространственных диспропорций по «ВРП на душу населения» за 2016 г. в Индии, Канаде, Китае, США и Германии. Хотя последняя по своей территории не сопоставима ни с одной из названных стран, ее опыт по регулированию уровня пространственных диспропорций может быть полезен для исследователей, так как в Германии до недавнего времени остро стояла проблема территориальной дифференциации и накоплен значительный объем качественных исследований по данному вопросу. Сопоставление проводилось без учета межрегионального различия цен в выбранных странах (табл. 4).

Как видно из данных таблицы, наименьший уровень территориальной дифференциации по душевому ВРП наблюдается в Соединенных Штатах Америки; статистические характеристики региональных диспропорций для Российской Федерации превышают аналогичные показатели в рассмотренных странах в обоих вариантах анализа: с учетом данных по АО и без них (исключение – децильный коэффициент Индии). То есть социально-экономическая дифференциация российских регионов, несмотря на некоторое снижение в последние годы, все еще

остаётся высокой и требует совершенствования государственной региональной политики.

*Таблица 4. Статистические характеристики территориальной дифференциации по ВРП на душу населения в странах мира и Российской Федерации (по итогам 2016 г.)*

| Характеристика        | Россия с учетом данных по АО* | Россия без учета данных по АО* | Германия | Индия* | Канада | Китай | США  |
|-----------------------|-------------------------------|--------------------------------|----------|--------|--------|-------|------|
| Max/min               | 14,65                         | 14,65                          | 2,48     | 7,94   | 2,51   | 4,28  | 2,03 |
| Коэффициент вариации  | 0,73                          | 0,62                           | 0,26     | 0,50   | 0,28   | 0,45  | 0,18 |
| Децильный коэффициент | 6,79                          | 5,43                           | 2,14     | 5,62   | 2,09   | 3,81  | 1,81 |

\* Расчеты показателей выполнены на основе статистических данных за 2015 г.

**Источник:** расчеты автора на основе [Бюро экономического анализа министерства торговли США [Эл. ресурс]. URL: [www.bea.gov](http://www.bea.gov); Национальное бюро статистики Китая. [Эл. ресурс]. URL: [www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn); Статистическая служба Канады. [Эл. ресурс]. URL: [www.statcan.gc.ca](http://www.statcan.gc.ca); Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. [Эл. ресурс]. URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru); Федеральное статистическое ведомство Германии. [Эл. ресурс]. URL: [www.destatis.de](http://www.destatis.de); Центральный банк Индии. [Эл. ресурс]. URL: [www.rbi.org.in](http://www.rbi.org.in) (дата обращения: 01.10.2018)].

### **Зарубежный опыт регулирования территориальной социально-экономической дифференциации**

Все регионы России различаются как экономической структурой, так и иными характеристиками, влияющими на их социально-экономическое развитие. Содержанием государственной региональной политики является поиск способов восполнения имеющихся в отдельных регионах недостатков и создание ситуации, при которой уровень и качество жизни населения будут одинаково высоки на всей территории страны. При этом усилия в первую очередь должны фокусироваться на продвижении экономически слабых регионов.

В Европейском союзе для поддержки экономически слабых регионов и устранения недостатков, сдерживающих их развитие, проводится так называемая «политика сплочения», нацеленная на привлечение в регионы бизнеса, создание новых рабочих мест, экономический рост и повышение качества жизни граждан.

Механизм проводимой политики регионального развития в странах ЕС в корне отличается от того, который реализуется

в Российской Федерации. Во-первых, финансирование в рамках государственной поддержки пространственного развития получают не региональные бюджеты, а конкретные компании, которые работают или планируют начать работу в этих регионах. Во-вторых, управление процессом выбора компаний, претендующих на господдержку, передано на региональный или местный уровень<sup>2</sup>. В данном случае в Европе работа строится по принципу субсидиарности: там, где это возможно, решение имеющихся проблем и задач развития спускается на самый низкий уровень управления, способный более качественно и эффективно выполнять поставленные задачи. Тот факт, что государственные инвестиции имеют наибольший эффект при их управлении на региональном уровне, подтверждается и научными исследованиями [Bom, Ligthart, 2013]. В-третьих, региональная политика Европейского союза работает по принципу софинансирования: если проект получает финансовую поддержку из структурных фондов ЕС, часть финансирования берет на себя правительство той страны, на территории которой он реализуется. При этом финансирование из структурных фондов не может быть использовано для замены национального финансирования<sup>3</sup>.

