

# ЭКО

ВСЕРОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 1 2020 г.

**ГЧП: от доми-  
нирования  
к доверию**



Главный редактор **В.А. КРЮКОВ**, академик РАН,  
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**, президент 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., Новосибирск; **С.Ю. Барсукова**, НИУ «Высшая школа экономики», д.соц.н., Москва; **Э.Ш. Веселова**, зам. главного редактора, Новосибирск; **К.П. Глущенко**, ИЭОПП СО РАН, д.э.н., Новосибирск; **Е.В. Гоосен**, Институт экономики и управления Кемеровского госуниверситета, к.э.н., Кемерово; **Е.А. Капогузов**, Омский госуниверситет им. Ф.М. Достоевского, д.э.н., Омск; **В.И. Клисторин**, ИЭОПП СО РАН, д.э.н., Новосибирск; **Г.П. Литвинцева**, НГТУ, д.э.н., Новосибирск; **В.В. Мельников**, НГУЭиУ, НГТУ, к.э.н., Новосибирск; **Л.В. Мельникова**, ИЭОПП СО РАН, к.э.н., Новосибирск; **П.Н. Тесля**, зам. главного редактора, к.э.н., Новосибирск; **О.П. Фадеева**, ИЭОПП СО РАН, к.соц.н., Новосибирск; **Л.Н. Щербакова**, Кемеровский госуниверситет, д.э.н.; **В.В. Шмат**, ИЭОПП СО РАН, к.э.н., Новосибирск

#### 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"»

Editor-in-chief, Member of RAS, **VALERY A. KRYUKOV**, Director of Institute of Economics and Industrial Engineering (IEIE), SB RAS

## Editorial Board:

**A.G. Aganbegyan**, Member of RAS, Russian Academy of National Economy and Public Service Sponsored by the Russian President; **A.O. Baranov**, Dr. Sci. (Econ.), professor, IEIE, SB RAS, Novosibirsk State University; **R. Bardazzi**, PhD, professor, University of Florence, Italy; **E.B. Bukharova**, Cand. Sci. (Econ.), professor, Institute of Economics, Management and Land Use, Siberian Federal University, Krasnoyarsk; **I.P. Glazyrina**, Dr. Sci. (Econ.), Institute of Natural Resources, Ecology and Cryology, SB RAS, Chita; **L.M. Grigoriev**, Cand. Sci. (Econ.), professor, Higher School of Economics, Moscow; **Jaе Young Lee**, PhD, Korean Institute for International Economic Policy; **Hong Yul Han**, PhD, professor, Hanyang University, The Korea Consensus Institute; **V.V. Kolmogorov**, Cand. Sci. (Econ.), professor; **V.V. Kuleshov**, Member of RAN, Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS; **S.N. Mironosetsky**, Member of BoD, Siberian Generating Company; **A. Moe**, PhD, The Fridtjof Nansen Institute, Norway; **V.A. Nikonov**, Technopark of Novosibirsk Academgorodok; **V.I. Psarev**, Cand. Sci. (Econ.), Dr. Technical Sci., Interregional Association of the Economic Cooperation 'Siberian Accord', Altai State University; **A.N. Shvetsov**, Dr. Sci. (Econ.), professor, Institute of Systems Analysis, RAS; **N.I. Suslov**, Dr. Sci. (Econ.), professor, IEIE, SB RAS; **A.V. Uss**, Dr. Sci. (Law), professor, Governor of Krasnoyarsk Krai; **Sh. Weber**, PhD, Russian Economics School; **Yu.P. Voronov**, Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS; **Yutszyun Ma**, PhD (History), Russia Institute, Heilongjiang Academy of Social Sciences, Harbin, China; **Ze Shi**, Center of Energy Research, Institute of International Studies, Beijing, China; **V.I. Zorkaltsev**, Dr. Technical Sci., professor, Energy Systems Institute, SB RAS, Irkutsk.

## Editorial Council:

**A.V. Alekseev**, IEIE, SB RAS, Dr. Sci. (Econ.); **S.Yu. Barsukova**, Higher School of Economics, Dr. Sci. (Sociology); **O.P. Fadeeva**, IEIE, SB RAS, Cand. Sci. (Sociology); **K.P. Gluschenko**, IEIE, SB RAS, Dr. Sci. (Econ.); **E.V. Goosen**, Institute of Economics and Management of Kemerovo University, Cand. Sci. (Econ.); **E.A. Kapoguzov**, Omsk State University, Dr. Sci. (Econ.); **V.I. Klistorin**, IEIE, SB RAS, Dr. Sci. (Econ.); **G.P. Litvintzeva**, Novosibirsk State Technical University, Dr. Sci. (Econ.); **V.V. Melnikov**, Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk State Technical University, Cand. Sci. (Econ.); **L.V. Melnikova**, IEIE, SB RAS, Cand. Sci. (Econ.); **L.N. Shcherbakova**, Kemerovo University, Dr. Sci. (Econ.); **V.V. Shmat**, IEIE, SB RAS, Cand. Sci. (Econ.); **P.N. Teslia**, Deputy Editor-in-chief, Cand. Sci. (Econ.); **E.Sh. Veselova**, Deputy Editor-in-chief.

## Founders:

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

## Prepared for publication by

ANO Editorial Office of ECO journal  
Prospekt Akademika Lavrentyeva 17, Novosibirsk, 630090, Russian Federation

# В НОМЕРЕ

## КОЛОНКА РЕДАКТОРА

- 4 От подхода 2Д – к подходу 4Д

### Тема номера:

#### **ГЧП: ОТ ДОМИНИРОВАНИЯ К ДОВЕРИЮ**

- 8 НЕФЁДКИН В.И.,  
ФАДЕЕВА О.П.  
Государственно-частное партнерство  
в реальном измерении
- 29 ХАЦКЕВИЧ Е.М.,  
ТАТАРИНОВА Л.Ю.  
ГЧП в Сибири: опыт реализации,  
барьеры в развитии
- 45 КОВАЛЕНКО А.И.  
Инфраструктурное развитие региона  
на основе ГЧП:  
опыт Новосибирской области
- 61 ТОЛСТОЛЕСОВА Л.А.,  
ЮМАНОВА Н.Н.,  
ШМИДТ Е.А.  
Государственно-частное партнерство  
в Тюменской области: взгляд  
из прошлого в настоящее

### ВЕРШИНЫ

#### **ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МЫСЛИ**

- 76 ВОРОНОВ Ю.П.  
Эксперименты над нищетой  
(Нобелевская премия по экономике  
2019 года)

## ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР

- 95 МИХАЙЛОВА Н.С.  
Микрофинансовые организации  
в системе потребительского  
кредитования

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- 116 ЩЕТИНИНА И.В.  
Прожиточный минимум  
и оплата труда –  
реалии современной  
действительности  
и перспективы изменений
- 138 СЕРГИЕНКО А.М.,  
РОДИОНОВА Л.В.  
Социальная триада: демография –  
занятость – доходы  
в алтайских селах
- 166 РАТЬКОВСКАЯ Т.Г.  
Пространственные характеристики  
регионов в процессах  
межбюджетного выравнивания

## ЭКОНОМИКА ПРЕДПРИЯТИЯ

- 183 ЦОМАЕВА И.В.,  
БАЖАНОВ В.А.,  
КИСЕЛЕВА А.А.  
Организация управления  
интеллектуальным капиталом  
на предприятии ОПК

# CONTENTS

## EDITORIAL

- 4 PPP: from Supremacy to Trust

## Cover Story: FROM SUPREMACY TO TRUST AND LONG-TERM VISION

- 8 NEFEDKIN, V.I.,  
FADEEVA, O.P.  
Public-Private Partnership  
in the Real Dimension
- 29 KHATSKEVICH, E.M.,  
TATARINOVA, L. Yu.  
Public-Private Partnerships in Siberia:  
Implementation Results and Barriers  
to Development
- 45 KOVALENKO, A.I.  
Developing Regional Infrastructure with  
Public Private Partnerships:  
the Novosibirsk Oblast Experience
- 61 TOLSTOLESOVA, L.A.,  
YUMANOVA, N.N.,  
SCHMIDT, E.A.  
Public-Private Partnership in the  
Tyumen Region: a Glimpse from the  
Past at the Present

## PINNACLES OF ECONOMIC SCIENCE

- 76 VORONOV, Yu.P.  
Experiments on Poverty (2019 Nobel  
Prize in Economics)

## FINANCIAL ECONOMY

- 95 MIKHAILOVA, N.S.  
Microfinance Institutions in the  
Consumer Loan System

## SOCIAL POLICY

- 116 SHCHETININA, I.V.  
Living Wage and Salary – Modern  
Realities and Prospects of Change
- 138 SERGIENKO, A.M.,  
RODIONOVA, L.V.  
The Social Triplet Demography-  
Employment-Income in Altai Villages
- 166 RAT'KOVSKAYA, T.G.  
Spatial Characteristics of Regions  
in the Processes of Inter-Budgetary  
Alignment

## ECONOMICS OF ENTERPRISE

- 183 TSOMAEVA, I.V.,  
BAZHANOV, V.A.,  
KISELEVA, A.A.  
Organization of Intellectual Capital  
Management at a Defense Industry  
Enterprise

## От подхода 2Д – к подходу 4Д

Возможности и динамика экономики любой страны, как и отдельных ее секторов, определяются инвестиционной политикой. Ее активностью, устойчивостью и в целом – рациональностью с точки зрения выбора направлений и способов регулирования потоков инвестиций.

Наш журнал постоянно обращает внимание на своеобразие современной российской экономической политики, когда на выбор направлений инвестирования влияют не столько рынок и чисто экономические предпочтения агентов, сколько исторические и технологические условия и особенности функционирования объектов. Помимо многочисленных барьеров, обусловленных историческими, технологическими и пространственными факторами, не последнюю роль в искажении сигналов рынка играет и геополитика – те цели и задачи, которые ставит правительство страны на тот или иной период времени.

Российское государство вмешивается в хозяйственную жизнь и как правоустанавливающий мегарегулятор, и как прямой игрок – путем инвестирования в те или иные проекты. Такой подход дает возможность аккумулирования колоссальных инвестиционных ресурсов и их мобилизации на решение той или иной проблемы, но и имеет очень серьезные минусы: из-за экономически не рациональных решений и стратегических просчетов темпы экономического роста могут оказаться слишком низкими. Лишь участие частной предпринимательской инициативы способно обеспечить постоянный поиск и генерацию новых подходов и решений, направленных на устойчивость и поступательность экономического развития.

Не случайно практически повсеместно государство при решении даже самых масштабных проблем стремится взаимодействовать с частным бизнесом. Именно на этой основе формируются и совершенствуются разнообразные модели государственно-частного партнерства (ГЧП).

Именно поэтому рассматривать ГЧП только как одну из форм реализации инфраструктурных и социально значимых проектов было бы неправомерно и неправильно. В современной экономике ГЧП не только восполняет недостаток инвестиционных ресурсов,

но и привносит в хозяйственную практику атмосферу поиска и выбора наиболее приемлемых решений, а также способствует перетоку уникальных знаний и навыков, которыми располагают многочисленные экономические агенты (здесь нельзя не вспомнить Ф. Хайека, который писал о том, что в десятках миллионов голов ежедневно, ежечасно и ежеминутно рождается великое множество идей и подходов, генерирующих новые идеи и подходы).

ГЧП нельзя сводить к решению чисто финансовых проблем, связанных с реализацией определенных проектов. И подход к нему, основанный на 1Д (безусловном Доминировании государства во взаимоотношениях с бизнесом), недопустим и неприемлем. Необходим переход к 2Д и далее – 3Д, 4Д (Диалогу, Доверию, Долгосрочному видению).

Бизнес – такой же полноправный и правомочный участник процесса поиска и реализации решений, как и государство. Эффективное партнерство по определению предполагает взаимные обязательства для обеих сторон. Бизнес отвечает за условия реализации проектов, государство – не только за свою часть соинвестирования, но и за те условия, которые определяются на начальном этапе структурирования проекта.

Российская практика ГЧП последнего времени имеет значительное своеобразие (статья А. И. Коваленко). Наиболее распространенной разновидностью контрактных отношений в этой области являются концессии, механизм для России, в общем, не новый. Первые концессии после 1917 г. были реализованы в нашей стране уже в 1920 г., и этот период продолжался до 1927–1928 гг. Одним из успешных концессионеров был небыизвестный А. Хаммер – американский миллиардер, ставший впоследствии владельцем очень крупной нефтяной компании *Occidental Petroleum*.

После 1991 г. обращение к модифицированным концессиям в виде соглашений о разделе продукции (СРП) было вызвано необходимостью привлечения иностранных инвестиций в энергосырьевые проекты, о чем пишут наши тюменские коллеги (Л. А. Толстолесова, Н. Н. Юманова, Е. А. Шмидт). В этих соглашениях государство выступало в роли не соинвестора, а гаранта неизменности условий инвестирования на длительный срок. К сожалению, в Тюменской области СРП не были реализованы в полной мере, но отдельные подходы все же нашли применение.

На начальном этапе в 1990–2000-е годы выбор договорных отношений диктовался острой нехваткой в стране инвестиционных ресурсов. Современная ситуация кардинально отличается. Государство сегодня располагает значительными финансовыми средствами не только в Фонде национального благосостояния, но и в рамках бюджетной системы. Это стало следствием преобразований в системе налогообложения и аккумулирования основных налоговых поступлений на федеральном уровне.

Поэтому представляется вполне обоснованным соображение, высказанное в статье В. И. Нефедкина и О. П. Фадеевой, о том, что главным драйвером спроса на ГЧП-проекты в настоящее время является не столько частный бизнес, сколько федеральные и региональные органы власти, которые озабочены развитием подведомственной им инфраструктуры и выполнением нормативов обеспечения населения социальными услугами. Регионы в свою очередь оказывают давление на муниципалитеты с целью инициации подобных проектов. Поскольку ни региональный уровень, ни тем более муниципальный, не располагают достаточными финансовыми средствами, при необходимости решения давно назревших инфраструктурных и социальных задач они вынуждены обращаться за помощью к федеральному центру.

Есть ли перспективы у той модели государственно-частного партнерства, при которой основные средства поступают со стороны федерального центра? Нам представляется, что их не так уж много. И связаны они главным образом с реализацией крупных и крупнейших инфраструктурных проектов общестранового и принципиально стратегического характера. Реализация более значимых с социальной точки зрения локальных проектов, отличающихся при этом существенным разнообразием, невозможна без расширения прав и полномочий (и, соответственно, финансовых возможностей) регионов, а также без большей степени доверия бизнесу в ходе их разработки и реализации (2Д и 3Д – Диалог и Доверие!).

Договорные отношения между государством и бизнесом могут затрагивать не только инфраструктурные проекты коммунального жизнеобеспечения (что, конечно, чрезвычайно важно), но и сферу образования, науки, новых навыков и технологий. Подобные примеры приведены в статье В. И. Нефедкина и О. П. Фадеевой – неклассический ГЧП в новосибирском Академпарке по организации



Центра технологического обеспечения инновационных разработок и строительство современной школы в одном из удаленных районов Томской области. Последний проект, по сути, почти целиком основывался на Доверии (3Д). Он был реализован частным инвестором (местным фермером) на свой страх и риск, буквально «под честное слово» региональных властей о компенсации издержек. Впоследствии не обошлось без определенных конфликтов, но ситуацию удалось благополучно разрешить к удовлетворению всех сторон.

Модель ГЧП, основанная на доминировании государства, не адекватна ни современной экономической ситуации, ни тем задачам, которые стоят перед нашим обществом. Будущее – за переходом от Доминирования (1Д) через Диалог (2Д) к Доверию (3Д) и Долгосрочному видению (4Д).

Главный редактор «ЭКО»



КРЮКОВ В.А.

# Государственно-частное партнерство в реальном измерении<sup>1</sup>

**В.И. НЕФЁДКИН**, кандидат экономических наук. E-mail: vladnn57@gmail.com  
**О.П. ФАДЕЕВА**, кандидат социологических наук. E-mail: fadeeva\_ol@mail.ru  
Новосибирский государственный университет; Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск

**Аннотация.** Представление о ГЧП как о способе привлечь частный капитал в социально значимые проекты в современной России утрачивает свою актуальность. Доступные данные не дают полного представления о масштабах и динамике реального участия бизнеса в реализуемых проектах ГЧП, поскольку в них отсутствуют показатели фактически осуществленных инвестиций. Тенденции в формировании и распределении налоговых доходов, наблюдаемые в 2014–2018 гг., объективно снижают инвестиционный потенциал частного бизнеса и домашних хозяйств. Продолжающаяся централизация налоговых доходов в бюджетах верхних уровней способствует росту привлекательности совместных с бизнесом проектов для органов региональной и местной власти в качестве дополнительного канала привлечения бюджетных средств. Дефекты системы регулирования создают лишние барьеры для успешного применения ГЧП, а законодательные новации в этой сфере порой вводят дополнительные ограничения. Один из таких примеров – обязательная оценка сравнительного преимущества ГЧП-проектов по отношению к имеющимся альтернативам. С институциональной точки зрения интересны примеры сотрудничества власти и бизнеса в «неклассических» квази-ГЧП. Анализ двух кейсов на основе проектов, реализованных в новосибирском Академпарке и в одном из сельских районов Томской области, дает представление о потенциальных результатах и рисках для их участников, а также о внешних эффектах, возникающих при использовании неформальных контрактов в отношениях между местными администрациями и бизнесом.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство; муниципально-частное партнерство; квази-ГЧП; региональные бюджеты; сравнительное преимущество; оценка проектов ГЧП; PSC; соотношение цены и качества; VFM

## Перейдет ли количество в качество?

Судя по количеству публикаций, государственно-частное партнерство (ГЧП) прочно заняло место одной из самых популярных тем для отечественных исследователей. Согласно данным Е. Завьяловой и Э. Шаманиной [Завьялова, Шаманина, 2016],

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Новосибирской области в рамках научного проекта № 18–410–540002/19.

в базе научных публикаций РИНЦ с 2010 по 2016 гг. было опубликовано свыше 20 000 различных работ, авторы которых в разных аспектах и приложениях рассматривают сферу ГЧП. Более половины этих публикаций посвящены развитию ГЧП в России, а 35% освещают зарубежный опыт. Любопытно, что только около 30% публикаций, по мнению упомянутых исследователей, раскрывают заявленную тему. Остальные, по сути, представляют собой «информационный мусор» и «рассматривают тему ГЧП в не соответствующем ее основному содержанию контексте» [Там же. С. 202]. Нет причин полагать, что интерес к теме ГЧП за время, прошедшее с выхода цитируемой публикации, снизился. Сегодня результаты поиска в базе РИНЦ по словосочетанию «государственно-частное партнерство» содержат более 75 000 ссылок на разные публикации.

Знакомство с отдельными текстами, посвященными проблемам развития ГЧП в России, оставляет впечатление, что они сделаны по единому лекалу, а выводы авторов, мягко говоря, не блещут оригинальностью. Содержание стандартной публикации можно кратко изложить в нескольких пунктах:

- ГЧП хорошо показало себя за рубежом, а значит, надо его внедрять и у нас;
- ГЧП эффективнее, чем не ГЧП, следовательно, чем больше будет ГЧП, тем лучше;
- в условиях дефицита бюджетных средств ГЧП – главный способ привлечь частные инвестиции в социально значимые инфраструктурные проекты;
- дальнейшему развитию ГЧП в России мешают проблемы (противоречия) законодательства, которое надо совершенствовать.

Не отстают от активно пишущих авторов и практики-управленцы: в федеральных и региональных ведомствах редкий день проходит без совещаний, по итогам которых даются указания расширить практику использования ГЧП в целях привлечения частных инвестиций в проекты, на которые не хватает бюджетных средств. Между тем, вопреки распространенным представлениям, ГЧП – это вовсе не «один из способов сравнительно честного отъема денег» у частного бизнеса.

Цель нашего исследования состоит в том, чтобы в первом приближении ответить на вопросы, которые, как правило, остаются за пределами внимания авторов, пишущих на тему ГЧП.

- Действительно ли ГЧП предоставляет новые, ранее недоступные возможности или его потенциал с точки зрения решения реальных социальных и экономических проблем сильно преувеличен?

- Чем определяется потенциальный спрос на проекты ГЧП в России в целом и в дотационных регионах Сибири в частности?

- Каков реальный эффект от ГЧП и в чем сложности его измерения на уровне всей страны, отдельного региона, отдельно взятого проекта?

- Всегда ли стандартные схемы ГЧП, предписанные российскими законами, являются лучшим способом организовать эффективное взаимодействие власти и бизнеса?

Без ответа на эти вопросы, на наш взгляд, нельзя оценить возможности и ограничения, а, следовательно, и перспективы расширения масштабов и сфер применения ГЧП.

### **Как измерить потенциал ГЧП?**

Обоснование спроса на ГЧП, как правило, происходит по следующей схеме: оценивается потребность в инвестициях в инфраструктуру, которая соизмеряется со сложившимся уровнем бюджетного финансирования. Выявленный разрыв между потребностями и возможностью и рассматривается как потенциал рынка ГЧП. Неявно предполагается, что ГЧП есть способ дополнения бюджетных средств (которых, по определению, всегда не хватает, особенно на инфраструктуру) средствами частных инвесторов. Такой подход, к примеру, поддерживают представители профессионального ГЧП-сообщества – авторы аналитического доклада с интригующим названием «Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру и государственно-частном партнерстве в России» [Просто и честно..., 2019]. Судя по содержанию документа, главный показатель развития ГЧП в России – это заявленный объем частных инвестиций в подписанных соглашениях (на профессиональном жаргоне – «прошедших стадию коммерческого закрытия») без учета завершенных проектов. Масштабы впечатляют. На конец 2018 г. статус «инициирован» получили 24 проекта федерального, 356 проектов регионального и 3042 – муниципального уровней. Заявленный в них суммарный объем частных инвестиций был около 2,2 трлн руб. Еще 1000 проектов

с объемом частных инвестиций более 2 трлн руб., по данным авторов доклада, находятся в стадии проработки.

Между тем в статистике ГЧП не хватает одного, но, по нашему мнению, ключевого показателя – объема средств, *фактически инвестированных* в проекты. Без этих данных вся статистика ГЧП представляет, по сути, информацию о намерениях (обязательствах) сторон, под которыми они подписались при закрытии сделок. Поскольку синтетические данные о масштабах и динамике освоения средств отсутствуют, невозможно оценить, какая часть всех инвестиций реально осуществляется в ГЧП-проектах. Как показывает практика, часть концессионных соглашений расторгаются на разных этапах выполнения проекта, а инвестиционные обязательства сторон остаются невыполненными.

Очень распространена точка зрения, что частные инвестиции, привлеченные посредством ГЧП, дополняют бюджетное финансирование инфраструктуры, которая у целого ряда авторов трансформировалась в представление о том, что нехватка бюджетных денег *стимулирует* развитие рынка ГЧП. Например, в одной из работ, на основании того, что сокращение бюджетного финансирования сочетается с ростом количества ГЧП-проектов, делается, на наш взгляд, далеко не очевидный вывод: «необеспеченный спрос населения на социальные услуги стал мощным стимулом для самостоятельного поиска рынком инструментов достижения необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности. Фактически появилась новая система финансирования социальной инфраструктуры за счет частных инвестиций» [Завьялова, Ткаченко, 2018. С. 62].

Нам неизвестны случаи, когда спрос населения на социальные объекты непосредственно трансформировался бы в частные инвестиции соответствующего профиля, более того, не ясен сам механизм такой трансформации. На наш взгляд, главным драйвером спроса на проекты ГЧП является не частный бизнес, а органы власти, которые озабочены выполнением нормативов обеспеченности населения социальными услугами (общественными благами). Сокращение бюджетного финансирования в условиях снижения инвестиционного потенциала частного бизнеса способствует не развитию, а напротив – деградации рынка ГЧП.

Приверженцы идеи о ГЧП как инструменте мобилизации частного капитала для решения актуальных для власти задач упускают из виду следующие важные обстоятельства.

Во-первых, главным драйвером спроса на финансирование ГЧП перестал быть дефицит бюджетных средств: в 2018 г. федеральный бюджет был исполнен с профицитом примерно в 2,74 трлн руб., или 3,2% от ВВП РФ<sup>2</sup>. К сожалению, существующий механизм распределения бюджетных средств не позволяет оперативно осваивать «лишние деньги», а возвращать в таких ситуациях часть уплаченных налогов бизнесу и населению у нас не принято. Нецелевое использование бюджетных средств не только не поощряется, но и, как правило, наказывается. При этом обязательства бюджетов разных уровней по проектам ГЧП до недавнего времени не отражались в цикле бюджетного планирования, что давало возможность региональным и муниципальным администрациям привлекать дополнительные средства сверх нормативных бюджетных ассигнований.

Во-вторых, крупнейшие проекты ГЧП в России прямо либо косвенно (через госбанки) финансируются за счет государства [Пастуханов, 2018], а возможности увеличения частных инвестиций в этой сфере ограничены. Наши исследования концессий в теплоснабжении в Новосибирской области подтверждают, что успешность проектов, реализуемых на региональном и муниципальном уровне, во многом определяется наличием финансирования из федерального бюджета [Нефёдкин и др., 2019].

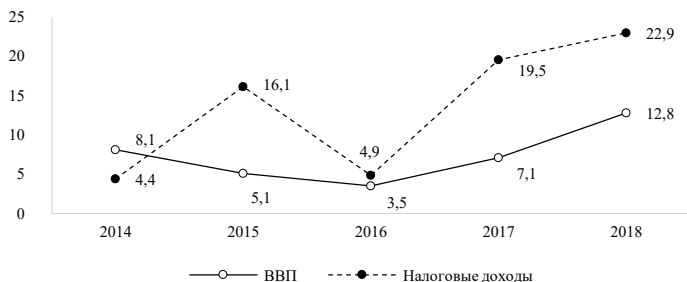
### **Деньги есть, но вы держитесь**

Тенденции, наблюдаемые в формировании и распределении налоговых доходов, во многом предопределяют возможности финансирования совместных проектов бизнеса и государства. Темпы роста налоговых поступлений в РФ в 2015–2018 гг. заметно превышали темпы роста номинального валового внутреннего продукта (рисунок). Таким образом, все большая часть декларируемых доходов налогоплательщиков попадает в бюджет. Показатель относительной налоговой нагрузки (отношение налоговых доходов к ВВП) вырос с 15,9% в 2014 г. до 20,4% в 2018 г. Это означает, при прочих равных условиях, *сокращение* возможностей участия бизнеса в совместных с государством проектах. То есть на данный момент ГЧП скорее является способом более

---

<sup>2</sup> URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/02\\_Ispolnenie\\_federalnogo\\_budzheta\\_za\\_2018\\_god.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/02_Ispolnenie_federalnogo_budzheta_za_2018_god.pdf) С. 17 (дата обращения: 10.12.2019).

эффективно потратить возрастающую массу бюджетных средств, нежели возможностью увеличить долю частного капитала в инфраструктурных проектах.



**Источник.** Здесь и далее рассчитано по данным ФНС и Росстата.

Годовые темпы прироста номинального ВВП и налоговых доходов бюджета РФ в 2014–2018 гг., %

Существенно влияет на возможности финансирования проектов ГЧП в регионах структура распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней. Данные таблицы 1 демонстрируют явную тенденцию к росту централизации бюджетной системы РФ. Начиная с 2016 г. уменьшается доля налогов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов Федерации. В 2015–2018 гг. устойчиво снижалась доля налогов, напрямую поступающих в местные бюджеты. В такой ситуации возможности региональных и муниципальных бюджетов в финансировании проектов ГЧП (МЧП) относительно сокращаются.

**Таблица 1. Объемы и структура налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему РФ в 2015–2018 гг., млрд руб.**

Налоговые доходы	2015	2016	2017	2018
Бюджет РФ, всего	13720	14386	17197	21149
В том числе федеральный бюджет	6814	6835	9018	11743
% от бюджета РФ	49,7	47,5	52,4	55,5
бюджеты субъектов РФ	6906	7551	8179	9399
% от бюджета РФ	50,3	52,5	47,6	44,4
В том числе местные бюджеты	970	1012	1087	1193
% от бюджетов субъектов РФ	14,1	13,4	13,3	12,7

Общие тенденции формирования и распределения налоговых доходов проецируются и на региональный уровень. Как видно из таблицы 2, тенденция снижения доли региональных бюджетов

в общей сумме налоговых доходов ярко проявляется в Сибирском федеральном округе (СФО). Опережающее снижение доли налогов, поступающих в местные бюджеты, в сравнении с показателями по РФ характерно как для СФО в целом, так и в еще большей степени для Новосибирской области. В таких условиях возможность софинансирования проектов за счет капитальных грантов из разных источников (федеральных и региональных) является важным аргументом в пользу проектов ГЧП как для субъектов Федерации, большинство которых имеет дотационные бюджеты, так и для муниципальных образований, в чем распоряжении остается все меньшая часть налогов, собираемых на подведомственной им территории.

Таблица 2. **Объемы и структура налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему РФ в 2014–2018 гг., млрд руб.**

Налоговые доходы	2014	2015	2016	2017	2018
СФО в целом	1 148,5	1 226,1	1 329,9	1 643,9	1 962,8
В том числе бюджеты субъектов РФ	682,5	718,0	820,5	892,0	956,9
% от СФО в целом	59,4	58,6	61,7	54,3	48,8
местные бюджеты	141	132	134	145	147
% от бюджетов субъектов РФ	20,7	18,4	16,3	16,2	15,4
Новосибирская область, всего	138,1	141,6	158,1	172,8	195,0
В том числе бюджет субъекта РФ	94,8	96,9	112,0	122,8	140,6
% от налоговых доходов области	68,7	68,4	70,8	71,1	72,1
местные бюджеты	24,0	20,0	20,9	23,3	25,2
% от области	25,4	20,7	18,7	19,0	17,9

В конечном счете для регионов ГЧП – это способ привлечь федеральные деньги (вернуть часть переданных ранее в виде налогов) именно в те проекты, которые в отдельности ни частный бизнес, ни региональные, а тем более муниципальные власти реализовать собственными силами не в состоянии.

### **Omnis comparatio claudicat<sup>3</sup>**

Спрос на ГЧП зависит не только от финансовых возможностей бюджетов и частного бизнеса, но и от того, в каких случаях структурирование проекта в виде государственно-частного партнерства предпочтительнее имеющихся альтернатив. Если ГЧП везде и всегда дает лучшие результаты, то почему бы

<sup>3</sup> «Всякое сравнение хромает» (лат.).



не утвердить его в качестве единственно возможного способа использования бюджетных средств? С нашей точки зрения, нет и не может быть общего ответа на вопрос об эффективности (неэффективности) ГЧП вообще. Для каждого конкретного проекта вопрос решается с учетом всей совокупности факторов, определяющих его стоимость, организационные особенности и риски для возможных участников.

В мировой практике выбор механизма ГЧП для реализации проекта обосновывается лишь после оценки его целесообразности для публичной стороны в сравнении с существующими (или гипотетическими) альтернативами. Именно на этом базируется Public Sector Comparator (PSC) – специальный инструмент количественного анализа, позволяющий сравнивать традиционные модели организации проекта, в которых частный сектор выступает подрядчиком по государственному контракту, с той или иной моделью ГЧП. PSC дает возможность определять затраты (включая условные обязательства) и выгоды для публичной стороны, связанные с участием частного сектора, и даже – наилучшего бизнес-партнера для реализации совместного проекта [Grimsey, Lewis, 2005].

В основе метода PSC лежит концепция value for money, которая в России более известна в контексте оптимизации соотношения цены и качества. Механизм ГЧП при этом рассматривается как одна из потенциальных возможностей более эффективно потратить бюджетные средства, например, за счет передачи некоторых рисков частной стороне. В ряде стран PSC стал, по сути, государственным стандартом и основой рутинной процедуры обоснования способа организации выполнения государственных проектов [Ismail и др., 2012].

Известны и «подводные камни», связанные с применением PSC. В частности, для корректного использования метода должны выполняться определенные условия, одно из которых – «нейтральность конкуренции» (сохранение конкурентной среды в результате вовлеченности государства в проект), которое трудноисполнимо в условиях современной России [Competitive Neutrality, 2012].

С управленческой точки зрения (managerial aspect), при оценке следует учитывать количественные и качественные эффекты для основных «стейкхолдеров» проекта (государство, бизнес,

общество), которые могут быть идентифицированы и измерены [Markovskaya et al., 2019]. Как показывает российский опыт, замена сложной и плохо формализуемой процедуры анализа всех возможных выгод и издержек, связанных с проектом (включая внешние эффекты), формальным алгоритмом легко может привести к принятию ошибочных решений. Так, более дешевый проект с недооцененными рисками и негативными внешними эффектами может выиграть конкурс по формальным основаниям. Известны случаи, когда обычные госзакупки «упаковываются» как концессионные соглашения, что облегчает жизнь подрядчикам, но вызывает закономерные возражения антимонопольного ведомства и порождает очевидные коррупционные риски<sup>4</sup>.

Зачастую желание регуляторов предотвратить злоупотребления и сделать процедуры выбора проектов для ГЧП более прозрачными не достигает нужных результатов, но сильно усложняет жизнь добросовестным участникам рынка. В принятом в 2015 г. законе № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» в качестве обязательного условия для допуска проекта к конкурсу на заключение соглашения о государственно-/муниципально-частном партнерстве (СГЧП/СМЧП) включена процедура оценки сравнительных преимуществ. Согласно закону, сравнительное преимущество определяется на основании соотношения следующих показателей:

1) чистых дисконтированных расходов бюджетной системы РФ при реализации проектов СГЧП/СМЧП и при реализации государственного (муниципального) контракта;

2) объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проектов СГЧП/СМЧП и объема принимаемых им обязательств при реализации государственного или муниципального контракта<sup>5</sup>.

Другими словами, если организация проекта в виде ГЧП позволяет с учетом поправки на риск уменьшить дисконтированные

---

<sup>4</sup> Превратились в госзакупку: как «Башкирская концессия» повлияет на судьбу крупных дорожных строек. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/346489-prevratilis-v-goszakupku-kak-bashkirskaya-koncessiya-povliyaet-na-sudbu-krupnyh> (дата обращения: 10.12.2019).

<sup>5</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/420287401> (дата обращения: 10.12.2019).

бюджетные расходы по сравнению с обычным госконтрактом, осуществляемым по 44-ФЗ<sup>6</sup>, тест на сравнительное преимущество ГЧП считается пройденным, а предложение о реализации проекта может быть допущено к конкурсу.

Тогда же, в 2015 г., появилась и более подробная методика оценки ГЧП-проектов, согласно которой сравнительное преимущество организации проекта в форме ГЧП должно быть обосновано с помощью метода PSC<sup>7</sup>. Бизнес-сообщество выразило свою обеспокоенность по поводу данной новации: «Обязательное проведение сложной и трудоемкой процедуры обоснования сравнительного преимущества для всех проектов ГЧП и МЧП (по 224-ФЗ) независимо от масштаба и отрасли, а также обязательный учет результатов такого анализа в решении о реализации и в заключаемом соглашении является одним из ключевых барьеров для запуска проектов ГЧП» [Обоснование..., 2017. С. 1].

Лишь в 2018 г., по истечении более чем двух лет с момента вступления в силу закона 224-ФЗ, были подписаны первые соглашения о ГЧП/МЧП. При этом даже сейчас пока рано говорить о том, что предусмотренная в законе процедура оценки сравнительного преимущества работает в полном смысле этого слова. Одним из первых в России (и первым крупным) случаев ее практической реализации стал проект по строительству нескольких муниципальных поликлиник в г. Новосибирске. Инициаторам удалось выполнить все требования закона, и 5 декабря 2018 г. Министерство экономического развития Новосибирской области утвердило заключение об эффективности проекта, в котором отмечается, что «отсутствует достоверная информация в отношении существующей практики и особенностей применения Методики при оценке сравнительного преимущества проектов, реализуемых на основе соглашений о государственно-частном партнерстве»<sup>8</sup>. Судя по приведенной цитате, авторам оценки

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

<sup>7</sup> Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420321343> (дата обращения: 10.12.2019).

<sup>8</sup> URL: [https://econom.nso.ru/sites/econom.nso.ru/wodby\\_files/files/page\\_2368/zaklyuchenie\\_ot\\_05.12.2018\\_no\\_1.pdf](https://econom.nso.ru/sites/econom.nso.ru/wodby_files/files/page_2368/zaklyuchenie_ot_05.12.2018_no_1.pdf) (дата обращения: 10.12.2019).

пришлось преодолеть немалые трудности. По сути, они смогли создать прецедент.

Создание прецедентов можно и нужно приветствовать, но не следует переоценивать. Особенно в России, где существует традиция создания и последующего «героического» преодоления искусственных трудностей. Реальная же проблема состоит в том, что во многих случаях к оцениваемым проектам крайне сложно, а порой просто невозможно подобрать альтернативы (аналоги). В результате неукоснительное следование букве закона либо приводит к формальному сравнению проекта с «притянутым за уши» аналогом (в данном случае – в виде госконтракта), либо к отказу от его дальнейшего продвижения.

Разработчикам закона, на наш взгляд, следовало бы учесть опыт создателей «Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения», применяемой при отборе инвестиционных проектов, включаемых в федеральные адресные целевые программы<sup>9</sup>. В соответствии с данной методикой отклонение от значения показателя объекта-аналога более чем на 2% (как в большую, так и в меньшую сторону) драматически снижает количество баллов, получаемых при количественной оценке проекта, и практически лишает его шансов на одобрение. Это означает, что любой нетиповой проект, не укладывающийся в предписанный методикой коридор при честном расчете обречен на неудачу. Поэтому инициаторы проектов часто считают для себя разумной альтернативой «нарисовать» нужные показатели. Очевидно, что подобная «оценка» не имеет никакого отношения к выбору действительно эффективных проектов.

### **Неклассические ГЧП**

Варианты организации взаимодействия государства и бизнеса при реализации совместных проектов не исчерпываются «классическими», специфицированными в федеральных законах формами (концессии, СГЧП/СМЧП). Разнообразие используемых на практике партнерских схем столь велико, что с трудом поддается классификации. Обычно их объединяют под общим названием квази-ГЧП [Гоосен и др., 2015]. На наш взгляд, с содержательной

---

<sup>9</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/902155333> (дата обращения: 10.12.2019).

точки зрения важно различать проекты, которые были навязаны частному бизнесу в качестве своеобразных социальных обременений (как правило, по инициативе региональных или местных властей), и проекты, возникающие благодаря частной инициативе и поддержанные органами власти. Ко второй группе, как правило, относятся проекты, которые в силу разных причин не могут быть реализованы в классическом формате ГЧП. Более того, жесткая установка на следование утвержденному юридическому стандарту, скорее всего, привела бы к тому, что эти инициативы, несмотря на востребованность местными сообществами, вообще бы не были реализованы. В том числе из-за важной роли неформальных договоренностей сторон.

К этой категории, в частности, относятся проекты, рассмотренные нами в качестве исследовательских кейсов. Первый касается развития кластера приборостроения в Академпарке новосибирского Академгородка, второй – развития социальной инфраструктуры небольшого сельского поселения в Томской области.

### ***Кейс 1. ГЧП в приборостроении***

Примером «неклассического» ГЧП является реализуемый с 2010 г. проект создания и функционирования Центра технологического обеспечения инновационных разработок («Центр прототипирования», ЦТО)<sup>10</sup>, который входит в состав приборостроительного кластера Технопарка новосибирского Академгородка (далее – Академпарк). Результатом проекта является создание не имеющего аналогов в России комплекса вспомогательных производств, способного удовлетворить спрос резидентов Академпарка и других потребителей. В настоящее время резидентами ЦТО являются 15 частных технологических компаний (ЧТК), оснащенных современным оборудованием. ЧТК не занимаются разработкой и выпуском собственных продуктов, а специализируются на выполнении заказов на предоставление широкого спектра услуг, востребованных в высокотехнологичном приборостроении (гидроабразивная и лазерная резка металла, высокоточная механообработка, гальваника, термообработка,

---

<sup>10</sup> В областных программах поддержки субъектов малого и среднего бизнеса вместо ЦТО используется название «Центр прототипирования».

сварка и покраска, 3D-печать и т.д.). По итогам 2018 г. выручка компаний составила около 1 млрд руб. при средней численности персонала 280 человек<sup>11</sup>.

Первое оборудование для ЦТО приобреталось резидентами Академпарка – компаниями приборостроительного профиля (ООО «Унискан» и ООО «Аэросервис») – и передавалось ЧТК в аренду. Основную роль в комплектации ЦТО необходимым оборудованием сыграла господдержка. В рамках программы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области» на закупку оборудования для «Центра прототипирования» в 2010–2014 гг. из средств областного бюджета Новосибирской области было выделено 590 млн руб., 90% этой суммы целевым образом поступило из федерального бюджета. Вложения частного бизнеса составили, по нашей оценке, около 300 млн руб., или 34% от всех инвестиционных затрат проекта.

Проект создания ЦТО, на наш взгляд, можно классифицировать как квазиконцессию. В роли коллективного «концедента» – представителя публичной стороны – выступают АО «Академпарк» и ГУП «Новосибирский областной центр развития промышленности и предпринимательства» (НОЦРПП), предоставляющие ЧТК помещения и оборудование по долгосрочным договорам аренды. Объектом квазиконцессии можно считать имущественный комплекс (арендуемые производственные помещения Академпарка и оборудование). Частных инвесторов (инициаторов) проекта можно рассматривать как условных концессионеров. ЧТК можно считать операторами квазиконцессии, непосредственно осуществляющими эксплуатацию оборудования, а поток арендных платежей – аналогом концессионной платы. Поскольку лизинговая схема (с правом выкупа арендаторами оборудования по остаточной стоимости) не предусматривалась, по окончании договоров аренды ЧТК должны вернуть оборудование условному «концеденту» (арендодателю). Это соответствует стандартным условиям концессионных соглашений.

Главным источником информации для нашего исследовательского кейса послужили интервью с непосредственными участниками проекта как с государственной, так и частной стороны,

---

<sup>11</sup> Центр технологического обеспечения Технопарка новосибирского Академгородка. 2019. URL: <https://academpark.com/clusters/priborostroenie> (дата обращения: 10.12.2019).

полученные в ходе проведенного авторами в июле-октябре 2019 г. полевого исследования.

Ключевым фактором, определившим успешность данного проекта, по мнению большинства респондентов, стало наличие частной инициативы со стороны приборостроительных компаний, заинтересованных в создании подобного производственного комплекса в качестве альтернативы созданию собственных вспомогательных цехов. Был организован своеобразный «инкубатор компаний» – поставщиков технологических услуг, учредителями которых были инициаторы проекта со стороны частного бизнеса. По мере роста портфеля выполняемых заказов и снижения доли услуг, оказываемых «материнским» компаниям, ЧТК выходили на уровень операционной безубыточности, и учредители передавали свои доли участия их менеджерам, которые таким образом становились собственниками вновь созданных бизнесов.