Объемы финансовой поддержки и коэффициент софинансирования в ЕС адаптированы к уровню экономического развития регионов. Самое большое финансирование из наднациональных фондов получают наименее развитые из них, в которых душевой ВРП не превышает 75% от среднего значения по ЕС. Далее следуют «переходные» регионы, чей ВРП на душу населения составляет от 75% до 90% от средневропейского показателя и «развитые» с душевым ВРП выше 90% от среднего по ЕС [Publications..., 2016].

При отборе инвестиционных проектов для поддержки Европейский фонд регионального развития руководствуется следующими приоритетами: развитие и укрепление исследований и инноваций; расширение доступа, использования и улучшение качества информационных и коммуникационных технологий; повышение конкурентоспособности малого и среднего бизнеса;

---

<sup>2</sup> Официальный сайт Европейской комиссии (раздел «Региональная политика»). [Эл. ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/) (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>3</sup> Федеральное министерство экономики и энергетики Германии [Эл. ресурс]. URL: [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de) (дата обращения: 01.10.2018).

поддержка перехода к экономике с более низким уровнем выбросов углерода.

Объем финансовых средств, направляемых на данные приоритеты, зависит от категории региона: в наиболее «развитых» из них не менее 80% расходов должны быть сосредоточены, по крайней мере, на двух приоритетах из четырех вышеперечисленных; для «переходных» и наименее развитых регионов расходы на два приоритета из четырех перечисленных должны составлять 60% и 50% соответственно [Publications..., 2016].

На цели регионального развития в период с 2014 по 2020 гг. Европейский союз планирует выделить 351,8 млрд евро, что составляет почти 1/3 от его общего бюджета. При этом ожидается, что проводимая политика станет катализатором для дальнейшего государственного и частного финансирования развития регионов, так что эффект от влияния «политики сплочения» за период 2014–2020 гг. составит около 450 млрд евро<sup>4</sup>.

По мнению автора, большой интерес для России может представлять также опыт Германии, в которой региональная политика с 1969 г. реализуется в рамках Совместной программы федерального правительства и федеральных земель по улучшению региональных экономических структур (GRW). Программа основана на общих принципах политики сплочения Европейского союза, дополняет ее и направлена на реализацию следующих задач.

1. Привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест. Идея поддержки частных инвестиций заключается в том, чтобы стимулировать компании вкладывать средства в структурно слабые регионы.

2. Развитие инфраструктуры в экономически слабых регионах. Это позволяет последним повышать свою инвестиционную привлекательность и тем самым становиться более конкурентоспособными.

3. Поощрение межрегионального сотрудничества. Более тесные связи и взаимодействие между регионами (например, посредством общих стратегий развития или за счет межрегиональных органов управления) помогает им координировать усилия по решению общих проблем социально-экономического

---

<sup>4</sup> Официальный сайт Европейского союза [Эл. ресурс]. URL: [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (дата обращения: 01.10.2018).

развития, что положительно влияет на инвестиционный климат и бизнес-среду каждого из участников такого взаимодействия<sup>5</sup>.

Финансирование конкретных проектов в рамках Программы GRW осуществляется в форме грантов или субсидирования кредитов за счет средств федерального правительства Германии и федеральных земель, а также дополняется средствами Европейского фонда регионального развития. Сроки и лимиты финансовой поддержки варьируются в зависимости от уровня развития конкретного региона, в котором реализуется проект, и который определяется на основе оценки ряда региональных индикаторов (размер рынка труда, уровень доходов населения, качество инфраструктуры и т.д.). Немаловажным является и размер компании: малые и средние предприятия имеют право на получение более высокого уровня государственной поддержки, чем крупные корпорации.

Задача администрирования и управления финансированием в рамках данной Программы закреплена за органами власти федеральных земель или административных районов. Последние имеют право там, где это возможно, определять цели и задачи развития своих территорий, и на их основе самостоятельно решать, какие именно проекты должны получать финансирование. Они же контролируют целевое расходование средств и выполнение бенефициарами тех условий, на которых было одобрено финансирование<sup>6</sup>.

Стоит особо отметить, что GRW – это не просто Программа или фонд по финансированию экономически слабых административных образований, но и стратегическая, регулирующая и координирующая схема финансирования пространственного развития, позволяющая получать максимальный синергетический эффект от межрегиональной кооперации. Немецкими исследователями было доказано ее положительное воздействие на развитие экономически слабых регионов и сокращение территориальных диспропорций. Так, предельный эффект влияния поддержки GRW на рост производительности финансируемых регионов они оценивают в 0,092% – 0,3% (в зависимости от специфики модели

---

<sup>5</sup> Федеральное министерство экономики и энергетики Германии [Эл. ресурс]. URL: [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de) (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>6</sup> Framework for the Coordination of the Joint Task of the federal government and the Länder for the Improvement of Regional Economic Structures (GRW).

и текущего уровня развития региона) [Rhoden, 2016; Alecke et al., 2012]. Таким образом, увеличение финансирования региона на 1% в некоторых случаях может обеспечить рост производительности в нем на 0,3%, что можно считать серьезным эффектом. В результате этого в экономически слабых регионах происходит увеличение скорости региональной конвергенции и, как следствие, снижение уровня территориальной дифференциации.

### **Адаптация и применение зарубежного опыта в вопросе регулирования социально-экономической дифференциации регионов России**

Опыт Европейского союза по снижению региональных различий после некоторой адаптации вполне может быть применим в Российской Федерации, однако этому могут препятствовать ряд проблем в налогово-бюджетной системе страны, которые негативно влияют на уровень территориальной дифференциации и общее социально-экономическое развитие российских регионов. Во-первых, механизм перераспределения средств между уровнями бюджетной системы страны является несовершенным и требует качественного преобразования [Запорожан, 2015; Шлеке, 2012]. Экономический рост и стабилизация бюджетной системы, наблюдавшиеся в Российской Федерации с начала 2000-х годов, дали возможность руководству страны для осуществления активной политики выравнивания социально-экономического развития субъектов. Результатом такой политики стало постепенное сокращение уровня территориальной дифференциации по ряду показателей социально-экономического развития российских регионов. Однако основные успехи в данном случае были достигнуты за счет активной финансовой поддержки *бюджетов* экономически слабых регионов России со стороны федерального бюджета страны, а не благодаря сбалансированному и комплексному развитию *экономики* данных субъектов. Отрицательными последствиями проводимой в стране политики выравнивания стали рост иждивенческих настроений среди дотационных регионов, усиление их зависимости от федерального центра, а также постепенная потеря стимулов для дальнейшего развития у регионов-лидеров. Кроме того, серьезными проблемами для развития российских регионов на данный момент являются: субъективизм

при распределении бюджетных трансфертов, непредсказуемый характер финансовой поддержки и общая неэффективность бюджетной политики государства с точки зрения соотношения затрат и результатов [Алаев и др., 2012; Волохина, 2012; Сидорова, Татаркин, 2013]. Во-вторых, в России требуется качественное изменение налоговой системы, которая сдерживает, а не стимулирует развитие регионов. В данном случае можно выделить три первоочередные задачи. Первая – решение проблемы с поступлением налоговых платежей от общероссийских компаний, которые платят основные налоги по месту регистрации, а не по месту производственной деятельности. Вторая – обеспечение равномерного распределения налоговой нагрузки между различными секторами российской экономики [Поварова, 2013]. Третья – замена регулирующих налогов на собственные там, где это возможно и экономически эффективно.