Инвестиционные обязательства частной стороны, в отличие от классической концессии, не фиксировались, тем не менее ее вложения в данном случае не следует рассматривать как некую благотворительность: в первые годы частные инвесторы сами же были основными потребителями услуг ЧТК.

В данном случае мы наблюдаем пример не полностью формализованного ГЧП. Фактически создание и функционирование ЦТО поддерживалось множеством формальных и неформальных контрактов и договоренностей между участниками. Практически все опрошенные отмечали уникальность и высокую эффективность проекта.

По словам наших респондентов как с государственной, так и частной стороны, при реализации проекта периодически возникали проблемы, связанные с финансовыми взаимоотношениями участников. Так, некоторые ЧТК, получившие в пользование сложное и дорогое оборудование, испытывали хронические проблемы с выплатой по договорам аренды и были вынуждены пройти процедуру банкротства. Отсутствие специальных условий для разрешения подобных кризисных ситуаций создавало серьезные риски для участников проекта с обеих сторон. В сентябре 2019 г. при посредничестве Администрации Новосибирской области была достигнута договоренность между заинтересованными сторонами в отношении способов урегулирования подобных ситуаций и реструктуризации накопленных долгов.

Об эффективности данного проекта для публичной стороны отчасти можно судить на основании сделанного нами оценочного расчета налоговых, страховых и арендных платежей ЧТК за 2011–2018 гг. Мы оценили совокупные платежи этих компаний в бюджеты всех уровней (включая НДФЛ, уплаченный организациями за работников) и во внебюджетные фонды, а также выплаты по договорам аренды в пользу представителей публичной стороны – ГУП «НОЦРПП»<sup>12</sup> и АО «Академпарк». В периметр оценки были включены 14 компаний, получавших поддержку государства и частных инвесторов. Расчеты проводились на основании финансовой отчетности этих компаний и данных об уплаченных ими налогах за 2017–2018 гг.

По нашей оценке, с 2011 по 2016 гг. годовой объем платежей ЧТК в пользу публичной стороны вырос почти в пять раз и стабилизировался на уровне 87 млн руб. в год. За восемь лет сумма этих платежей (нарастающим итогом) составила около 516 млн руб. К концу 2019 г. она должна превысить сумму бюджетных инвестиций (первоначальную стоимость переданного в аренду оборудования). Строго говоря, для комплексной оценки результатов проекта следовало бы учесть косвенные эффекты как для участников проекта, так и для третьих лиц (внешние эффекты). Однако решение этой задачи выходило за рамки исследования.

При всей его эффективности, данный проект не мог бы быть реализован в рамках действующего концессионного законодательства. Во-первых, промышленное оборудование не входило и до сих пор не входит в перечень разрешенных объектов концессионных соглашений. Во-вторых, возможность частной инициативы, без которой данный проект был бы немислим, была оговорена в законе «О концессионных соглашениях» только в 2014 г., когда рассматриваемый проект был уже в разгаре.

### ***Кейс 2. ГЧП в сельском измерении***

В одном из сел Томской области в начале 2010-х гг. возникла угроза закрытия местной школы из-за ветхости и несоответствия существующего здания новым требованиям федеральных образовательных стандартов. В деревянном одноэтажном здании школы

---

<sup>12</sup> Информация о технологических компаниях, являющихся контрагентами ГУП «НОЦРПП» в рассматриваемом проекте, доступна на сайте ГУПа. URL: <http://mspnso.ru/business/pages/view/academpark/> (дата обращения: 10.12.2019).



не было столовой, спортивного зала, теплых туалетов и другой необходимой для образовательного процесса инфраструктуры. И хотя время от времени в школе делали ремонт (например, полностью перекрывали крышу), от закрытия ее бы это не спасло, и местным ученикам пришлось бы ежедневно отправляться на занятия в соседнее село. Так как ни у региональных, ни у муниципальных властей денег на строительство новой небольшой школы на 100 учащихся не было (к тому же, как признавали сами областные власти, региону понадобилось бы на это не менее 3–4 лет), жители обратились за помощью к местному фермеру, заинтересованному в сохранении и развитии села.

Фермер согласился построить и оснастить школу необходимым оборудованием за свой счет, а затем продать новое здание областному правительству. Изначально власти предложили фермеру проект школы как пристройки к детскому саду, которая бы обошлась в минимальную сумму (35 млн руб.), но он решил, что за эти деньги построит новое здание с нуля. Однако уложиться в первоначальную смету фермеру не удалось.

Строительство началось весной 2012 г., а к сентябрю 2013 г. новое здание, рассчитанное на 80 учеников, уже было готово «под ключ». Его общая площадь составила около 2 тыс. м<sup>2</sup>. Для реализации этого непрофильного проекта фермеру пришлось привлечь банковский кредит, заложив под него свою технику и хозяйственные помещения. Ставка была сделана на уникальность. Было решено для отопления школы использовать геотермальные источники, для чего пришлось пробурить 28 скважин. Вместо привычных батарей были установлены теплые полы, современное покрытие которых рассчитано на 50-летний срок службы. Чтобы выполнить требования СанПиН по качеству воды, была установлена специальная система очистки, встроенная в контур водоснабжения села. Таким образом строительство школы попутно позволило решить извечную сельскую проблему нехватки чистой питьевой воды для всего населения.

Классы, каждый из которых рассчитан на 15 учеников, были оснащены интерактивными досками, компьютерным оборудованием, в них установлено энергосберегающее освещение. В школе были оборудованы большой спортивный зал с отдельными раздевалками и душевыми, актовый зал с набором мягких кресел и станками для хореографических занятий, а также специальные

кабинеты для уроков труда. Для столовой было закуплено новое кухонное оборудование (холодильники, бездымные печи и т.д.), вся необходимая утварь и посуда. Для экономии электричества в туалетных комнатах была смонтирована система освещения солнечным светом. В школе была установлена современная система пожаротушения, а также система, которая может «улавливать» молнии и «уводить» их в сеть. К проектированию школы были привлечены учителя и ученики, на суд которых выносилось несколько вариантов фасадов здания, они могли также сами выбрать цвет стен для своих кабинетов, участвовать в выборе мебели и т.д.<sup>13</sup>.

Поскольку фермер не до конца был уверен, что обговоренный заранее, но юридически не закрепленный договор с исполнительной властью о выкупе ею построенного объекта будет выполнен, он с самого начала для снижения своих рисков декларировал альтернативу – возможность использования его в качестве гостиничного комплекса (это нашло отражение и в проекте школы). Можно сказать, что «предчувствия его не обманули». Когда пришло время рассчитаться за школу, областные власти смогли предложить только 82 млн руб., в то время как сам фермер утверждал, что его затраты с учетом расходов на обслуживание кредитов составили 95 млн руб.<sup>14</sup> Разногласия несколько задержали срок ввода школы в эксплуатацию, но со временем приемлемые способы компенсации всех затрат инвестора были найдены. Глава местной администрации в разговоре с нами подчеркнул, что строительство этой новомодной и невиданной для села школы обошлось фермеру около 100 млн руб., в то время как государство затратило бы на подобный проект не менее 500 млн руб.

Рассмотренный случай можно отнести к неформальному проекту квази-ГЧП. До самого окончания строительной фазы проекта не было соглашений, фиксирующих финансовые обязательства сторон. Отсутствовало и юридически закрепленное целевое обременение – т.е. обязательство инвестора использовать построенный объект как образовательное учреждение. В дальнейшем объект был передан на баланс местных властей, которые и осуществляли последующую его эксплуатацию.

---

<sup>13</sup> Подвиг в Вершинино. Как томский фермер Колпаков построил в селе инновационную школу. URL: <https://obzor.city/article/390254> (дата обращения: 10.12.2019).

<sup>14</sup> Школа в Вершинино (Томский район) приняла учеников. URL: <https://obzor.city/news/393914> (дата обращения: 10.12.2019).

\*\*\*

Результаты нашего исследования, опирающиеся на количественные данные и глубинные интервью с респондентами – инициаторами и участниками нетрадиционных проектов ГЧП в лице представителей органов власти и предпринимателей, позволяют сделать ряд выводов, характеризующих текущую ситуацию и перспективы в отношении партнерских проектов взаимодействия государства и бизнеса.

Сегодняшняя статистика ГЧП, ориентированная на измерение активности частного бизнеса на основе декларированных, а не фактически осуществленных инвестиций, не дает полного представления о реальных масштабах и тенденциях в сфере ГЧП. За пределами статистики также остаются неклассические ГЧП, два из которых мы рассмотрели в исследовательских кейсах.

Спрос на проекты ГЧП со стороны регионов в первую очередь определяется необходимостью мобилизации средств федерального бюджета. Задача замещения (дополнения) бюджетного финансирования частным, вопреки распространенному мнению, не является главной. Гораздо большее значение для успеха проекта имеют компетенции частного бизнеса, позволяющие повысить эффективность использования ресурсов и улучшить качество создаваемых общественных благ. В отличие от зарубежных практик, в современных российских условиях ГЧП является в большей степени инструментом более эффективного использования бюджетных средств, нежели способом вовлечения частного капитала в нетрадиционные для него сферы инвестирования.

Правила, предписанные действующим законодательством и официально утвержденными методиками, скопированные из зарубежного опыта, не столько повышают эффективность проектов, сколько усложняют жизнь их потенциальным участникам.

Наличие дефектов в системе регулирования отношений государств и бизнеса отчасти компенсируется инициативными проектами неклассического ГЧП на основе формальных и неформальных контрактов между представителями частной и публичной сторон. Наибольшие эффекты при этом могут достигаться как на эксплуатационной фазе проекта (Кейс 1), так и на стадии строительства (Кейс 2).

## Литература

Гоусен Е. В., Никитенко С. М., Пахомова Е. О. Опыт реализации проектов ГЧП в России // ЭКО. 2015. № 2 (488). С. 163–175.

Завьялова Е. Б., Ткаченко М. В. Проблемы и перспективы применения механизмов государственно-частного партнерства в отраслях социальной сферы // Вестник РУДН. Серия Экономика. 2018. Vol. 26. № 1. С. 61–75.

Завьялова Е. Б., Шаманина Э. А. Обзор монографий, пособий и рекомендаций в области развития и применения механизма государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство. 2016. Т. 3. № 3. С. 201–212.

Нефёдкин В. И., Фадеева О. П., Гинзбург Д. Р. Концессии в теплоснабжении: инвестиции вместо субсидий // ЭКО. 2019. № 3. С. 37–56.

Обоснование эффективности применения механизмов ГЧП. Экспертный релиз. Сентябрь, 2017 г. / Национальный Центр государственно-частного партнерства.

Пастуханов А. Е. Частное финансирование ГЧП проектов в России: возможности и риски // ЭКО. 2018. № 8. С. 113–132.

Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру и государственно-частном партнерстве в России. Аналитический обзор / Национальный Центр государственно-частного партнерства. 2019. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/reit240419.pdf>.

Competitive Neutrality Maintaining a level playing field between public and private business. OECD2012 URL: <https://www.oecd.org/daf/ca/50302961.pdf>

Grimsey D., Lewis M. Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner / Accounting Forum, December 2005. 29 (4). Pp. 345–378.

Ismail K., Takim R., Nawawi A. H. A public sector comparator (PSC) for value for money (VFM) assessment tools // Asian Social Science. 2012. Vol. 8. No. 7. Pp. 192–201. doi:10.5539/ass.v8n7p192

Markovskaya E., Holodkova V., Radushinsky D. Public-Private Partnerships: Does Russian Practice Follow International Experience? // Journal of Corporate Finance Research / Корпоративные Финансы. 2019. № 13(2). С. 104–113. doi: 10.17323/j.jefr.2073–0438.13.2.2019.104–113.

Статья поступила 29.11.2019.

Статья принята к печати 05.12.2019.

**Для цитирования:** Нефёдкин В. И., Фадеева О. П. Государственно-частное партнерство в реальном измерении // ЭКО. 2020. № 1. С. 8–28. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2020-1-8-28.

## Summary

*Nefedkin, V.I., Cand. Sci. (Econ.), Fadeeva, O.P., Cand. Sci. (Sociology), National Research Novosibirsk State University, Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk.*

**Public-Private Partnership in the Real Dimension**

**Abstract.** The idea of PPP as a way to attract private capital to socially significant projects in modern Russian realities is losing its relevance. The available data fail to provide a complete picture of the scale and dynamics of real business participation in PPP projects, as they lack statistics of actually implemented investments. Trends in formation and distribution of tax revenues observed in 2014-2018 objectively reduce the investment potential of private businesses and households. The continued centralization of tax revenues in upper level budgets contributes to growing attractiveness of joint public-private projects for regional and local authorities as an additional channel for attracting budget funds. Defects in the regulatory system create additional barriers to successful application of PPP. Legislative innovations in this area as well as creating new opportunities also introduce additional restrictions. An example of such a restriction is mandatory assessment of comparative advantage of PPP projects in relation to available alternatives. From an institutional point of view, examples of cooperation between government and business in “non-classical” quasi-PPPs are interesting. The analysis of two cases based on projects implemented in the Novosibirsk academic Park and in one of the rural areas of the Tomsk region gives an idea of potential results and risks for their participants, as well as external effects arising from the use of informal contracts in relations between local authorities and business.

**Keywords:** *public-private partnership; municipal-private partnership; quasi-PPP; regional budgets; comparative advantage; PPP project evaluation; PSC; value for money; VFM*

## References

- Competitive Neutrality Maintaining a level playing field between public and private business. OECD. (2012). Available at: <https://www.oecd.org/daf/ca/50302961.pdf>
- Goosen, E.V., Nikitenko, S.M., Pakhomova, E.O. (2015). Experience of Realization of Projects of Private-Partnership in the Russia. *ECO*. No. 2. Pp. 163–175. (In Russ.).
- Grimsey, D., Lewis, M. (2005). Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner. *Accounting Forum*. No. 29 (4). Pp. 345–378.
- Ismail, K., Takim, R., Nawawi, A.H. (2012). A public sector comparator (PSC) for value for money (VFM) assessment tools. *Asian Social Science*. Vol. 8. No. 7. Pp. 192–201. doi:10.5539/ass.v8n7p192
- Justification of the Effectiveness of PPP Mechanisms. Expert release. (2017). *Natsional'nyy Tsentri gosudarstvenno-chastnogo partnerstva*. (In Russ.).
- Markovskaya, E., Holodkova, V. Radushinsky, D. (2019). Public-Private Partnerships: Does Russian Practice Follow International Experience? *Journal of Corporate Finance Research*. No. 13 (2). Pp. 104–113. doi: <https://doi.org/10.17323/jcfr.2073-0438.13.2.2019.104-113>.
- Nefedkin, V.I., Fadeeva, O.P. Ginzburg, D.R. (2019). Concessions in Heat Supply: Investment Instead of Subsidies. *ECO*. No. 3. Pp. 37–56. (In Russ.).
- Pastukhanov, A.E. (2018). Private Financing of PPP projects in Russia: Opportunities and Risks. *ECO*. No. 8. Pp. 113–132. (In Russ.).

Simple and Honest about Investments in Infrastructure and Public-private Partnerships in Russia. Analytical review. (2019). *Natsional'nyy Tsentr gosudarstvenno-chastnogo partnerstva*. (In Russ.). Available at: <http://pppcenter.ru/assets/docs/reit240419.pdf>. (accessed 24.11.2019).

Zavyalova, E.B., Shamanina, E.A. (2016). Review of Monographs, Manuals and Recommendations in the Field of Development and Application of the Mechanism of Public-private Partnership. *Gosudarstvenno-chastnoye Partnerstvo*. Vol. 3. No. 3. Pp. 201–212. (In Russ.).

Zavyalova, E.B., Tkachenko, M.V. (2018). Problems and Prospects of Applying Public-private Partnership Mechanisms in the Social Sectors. *Vestnik RUDN. Seriya Ekonomika*. Vol. 26. No. 1. Pp. 61–75. (In Russ.).

**For citation:** Nefedkin, V.I., Fadeeva, O.P. (2020). Public-Private Partnership in the Real Dimension. *ECO*. No. 1. Pp. 8-28. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-8-28.

# ГЧП в Сибири: опыт реализации, барьеры в развитии

**Е.М. ХАЦКЕВИЧ**, кандидат экономических наук,  
**Л.Ю. ТАТАРИНОВА**, кандидат экономических наук,  
Сибирское главное управление Банка России, Новосибирск

**Аннотация.** Банк России формирует условия для создания доверительной среды, стимулирования интереса инвесторов к проектному финансированию, появлению длинных денег в экономике. Важным аспектом для него является изучение опыта реализации ГЧП (МЧП) в субъектах РФ, определение лучших практик, а также выявление барьеров по реализации проектов. В статье рассмотрен опыт реализации ГЧП во всех регионах Сибири, дана оценка емкости рынка в период с 2013 г. по 2019 г. Основой обзора выступили показатели уровня развития ГЧП регионов, которые используются при определении показателей эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. С особым вниманием рассмотрены концессионные проекты как основные формы реализации проектов ГЧП в Сибири. На основании проведенных опросов региональных органов исполнительной власти, а также частных инвесторов, выявлены наиболее существенные барьеры в реализации ГЧП.

**Ключевые слова:** инвестиции; регионы Сибири; Банк России; государственно-частное партнерство; концессии; рейтинги; барьеры

## Банк России и ГЧП

Развитие финансового рынка является одной из ключевых задач Банка России. Регулятор создает условия для выполнения финансовым рынком своей важнейшей функции по трансформации сбережений в инвестиции в прозрачном, эффективном и защищенном формате. Таким образом, формируется среда для создания капитала, определяющего уровень национального богатства и благополучия общества.

Для развития финансового рынка требуется принять множество решений всем участникам данной системы. С этой целью Банк России учитывает структурные особенности экономики, а также экзогенные и эндогенные факторы, которые оказывают влияние как на применение финансовых инструментов, так и на процессы развития финансового рынка в стране [Основные направления...]. Банк России координирует свои действия с Правительством Российской Федерации, политика

которого направлена на решение структурных проблем в рамках согласованной системы государственного стратегического и оперативного планирования. При этом неуклонно растет роль механизмов, способствующих объединению усилий государства и бизнеса в решении комплексных задач по привлечению инвестиций в экономику, в том числе с помощью применения инструментов государственно-частного партнерства (ГЧП) [Делмон, 2010. С. 8].

Государственно-частное партнерство (муниципально-частное партнерство (МЧП)) – это оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов и рисков соглашение о сотрудничестве публичного партнера в лице органов исполнительной власти и частного партнера. Данная форма привлечения инвестиций в экономику относится к компетенции органов государственной власти, органов местного самоуправления и не является сферой регулирования Банка России. Вместе с тем в целях развития рынка Банк России, действуя в рамках своего мандата в координации с Правительством РФ, способствует развитию инструментов финансирования инвестиционных проектов для российских и иностранных инвесторов [Аналитическая записка...].

Важным аспектом для регулятора является изучение опыта реализации ГЧП(МЧП) в субъектах РФ, определение лучших практик на местах, а также выявление барьеров по реализации проектов, как со стороны публичного, так и частного партнеров. Учет полученных результатов важен в создании эффективных условий для притока в экономику долгосрочных финансовых ресурсов [Бондаренко, Одинцов, 2017].

### **Опыт реализации ГЧП в Сибири**

В России АНО «Национальный центр ГЧП» рассчитывает и с 2013 г. публикует рейтинг регионов России по показателю «Уровень развития ГЧП» [Развитие ГЧП...], который используется при определении показателей эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ<sup>1</sup> по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности.

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 15.05.2014 № 266.



При составлении рейтинга ежегодно учитываются данные информационной базы проектов, реализованных на принципах ГЧП в субъектах РФ, Министерства экономического развития РФ, данные информационной базы ГЧП-проектов Национального центра развития ГЧП, рейтинги инвестиционной привлекательности регионов России рейтингового агентства «Эксперт», а также данные Росстата. Ежегодно в расчет рейтинга вносятся корректировки, исходя из актуализации базовых показателей развития ГЧП, а также с учетом экспертных коэффициентов, основанных на качественном анализе конкретных нормативно-правовых актов и проектов.

На протяжении 2013–2019 гг. в ТОП-4 рейтингов России входили: Москва, Санкт-Петербург, Московская, Самарская и Новосибирская области, а также республики Татарстан и Башкортостан. Среди регионов Сибири абсолютным лидером выступает Новосибирская область (табл. 1).