Перечисленные проблемы создают трудности в вопросах финансовой обеспеченности полномочий регионов. При этом в условиях ухудшающегося состояния российской экономики проблема исполнения бюджетов становится более острой и сдерживает социально-экономическое развитие субъектов [Безденежных, Макенов, 2017]. Именно поэтому России необходимо изменение малоэффективной налогово-бюджетной системы и переход к более продуктивному точечному воздействию на хозяйствующие субъекты для обеспечения ускоренного социально-экономического развития регионов.

Автор разделил регионы России на группы в зависимости от отклонения душевого ВРП от среднероссийской величины по итогам 2015 г. (по аналогии с распределением регионов в ЕС). Статистические данные были скорректированы с учетом межрегионального различия цен, данные по автономным округам не учитывались.

По расчетам автора, в 2015 г. у 37 из 78 анализируемых субъектов РФ душевой ВРП находился на уровне ниже 90% от среднероссийского, у 20 он составлял менее 75%. Если взять за образец опыт ЕС, нужно рекомендовать основной объем государственной поддержки направить именно на последнюю группу регионов. Это не исключает возможности для представителей двух других групп получать поддержку со стороны государства, но в меньшем объеме.

Принципиально важно, чтобы распределение средств между муниципальными образованиями в каждом конкретном регионе также было основано на учете характеристик их социально-экономического развития, а компании, планирующие или осуществляющие свою деятельность в экономически слабых муниципальных образованиях, имели бы преимущество при получении господдержки по сравнению с теми, которые работают или планируют начать работу в более благоприятных условиях (в экономически более развитых муниципалитетах).

На основе ранжирования регионов и муниципальных образований по уровню экономического развития совместными усилиями научного сообщества, федеральных и региональных органов власти и местного самоуправления необходимо разработать Генеральную схему пространственного развития, которая на данный момент отсутствует в Российской Федерации, несмотря на то, что предложение и сроки ее разработки были определены в Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 года. Концепция выделяет ряд основных задач, которые должна решать Генеральная схема пространственного развития Российской Федерации, среди которых: зонирование территории страны с целью дифференциации государственной социальной и экономической политики в отношении отдельных типов муниципальных образований, регионов и макрорегионов; синхронизация действий региональных и отраслевых стратегий; создание основы для формирования механизмов управления миграционными процессами. Процесс планирования и размещения объектов особой государственной важности также должен реализовываться на основе схемы пространственного развития Российской Федерации<sup>7</sup>.

Помимо ключевых задач, по мнению автора, в рамках Генеральной схемы должны быть сформулированы основные инвестиционные приоритеты и цели развития регионов и муниципальных образований, соединённые в единую скоординированную и синхронизированную систему, после чего разработаны программы их реализации. При этом программы могут охватывать как отдельные административные образования, так и распространяться

---

<sup>7</sup> Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 года. Министерство регионального развития Российской Федерации, 2006 г.

на группу регионов или муниципальных образований. При этом вопрос о нормативах распределения финансирования между региональными и муниципальными группами остается открытым до момента создания данной схемы и формирования общего бюджета поддержки хозяйствующих субъектов.

По аналогии с немецкой программой GRW автор работы исходит из того, что федеральные органы власти Российской Федерации не должны заниматься выбором, управлением или контролем инвестиционных проектов. Их задача заключается в утверждении общих программ пространственного развития, которые будут охватывать множество потенциальных проектов. В свою очередь процесс по выбору, мониторингу и оценке инвестиционных проектов должен быть закреплен за региональными и муниципальными органами власти. При этом эффективное и целевое расходование бюджетных средств обеспечивается за счет:

- предварительной и последующей периодической оценки влияния каждого инвестиционного проекта на развитие муниципального образования со стороны муниципальных органов власти (вклад реализуемого инвестиционного проекта в валовой региональный и/или муниципальный продукт, количество и качество созданных рабочих мест, объем налоговых поступлений и т.д.);

- мониторинга выполнения программ пространственного развития со стороны региональных и федеральных органов власти.

Кроме того, при отборе проектов для господдержки предлагается вменить потенциальным бенефициарам выполнение ряда обязательных условий, гарантирующих максимизацию эффекта от вложенных инвестиций. К таковым могут относиться: наличие качественной стратегии развития предприятия; соответствие деятельности компании специализации региона или муниципального образования в рамках разработанной Генеральной схемы пространственного развития; организация рабочих мест для социально-уязвимых категорий граждан; взаимодействие компании с университетами и научно-исследовательскими центрами для разработки инновационных товаров, работ и услуг; минимизация степени влияния деятельности предприятия на окружающую среду и здоровье граждан и т.д.

Учитывая плачевное состояние региональных бюджетов у отдельных субъектов Российской Федерации [Безденежных, Макенов, 2017], принцип софинансирования регионального развития, который успешно применяется в Европейском союзе, в России вряд ли сработает. Проблему можно решить за счет временного «иммунитета» либо снижения коэффициента софинансирования для тех регионов, которые имеют существенные проблемы исполнения бюджета: низкую долю собственных доходов, высокое значение соотношения государственного долга к собственным доходам, большой объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в общей структуре расходов бюджета и т.д.

При этом важно, чтобы финансирование проектов осуществлялось через прямые выплаты бенефициарам, минуя региональные и муниципальные бюджеты, что позволит снизить коррупционные риски и бюрократические барьеры.

Кроме того, в контексте ограниченных финансовых ресурсов в целях достижения максимального эффекта от государственного воздействия на развитие регионов при минимальных затратах следует точно определить приоритетные направления развития для каждой из региональных групп:

- для структурно слабых регионов России приоритетом может стать создание производственной инфраструктуры, решение проблемы безработицы, а также развитие малого и среднего бизнеса;

- для регионов со средним уровнем социально-экономического развития основной задачей может являться модернизация имеющихся и развитие новых отраслей с учетом современных тенденций;

- наиболее развитым регионам целесообразно сфокусировать государственную помощь на развитии прорывных инновационных технологий, способных обеспечить высокие темпы экономического роста не только данных регионов, но и страны в целом.

При этом инновационное развитие экономики, взаимодействие государства и бизнеса с университетами и научно-исследовательскими центрами должно поощряться во всех трех случаях.

Вместе с тем российским исследователям важно обратить внимание на те потенциальные проблемы и трудности, которые

отмечают европейские исследователи [Rhoden, 2016; Mitze, 2012] в ходе реализации описанной выше государственной поддержки регионального развития:

– возможность возникновения негативных внешних эффектов в регионах, соседствующих с регионами-бенефициарами; искусственное стимулирование инвестиционного климата и прямая государственная поддержка могут привести к перетеканию частных инвестиций из нефинансируемых регионов в те, которые пользуются приоритетной поддержкой. В большинстве случаев ряд факторов социально-экономического развития регионов Российской Федерации (значительные расстояния между субъектами, неразвитость и низкое качество транспортной и энергетической инфраструктуры, межрегиональные различия в уровне кадрового обеспечения, доступности рынков сбыта и т.д.) сводят к минимуму вероятность возникновения данной проблемы, но совсем не учитывать ее нельзя;

– угроза возникновения иждивенческих настроений в регионах-бенефициарах; хотя, по мнению автора, риск отсутствия стимулов для социально-экономического развития и боязнь потерять статус финансируемого региона при европейском подходе гораздо ниже, чем при существующей в России системе межбюджетных отношений;

– финансирование тех проектов, которые объективно в господдержке не нуждаются, и их реализация не зависит от наличия/отсутствия господдержки; прежде всего речь идет о проектах крупных компаний, обладающих значительными финансовыми и политико-административными ресурсами, в Европе их поддержка не входит в число государственных приоритетов;

– общее влияние проводимой региональной политики на экономический рост государства; речь идет о необходимости поддерживать разумный баланс между сокращением территориальных диспропорций и экономическим ростом, при обеспечении комплексного развития российских регионов.

Несмотря на имеющиеся проблемы и риски, европейский опыт государственной поддержки регионального развития может считаться весьма эффективным, и его применение способно оказать положительное влияние на социально-экономическое развитие российских регионов. Проекты, поддерживаемые в рамках европейской региональной политики, создали миллионы новых

рабочих мест, тысячи километров транспортных, энергетических и широкополосных линий связи, способствовали становлению и развитию исследований и разработок, а также помогли регионам ЕС справиться с кризисными ситуациями в мировой экономике [Publications..., 2016].