**Таблица 1. Рейтинг регионов Сибири по уровню развития ГЧП в 2013–2019 гг. (в баллах: от 0 до 100)**

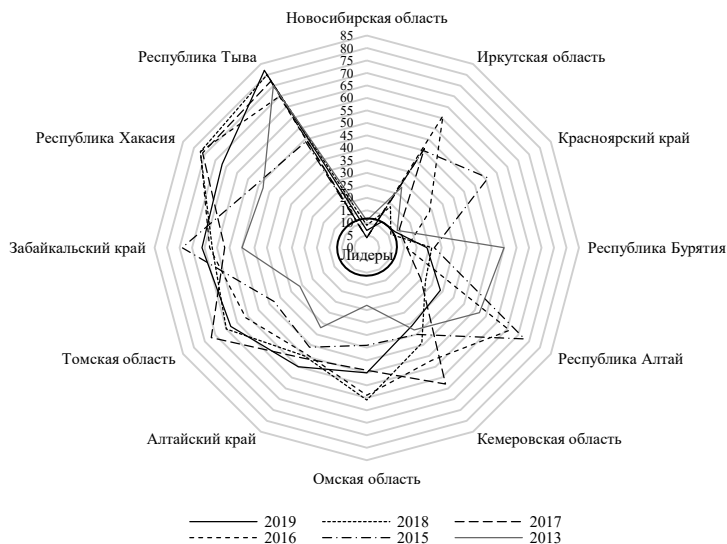
Регион Сибири	2019/ 2018	2018/ 2017	2017/ 2016	2016/ 2015	2015/ 2014	2014/ 2013
Новосибирская область	85,3	78,0	72,5	57,4	61,9	65,5
Красноярский край	80,2	75,4	58,7	30,2	29,3	40,1
Иркутская область	82,6	63,7	33	14,1	32,6	41
Республика Бурятия	72,2	55,5	58,3	37,2	44,4	20
Томская область	62,5	24,6	16	15,9	33	37,3
Республика Алтай	52	54,8	51,6	12,0	21,2	20,1
Кемеровская область	51	40,3	21,5	17,4	34,9	48,3
Омская область	39,5	27,9	29,1	14,7	35,9	40,9
Алтайский край	37,6	32,8	28,2	19,9	31,8	31,2
Забайкальский край	29,5	27,7	23,7	12,5	19,9	24,9
Республика Хакасия	29,1	17,7	10,5	7,8	31,1	14,8
Республика Тыва	17,7	13,1	10	10,3	31,6	31,2

**Источник табл. 1, 2:** составлено авторами по данным платформы поддержки инфраструктурных проектов Росинфра.

Несмотря на разнонаправленную динамику по занимаемым позициям, у регионов Сибири с 2013 г. по 2019 г. отмечается положительный тренд в развитии ГЧП (табл. 2).

Таблица 2. Позиции регионов Сибири в общероссийском рейтинге по уровню развития ГЧП в 2013–2019 гг.<sup>2</sup>

Регион Сибири	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Новосибирская область	7	9	4	4	4	3	11
Иркутская область	12	19	46	61	45	26	28
Красноярский край	13	11	15	29	56	31	14
Республика Бурятия	24	26	16	16	27	69	55
Республика Алтай	34	27	25	66	73	68	52
Кемеровская область	36	44	63	52	40	17	38
Омская область	50	61	49	59	39	27	23
Алтайский край	55	50	51	49	46	51	37
Томская область	63	65	72	56	43	36	31
Забайкальский край	66	62	57	63	74	27	50
Республика Хакасия	67	77	76	77	51	61	48
Республика Тыва	82	80	77	70	49	46	75



Место региона Сибири в общероссийском рейтинге с 2013 г. по 2019 г.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 №224-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». С. 3.

По результатам оценки Национального центра ГЧП в 2013 г. Новосибирская область, как и во все последующие периоды, выступила лидером среди других сибирских регионов и зарекомендовала себя как наиболее успешный субъект по реализации проектов ГЧП и концессионных соглашений. В 2013–2014 гг. Новосибирская область еще не имела достаточно высокого уровня развития нормативно-правовой базы и инвестиционной привлекательности. В Омской области и Республике Бурятия в указанные годы сформировался средний уровень развития ГЧП(МЧП), что было связано с прединвестиционной стадией большей части проектов или небольшим количеством региональных проектов ГЧП (МЧП). У данных регионов был отмечен средний уровень инвестиционной привлекательности, а институциональная среда недостаточна для тиражирования проектов. На рост рейтинга с 2013 г. на шесть позиций Республики Бурятия повлияло накопление опыта реализации проектов ГЧП за счет запуска муниципальных концессий в сфере водоснабжения и водоотведения. Остальные регионы Сибири в 2013–2014 гг. были отнесены к регионам с низким уровнем развития ГЧП. Причины: ГЧП на ранней стадии становления, в процессе создания условий для реализации проектов, часть проектов находилась на стадии инициирования. Большое влияние на позиции в рейтинге регионов оказал низкий уровень их инвестиционной привлекательности (потенциал и риск) и развитость институциональной среды. Так, Кемеровская область в 2014 г. заняла более низкую позицию, чем в 2013 г., основная причина – недостаточное качество развития институциональной среды (данный показатель включен в методику расчета в 2014 г.). Республика Хакасия улучшила показатель развитости институциональной среды и запустила в 2014 г. концессии в коммунальной сфере. В Республике Алтай и Забайкальском крае отсутствовала практика применения механизмов ГЧП, а институциональная среда находилась в стадии становления.

По итогам 2015 г. существенного роста реализации проектов ГЧП не случилось по целому ряду причин: снижение интереса инвесторов к долгосрочным инвестициям в инфраструктуру на региональном и муниципальном уровнях, непринятие системных мер по созданию фундамента сферы ГЧП в регионах-аутсайдерах, неприведение нормативно-правовой базы регионов в соответствие с требованиями федерального закона о ГЧП

и обеспечения поступательного запуска проектов на региональном и муниципальном уровнях.

В 2016 г. семь из 12 регионов снизили свои позиции по показателям развития ГЧП по тем же причинам, что и в 2015 г. При этом значительно улучшили позиции по показателям «опыт реализации ГЧП (МЧП)» и «институциональная среда» четыре региона Сибири: Красноярский и Забайкальский края, республики Бурятия и Алтай.

В 2017 г. для лидерства в рейтинге по ГЧП требовалось наличие эффективной институциональной среды и достаточного количества правовых актов по ГЧП-тематике, а также успешный опыт реализации ГЧП. К этому времени половина регионов Сибирского федерального округа улучшила свои позиции в общероссийском рейтинге. Эффективная институциональная среда в сфере ГЧП выступила конкурентным преимуществом регионов России и стала одним из обязательных условий привлечения инфраструктурного инвестора.

В 2018 г. даже максимальные значения по ранее указанным факторам не гарантировали включения региона в ТОП-30 по уровню развития ГЧП. Ключевое значение для рейтинга регионов в 2018 г. стал иметь фактор «Опыт реализации проектов». Во всех регионах РФ к этому времени уже был создан уполномоченный орган в сфере ГЧП, нормативно-правовая база приведена в соответствие нормам федерального законодательства. При этом шесть регионов России достигли максимального балла по опыту реализации проектов ГЧП (в 2017 г. таких регионов не было). В Сибири таким регионом выступил Красноярский край. При этом Иркутская область подняла свои позиции за 2017 г. на 27 мест – это наибольший рост среди всех регионов России за 2017–2018 гг. Такая динамика обусловлена запуском ряда крупных проектов ГЧП, в том числе проекта по созданию и эксплуатации радиологического корпуса Восточно-Сибирского онкологического центра в г. Иркутске. Общий объем затрат на проект составил 5,2 млрд руб., из них 52% частных инвестиций АО «РУСАТОМ ХЕЛСЕКА».

По данным Национального центра ГЧП, сегодня в России реализуется (за вычетом завершенных, прошедших стадию подписания контракта) 3422 проекта общим объемом частных инвестиций – 2182 млрд руб. Для примера: в Китае в это же

время реализуется всего на 37% больше проектов (4691 проект), но объем совокупных инвестиций в разы превышает российские (1 трлн долл.).

Тем не менее объем частных инвестиций в проектах ГЧП в стадии коммерческого закрытия в России за 2018 г. вырос практически в два раза (с 247,5 млрд руб. в 2017 г. до 451,7 млрд руб. в 2018 г.) [Обзор., 2018]. Данный рост произошел в основном за счет двух мегапроектов – строительства железнодорожной линии Элегест – Кызыл – Курагино (192,4 млрд руб. частных инвестиций<sup>3</sup>) и Северного широтного хода (СШХ, 103 млрд руб.).

### Про концессии

Концессионные проекты продолжают оставаться основной формой реализации проектов ГЧП как в стране, так и в Сибири [Герасименко, Авиллова, 2017]. На начало 2019 г. 2815 проектов реализуется по концессионным соглашениям, что составляет более 80% от общего количества проектов ГЧП, с объемом частных инвестиций 1 трлн руб. [Просто и честно., 2019]. Из них в Сибири числится 17 проектов в совокупном объеме 133,6 млрд руб. По расчетам Первой инфраструктурной компании InfraONE Research [Аналитический обзор., 2019], основная часть концессий (72%) по объему инвестиций относится к проектам в транспортной инфраструктуре с объемом сделки свыше 100 млн руб. на каждый проект. По количеству заключенных соглашений (59%) лидирует коммунальная сфера. На конец 2018 г. в России было заключено 14 федеральных концессий на общую сумму 766,5 млрд руб. Среди них на Сибирь приходится два проекта: строительство железнодорожной ветки Элегест – Кызыл – Курагино (192,4 млрд руб.) и проект по созданию медицинского промышленного парка в г. Новосибирске (685 млн руб.).

Практически в половине субъектов РФ на конец 2018 г. было заключено 95 региональных концессий на 411,4 млрд руб. При этом у 13 регионов объемы проектов составили меньше 1 млрд руб. В Сибири на сегодня реализуется около 13% от общего объема региональных концессий с контрактами на сумму свыше 100 млн руб. Наиболее активными регионами среди концедентов регионального уровня выступили Новосибирская

---

<sup>3</sup>Частный партнер проекта АО «ТЭПК Кызыл-Курагино.

(2 проекта на сумму 47 млрд руб.) и Иркутская области (один проект на сумму 5,2 млрд руб.), Забайкальский и Алтайский края (проекты на сумму 0,8 и 1 млрд руб., соответственно). Отметим, что проект строительства моста через реку Обь в г. Новосибирске (40,5 млрд руб.) является самой крупной региональной концессией в России.

На муниципальном уровне в РФ по состоянию на конец 2018 г. было заключено 204 концессии с общим объемом инвестиций 259,3 млрд руб. Значительная часть муниципальных концессий (92% по объему) относится к коммунальной и социальной инфраструктурам. Концессионный опыт в сегменте проектов свыше 100 млн руб., по оценкам Первой инфраструктурной компании InfraONE, сегодня имеется и у муниципалитетов – 52 из 85 регионов. По количеству заключенных соглашений в сумме свыше 100 млн руб. среди выявленных девяти из 12 регионов Сибири с наиболее активными муниципалитетами лидируют Новосибирская область (13 проектов), Красноярский край (5), Иркутская область и Республика Бурятия (по 4 проекта).

### **Емкость рынка ГЧП в Сибири**

Установить точный показатель емкости рынка ГЧП (МЧП) в территориальном разрезе на сегодня представляется затруднительным в силу разных причин: частичная информация (либо ее отсутствие, некорректная или устаревшая) от региональных органов исполнительной власти (уполномоченных органов) (далее – РОИВ) в сети Интернет в отдельных территориях, либо РОИВ опубликована информация, которая не отражена в базе инфраструктурных проектов РОСИНФРА в территориальном разрезе.

С учетом вышесказанного, при оценке проектов ГЧП (МЧП) на территории макрорегиона Сибирь нами использовались данные из базы инфраструктурных проектов РОСИНФРА, а также опубликованная информация министерств экономического развития отдельных регионов Сибири, данные с инвестиционных порталов территорий.

По состоянию на 1 мая 2019 г. в сибирских регионах на различных этапах реализации находится 685 проектов с использованием механизмов ГЧП (табл. 3). Общий объем финансирования составляет 722 млрд руб.

Таблица 3. Проекты ГЧП в регионах Сибири на разных этапах реализации

Регион Сибири	Всего		В стадии эксплуатации		В инвестиционной стадии		В прединвестиционной стадии
	кол-во проектов	объем, млн руб.	кол-во проектов	объем, млн руб.	кол-во проектов	объем, млн руб.	кол-во проектов
Республика Тыва	16	393987,4	8	71355,8	7	130231,6	1
Красноярский край	143	145172,3	40	138697,0	102	6467,3	1
Новосибирская область	49	113005,8	35	47936,1	6	47936,1	8
Республика Алтай	44	30503,2	16	15169,2	27	15058,9	1
Кемеровская область	71	11740,9	50	2910,4	20	163,5	1
Томская область	40	5196,5	39	5174,7	1	21,9	0
Иркутская область	111	13704,8	76	4434,3	34	5716,5	1
Республика Бурятия	91	3574,5	71	613,4	19	1922,6	1
Алтайский край	14	2141,5	10	1889,6	3	8,4	1
Омская область	45	1348,3	33	348,0	12	634,0	0
Забайкальский край	48	942,8	42	898,4	6	44,3	0
Республика Хакасия	13	528,0	13	528,0	0	0,0	0
Итого	685	721846,1	433	289954,9	237	208205,2	15

**Источники:** Использованы данные с базы инфраструктурных проектов РОС-ИНФРА. URL//<http://rosinfra.ru/project/> (дата обращения: 11.09.2019); Данные Министерства экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края. URL// <http://krskinvest.ru/pages/obshchie-svedeniya-o-gchp> (дата обращения: 13.09.2019).

Лидером среди сибирских регионов по объемам инвестиций выступила Республика Тыва с межрегиональным проектом в прединвестиционной стадии на капитальные вложения в сумме 192,4 млрд руб. (все тот же проект по строительству железной дороги Элегест – Кызыл – Курагино).

В Новосибирской области на прединвестиционной стадии находится концессионное соглашение о создании и эксплуатации системы коммунальной инфраструктуры – объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов с частным инвестором ООО «Экология – Сибирь» на сумму 6,5 млрд руб., а также соглашение о ГЧП с «Седьмой концессионной компанией» по строительству и тех-

ническому обслуживанию объектов для оказания первичной медико-санитарной помощи в г. Новосибирске (объем инвестиций – 8,9 млрд руб., из них частные вложения составят 1,56 млрд руб.).

В Красноярском крае в стадии эксплуатации реализуется один из крупных проектов ГЧП в Сибири – строительство Богучанского алюминиевого завода в рамках инвестиционного проекта «Комплексное развитие нижнего Приангарья». Общий объем инвестиций – 60 млрд руб.<sup>4</sup>

В Иркутской области в форме ГЧП планируется строительство хирургического комплекса перинатального центра ГБУЗ областной клинической больницы в г. Иркутске (общий объем затрат – 3,554 млрд руб.).

В Кемеровской области на прединвестиционной стадии находится передача в концессию объектов водоснабжения и водоотведения г. Кемерово (общий объем инвестиций составляет 8,7 млрд руб., или 74% от всего объема проектов ГЧП в Кемеровской области).

В Алтайском крае наиболее крупным проектом ГЧП в стадии эксплуатации выступило строительство (реконструкция) теплосетей на территории г. Барнаула (общий объем затрат – 1,620 млрд руб. частных инвестиций АО «Барнаульская тепловая компания»).

В Республике Алтай в стадии эксплуатации 75% от общего объема затрат на ГЧП приходится на проекты по обеспечению районов республики холодным водоснабжением.

В Республике Бурятия в рамках концессионного соглашения планируется обеспечить создание и эксплуатацию центра ядерной медицины в г. Улан-Удэ. Планируемые инвестиции: 1,04 млрд руб. за счет частного инвестора ООО «Центр ядерной медицины Улан-Удэ».

В ТОП-100 инфраструктурных проектов в РФ, которые планируются к реализации с использованием механизмов ГЧП, из сибирских регионов в 2019 г. отнесены четыре:

– в социальной сфере (12-е место в России, региональный уровень, концессия): строительство Центра зимних видов спорта в Республике Бурятия. Предварительная предполагаемая стоимость подготовки и реализации проекта – 2,98 млрд руб.

---

<sup>4</sup> Данные Министерства экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края. URL// <http://krskinvest.ru/pages/obshchie-svedeniya-o-gchp> (дата обращения: 13.09.2019).



– в транспортной сфере (47-е место в России, региональный уровень, концессия): строительство обхода г. Барнаула с мостом через р. Обь в Алтайском крае. Предварительная предполагаемая стоимость подготовки и реализации проекта – 53 млрд руб. Строительство автомобильной дороги Томск-Тайга в Томской и Кемеровской областях (53-е место в России, межрегиональный уровень, концессия). Предварительно предполагаемая стоимость подготовки и реализации проекта – 14,6 млрд руб. Строительство автомобильной дороги IV технической категории Игол-Орловка на территориях Томской и Новосибирской областей (58-е место в России, межрегиональный уровень, концессия). Предварительная предполагаемая стоимость подготовки и реализации проекта – 10 млрд руб.

### **Выявление барьеров в развитии**

*В целях выявления существующих барьеров по реализации ГЧП(МЧП) Сибирским главным управлением Банка России в 2019 г. был проведен опрос органов исполнительной власти субъектов РФ на территории Сибири, а также частных инвесторов. Все барьеры были условно объединены в семь групп.*

Наиболее многочисленными среди выявленных барьеров были: *бюджетные и административные*; а также *неполнота информации* по рынку ГЧП (отметили 56% респондентов). Среди бюджетных и административных барьеров выделены: отсутствие средств у органов власти территорий на реализацию проектов ГЧП, либо финансовое управление региона не заинтересовано в увеличении расходных операций на финансирование проектов ГЧП, ограниченные сроки бюджетного планирования и длительные сроки подготовки документов (например, по причине конкурсной процедуры). Частный пример: введение обязательной нормы подписания концессионных соглашений в сфере ЖКХ высшим должностным лицом одного из регионов Сибири увеличило прохождение конкурсных процедур до 6–8 месяцев.

К неполноте информации (*низкой информированности*), связанной в основном с отсутствием компетенций у участников рынка, отнесены следующие барьеры: незнание сторонами инструмента ГЧП, низкая информированность участников о существующих и потенциальных проектах, незнание процедуры инициации проектов. Затраты по построению финансовой модели, составлению бизнес-плана чаще всего ложатся на инвестора, что

гораздо менее привлекательно для потенциального инвестора, чем «готовый» проект. Например, в опросах представители бизнеса высказались о низкой осведомленности хозяйствующих субъектов относительно механизмов функционирования ГЧП(МЧП). Сегодня АНО Национальный центр ГЧП реализует идеи по информационному освещению показателей ГЧП (МЧП) по России и в региональном разрезе. Подробная информация должна содержаться на портале о проведении торгов ([torgi.gov.ru](http://torgi.gov.ru)) – официальном ресурсе для публикации концессионных конкурсов, порталах РОИВ, ответственных за проведение экономической и инвестиционной политики, а также на инвестиционных порталах регионов. Взаимодействие региональных органов исполнительной власти (далее РОИВ) – владельцев данной информации с участниками рынка в сложившихся условиях необходимо усиливать [Сазонов и др., 2015].

Третье место по количеству барьеров отнесено к *низкой защищенности сторон* (указали 14% опрошенных респондентов). Отмечалось следующее: суды предвзято относятся к частной стороне при рассмотрении исков по вопросам реализации ГЧП (МЧП), невозможность для частной стороны истребовать компенсации при досрочном расторжении договора, возможность замены частной стороны без учета мнения организатора финансирования. Каждый из этих барьеров требует урегулирования в индивидуальном порядке. Например, несоблюдение договорных обязательств, порядок расторжения договора могут быть решены в соответствии с положениями соглашения в рамках российского законодательства.

К четвертой группе барьеров можно отнести *непрозрачную процедуру принятия решения по ГЧП* (10% опрошенных). Отмечалось следующее: риск публичного неодобрения проектов, отсутствие ясности при распределении рисков. Необходимо обеспечить информационную прозрачность на всех стадиях реализации проектов ГЧП [Пахомова, Каган, 2017]. Региональные органы исполнительной власти должны проводить предварительную работу с общественностью. Эта работа должна давать исчерпывающие комментарии о влиянии проекта на жизнь общества.

*Несовершенство регулирования* как барьер выделили 10% респондентов, участвующих в опросе. Отмечалось следующее: непредсказуемость тарифного и налогового регулирования, тем

самым сложности в прогнозировании конечной окупаемости проекта и неизменности условий соглашения. Частный пример: при реализации проектов ГЧП (МЧП) в системе здравоохранения у инвестора отсутствует возможность использовать средства, поступающие в учреждения здравоохранения из фонда обязательного медицинского страхования, для компенсации инвестиционных расходов и получения дохода по причине отсутствия в структуре тарифа ОМС затрат на возмещение инвестиций и обеспечение доходности инвесторов.

Проблемы данной группы требуют решения на уровне Министерства экономического развития РФ. Тарифные изменения являются предметом для дискуссии с Федеральной антимонопольной службой.

*Отсутствие профессиональных кадров* отметили как барьер 7% респондентов. Основная проблема, по их мнению, заключается в отсутствии квалифицированных консультантов, организаторов финансирования, в том числе небольших проектов. Российские инвесторы не готовы вкладывать средства в проекты с длительными горизонтами реализации. Нужно отметить, что данная проблематика прорабатывается в рамках дорожной карты Банка России по развитию института «длинных денег». Привлечению инвесторов на региональные рынки будут способствовать публичные мероприятия (конференции, круглые столы и др.).

Сложившиеся *макроэкономические условия* в стране как барьер выделили 3% опрошенных респондентов. Отмечалась ограниченность роста реальных доходов населения, что в некоторых случаях является стоп-фактором для реализации инвестиционных программ в ЖКХ. Высокая стоимость коммунальных услуг при снижении реальных доходов граждан приведет к снижению собираемости платы за коммунальные услуги и увеличит финансовый риск невозврата кредитных средств – все это усиливает страхи потенциальных частных партнеров.

## **Заключение**

Банк России формирует условия для создания доверительной среды, стимулирования интереса инвесторов к проектному финансированию, появлению длинных денег в экономике, повышает финансовую грамотность как частных, так и корпоративных участников рынка. Выявление барьеров на рынке ГЧП(МЧП)

и определение инструментария их предотвращения способствуют развитию сегмента длинных денег в экономике, а также инструментов контроля за реализацией долгосрочных инвестиционных проектов. Считаем, что реализация мер Правительства РФ по созданию эффективного механизма государственно-частного партнерства в сочетании с усилиями регулятора способна дать необходимый кумулятивный эффект для развития инвестиционных процессов в стране.