Существующие на данный момент федеральные целевые программы, направленные на развитие российских регионов, не могут повлиять на снижение текущего уровня социально-экономической дифференциации, поскольку они в большинстве своем направлены на развитие благополучных субъектов Федерации (исключение: Республика Крым и город Севастополь) и имеют не только экономическую, но и политическую основу. Кроме того, данные программы никак не связаны между собой, поэтому говорить о согласованности действий и синергетическом эффекте в данном случае невозможно. Исходя из этого, адаптация, модификация и применение иностранного опыта могут способствовать достижению целей и задач, определенных в Указе Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>8</sup>. Кроме того, новая система поддержки регионов повысит согласованность пространственного взаимодействия и сосредоточит внимание государственных органов власти на ограниченном числе субъектов и муниципальных образований, а финансовые ресурсы государства будут направляться туда, где они необходимы и где есть возможность их эффективного использования.

## Литература

*Алаев А.А., Мамедов А.А., Назаров В.С. Силуанов А.Г., Зарубин А.В.* Проблемы межбюджетных отношений в России. М.: Изд-во Ин-та Гайдара. 2012. 188 с.

*Баранов С.В.* Диагностика межрегиональной дифференциации // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 6. С. 42–54.

*Безденежных Т.И., Макенов М.М.* Социально-экономическое развитие регионов России: проблемы и пути решения // Региональная экономика: теория и практика. 2017. Т. 15. № 3 (438). С. 541–552.

---

<sup>8</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Эл. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Волохина В. А.* Межбюджетные отношения в РФ в современных условиях (на примере Оренбургской области) // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 13 (149). С. 68–72.

*Глуценко К. П.* Исследования неравенства по доходам между российскими регионами // Регион: экономика и социология. 2010. № 4. С. 88–119.

*Запорожан А. Я.* Проблемы и тенденции развития межбюджетных отношений в России // Управленческое консультирование. 2015. № 4 (76). С. 70–79.

*Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г.* Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: рост или снижение? // Общественные науки и современность. 2013. № 6. С. 15–26.

*Коломак Е. А.* Пространственная концентрация экономической активности в России // Пространственная экономика. 2014. № 4. С. 82–99.

*Лексин В. Н., Швецов А. Н.* Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья вторая. Реформы и целостность государства. Проблемы территориальной дифференциации и дезинтеграции // Российский экономический журнал. 1999. № 11–12. С. 36–44.

*Поварова А. И.* Проблемы распределения налоговой нагрузки в российской экономике // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 6 (30). С. 172–188.

*Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А.* Финансовый потенциал регионов и их социально-экономическая привлекательность. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН. 2013. 385 с.

*Шлекене Е. В.* Межбюджетные отношения в России: проблемы и пути решения // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2012. № 2 (42). С. 166–169.

*Alecke B., Mitze T., & Untiedt G.* Growth effects of regional policy in Germany: results from a spatially augmented multiplicative interaction model. // The Annals of Regional Science. 2012. Vol. 50. Issue 2. Pp. 535–554. Doi:10.1007/s00168–012–0503–7

*Bom P.R.D., Ligthart J.E.* What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital? // Journal of Economic Surveys. – 2013. Vol. 28. No. 5. Pp. 889–916. Doi:10.1111/joes.12037

*Mitze T.* Speed Up or Slow Down? The Effects of Capital Investment Grants on German Regional Growth. // Empirical Modelling in Regional Science. 2012. Pp. 273–302. Doi:10.1007/978–3–642–22901–5\_9

Publications Office of the European Union // The European Union explained: Regional policy. Luxembourg. 2016. Pp. 16. Doi:10.2775/974565

*Rhoden I.* Econometric Analysis of Regional Productivity: Convergence in Germany from 2000 to 2012 // RUFIS – Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik. 2016. Pp. 99.

Статья поступила 25.10.2018.