## Литература

Аналитическая записка Экспертного совета по развитию рынка долгосрочных инвестиций при Банке России «О состоянии и направлениях развития рынка долгосрочных инвестиций в инфраструктуру России». URL: [http://www/cbr.ru/finmarket/development\\_fin\\_instrumens](http://www/cbr.ru/finmarket/development_fin_instrumens) (дата обращения: 15.08.2019).

Аналитический обзор InfraONE Research «Национальный перечень перспективных проектов», подготовленный специально для XXIII Петербургского международного экономического форума (июнь 2019).

*Бондаренко В., Одицов Н.* К вопросу об участии банковской системы в развитии реального сектора экономики России // *Фундаментальные исследования*. 2017. № 8. С. 130–135.

*Герасименко О., Авилова Ж.* Концессия как перспективный механизм государственно-частного партнерства в регионе // *Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова*. 2017. № 3. С. 200–205.

*Делмон Дж.* Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти. The World Bank. 2010. 154 с. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1291044797591/public\\_private\\_partner.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1291044797591/public_private_partner.pdf)

Обзор отраслевых практик реализации ГЧП-проектов, 2017–2018 гг., Автономная некоммерческая организация «Национальный Центр развития государственно-частного партнерства». М.: АНО «Национальный Центр ГЧП», 2018. 100 с.

Основные направления развития финансового рынка РФ на периоды 2019–2021 годов. URL: <http://www/cbr.ru/finmarket/development> (дата обращения: 05.09.2019).

*Пахомова Е., Каган Е.* Взаимосвязь развития экономики ресурсного региона и эффективности института государственно-частного партнерства. // *Вестник Кемеровского государственного университета*. Серия: политические, социологические и экономические науки. 2018. № 3. С. 140–148.

Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру и государственно-частном партнерстве в России (Аналитический доклад Национального центра ГЧП, 2019). URL: <http://pppcenter.ru/analitika> (дата обращения: 02.09.2019).

Развитие ГЧП в субъектах РФ. Рейтинг регионов ГЧП 2019–2017. Рейтинг регионов ГЧП 2017–2018. Рейтинг регионов ГЧП 2016–2017. Рейтинг регионов ГЧП 2016–2015. Рейтинг регионов ГЧП 2015–2014. Рейтинг регионов ГЧП

2014. Рейтинг регионов ГЧП 2013. URL: <http://pppcenter.ru/proektyi-czentra/rejting-regionov-po-gchp.html> (дата обращения: 02.09.2019).

Сазонов С., Кастюрина А., Кабанов В. Эволюция взаимодействия регионального бизнеса и власти (анализ, практика, проблемы) // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 2 (236). С. 2–10.

Статья поступила 03.09.2019.

Статья принята к печати 12.12.2019.

**Для цитирования:** Хацкевич Е. М., Татарина Л. Ю. ГЧП в Сибири: опыт реализации, барьеры в развитии // ЭКО. 2020. № 1. С. 29–44. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-29-44.

## Summary

*Khatskevich, E.M., Cand. Sci. (Econ.), Tatarinova, L. Yu., Cand. Sci. (Econ.), Siberian Main Directorate of the Bank of Russia, Novosibirsk*

### **Public-Private Partnerships in Siberia: Implementation Results and Barriers to Development**

**Abstract:** The Bank of Russia is setting up conditions for shaping a trusting environment, stimulating investor interest in project financing to generate long-term money in the economy. One of important activities of the Bank of Russia is studying implementation results of private-public and municipal-public partnerships (PPP and MPP) in the Russian regions in order to identify best practices and barriers to project development. Taking into account such results is vital to create effective conditions for the inflow of long-term financial resources into the economy. The paper describes the results of PPP implementation in all regions of Siberia, assessing its market size over the period of 2013–2019. The review was based on indicators of PPP development level in the regions, which are used to determine the performance indicators of senior officials of the constituent entities of the Russian Federation in creating favorable conditions for business. The paper analyses concession projects as main forms of PPP implementation in Siberia. It presents the results of surveys of regional authorities and private investors on identified barriers to PPP implementation.

**Keywords:** *investments; regions of Siberia; Bank of Russia; public-private partnership; concessions; ratings; barriers*

## References

Analytical note by the Expert Council on the Development of the Long-Term Investment Market at the Bank of Russia “On the Status and Directions of the Development of the Long-Term Investment Market in the Infrastructure of Russia” Available at: [http://www/cbr.ru/finmarket/development\\_fin\\_instrument](http://www/cbr.ru/finmarket/development_fin_instrument) (accessed 08.15.2019).

Analytical review of InfraONE Research “National List of Promising Projects”, prepared specifically for the XXIII St. Petersburg International Economic Forum (2019) Available at: [http://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/nacionalnyj\\_perechen\\_perspektivnyh\\_proektov\\_infraone\\_research.pdf](http://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/nacionalnyj_perechen_perspektivnyh_proektov_infraone_research.pdf) (accessed: 01.10.2019).

Bondarenko, V., Odintsov, N. (2017). To the question of the banking system participation in development of the real sector of Russian economy. *Fundamental research*. No. 8. Pp. 130–135. (In Russ.).

Delmon, Dzh. (2010). Public-private partnerships in infrastructure: a practical guide for public authorities. Astana, Apelsin Publ. 261 p. Available at: [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1291044797591/public\\_private\\_partner.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1291044797591/public_private_partner.pdf)

Gerasimenko, O., Avilova, Zh. (2017). Concession as promising public-private partnerships in region. *Bulletin of Belgorod State Technological University named after V.G. Shukhov*. No. 3. Pp. 200–205. (In Russ.). DOI: 10.12737/24887

He main directions of development of the financial market of the Russian Federation for the periods 2019–2021 Available at: <http://www/cbr.ru/finmarket/development> (accessed 09.05.2019).

Overview of industry practices in the implementation of PPP projects, 2017–2018 (2018). Autonomous non-profit organization “National Center for the Development of Public-Private Partnerships”. Moscow: ANO “National Center for PPP”. 100 p.

Pakhomova, E., Kagan, E. (2018). Interdependence between the economic development and the effectiveness of public-private partnership in a resource region. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta*. Seriya: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki. No. 3. Pp. 140–148 (In Russ.). DOI: 10.21603/2500-3372-2018-3-140-148

Sazonov, S., Kastyurina, A., Kabanov, V. (2015). The evolution of interaction between regional business and authorities (analysis, practice, problems). *Financial Analytics: Science and Experience*. No. 2 (236). Pp. 2–10. (In Russ.).

Simple and honest about investments in infrastructure and public-private partnerships in Russia (Analytical report of the National Center for PPP, 2019) Available at: <http://pppcenter.ru/analitika> (accessed 09.02.2019).

The development of PPP in the constituent entities of the Russian Federation. Rating of PPP regions 2019–2017, 2017–2018, 2016–2017, 2016–2015, 2015–2014, 2013 Available at: <http://pppcenter.ru/proektyi-czentra/rejting-regionov-po-gchp.html> (accessed 02.09.2019).

**For citation:** Khatskevich, E.M., Tatarinova, L.Yu. (2020). Public-Private Partnerships in Siberia: Implementation Results and Barriers to Development. *ECO*. No. 1. Pp. 29-44. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-29-44.

# Инфраструктурное развитие региона на основе ГЧП: опыт Новосибирской области

**А.И. КОВАЛЕНКО**, E-mail: alks.kovalenko@gmail.com

Центр развития государственно-частного партнерства АО «Агентство инвестиционного развития Новосибирской области», Новосибирск

**Аннотация.** Практика применения концессий и соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве для реализации проектов развития региональной и муниципальной инфраструктуры со временем расширяется. Однако пока рано говорить о том, что потенциал взаимодействия государства и бизнеса используется в полной мере. Анализ реализованных и нереализованных инициатив и проектов, по мнению автора, позволяет выявить существующие проблемы и точнее оценить реальные перспективы развития инфраструктуры региона на основе механизма государственно-частного партнерства. В статье рассматривается текущее состояние рынка государственно-частного (муниципально-частного) партнерства Новосибирской области. Освещаются проблемы, возникшие в ходе подготовки и реализации наиболее значимых для региона проектов, которые предполагалось реализовать с использованием концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве. Делается вывод о необходимости совершенствования законодательного регулирования, прежде всего – в направлении более справедливого распределения рисков между участниками проектов.

**Ключевые слова:** концессия; государственно-частное партнерство; инвестиции; инвестиции в основной капитал; Новосибирская область; инфраструктура; социально-экономическое развитие; инвестиционный проект; проектное финансирование

## От желаемого к действительному

В условиях перманентного дефицита бюджетных средств перед органами регионального и муниципального управления стоит задача активизации поисков внебюджетных источников финансирования важнейших для развития территории инфраструктурных проектов. Прежде всего, речь идет о привлечении в них инвестиций со стороны бизнеса. В последние годы в качестве механизма такого финансирования все чаще рассматриваются различные варианты государственно-частного партнерства (ГЧП).

Наиболее детализированными и проработанными формами ГЧП в России на сегодняшний день являются концессии и соглашения о ГЧП (МЧП). К тому же они законодательно закреплены,

что предопределяет их наиболее широкое применение в отечественной инвестиционной практике. Особенно активно используется концессионное соглашение, суть которого заключается в установлении обязательств частного инвестора по созданию (реконструкции) и целевой эксплуатации объектов публичной инфраструктуры (автодорог, мостов, стадионов, детских садов, школ, поликлиник и пр.). Очевидно, со временем оно может стать одним из наиболее привлекательных инструментов развития инфраструктуры как для государства, в чьи обязанности входит ее создание, так и для инвесторов, получающих гарантированный спрос на услуги, предоставляемые в рамках концессионных соглашений. Финансирующие организации (банки и институты развития) в свою очередь заинтересованы во вложении в проекты ГЧП, поскольку участие в них государства существенно снижает риски невозврата и обеспечивает заданную доходность.

Высокий потенциал использования в России ГЧП на всех уровнях управления отмечают многие авторы. Оно нередко становится инструментом стратегического развития региональной и муниципальной инфраструктуры, способствуя, с одной стороны, росту спроса на инфраструктурные проекты в связи с потребностью создания и обновления объектов государственного инфраструктурного комплекса, а с другой – росту количества предложений от заинтересованных в долгосрочном сотрудничестве инвесторов и инфраструктурных компаний [Авербух, Астафьева, 2018]. Не случайно продвижение ГЧП сегодня выступает «одним из важных инструментов государственной политики, направленной на выстраивание новой модели экономического развития» [Алексеев, Нефёдкин, 2018. С. 104].

Вместе с тем, очевидно, что сложившаяся практика реализации ГЧП далека от совершенства. Анализируя состав участников крупнейших инфраструктурных проектов, осуществляемых в форме концессионных соглашений, А. Пастуханов пришел к выводу, что в них «...не достигается основная цель ГЧП, а именно: привлечение частных инвестиций в экономику Российской Федерации» [Пастуханов, 2018а. С. 179]. В большинстве таких соглашений бизнес представлен крупными государственными компаниями. В менее капиталоемких инфраструктурных проектах регионального и муниципального уровня частные компании участвуют более охотно [Пастуханов, 2018б]. Но, как



показано в одной из публикаций [Нефёдкин и др., 2019], даже в относительно успешных проектах могут возникать непредвиденные «подводные камни» и ловушки, приводящие к серьёзным расхождениям между желаемым и действительным.

Примеры проектов ГЧП, планируемых к реализации и уже осуществляемых в Новосибирской области, рассмотренные в настоящей статье, позволяют проанализировать имеющиеся правовые ограничения этого механизма. Главной проблемой, на наш взгляд, является сложность выстраивания взаимовыгодной для всех участников схемы соглашения по каждому проекту с учетом его специфики и в условиях существующей законодательной базы.

### **Две стороны ГЧП: буква и дух закона**

К преимуществам применения механизма ГЧП для публичной стороны (органов государственного, регионального управления, местного самоуправления) относятся следующие возможности:

- привлечение частного инвестора к финансированию создания (реконструкции) объекта в условиях ограниченности бюджетных ресурсов;
- реализация проекта за пределами срока действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств;
- объединение в рамках одного проекта различных этапов позволяет повысить качество создаваемого объекта и снизить риски превышения сметной стоимости его строительства и эксплуатации;
- приобретение не объекта, а услуги с бюджетными выплатами в соответствии с требованиями их объема и качества (операционный лизинг).

Для частной стороны применение концессии или иных форм ГЧП позволяет распределить часть рисков (недостаточная загруженность объекта, изменение макроэкономической ситуации и т.п.) на публичную сторону; инвестировать в долгосрочный проект с фиксированной доходностью под гарантии и (или) обязательства публичной стороны.

К настоящему времени в России сложилось несколько форм ГЧП (табл. 1). К сожалению, далеко не все они полностью соответствуют «духу партнерства», основанному на справедливом распределении рисков между государственной и частной сторонами. Пожалуй, только концессионное соглашение и соглашение о ГЧП

(о МЧП) всесторонне учитывают данное требование, устанавливая *обязательность* осуществления капитальных вложений частным инвестором и *допустимость* финансового участия публичной стороны на стадии создания (реконструкции) объекта соглашения, а также возможность (в случае с концессиями – требование) его целевой эксплуатации для предоставления услуг потребителям.

Таблица 1. **Формы ГЧП в РФ**

<b>Форма</b>	<b>Законодательное регулирование</b>
Концессионное соглашение	Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
Соглашение о ГЧП (о МЧП)	Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»
Контракт жизненного цикла	Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
Договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязанностями арендатора	Гражданский кодекс РФ, федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»
Долгосрочный договор на поставку товаров, работ, услуг с инвестиционными обязательствами исполнителя в интересах юридического лица с государственным участием	Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»
Офсетный контракт	Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
Специальный инвестиционный контракт	Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике»

Новосибирская область активно применяет механизмы ГЧП в реализации инфраструктурных проектов. Стратегией социально-экономического развития региона до 2030 года ГЧП определено как один из приоритетных механизмов обеспечения социально-экономического роста<sup>1</sup>.

В федеральном рейтинге субъектов Федерации по уровню развития ГЧП, ежегодно подготавливаемом НП «Центр развития ГЧП» совместно с Минэкономразвития РФ и Торгово-промышленной палатой России, Новосибирская область занимает 7-е место, а среди регионов СФО – лидирует (по итогам 2018–2019 гг.).

<sup>1</sup>Постановление Правительства Новосибирской области от 19.03.2019 № 105-п «О Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

По состоянию на октябрь 2019 г.,<sup>2</sup> в стадии реализации на территории Новосибирской области находятся 55 инвестиционных проектов, использующих механизмы ГЧП. Наиболее популярные форматы такого партнерства – концессия (37 проектов), инвестиционный договор (9) и договор аренды земельного участка без торгов (6). Особо отметим, что в регионе реализуется в рамках федерального закона от 13.07.2015 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» первый в России в сфере здравоохранения ГЧП-проект по строительству семи поликлиник в г. Новосибирске.

Совокупный объем инвестиций по всем инициированным проектам составляет 63,6 млрд руб., из которых 34,3 млрд (53,9%) – бюджетные средства (26,2 млрд руб. – из федерального бюджета; 6,9 млрд – из областного; 1,2 млрд – средства местных бюджетов), а 29,3 млрд руб. – частные инвестиции.

В концессионных соглашениях доля бюджетных средств выше: при общем объеме инвестиций по 37 проектам 49,7 млрд руб., бюджетные средства составляют 31,7 млрд руб. (63,8%, в том числе 26,2 млрд – из федерального бюджета; 4,3 млрд – из областного; 1,2 млрд руб. – средства местных бюджетов), и лишь 18,0 млрд руб. вкладывают частные инвесторы.

Доминирование концессионного механизма объясняется довольно просто: концессия законодательно является безальтернативной формой создания и реконструкции сетей тепло-, водоснабжения и водоотведения, а именно в сфере ЖКХ реализуется наибольшее количество концессий (21 проект с общим объемом инвестиций в 9,1 млрд руб., из которых 8,0 млрд – частные вложения). В социальной сфере в стадии реализации находятся 13 проектов с общим объемом инвестиций 1,1 млрд руб., из которых 1,0 млрд – частные.

Наиболее масштабные проекты ГЧП в Новосибирской области реализуются на региональном уровне. Регион выступает публичной стороной в двух концессиях и одном соглашении о ГЧП: 1) по строительству четвертого моста через реку Обь в г. Новосибирске (общий объем инвестиций составляет 38,8 млрд руб.,

---

<sup>2</sup>Государственный реестр инвестиционных проектов Новосибирской области // Инвестиционный портал Новосибирской области. URL: <https://invest.nso.ru/ru/page/27> (дата обращения: 21.10.2019).

из которых 26,2 млрд руб. – федеральная субсидия, 8,3 млрд – частные инвестиции, 4,3 млрд руб. – средства областного бюджета) и 2) созданию мусоросортировочных комплексов и полигонов в Новосибирском районе Новосибирской области (общий объем инвестиций – 6,5 млрд руб. – полностью из средств частного инвестора), а также 3) строительство, финансирование и техническое обслуживание объектов для оказания первичной медико-санитарной помощи в г. Новосибирске (общий объем инвестиций – 8,9 млрд руб., из которых 7,3 млрд руб. – частные, 1,6 млрд руб. – средства областного бюджета).

Также в регионе реализуется первая *федеральная* концессия в сфере здравоохранения в г. Новосибирске – по созданию медицинского промышленного парка (общий объем инвестиций 0,7 млрд руб. – полностью из средств частного инвестора).

Остальные 34 концессионных соглашения заключены с 8 муниципалитетами и 3 городскими округами Новосибирской области. Их общий объем инвестиций – 3,7 млрд руб., 2,5 млрд руб. из которых – частные средства.

Имея за плечами богатый опыт структурирования и запуска инфраструктурных проектов, регион продолжает сталкиваться со следующими трудностями.

### **«Из левого кармана в правый»**

Согласно действующим правовым нормативам<sup>3</sup>, инвестор (концессионер), вкладывающий средства в инфраструктурный ГЧП-проект, не обладает какими-либо льготами или преференциями, которые снижали бы для него налоговую нагрузку либо давали приоритет в конкурсных процедурах при функциональной эксплуатации объекта соглашения. Все это неизбежно увеличивает издержки, связанные с реализацией инвестиционного проекта, оплачивать которые, в конечном счете, предстоит потребителям и отчасти – публичной стороне.

Так, концессионные соглашения и соглашения о ГЧП (МЧП) нередко предусматривают обязанность публичной стороны компенсировать затраты инвестора в части уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему

---

<sup>3</sup> См. федеральные законы № 115-ФЗ от 21.07.2005 «О концессионных соглашениях», и № 224-ФЗ от 13.07.2015 «О ГЧП, МЧП в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»

РФ и во внебюджетные фонды<sup>4</sup>. По сути, при этом происходит перекачивание денег из одного государственного кармана в другой: сначала государство получает от бизнеса дополнительные налоги, а затем возмещает их в рамках компенсации затрат по концессионному соглашению.

Впрочем, бывают и обратные ситуации. Если по договору концессии объект перешел от муниципального предприятия к частному инвестору, он «выпадает» из-под льготного налогообложения, которым пользовался ранее, а у инвестора неожиданно возрастают издержки по проекту (по некоторым платежам МУПы пользуются льготами, которых лишены частные компании). Подобная ситуация наблюдалась, например, при реализации концессионных соглашений в проектах модернизации систем теплоснабжения в г. Оби и р.п. Маслянино Новосибирской области [Нефёдкин и др., 2019].

В любом случае появление у инвесторов дополнительных финансовых, административных и иных издержек в результате заключения договора концессии, не способствует росту привлекательности этого механизма в бизнес-среде. Возможным решением указанной проблемы может быть установление особого правового режима для организаций-инвесторов в части налогообложения. Это может быть реализовано как на федеральном, так и на региональном уровне.

В подавляющем большинстве случаев предоставление льгот инвесторам необходимо в целях снижения налоговой нагрузки и уменьшения срока окупаемости проекта. К примеру, инвестор-концессионер, не имеющий прав собственности на объект концессионного соглашения, в силу действия статьи 378.1 Налогового кодекса РФ<sup>5</sup> обязан уплачивать налог на имущество организаций. При этом данный налог относится к числу региональных, и для установления по нему льготного режима достаточно внести изменения в региональное законодательство.

---

<sup>4</sup> В соответствии с ч. 13 ст. 3 «Закона о концессиях», концедент «вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения». Поэтому возмещение налоговых расходов инвестора нередко включается в состав так называемой платы концедента, выплачиваемой из бюджетных средств после введения объекта в эксплуатацию.

<sup>5</sup> Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 03.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

Уже сегодня такой льготный режим для участников концессионных соглашений действует в 26 регионах РФ. В Новосибирской области, несмотря на то, что «модернизация, расширение или создание объектов в рамках заключенных соглашений о ГЧП (МЧП) и концессионных соглашений»<sup>6</sup> признано одним из перспективных направлений инвестиционной деятельности, концессионерам гарантирована возможность участия в конкурсе на предоставление мер государственной поддержки, однако это еще не дает гарантии на победу в нем и получение данной поддержки.

Подчеркнем, что публичная сторона (государственный, региональный, муниципальный орган) должна быть заинтересована в сокращении сроков окупаемости проекта (уменьшении инвестиционных затрат) без потери его качества и эксплуатационных свойств. Тем более что инвестор управляет им только временно (до окончания срока действия соглашения) и при этом осуществляет полномочия, которые изначально закреплены за публичной стороной. А значит, без законодательных новаций, облегчающих бремя концессионера, в процессе развития механизмов и практики концессий и соглашений о ГЧП (МЧП) не обойтись. Хотя бы на региональном уровне.

### **Федеральное плечо поддержки**

Если проект, реализуемый на основе механизма концессии или соглашения о ГЧП (МЧП), является достаточно капиталоемким (свыше 1 млрд руб.), в большинстве случаев ему необходима федеральная поддержка, поскольку подавляющее большинство муниципалитетов и субъектов РФ, имея дефицитные бюджеты, пока не в состоянии самостоятельно развивать инфраструктуру на своей территории [Авербух, Астафьева, 2018].

Отличным примером качественного взаимодействия федеральных, региональных, муниципальных властей и частных инвесторов могут служить коммунальные концессии в рабочем поселке Маслянино и городе Оби Новосибирской области. При финансовой поддержке федерального Фонда содействия реформированию ЖКХ, который взял на себя 60% финансирования, на конкурсной основе удалось привлечь частных инвесторов

---

<sup>6</sup>Постановление Правительства Новосибирской области от 29.09.2011 № 418-п «О перспективных направлениях инвестиционной деятельности и нормативных значениях показателей бюджетной эффективности» (ред. от 25.09.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

(по регламенту Фонда, они должны вложить не менее 20% от стоимости проекта, еще 20% – это средства регионального бюджета). Оба проекта стартовали в 2016 г., и уже начиная с отопительного сезона 2017–2018 гг. жители начали получать качественные и бесперебойные услуги ЖКХ. При этом концессионное соглашение, определяющее минимальный планируемый размер дохода концессионера, заключено на 25 лет (подробнее см. [Нефёдкин и др., 2019]). По утверждению экспертов, привлекательность для частных инвесторов проектов модернизации систем ЖКХ во многом предопределяется размером доли бюджетного софинансирования – чем она выше, тем короче срок окупаемости.

### **Инфраструктура в рассрочку**

Механизмы концессии и ГЧП (МЧП)-соглашений позволяют государству (регионам, муниципалитетам) получить общественно значимые объекты «здесь и сейчас», обойдя обязательность трехлетнего бюджетного планирования, установленного Бюджетным кодексом РФ (см. п. 9 ст. 78 БК РФ). Более того, основные платежи публичной стороны (кроме капитального гранта, который выплачивается на инвестиционной фазе) приходится на период эксплуатации объекта (см. ч. 13 ст. 3 Закона о концессиях). Тем не менее набрать как можно больше проектов у публичной стороны не выйдет – из-за ограниченных инвестиционных возможностей бюджета. Даже такой экономически развитый регион, как Новосибирская область, сегодня использует инструменты ГЧП только в капиталоемких проектах (табл. 2).

Если не брать в расчет пока нереализованную из-за информационно-коммуникационных рисков «мусорную» концессию, совокупные затраты областного бюджета Новосибирской области на реализацию двух ГЧП-проектов по строительству четвертого моста и семи поликлиник составляют свыше 3,0 млрд руб. (1,83% от расходной части областного бюджета, взятого за основу 2019 г.). В последующие периоды данные затраты будут только возрастать, в первую очередь из-за невозможности прогнозирования с высокой точностью спроса на платные услуги, оказываемые инвесторами в рамках проектов (механизм минимального гарантированного дохода).

**Таблица 2. Региональные бюджетные обязательства Новосибирской области по заключенным концессиям и соглашениям о ГЧП**

Критерий	Мусоросортировочные комплексы и полигоны	Четвертый мост	Семь поликлиник
Форма реализации	Концессионное соглашение	Концессионное соглашение	Соглашение о ГЧП
Капитальный грант*, млрд руб.	0	4,3**	1,6
Инвестиционная фаза	2016–2019***	2017–2022	2019–2022
Год ввода в эксплуатацию	Не определен	2022	2022
Срок соглашения	40 лет	25 лет	10,5 лет
Механизм возврата инвестиций инвестора	Минимальный гарантированный доход****	Минимальный гарантированный доход	Возмещение (плата за доступность)*****
Максимальный объем средств к возврату инвестору, млрд руб.	121,6	47,1	10,6

**Примечание.** \* Капитальный грант – бюджетные средства, направляемые публичной стороной на софинансирование создания (реконструкции) объекта соглашения. \*\* Средства областного бюджета без учета средств, направляемых из федерального бюджета. \*\*\* Мероприятия по проектированию и созданию объекта соглашения, концессионное соглашение по которому было заключено в 2016 г., еще не начались. \*\*\*\* Минимальный гарантированный доход – объем недополученных доходов инвестора от оказания услуг в рамках эксплуатации объекта соглашения, компенсируемых публичной стороной (компенсация риска эксплуатации). \*\*\*\*\* Возмещение (плата за доступность) – платежи публичной стороны инвестору в части компенсации его затрат на создание (реконструкцию) и зачастую затрат на эксплуатацию объекта соглашения.

### **Выиграл конкурс – попробуй снова**

До сих пор остается законодательно нерешенным вопрос синхронизации федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и законодательства о ГЧП (МЧП). Это не позволяет концеденту гарантировать концессионеру сбыт его товара/услуг, в чем они оба объективно заинтересованы, чтобы объект быстрее окупился. Представим ситуацию, когда инвестор, признанный победителем по итогам рассмотрения частной инициативы либо по результатам открытого конкурса, заключает соглашение на реконструкцию имущества убыточного муниципального транспортного предприятия с последующей его функциональной эксплуатацией. Для того, чтобы оказывать услуги по муниципальным перевозкам



(в чем, собственно, и заключается эта самая эксплуатация), ему придется принять участие еще и в открытом конкурсе на право их осуществления (см. ч. 2 ст. 14 федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок...»<sup>7</sup>).

Справедливости ради отметим, что подготовлен законопроект, наделяющий инвесторов-перевозчиков, участвующих в транспортно-пассажи́рских концессиях (соглашениях о ГЧП (МЧП)), правом заключения соглашения о перевозках на неконкурентной основе<sup>8</sup>. В настоящее время он проходит согласование в Правительстве РФ.

Или другой пример, на этот раз из социальной сферы: инвестор осуществляет строительство и техническое обслуживание (инженерную эксплуатацию) объекта здравоохранения в рамках Закона № 224-ФЗ о ГЧП. По условиям соглашения, объект в течение всего срока его действия находится в собственности инвестора, а его целевую эксплуатацию должно осуществлять бюджетное учреждение, которое ведет свою закупочную деятельность в соответствии с действующим законодательством о закупках (Закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»)<sup>9</sup>. При этом складывается парадоксальная ситуация: если у публичного партнера (в данном случае – субъекта РФ) есть обязательство по заключению договора аренды объекта соглашения в целях осуществления его целевой эксплуатации бюджетным учреждением, то бюджетное учреждение вынуждено осуществить закупку у единственного поставщика (ст. 93 Закона № 44-ФЗ). Однако установление арендной платы в рамках соглашения о ГЧП (либо концессионного соглашения) не входит в перечень разрешенных Законом № 44-ФЗ способов определения начальной цены контракта.

Таких примеров, когда несогласованность норм, установленных разными законами, препятствует развитию тех или

---

<sup>7</sup>Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (ред. от 29.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup>URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=91571> (дата обращения: 01.08.2019).

<sup>9</sup>Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 27.06.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

иных соглашений и взаимоотношений, немало. Для системного решения проблемы необходимо на законодательном уровне синхронизировать регулирование закупочной деятельности в различных сферах с действующими нормами профильного законодательства о концессионных соглашениях и соглашениях о ГЧП (МЧП). Это, несомненно, позволило бы существенно увеличить число потенциальных участников таких соглашений, а публичная сторона в этом случае смогла бы рассчитывать на больший приток частного капитала в инфраструктурные проекты.

### **Интересы рынка и разумные компромиссы**

На конкретном опыте Новосибирской области покажем, как непросто может быть путь масштабного инфраструктурного социального проекта. Его проработка активно началась еще в 2014 г., когда планировалось в рамках открытого конкурса найти инвестора для строительства по концессионной схеме девяти поликлиник. Концессия, с одной стороны, несколько повышает стоимость проекта в сравнении с классическим государственным контрактом (прежде всего, из-за обязательств по обеспечению доходности инвестору и выплаты процентов по привлекаемому инвестором заемному финансированию), с другой – позволяет региону рассчитаться с инвестором «в рассрочку», не наращивая собственные долговые обязательства. Тем не менее в процессе работы над проектом было принято решение исключить два объекта из состава концессионного соглашения<sup>10</sup>, чтобы снизить стоимость проекта, в итоге в нем осталось семь поликлиник. После полуторагодичной подготовки в сентябре 2017 г. был объявлен открытый конкурс на право строительства. Однако найти инвесторов тогда не удалось, и конкурс был признан несостоявшимся. Можно назвать несколько причин, почему было так трудно найти инвестора.

Во-первых, в РФ существует много компаний-застройщиков, в том числе специализирующихся на объектах социальной сферы, но среди них очень мало таких, кто готов не просто построить объект, но и осуществлять в дальнейшем его функциональную эксплуатацию, которая предусматривается Законом

---

<sup>10</sup> Впоследствии один из них дважды пытались запустить по концессии, но безуспешно.

о концессии. Принимая это во внимание, регион предложил схему, по которой основным эксплуатантом построенных зданий должны выступать государственные бюджетные учреждения здравоохранения, а концессионер – осуществлять их техническое обслуживание, при этом по концессионному соглашению ему предоставляется право в каждой поликлинике вести целевую и согласованную с концедентом коммерческую деятельность, используя для этого 5% ее площади. Эта схема более понятна для инвесторов и повышает шансы реализации проекта. К сожалению, при этом растет и риск переквалификации антимонопольным органом концессии в государственный контракт по Закону о контрактной системе.

Во-вторых, из первого риска следует другой: раз концессионер несет обязанность по функциональной эксплуатации объекта соглашения, то он же полностью несет риск за действия третьих лиц, эксплуатирующих такой объект соглашения. Фактически при такой схеме государственные учреждения здравоохранения выступали в роли субподрядчика концессионера.

Учитывая сказанное, в декабре 2017 г. руководство региона приняло решение об отказе от концессионной схемы реализации проекта и переходе к механизму соглашения о ГЧП, позволяющему без рисков передать функциональную эксплуатацию объекта соглашения государственным бюджетным учреждениям здравоохранения, а техническое обслуживание – частному партнеру. Пояснение: при такой схеме привлечение и ответственность за деятельность медицинского оператора лежат на публичном партнере, а вопросы технического содержания имущественного комплекса – на частном партнере. Последний де-факто выступает в роли управляющей компании.

Отклик рынка не заставил себя долго ждать – в мае 2018 г. в правительство Новосибирской области поступила частная инициатива о реализации проекта в новом формате. Около года ушло на оптимизацию финансово-экономической и юридической моделей проекта: детализированы операционные затраты частной стороны и подробно установлены вопросы деятельности сторон, и 15 февраля 2019 г. было подписано первое в РФ региональное соглашение о ГЧП в сфере здравоохранения.

## Заключение

Рынок ГЧП в России уже не молод, но и о его зрелости говорить пока рано. Успешно завершившихся проектов, которые показали бы властям, бизнесу и обществу преимущества той или иной модели ГЧП (МЧП), пока недостаточно. Более того, очень многие проектные инициативы вызывают общественное недовольство (порой небезосновательное), которое приходится преодолевать. Все еще продолжается работа над совершенствованием нормативно-правового регулирования в сфере ГЧП, но, во-первых, для разрешения некоторых проблем требуется согласование норм разных законов, ведомственных регламентов и т.д., что требует времени, во-вторых, во многих случаях результативность законодательных новаций проявляется не сразу, но судить об этом можно только на основании реальной практики, в-третьих, по мере наработки этой самой практики постоянно вскрываются новые вопросы и проблемные зоны, требующие своего разрешения.

Новосибирская область обладает неоценимым опытом разработки и реализации проектов ГЧП. Однако далеко не каждый иницилируемый здесь проект приводит, в конце концов, к заключению соглашения. Субъективных и объективных причин тому – великое множество. Одно можно сказать точно – успешен тот проект, в котором соблюден баланс интересов сторон при распределении рисков, а управление тем или иным риском доверено той стороне, в чьих полномочиях и компетенциях он находится. При этом одни проекты приходят к краху по причине отсутствия предусмотренной системы управления социально-политическими и информационно-коммуникационными рисками (как минимум, две важные для региона концессии остались не реализованными из-за общественных возмущений<sup>11</sup>), другие начинают «пробуксовку» по причине несогласованности действий органов власти различного уровня, что, впрочем, отсылает к необходимости грамотной оценки рисков на стадии проектной подготовки.

---

<sup>11</sup> Речь идет о проектах по строительству двух мусоросортировочных комплексов вблизи сел Раздольное и Верх-Тула. Подробнее см. URL: <https://nsk.rbc.ru/nsk/03/07/2019/5d1c34769a79472081f1cde5> (дата обращения 13.11. 2019).

Тем не менее успех или неудачу реализации проектов сможет показать только время. Вместе с тем участникам рынка хочется, чтобы механизмы концессии и ГЧП как можно чаще встречались в числе лучших практик инвестиционной деятельности в РФ.

## Литература

*Авербух Е. А., Астафьева А. А.* ГЧП как инструмент государственной политики социально-экономического развития региона: проблемы и перспективы // Ученые заметки ТОГУ. 2018. № 2. С. 988–998.

*Алексеев А. В., Нефёдкин В. И.* Поможет ли государственно-частное партнерство выйти из стагнационной ловушки? // ЭКО. 2018. № 12. С. 91–109. DOI: 10.30680/ЕСО131-7652-2018-12-91-109.

*Нефёдкин В. И., Фадеева О. П., Гинзбург Д. Р.* Концессии в теплоснабжении: инвестиции вместо субсидий // ЭКО. 2019. № 3. С. 37–56. DOI: 10.30680/ЕСО131-7652-2019-3-37-56.

*Пастуханов А. Е.* Практика реализации проектов с государственным участием в России и риски их развития // ЭКО. 2018а. № 2. С. 177–189. DOI: 10.30680/ЕСО131-7652-2018-2-177-189.

*Пастуханов А. Е.* Частное финансирование ГЧП-проектов в России: возможности и риски // ЭКО. 2018б. № 8. С. 113–132. DOI: 10.30680/ЕСО131-7652-2018-8-113-132.

Статья поступила 21.10.2019.

Статья принята к печати 11.12.2019.

**Для цитирования:** *Коваленко А. И.* Инфраструктурное развитие региона на основе ГЧП: опыт Новосибирской области // ЭКО. 2020. № 1. С. 45-60. DOI: 10.30680/ЕСО131-7652-2020-1-45-60.

## Summary

*Kovalenko, A.I., Center of State-Private Partnership JSC "Investment Development Agency of Novosibirsk Oblast", Novosibirsk*

### **Developing Regional Infrastructure with Public Private Partnerships: the Novosibirsk Oblast Experience**

**Abstract.** The practice of applying concessions and agreements on public private (municipal private) partnership for implementation of projects developing regional and municipal infrastructures is gradually spreading. However, it is early to say that the potential of public and business cooperation is utilized to a sufficient degree. The author believes that analyzing completed or not implemented initiatives and projects may help reveal existing problems and evaluate realistic prospects of regional infrastructure development through the public private partnership mechanism. The paper reviews current market conditions involving public private (municipal private) partnerships in the Novosibirsk oblast. The author highlights problems that came up during preparation and implementation of some of the more significant projects for the region that involved concession agreements and public

private partnership contracts. The paper suggests that it is necessary to improve the respective regulations, primarily those that concern fair distribution of risks between project participants.

**Keywords:** *concession; public private partnership; investment; investment in fixed assets; Novosibirsk oblast; infrastructure; socio-economic development; investment project; project financing*

## References

Averbukh, E.A., Astafieva, A.A. (2018). Public private partnership as an instrument of state policy of social and economic development of the region: problems and perspectives. *Scientific notes of TOGU*. No. 2. Pp. 988–998. (In Russ.).

Alekseev, A.V., Nefedkin, V.I. (2018). Will Public-Private Partnerships Help Overcome the Stagnation Trap? *ECO*. No. 12. Pp. 91–109. (In Russ.). DOI:10.30680/ECO131-7652-2018-12-91-109.

Nefedkin, V.I., Fadeeva, O.P. Ginzburg, D.R. (2019). Concessions in heat supply: investment instead of subsidies. *ECO*. No. 3. Pp. 37–56. (In Russ.).

Pastukhanov, A.E. (2018a). Reflization of Public Participation Projects in Russia and their Development Risks. *ECO*. No.2. Pp. 177–189. (In Russ.). DOI:10.30680/ECO131-7652-2018-2-177-189.

Pastukhanov, A.E. (2018b). Private Financing of PPP Projects in Russia: Possibilities and Risks. *ECO*. No. 8. Pp. 113–132. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO131-7652-2018-8-113-132.

**For citation:** Kovalenko, A.I. (2020). Developing Regional Infrastructure with Public Private Partnerships: the Novosibirsk Oblast Experience. *ECO*. No. 1. Pp. 45-60. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO131-7652-2020-1-45-60.

# Государственно-частное партнерство в Тюменской области: взгляд из прошлого в настоящее<sup>1</sup>

**Л.А. ТОЛСТОЛЕСОВА**, доктор экономических наук.

E-mail: l.a.tolstolesova@utmn.ru

**Н.Н. ЮМАНОВА**, кандидат экономических наук.

E-mail: n.n.yumanova@utmn.ru

**Е.А. ШМИДТ**. E-mail: ekaterina.shmidt.96@mail.ru

Тюменский государственный университет, Тюмень

**Аннотация.** В статье рассматривается специфика становления и развития механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) в Тюменской области. По мнению авторов, сотрудничество региональных властей с частным капиталом длительное время осуществлялось и до сих пор зачастую продолжается в виде проектов квази-ГЧП, которые хотя и выполняют похожие функции, в полной мере не могут быть отнесены к государственно-частному партнерству. Особенностью большинства таких проектов, реализуемых в Тюменской области, является их принадлежность к ресурсодобывающей отрасли. Наиболее распространенные в РФ инфраструктурные проекты в жилищно-коммунальной, социальной и энергетической сферах в Тюменской области стали появляться по мере формирования законодательства о государственно-частном партнерстве и на сегодня получили довольно широкое распространение в трех секторах экономики: жилищно-коммунальном хозяйстве, энергетике и социальной сфере.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство; региональные инвестиционные проекты; формы реализации ГЧП-проектов; комфортные письма; соглашение о разделе продукции; квази-ГЧП; концессия, соглашение о ГЧП; проекты ГЧП; Тюменская область

## Введение

Важным условием формирования многоотраслевого хозяйственного комплекса, развития инженерной и социальной инфраструктуры регионов России выступает наращивание инвестиций. Однако реализации региональных инвестиционных программ, особенно связанных с социальными проектами, препятствует

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ № 19-010-00975.

недостаточность бюджетных ресурсов, характерная для большинства регионов РФ. Одним из реальных механизмов, который позволяет привлечь инвестиционные средства (как частные, так и из федерального бюджета)<sup>2</sup> в региональные инвестиционные проекты, является государственно-частное (муниципально-частное) партнерство (ГЧП).

Из множества определений этого механизма, существующих в зарубежной и отечественной литературе, нам наиболее близка позиция авторов, которые трактуют ГЧП как основанное на объединении ресурсов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров, осуществляемое в целях привлечения в экономику частных инвестиций, повышения доступности и качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми входит в полномочия органов государственной власти и/или местного самоуправления<sup>3</sup>.

Взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления с частным сектором не ограничивается только проектами ГЧП. Различные формы и механизмы господдержки, включая бюджетные ссуды и дотации (в том числе по процентным ставкам по кредитам), гарантии, налоговые льготы, включая инвестиционный налоговый кредит; включение инвестиционного проекта в федеральную целевую либо адресную инвестиционную программу тоже является их взаимодействием. Для того чтобы эти отношения получили именно статус государственно-частного партнерства, они должны быть оформлены юридически – в виде соглашения о ГЧП или концессионного договора (соглашения), в соответствии с федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ».

Кроме того, в «классическом» ГЧП предполагается, что отношения государства и частного сектора складываются в процессе создания новых, реконструкции/модернизации действующих объектов, а также эксплуатации и управления ими [Сидорова,

---

<sup>2</sup> Поскольку развитие ГЧП-проектов в регионах не только поощряется, но и финансово поддерживается федеральным центром.

<sup>3</sup> Косов М. Е., Сигарев А. В., Долина О. Н. и др. Государство и бизнес: основы взаимодействия: учебник. М.: ИНФРА-М, 2019. 295 с.



Трынов, 2019]. Данным отношениям присущи следующие характерные особенности<sup>4</sup>.

1. Они объединяют два вида деятельности: инвестирование в инфраструктурные объекты и их эксплуатацию (оказание услуг посредством этих объектов).

2. В этих отношениях ГЧП-проекты реализуются в два этапа:

- *затратный*, который связан с процессом инвестирования в объекты инфраструктуры как со стороны государства, так и со стороны частного партнера;
- *доходный*, в ходе которого посредством этих объектов осуществляется оказание услуг, что обеспечивает возврат вложенных средств и их окупаемость.

На сегодняшний день наибольшее распространение в России ГЧП получило в проектах по развитию транспортной, энергетической, коммунальной, социальной инфраструктуры.