**Для цитирования:** *Макенов М.М.* Совершенствование государственного регулирования социально-экономической дифференциации регионов России // ЭКО. 2019. № 4. С. 173–191.

## Summary

*Makenov, M.M., Karaganda, Kazakhstan*

### **Improvement of State Regulation of Socio-Economic Differentiation of Russian Regions**

**Abstract.** The article analyzes the current level and dynamics of regional disproportions in Russia. The resulting conclusion demonstrates a high level of differences in social and economic development of territorial subjects of the Russian Federation, despite some positive shifts. There is a need to reconsider public actions aimed at balanced and complex development of the regions.

The author reviews positive experience of the European Union that decreased territorial disproportions in the attempt to adapt this to the Russian reality, suggesting a number of recommendations to improve the policy of spatial development in Russia. At the same time, public impact on economically weak regions needs to become a basis for change, allowing them to solve existing problems and ensure sustainable development.

Results of conducted research demonstrate the relevance of territorial differentiation as well as the need to improve public policy of regional development in the Russian Federation. The results may be used by public authorities to implement measures for improved territorial development.

**Keywords:** *Russia; region; territorial differentiation; spatial disproportions; territorial development*

## References

- Alaev, A.A., Mamedov, A.A., Nazarov, V.S., Siluanov, A.G., Zarubin, A.V. (2012). Issues of Interbudgetary Relations in Russia. Moscow, Gaidar Institute Publ. 188 p. (In Russ.).
- Baranov, S.V. (2007). The diagnosis of interregional differentiation. *Regional'naja jekonomika: teorija i praktika. Regional Economics: Theory and Practice*. No. 6. Pp. 42–54. (In Russ.).
- Bezdenzhnyh, T.I., Makenov, M.M. (2017). Socio-economic development of the Russian regions: problems and solutions. *Regional'naja jekonomika: teorija i praktika. Regional Economics: Theory and Practice*. Vol. 15. Iss. 3. Pp. 541–552. (In Russ.).
- Volokhina, V.A. (2012). Inter-budget relations in the Russian Federation in modern conditions (on the example of the Orenburg region). *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Herald of the Orenburg State University*. No. 13. Pp. 68–72. (In Russ.).
- Glushenko, K.P. (2010). Studies on Income Inequality among Russian Regions. *Region: ehkonomika i sotsiologiya. Region: Economics and Sociology*. No. 4. Pp. 88–119. (In Russ.).
- Zaporožhan, A. Ya. (2015). Problems and Tendencies of the Interbudgetary Relations Development in Russia. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie. Administrative Consulting*. No. 4. Pp. 70–79. (In Russ.).
- Zubarevich, N.V., Safronov, S.G. (2013). The Inequality of Social and Economic development of Regions and Cities of Russia of the 2000s: Growth or Decline? *Obshhestvennyye nauki i sovremennost'. Social Sciences and Contemporary World*. No. 6. Pp. 15–26. (In Russ.).

Kolomak, E.A. (2014). Spatial Concentration of Economic Activity in Russia. *Prostranstvennaya ehkonomika. Spatial Economics*. No. 4. Pp. 82–99. (In Russ.).

Leksin, V.N., Shvecov, A.N. (1999). Nationwide Russian reforms and territorial development. Article 2. Reforms and integrity of the state. The problems of territorial differentiation and disintegration. *Rossijskij ekonomicheskij zhurnal. Russian Economic Journal*. No. 11–12. Pp. 36–44. (In Russ.).

Povarova, A.I. (2013). The issues of tax burden distribution in Russia's economy. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz. Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. No. 6 (30). Pp. 172–188. (In Russ.).

Sidorova, E.N., Tatarkin, D.A. (2013). The financial potential of the regions and their socio-economic attractiveness. Ekaterinburg, Institute of Economics of UB RAS. 385 p. (In Russ.).

Il'ichyov, L.F., Fedoseev, P.N., Kovalyov, S.N., Panov, V.G. (1983). Encyclopedic Dictionary of Philosophy. Moscow, Soviet Encyclopedia. 840 p. (In Russ.).