### **Квази-ГЧП – механизм реализации социальных или инвестиционных проектов регионов**

Отдельные идеи государственно-частного партнерства начали получать законодательное закрепление еще более двадцати лет назад как на федеральном, так и на региональном уровне (например, строительство «частных» дорог)<sup>5</sup>. Постепенно элементы и механизмы ГЧП все более активно внедрялись в действующую практику, дополнялись правовые основы его функционирования<sup>6</sup>. Однако закон № 224-ФЗ «О ГЧП», в полной мере легализующий его существование и возможности дальнейшего развития, был принят лишь в 2015 г., а вступил в действие с 01.01.2016 г.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Кочеткова С. А. Государственно-частное партнёрство: учебное пособие. М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2016. 174 с.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ «О строительстве и эксплуатации автомобильных дорог на коммерческой основе» № 1557-ФЗ от 08.12.1992 г.: URL: <https://base.garant.ru/10105205/> (дата обращения: 13.09.2019).

<sup>6</sup> Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54572/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/) (дата обращения: 13.09.2019); Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (дата обращения: 13.09.2019);

<sup>7</sup> Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/) (дата обращения: 13.09.2019)

Таким образом, задолго до принятия закона № 224-ФЗ органы власти на местах в разных формах, так или иначе, осуществляли сотрудничество и взаимодействие с частными компаниями, реализуя проекты, представляющие интерес для обеих сторон. Очень часто такое взаимодействие носило название «государственно-частное партнерство», хотя, как показывает целый ряд исследований (Шуленина, Ваяс, 2012; Макаров, 2013; Мяснянкина, 2019), далеко не все эти проекты можно отнести к механизму ГЧП в его юридическом понимании. Большая часть из них – это инфраструктурные проекты (преимущественно – социальной направленности), финансирование которых целиком либо в значительной степени осуществляется за счет бюджетных средств, а также проекты, включенные в федеральные и региональные целевые программы.

Ряд ученых [Конторович и др., 2015; Бабкин, 2017] предлагают называть проекты, которые не вполне соответствуют признакам, характерным для ГЧП-проектов, но выполняют, по сути, те же функции, квази-ГЧП. Это понятие объединяет в себе множество форм сотрудничества государства и частного сектора, как то: совместные предприятия, программы создания свободных экономических зон, госзаказы и госконтракты, соглашения о социально-экономическом сотрудничестве и т.д. Исследование, проведенное Национальным центром ГЧП, выявило, что власти регионов к механизмам ГЧП относят различные правовые конструкции, источники финансирования, совместные предприятия, выставки, ярмарки и прочее. Основным инструментом ГЧП представители региональных администраций считают Инвестиционный фонд РФ<sup>8</sup> [Васильчиков, 2019].

Существование квази-ГЧП в России можно оценивать двояко. С одной стороны, в условиях неурегулированности отдельных законодательных вопросов они позволяют решать задачи социально-экономического развития регионов, являя собой впечатляющие примеры эффективного взаимодействия власти и бизнеса (что важно в том числе с точки зрения формирования доверительных отношений). С другой стороны, вопрос о целях такого сотрудничества остается весьма дискуссионным.

---

<sup>8</sup> Шмелева Е. ГЧП с приставкой «квази» //Российская бизнес-газета: URL: <http://pppcenter.ru/index.php?id=617> (дата обращения: 10.12.2019).

В частности, соглашения о социально-экономическом сотрудничестве чаще всего ориентированы на поддержание стабильности в регионах за счет использования ресурсов крупных бизнес-структур. Как следствие, осуществление таких проектов снижает заинтересованность бизнеса в реальных проектах ГЧП, дестимулирует их инновационную деятельность за пределами этих соглашений [Гоосен, 2013].

Практика реализации проектов квази-ГЧП получила значительное развитие прежде всего в регионах ресурсной направленности Уральского и Сибирского федеральных округов. В течение долгих десятилетий добывающие и обрабатывающие предприятия, ведущие здесь свою деятельность (многие при этом были градообразующими), создавали, а затем содержали и эксплуатировали локальные объекты социально-бытовой инфраструктуры.

### **Реализация проектов квази-ГЧП в Тюменской области**

Одним из первопроходцев внедрения различных форм взаимодействия государства и частного бизнеса была Тюменская область, крупнейший нефтегазодобывающий регион России (вместе с автономными округами). Различные формы партнерских отношений государства и частного бизнеса появились здесь задолго до выхода в свет федеральных законодательных актов в данной сфере и имели свою ярко выраженную региональную и отраслевую специфику. Поначалу они представляли собой разного рода соглашения о партнерстве и сотрудничестве государства (региональных, муниципальных властей) и бизнеса (частных компаний, предприятий), которые в ходе исполнения неоднократно корректировались и дополнялись. Лишь спустя некоторое время, после многократных отклонений и согласований, утверждались нормативно-законодательные акты, регламентирующие отдельные стороны и механизмы государственно-частного партнерства.

В начале 1990-х годов отношения государства с инвесторами (в первую очередь иностранными, поскольку отечественные предприятия и компании испытывали колоссальные трудности переходного периода) зачастую строились на основе заключения

так называемых «комфортных писем»<sup>9</sup>, в которых стороны заверяли о своих намерениях, четко не оговоренных в договорах (соглашениях), включая инвестиционные обязательства одних и налоговые послабления других. Однако после кризиса 1998 г. эти формы перестали устраивать инвесторов, которым нужны были более надежные гарантии возврата вложенных средств.

К 1994 г. привлечение иностранных инвестиций предприятиями ТЭК стало все чаще осуществляться на основе Соглашений о разделе продукции (СРП), оговаривающих гарантии инвесторам от государства на довольно продолжительный период. В рамках СРП государство предоставляет инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, а инвестор обязуется провести указанные работы за свой счет и на свой риск, произведенная при этом продукция делится между сторонами в установленном соглашении порядке<sup>10</sup>. СРП можно сравнить с традиционной концессией, хотя есть и определенные различия. Так, если по концессионному соглашению инвестор может полностью располагать всем объемом произведенной продукции, то по СРП – только ее частью.

Для инвесторов механизм СРП привлекателен по двум причинам: во-первых, он позволяет возместить капитальные вложения до выплаты налогов, во-вторых, сокращается объем финансово-налоговой отчетности.

Первые в России СРП были подписаны в 1994–1995 гг. по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2». В Тюменской области, включая автономные округа, к концу 1990-х были готовы к разработке на условиях СРП 14 месторождений. Из них в наиболее высокой степени готовности – СРП по Самотлорскому месторождению, по которому была разработана и принята федеральная целевая программа «Технологическая реконструкция Самотлора»

---

<sup>9</sup> Англ. – comfort letter – письмо, выдаваемое организацией или лицом, которое выражает поддержку другому лицу. Комфортные письма от правительства часто используют при проектном финансировании, по ним государство берет на себя определенные гарантии о создании на определенный срок специальных условий, способствующих реализации проекта.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «О соглашениях о разделе продукции». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8816/64309570644c9c88ed3e448d8a378a2ce3e82f8e/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8816/64309570644c9c88ed3e448d8a378a2ce3e82f8e/) (дата обращения: 16.09.2019).

(1996 г.)<sup>11</sup>, рассчитанная до 2020 г. На ее реализацию, по самым скромным подсчетам, требовалось более 27 трлн руб. капитальных вложений (в ценах на 01.08.1996 г.), при этом суммарная добыча нефти за период действия программы (1997–2020 гг.) должна была составить 245,2 млн т<sup>12</sup>. Соглашение было подписано в 1999 г., но уже через год из-за неурегулированности коммерческой стороны проекта его действие было приостановлено на неопределенный срок, часть объектов не прошли экспертизу и были исключены из перечня для СРП.

Начавшийся рост цен на энергоресурсы, а значит, и доходов, и кредитоспособности отечественных компаний, не способствовали развитию СРП в новом тысячелетии. Кроме того, отношение к таким соглашениям изменилось в стране на резко негативное. Поэтому в первой половине 2000-х годов формы взаимодействия органов власти Тюменской области и бизнеса приобрели иные очертания.

С 2004 г. и по сегодняшний день на юге Тюменской области успешно реализуется «Уватский проект», который в свое время был включен в перечень объектов для разработки на условиях СРП, но в итоге был организован в виде цепочки инвестиционных соглашений между ресурсодобывающей компанией (сначала ОАО «ТНК-ВР», потом его правопреемником – ПАО «НК «Роснефть») и правительством Тюменской области. На данный момент было подписано и реализовано три пятилетних соглашения, в 2019 г. заключено четвертое – на следующий пятилетний период. В общем виде каждое такое соглашение предусматривает развитие потенциала минерально-сырьевой базы Уватского месторождения на условиях рационального и экологичного природопользования, реализацию проектов в социальной сфере; в нем оговорены соответствующие виды затрат, а также количество новых рабочих мест и обязательства по привлечению к реализации проекта местных предприятий малого и среднего бизнеса. Со своей стороны правительство Тюменской области гарантирует предоставление льгот по налогу на прибыль организаций

---

<sup>11</sup> Программа включена в федеральную целевую программу «Топливо и энергия» на 1996–2000 годы, утверждена Постановлением Правительства РФ № 263 от 6 марта 1996 г.

<sup>12</sup> Постановление Тюменской областной думы «О программе развития ОАО «Тюменская нефтяная компания» от 30.01.1997 г. № 584: URL: <http://docs.cntd.ru/document/439030452> (дата обращения: 16.09.2019).

(отсрочка платежей) и обеспечение транспортной доступности для участников проекта.

В 2004 г., в начале разработки, Уватская группа месторождений включала в себя 10 открытых месторождений на 11 лицензионных участках, объем запасов которых суммарно составлял около 150 млн т<sup>13</sup>. К концу 2018 г. в состав Уватской группы входят уже 19 лицензионных участков, 39 открытых месторождений, общей площадью более 26 тыс. кв. км.<sup>14</sup>

Реализация проекта, безусловно, позитивно отражается на состоянии регионального и местных бюджетов. За период действия соглашения налоговые отчисления от оператора проекта только в бюджеты этих уровней составили более 132 млрд руб.<sup>15</sup> В последние несколько лет, включая 2018 г., в региональный бюджет поступает ежегодно около 8 млрд руб. налоговых платежей<sup>16</sup>. Экс-губернатор области В.В. Якушев отмечал, что «Уватский проект можно смело назвать успешным примером государственно-частного партнерства, позволившим достичь максимальной эффективности совместной с компанией деятельности»<sup>17</sup>. То есть, несмотря на то, что реализация данного проекта началась задолго до формализации ГЧП на законодательно-нормативном уровне, в регионе и публичная, и частная сторона воспринимают его как вполне успешный ГЧП-проект.

С развитием правовой базы механизм ГЧП стал более формализованным, приобрел четкие очертания.

## **Современные формы ГЧП в Тюменской области и их специфика**

В последние пять лет в Тюменской области наблюдается рост реализуемых проектов ГЧП (табл. 1).

---

<sup>13</sup> Уватский проект. История: ПАО «Роснефть»: URL: <https://uvatskijprojekt.rosneft.ru/about/history/> (дата обращения: 17.09.2019).

<sup>14</sup> Компания намерена тесно сотрудничать с региональными властями / Правда УрФО: URL: <http://pravdaurfo.ru/news/164013-novyy-glava-tyumenskoy-dochki-rosnefti-predstavil> (дата обращения: 17.09.2019).

<sup>15</sup> Компания «ТНК-ВР Менеджмент» подписала с правительством Тюменской области протокол об инвестиционном сотрудничестве: URL: <https://tumen.bezformata.com/listnews/s-pravitelstvom-tyumenskoj-oblasti/9790207/> (дата обращения: 20.09.2019).

<sup>16</sup> ПАО «НК «Роснефть» платит в региональный бюджет более 8 млрд руб. налогов: URL: <https://tumen.mk.ru/economics/2018/07/05/pao-nk-rosneft-platit-v-regionalnyy-byudzhets-bole-8-mlrd-nalogo.html> (дата обращения: 20.09.2019).

<sup>17</sup> Якушев В. В. Доклад на совещании «Трудноизвлекаемые запасы Западной Сибири – новые экономические горизонты России» / Вслух.ру: URL: <http://tumen.bezformata.com/listnews/uvatskij-proekt-yavlyaetsya-uspeshnim/23922279/> (дата обращения: 17.09.2019).

**Таблица 1. Количество и объем инвестиционных обязательств по проектам ГЧП в Тюменской области в 2014–2018 гг.\***

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018
Общее количество проектов, ед.	8	11	15	33	55
В том числе					
- муниципальный уровень	7	9	12	26	47
- региональный уровень	1	2	3	7	8
Инвестиционные обязательства по проектам, млн руб., в том числе	356,9	1859,3	1880,8	8204,6	37531,3
- муниципальный уровень	57,0	59,4	71,9	2080,6	28469,0
- региональный уровень	299,9	1799,9	1808,9	6124,0	9062,3
Средний объем инвестиционных обязательств на 1 проект, млн руб., в том числе	44,6	169,0	125,4	248,6	682,4
- муниципальный уровень	8,1	6,6	6,0	80,0	605,7
- региональный уровень	299,9	900,0	603,0	874,9	1132,8

\* Данные табл. 1, 2, 3, 4 приведены по состоянию на 1 января каждого года, нарастающим итогом.

**Источник:** здесь и далее, если не указано иное, составлено авторами на основе данных URL: <http://www.pppi.ru/projects>

Уточним, что данные таблицы отражают количество реализуемых проектов на конкретную дату, а не количество заключенных проектов в течение года, а также совокупный объем инвестиционных обязательств, который предусмотрен на весь срок реализации проектов ГЧП. Наибольший рост показателей отмечен по состоянию на 1 января 2017 г. (по итогам 2016 г.), что, по нашему мнению, связано со вступлением в силу федерального закона о ГЧП (табл. 2).

**Таблица 2. Динамика объема инвестиционных обязательств и числа проектов ГЧП в Тюменской области в 2014–2018 гг. по сферам реализации, млрд руб. (ед.)**

Сфера реализации	2014	2015	2016	2017	2018
Коммунально-энергетическая	5,0 (4)	1505,4 (6)	1505,4 (6)	3493,3 (15)	29608,7 (25)
Социальная	351,9 (4)	353,9 (5)	364,2 (7)	2797,0 (13)	3043,5 (22)
Перерабатывающая пищевая промышленность	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	18,5 (1)
Промышленная инфраструктура	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2938,3 (1)
Сельско- и охотхозяйственная	0 (0)	0 (0)	8 (1)	8 (1)	16 (2)
Информационные системы	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1898,1 (2)	1898,1 (2)
Транспортная	0 (0)	0 (0)	3,2 (1)	8,2 (2)	8,2 (2)
Итого	356,9 (8)	1859,3 (11)	1880,8 (15)	8204,6 (33)	37531,3 (55)

По данным таблицы видно, что с течением времени происходит расширение сфер использования ГЧП, при этом лидирующие позиции и по количеству проектов, и по заявленным суммам инвестиций за весь исследуемый период занимают коммунально-энергетическая и социальная сферы. Примечательно, что еще на 01.01.2014 г. львиная доля инвестиций (98,6%) приходилась на социальную сферу. Ситуация изменилась в связи с заключением в сентябре 2014 г. концессионного соглашения о создании мусороперерабатывающего предприятия, совокупные инвестиционные обязательства по которому составили 1 500 млн руб. Данный проект является единственным ГЧП-проектом в коммунально-энергетической сфере, реализуемым на региональном уровне.

Самый капиталоемкий проект (на 2,938 млрд руб. инвестиций) предполагает создание промышленного производства оборудования для эксплуатации, обслуживания и ремонта объектов магистральных трубопроводов на Тюменском ремонтно-механическом заводе (входит в структуру АО «Транснефть-Сибирь»). Договор подписан 01.06.2017 г., срок реализации – девять лет<sup>18</sup>.

Наиболее распространенной формой реализации проектов ГЧП в Тюменской области является договор аренды с инвестиционными обязательствами (табл. 3).

**Таблица 3. Динамика объема инвестиционных обязательств и числа проектов ГЧП в Тюменской области в 2014–2018 гг. по формам реализации, млн руб. (ед.)**

Форма реализации	2014	2015	2016	2017	2018
Договор аренды с инвестиционными обязательствами	354,9 (6)	357,3 (8)	378,8 (12)	2818,1 (20)	3097,6 (40)
Договор безвозмездного пользования	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)
Концессионное соглашение	0 (0)	1500,0 (1)	1500,0 (1)	3486,4 (9)	29595,3 (10)
Контракт жизненного цикла	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1898,1 (2)	1898,1 (2)
Специальный инвестиционный контракт	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2938,3 (1)
Итого	356,9 (8)	1859,3 (11)	1880,8 (15)	8204,6 (33)	37531,3 (55)

Вторая по распространенности форма – концессионное соглашение. Концессии стали особенно активно развиваться после вступления в силу ФЗ «О государственно-частном партнерстве»

<sup>18</sup>Подробнее см. URL: <http://www.pppi.ru/content/sozдание-i-osvoenie-promyshlennogo-proizvodstva-oborudovaniya-dlya-ekspluatacii>



(2016 г.), причем основная доля инвестиционных обязательств сегодня приходится именно на концессии.

Одним из ключевых аспектов реализации ГЧП-проектов является финансовый. Распределение инвестиционных обязательств по проектам между публичной и частной сторонами представлено в таблице 4.

**Таблица 4. Распределение объема инвестиционных обязательств по проектам ГЧП в Тюменской области в 2014–2018 гг., по этапам реализации и сторонам соглашения, млн руб.**

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018
Инвестиционные обязательства по проектам частной стороны, в том числе	356,9	1 859,3	1 880,8	6 511,4	35 838,1
- инвестиционный этап	349,9	1 849,9	1 869,4	5 948,7	35 258,4
- эксплуатационный этап	7,0	9,4	11,4	562,7	579,7
Инвестиционные обязательства по проектам публичной стороны, в том числе	0	0	0	1 693,2	1 693,2
- инвестиционный этап	0	0	0	514,0	514,0
- эксплуатационный этап	0	0	0	1 179,2	1 179,2
Общий объем инвестиционных обязательств	356,9	1 859,3	1 880,8	8 204,6	37 531,3

Большую долю инвестиционных обязательств несет частная сторона. В основном они связаны с расходами по созданию или реконструкции, модернизации и оснащению объекта соглашения. Возникновение инвестиционных обязательств у публичной стороны связано с двумя муниципальными концессиями в отношении объектов централизованной системы холодного водоснабжения г. Тобольска (от 25.10.2016 г. и 29.11.2016 г.), предполагающими софинансирование работ по их модернизации из федерального и местного бюджета. По первому соглашению обязательства частной стороны предусмотрены в объеме 203,8 млн руб., а публичной – 420 млн руб. По второму соглашению, соответственно, 145 млн и 94 млн руб.<sup>19</sup>

Отметим, что по некоторым проектам обязательства публичной стороны на эксплуатационном этапе могут превышать расходы частного партнера. В частности, в 2017 г. и 2018 г. весьма солидные обязательства такого рода возникли в связи с заключением контракта жизненного цикла по содействию

<sup>19</sup> Подробнее см. URL: <https://rosinfra.ru/project/short-view/peredaca-v-koncessiu-obekt-centralizovannoj-sistemy-holodnogo-vodosnabzenia-goroda-tobolska-obekt-nezaversennogo-stroitelstva-vodozabor-i-vodoocistnye-sooruzenia-v-poselke-sumkino-goroda-tobolska>

ГИБДД УМВД России по Тюменской области в части сбора, хранения и передачи информации о транспортных потоках, передвижении транспортных средств. Данный проект со сроком реализации пять лет в сфере информационных систем был заключен 27.12.2016 г. Инвестиционный этап профинансирован за счет частного партнера, который вложил в создание системы 592,3 млн руб.<sup>20</sup> В настоящее время проект находится на этапе эксплуатации и полностью финансируется публичным партнером.

### **Заключение**

Формирование и развитие механизма ГЧП в Тюменской области происходило довольно специфично, под значительным влиянием отраслевой специфики региона и места нефтегазового комплекса в экономике страны. Взаимодействие региональных властей и бизнеса не всегда осуществлялось в рамках законодательных основ ГЧП из-за их отсутствия или недоработанности, поэтому значительное распространение получили различные формы квази-ГЧП. Вплоть до настоящего времени такие проекты позволяют эффективно решать производственные и социально-экономические задачи развития региона, поскольку целями их являются не только реализация инфраструктурных проектов, но и вопросы создания благоприятного инвестиционного климата, рационального освоения природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности, дополнительного финансирования национальных и региональных социальных программ, многие другие вопросы.

По мере формирования правового поля в сфере ГЧП происходит распространение классических механизмов такого партнерства. В Тюменской области в течение всего исследуемого периода (с 2014 г.) растут значения всех показателей, характеризующих развитие ГЧП, включая общий объем инвестиций, количество реализуемых проектов, сумму инвестиций на 1 проект. Наиболее высокие темпы роста показателей наблюдаются в коммунально-энергетической сфере, что является общероссийской тенденцией (Нефедкин и др., 2019; Савруков и др., 2018; Толстолесова и др., 2019).

---

<sup>20</sup> Подробнее см. URL: <https://rosinfra.ru/project/short-view/okazanie-uslug-po-sodejstviu-v-realizacii-gibdd-umvd-rossii-po-tumenskoj-oblasti-v-casti-sbora-hranenia-i-peredaci-informacii-o-transportnyh-potokah-peredvizhenii-transportnyh-sredstv>

Самый масштабный проект ГЧП в Тюменской области связан с нефтегазовым комплексом. Это создание промышленного производства оборудования для эксплуатации, обслуживания и ремонта объектов магистральных трубопроводов.

Наиболее распространенная форма реализации ГЧП – договор аренды с инвестиционными обязательствами, вторая по популярности – концессия. Основная доля инвестиционных обязательств приходится на частных партнеров.