Shlekene, E.V. (2012). Interbudgetary relations in Russia: problems and solutions. *Vestnik Belgorodskogo universiteta kooperatsii, ekonomiki i prava. Herald of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law*. No. 2. Pp. 166–169. (In Russ.).

Alecke, B., Mitze, T., & Untiedt, G. (2012). Growth effects of regional policy in Germany: results from a spatially augmented multiplicative interaction model. *The Annals of Regional Science*. Vol. 50. No. 2. Pp. 535–554. doi:10.1007/s00168-012-0503-7

Bom, P.R.D., & Ligthart, J.E. (2013). What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital? *Journal of Economic Surveys*. Vol. 28. No. 5. Pp. 889–916. doi:10.1111/joes.12037

Mitze, T. (2012). Speed Up or Slow Down? The Effects of Capital Investment Grants on German Regional Growth. *Empirical Modelling in Regional Science*. Pp. 273–302. doi:10.1007/978-3-642-22901-5\_9

Publications Office of the European Union. (2016). The European Union explained: Regional policy. 16 p. doi:10.2775/974565

Rhoden, I. (2016). Econometric Analysis of Regional Productivity: Convergence in Germany from 2000 to 2012. RUFIS – Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik. 99 p.

**For citation:** Makenov, M. M. (2019). Improvement of State Regulation of Socio-Economic Differentiation of Russian Regions. *ECO*. No. 4. Pp. 173–191. (In Russ.).

## Правила для авторов

Для **англоязычного списка литературы (References)** необходимы транслитерированные ссылки на русскоязычные источники, оформленные в соответствии с международными требованиями. Рекомендуем использовать для этого транслитерацию в формате BSI. При верификации **References** необходимо использовать англоязычные данные из оригинала статьи – Ф.И.О. авторов, англоязычное заглавие статьи.

### Пример представления англоязычных ссылок

#### *Статья в журнале*

Заголовок статьи дать только на английском языке (прямым шрифтом), название журнала транслитерировать и дать курсивом. Если журнал не использует англоязычное название (**проверить сайт издания**), то **переводить** его самостоятельно **на английский язык не следует**. Если использует англоязычное название, то дать курсивом, отделив точкой от транслитерированного.

Deryabina, M. (2006). Reformino natural mjnnpolies: theory and practice. *Voprosy Ekonomiki*. No. 1. Pp. 102–121. (In Russ.).

Gofman, A. B. (2015). Conceptual approaches to analysis of social unity. *Sotsiologicheskie Issledovaniya. Sociological Studies*. No.11. Pp. 29–36. (In Russ.).

#### *Книга*

Название книги должно быть дано на английском языке курсивом, без транслитерации.

Shumpeter, J. (1954). *History of economic analysis*. New York, Oxford University Press. 200 p.

В следующих номерах вы прочтете:

Тема номера: Забайкалье сегодня

- Территориальная структура хозяйства и населения Байкальского региона: особенности, тенденции, перспективы
- Эколого-экономические тенденции в Байкальском регионе и на Дальнем Востоке в условиях институциональных изменений
- Еще раз к вопросу о сохранении человеческого капитала на Востоке России: жизнь учителя и врача после «майских указов»

*А также:*

- Реабилитационный потенциал банкротства бизнеса: определить, измерить, увеличить
- Совершенствование территориальной электроэнергетической политики в моногородах России
- Налоговый маневр и стимулирование нефтепереработки: опыт США, Канады и Великобритании
- Рынок частной медицины в России: взгляд маркетолога
- Ценность мяса якутской лошади для продления жизни человека на Севере
- Экономические, географические и геополитические предпосылки к образованию макрорегиона «Енисейская Сибирь»

0131-7652. «ЭКО» (Экономика и организация промышленного производства).  
2019. № 4. 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», 2019. Выход в свет 30.04.19  
Формат 84x108 1/32. Офсетная печать. Усл. печ. л. 10,08  
Уч.-изд. л. 10,8. Тираж 400. Заказ 43.

ФГУП «Издательство СО РАН»  
630090, г. Новосибирск, Морской проспект, 2