## Литература/References

*Бабкин И. А.* Концептуальный подход для формирования проектов государственно-частного партнерства в промышленности // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2017. Том 10. № 4. С. 82–90

*Babkin, I.A.* (2017). Conceptual approach for the formation of public-private partnership projects in industry. *Scientific and technical Vedomosti SPbSPU. Economics*. Vol. 10. No. 4. Pp. 82–90. (In Russ.).

*Васильчиков А. В.* Пути реализации потенциала региона через механизм государственно – частного партнерства // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 6. С. 68–73.

*Vasilchikov, A.V.* (2019). Ways to realize the potential of the region through the mechanism of public-private partnership. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. No. 6. Pp. 68–73. (In Russ.).

*Гоосен Е. В.* Региональная дифференциация института государственно-частного партнерства в России // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. 2013. № 1(43). Pp. 121–134.

*Goosen, E.V.* (2013). Regional differentiation of the Institute of public-private partnership in Russia. *Scientific works of DonNTU. Series: economic*. No. 1(43). Pp. 121–134. (In Russ.).

*Которович А. Э., Никитенко С. М., Гоосен Е. В.* Механизм государственно-частного партнерства в комплексном освоении недр: опыт Кемеровской области // Современные проблемы науки и образования: Издательский Дом «Академия Естествознания», 2015. № 1. Ч. 1. С. 18–28.

*Kontorovich, A.E., Nikitenko, S.M., Goosen, E.V.* (2015). Mechanism of public-private partnership in complex development of mineral resources: experience of Kemerovo region. *Modern problems of science and education: publishing House "Academy of natural Sciences"*. No.1. Part 1. Pp. 18–28. (In Russ.).

*Макаров И. Н.* Государственно-частное партнерство в системе взаимодействия бизнеса и государства: институциональный подход // Российское предпринимательство. 2013. Том 14. № 24. С. 18–29.

*Makarov, I.N.* (2013). Public-private partnership in the system of interaction between business and the state: institutional approach. *Russian entrepreneurship*. Vol. 14. No. 24. Pp. 18–29. (In Russ.).

*Мяснянкина О. В.* Взаимодействие власти и бизнеса в формате государственно-частного партнерства // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2019. № 2 (36). С. 362–368.

Myasnyankina, O.V. (2019). Interaction of government and business in the format of public-private partnership. *Innovative economy: prospects for development and improvement*. No. 2 (36). Pp. 362–368. (In Russ.).

Нефедкин В.И., Фадеева О.П., Гинзбург Д.Р. Концессии в теплоснабжении: инвестиции вместо субсидий // ЭКО. 2019. № 3. С. 37–56.

Nefedkin, V.I., Fadeeva, O.P., Ginzburg, D.R. (2019). Concessions in heat supply: investments instead of subsidies. *ECO*. No. 3. Pp. 37–56. (In Russ.).

Савруков А.Н., Савруков Н.Т., Козловская Э.А. Оценка состояния и уровня развития проектов государственно-частного партнерства в субъектах РФ // Вопросы экономики. 2018. № 7. С. 131–141.

Savrukov, A.N., Savrukov, N.T., Kozlovskaya, E.A. (2018). Assessment of the status and level of development of public-private partnerships in constituent entities of the Russian Federation. *Voprosy Ekonomiki*. No. 7. Pp. 131–141. (In Russ.).

Сидорова Е.Н., Трынов А.В. Роль институтов развития в наращивании инвестиционных ресурсов старопромышленных территорий. Институт экономики УрО РАН // Известия Уральского государственного горного университета. 2019. Вып. 1(53). С. 162–170.

Sidorova, E.N., Trynov, A.V. (2019). The Role of development institutions in increasing the investment attractiveness of old industrial regions. Institute of Economics of the Ural branch of RAS. *Proceedings of the Ural state mining University*. Tom. 1(53). Pp. 162–170. (In Russ.).

Толстолесова Л.А., Воробьева М.С., Юманова Н.Н. ГЧП- фактор развития энергетики: международный опыт и практика России // ЭКО. 2019. № 9. С. 79–98.

Tolstolesova, L.A., Vorobyova, M.S., Yumanova, N.N. (2019). PPP – power engineering development factor: international experience and practice of Russia. *ECO*. No. 9. Pp. 79–98. (In Russ.).

Шуленина Н.В., Ваяс Д.А. История, политика и практика государственно-частного партнерства в рамках основных моделей взаимодействия власти и бизнеса // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2012. № 3. С. 71–79.

Shulenina, N.V., Vayas, D.A. (2012). History, policy and practice of public-private partnership in the framework of the main models of interaction between government and business. *Vestnik Rossiyskogo universiteta Druzhiba Narodov*. Series: Political Science. No. 3. Pp. 71–79. (In Russ.).

Статья поступила 05.12.2019.

Статья принята к печати 09.12.2019.

**Для цитирования:** Толстолесова Л.А., Юманова Н.Н., Шмидт Е.А. Государственно-частное партнерство в Тюменской области: взгляд из прошлого в настоящее // ЭКО. 2020. № 1. С. 61-75. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-61-75.

**For citation:** Tolstolesova, L.A., Yumanova, N.N., Schmidt, E.A. (2020). Public-Private Partnership in the Tyumen Region: a Glimpse from the Past at the Present. *ECO*. No. 1. Pp. 61-75. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-61-75.

## Summary

*Tolstolesova, L. A., Doct. Sci. (Econ.), Yumanova, N. N., Cand. Sci. (Econ.), Schmidt, E. A., Tyumen State University, Tyumen*

### **Public-Private Partnership in the Tyumen Region: a Glimpse From the Past at the Present**

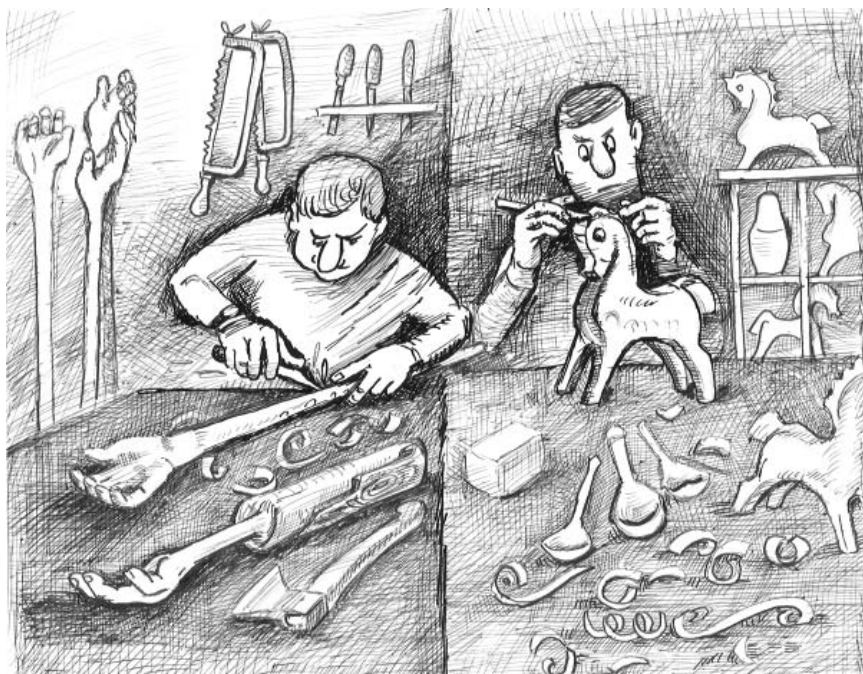
**Abstract.** The paper considers the mechanism of public-private partnership (PPP) and specific features of its formation and development in the Tyumen region. It is shown that for a long time cooperation of regional authorities was and continues to be carried out in the form of quasi-PPP projects, which, although they perform similar functions, cannot be fully attributed to PPP projects. The peculiarity of quasi-PPP projects implemented in the Tyumen region is that they belong to the hydrocarbon extraction industry. In a later period, when PPP legislation was formed, infrastructure projects began to be implemented in the housing sector, and later in the social and other spheres. It is determined that to date, the PPP mechanism in the region has become most widespread in three sectors of the economy: housing and communal services, energy and social sphere.

**Keywords:** *public-private partnership; regional investment projects; forms of implementation of PPP projects; comfort letters; production sharing agreements; quasi-PPP; concession; PPP agreement; PPP projects; Tyumen region*

DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-76-94

# Эксперименты над нищетой (Нобелевская премия по экономике 2019 года)

**Ю.П. ВОРОНОВ**, кандидат экономических наук. E-mail: corpus-cons@ngs.ru  
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
Новосибирск



**Аннотация.** В обзорной статье представлены научные достижения трех лауреатов Нобелевской премии по экономическим наукам 2019 г. Выделены основные заслуги лауреатов, отмеченные Нобелевским комитетом: рандомизированные полевые эксперименты, установление новых связей между микро- и макроэкономикой, оригинальная методика исследований причин бедности. Автор выделяет еще одно достижение лауреатов – освоение способов получения денежных средств на проведение масштабных экспериментов по всему миру. Общая идея лауреатов сегодня признана всеми исследователями и многими практиками: для преодоления бедности гораздо эффективнее не прямая финансовая помощь, а создание условий тому, чтобы сами бедные семьи улучшали свое положение. Из всех таких условий лауреаты считают определяющими решение проблем здравоохранения и образования. Их выводы основаны на результатах многих экспериментальных исследований в странах Африки, Азии и Латинской Америки. Достижения нобелевских лауреатов сопоставляются автором с результатами масштабных исследований новосибирских социологов, которые проводились в 1960-е годы.

**Ключевые слова:** Нобелевская премия по экономике; борьба с бедностью; нищета; иностранная помощь; рандомизированные эксперименты; вакцинация; Африка; Азия; Латинская Америка

Результаты, достойные Нобелевской премии по экономическим наукам, в 2019 г. отмечены в работах трех профессоров из Кембриджа (штат Массачусетс, США): Майкла Кремера и супружеской пары Эстер Дюфло и Абхиджита Банерджи, чей экспериментальный подход касается решения проблемы избавления от глобальной бедности.

В настоящее время более 700 млн человек в мире находятся на грани выживания. Около 5 млн детей ежегодно умирают потому, что у родителей нет денег на их лечение. Половина детей мира взрослеет, не умея читать и писать. Поэтому внимание, которое Нобелевский комитет проявил к достижениям лауреатов, во многом объясняется высокой значимостью исследованной ими проблемы.

В декларации Нобелевского комитета эти достижения разделены на три ключевые компоненты.

### **Первая заслуга – экспериментальное выявление эффективных путей борьбы с бедностью**

Имеется в виду серия полевых экспериментов в Кении и ряде других стран, проведенных коллективом под руководством М. Кремера в середине 1990-х годов. Эксперименты показали, как возможно разложить процесс накопления человеческого капитала на элементы. Каждый из таких элементов определяется в специально разработанном планируемом эксперименте [Kremer, Michael, 2003]. Эта работа позволила построить производственную функцию для системы образования. А. Банерджи

и Э. Дюфло в рамках исследований под руководством М. Кремера показали явную неэффективность практикуемой политики преодоления бедности в развивающихся странах через иностранную финансовую помощь при поддержке международных фондов.

По их мнению, первым шагом к пониманию того, почему бедность поражает некоторые страны, должно стать исследование причин неэффективности помощи бедным. Второй шаг – их корректировка в направлении одновременного повышения доходов и улучшения качества образования и здравоохранения для бедных слоев населения. При этом на строгой научной основе определяются направления совершенствования этих двух сфер.

Лауреаты показали на больших массивах полевых данных, насколько тесно связаны две упомянутые сферы. Скопление детей в одном месте (в данном случае – в школе) приводит к увеличению риска их перекрестного заражения болезнями, в том числе смертельно опасными, а отсутствие вакцинации и своевременного лечения снижает посещаемость учебных занятий. В целом же, для того, чтобы преодолеть нищету, нужно не столько помогать бедным семьям материально, сколько избавлять их от желания сохранять привычный образ жизни, оставаться бедными. В ходе экспериментов лауреатам удалось найти и эффективные методы воздействия на самосознание бедняков. Так, в релизе Нобелевского комитета отмечено, что в процессе одного из их исследований более 5 млн индийских детей воспользовались программами коррекционного (дополнительного) обучения в школах.

Методику экспериментальных исследований лауреаты распространили от образования и здравоохранения на другие области: кредитную сферу и сельское хозяйство. На мой взгляд, в России было бы полезно провести подобное исследование (независимо от кредитных организаций) по восприятию потребительских кредитов. Как население России воспринимает полученные кредиты, до сих пор остается загадкой.

### **Вторая заслуга – еще один мост между микро- и макроэкономикой**

Со времен разделения экономической науки на макро- и микроэкономику постоянно предпринимаются попытки интеграции этих двух частей. Микроэкономические подходы к решению макроэкономических задач по-новому ставят проблемы экономического



развития. В 2007 г. Э. Дюфло и А. Банерджи опубликовали статью, в которой была выявлена одна из ключевых причин отставания развивающихся стран по показателю дохода на душу населения [Banerjee, Duflo, 2007]. То, что в странах с низким уровнем развития существует большой разрыв в доходах, известно всем. Лауреаты же показали, что и отдача от одних и тех же факторов производства в странах с низкими доходами сильно дифференцирована. Более того – налицо огромная разница в использовании результатов сделанных инвестиций.

Именно этим объясняется значительная часть разрыва между странами с высокими и низкими доходами населения. Когда ресурсы распределяются оптимально, разница между эффективностью их использования не может быть большой. Когда же такая разница внутри страны велика, это означает, что часть ресурсов используется неэффективно [Banerjee, Duflo, 2009].

Публикации по экономике развития уже давно изобилуют описаниями дефектов рынка и государственного управления: неадекватные решения правительств, ограничения по кредитам, провалы в страховании, игнорирование внешних эффектов (экстерналий), отсутствие учета поведенческих аспектов. А. Банерджи и Э. Дюфло в своей книге «Экономическая наука бедности: радикальное переосмысление пути борьбы с глобальной нищетой» [Banerjee, Duflo, 2011] впервые не только предложили использовать для преодоления этих проблем подход со стороны микроэкономики, но и показали, как это сделать. Экспериментальное тестирование различных методов борьбы с бедностью продемонстрировало, что программы микрофинансирования не содействуют экономическому развитию страны даже тогда, когда они проводятся в больших масштабах.

При использовании данных подходов не просто выявляются пути увеличения человеческого капитала в странах с низкими доходами населения, но появляется возможность сформировать «дорожную карту» их пошаговой реализации, а также экспериментально проверить эффективность предпринятых мер.

### **Третья заслуга – новые методы экспериментальной экономики**

Экспериментальная экономика – раздел экономической науки, который почти неизвестен у нас. Это весьма удивительно,

учитывая, что российское правительство неумолимо экспериментирует то с налогообложением, то с зонами опережающего развития, то с пенсионным обеспечением. Все эти так называемые «эксперименты» зарождаются в кабинетах чиновников и проводятся без участия науки и без предварительных обсуждений, не говоря уже о предваряющих их исследованиях. В НИУ «Высшая школа экономики» существует лаборатория экспериментальной экономики; в нескольких университетах отдельные ученые ведут лабораторные исследования, однако, насколько нам известно, на систематической основе полевыми экономическими экспериментами в России не занимается никто. О некоторых единичных исключениях в советской науке будет сказано далее.

В российской практике экономики и управления само значение термина «эксперимент» было дискредитировано. Эксперимент – это всегда локальное испытание, проводимое в строго контролируемых условиях. При этом принципиально наличие двух аналогичных субъектов: того, на котором проводится «обкатка» воздействия или экспериментального метода, и аналогичного ему «контрольного», к которому данное воздействие или метод не применяются. Лишь при сопоставлении результатов наблюдений за двумя категориями субъектов можно делать какие-то выводы о степени эффективности любой предлагаемой новации.

То, что у нас называлось «экспериментом», в действительности было переключением экономической политики на некоторые новые программы и проекты. Происходила такая смена во всеобъемлющем масштабе, никакого контрольного субъекта наблюдения не предусматривалось. Подводить «итоги» такого «эксперимента» и делать какие-либо выводы методологически некорректно.

Создателем экспериментальной экономики как науки считается Вернон Смит, а первые научно обоснованные лабораторные эксперименты проводил его учитель – Э. Чемберлин, более всего известный своим трудом о монополистической конкуренции [Чемберлин, 1996].

Сегодня эксперименты В. Смита в сфере образования тарифов электроснабжения считаются классическими. Так, с их помощью он определил, при каком соотношении тарифов домохозяйки будут согласны на то, чтобы включать стиральную машину ранее 6 часов утра [Воронов, 2009].

Спустя 17 лет прошел второй заход Нобелевского комитета в экспериментальную экономику. В пресс-релизе Нобелевского комитета<sup>1</sup> отмечено, что авторы создали новый класс экспериментов, которыми в дальнейшем будут пользоваться все исследователи<sup>1</sup>.

Тезис справедлив лишь отчасти. Класс экспериментов, основанный на рандомизированных исследованиях, существовал задолго до этого. Например, в рамках так называемой «доказательной медицины» с его помощью уже несколько десятилетий проверяется (доказывается) действие новых медицинских препаратов [Ставроу и др., 2014].

Несколько методик стали основными. Приведу лишь две из них, что реализуются не в клинических, а в полевых условиях, что сделало возможным их применение в экономических экспериментах.

Первая. Случайным образом (с применением генератора случайных чисел) отбираются поселения для экспериментального вакцинирования. При этом в обязательном порядке проверяется, отличается ли выборка от остальных поселений, которые в эксперимент не попали. Если две совокупности поселений отличаются, генератор случайных чисел запускается вновь, и так до тех пор, пока не будет обеспечена заложенная в исходных требованиях однородность экспериментальной и контрольной групп поселений. Затем в экспериментальной выборке проводится вакцинация, охватывающая всех или почти всех испытуемых (как правило, детей). Далее в двух группах поселений (экспериментальной и контрольной) опять же случайным образом отбираются по две группы детей – таким образом, чтобы обе выборки нижнего уровня были близки, по крайней мере, по полу и возрасту.

Сама идея обеспечить равную вероятность попадания в экспериментальную и контрольную группы каждого человека отражает стремление максимально уменьшить различия в демографических и психологических характеристиках этих групп.

Вторая методика называется стратегией попарного отбора. На начальном этапе (верхний уровень выборки) каждому поселению подбирается пара, похожая на него по большинству параметров. Одно из поселений этой пары включается в эксперимент,

---

<sup>1</sup> URL: [https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2019/press-release/?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=twitter\\_tweet](https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2019/press-release/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twitter_tweet)

второе будет контрольным. Затем из жителей каждого поселения точно так же – попарно – формируются две выборки нижнего уровня – экспериментальная и соответствующая ей контрольная.

Эту вторую методику автор в свое время (еще до знакомства с трудами нынешних нобелевских лауреатов) применил для довольно экзотических экспериментов по ранее собранной информации. В 1920-е годы школьный учитель А. М. Топоров в одном из алтайских сел читал вслух местным крестьянам литературные произведения и просил их рассказать свои впечатления об услышанном. В 1930 г. вышла его книга, в которой не только переданы мнения крестьян, но есть и некоторые сведения о них. Автор на основе этих данных выстроил шесть пар крестьян, максимально близких друг к другу по возрасту, полу и жизненному опыту, но в каждой паре один был грамотным, а другой – нет, и провел сравнительный анализ высказываний и тех, и других относительно одних и тех же произведений. Выяснилось, что грамотных всегда отличала большая категоричность суждений. Это наводит на мысль о том, что одной из функций ликвидации неграмотности в СССР могло быть культивирование такой категоричности... Как знать, возможно, уход от нищеты через более эффективное образование, тоже сопровождается чем-то подобным?

Основные схемы рандомизированных экспериментов еще в 1972 г. изложил создатель доказательной медицины, британский эпидемиолог Арчибалд Кокран [Cochrane, 1972]<sup>2</sup>. Но Банерджи, Дюфло и Кремер, несомненно, их значительно усовершенствовали. Не столько сами подходы к составлению выборки, сколько методы метаанализа, то есть анализа различий между экспериментальной и контрольной группами<sup>3</sup>.

Иногда в развитие методик лауреаты премии 2019 г. формировали не две, а три случайные выборки поселений (с обязательной проверкой по сбалансированности параметров: размеров, географическому положению, доле детей в общей численности населения и т.д.). Одна из этих выборок была контрольной, в двух других проводились эксперименты. Затем внутри каждой случайным образом отбирались кандидатуры для включения в аналитическую выборку.

---

<sup>2</sup> Не следует путать его с В. Кохреном, автором одного из важных статистических критериев (Cochran, W. G. Some methods for strengthening the common  $\chi^2$  tests, *Biometrics*, 1954, No.10. Pp. 417–451). Хотя сам критерий в доказательной медицине также применяется.

<sup>3</sup> Экономистам полезно прочитать замечательную книгу: *Талантов П. Доказательная медицина от магии до поисков бессмертия*, М.: Аст, 2019.

Эти подходы и идеи лауреатов использовались экспертами ООН при разработке методических рекомендаций для проведения выборочных обследований домохозяйств [Составление..., 2010].

Отметим, что еще в 1960-е годы схожие подходы к составлению выборок и к интерпретации результатов применялись в Новосибирске в рамках массовых опросов населения (о них чуть подробнее в конце). При рассмотрении с любых сторон методы выборки тогда были не хуже, чем у нынешних лауреатов [Горяченко, 1975], более того, благодаря сотрудничеству с Институтом математики СО АН СССР, уже тогда в построении выборок применялись методы распознавания образов, о которых в работах лауреатов не упоминается [Воронов, Горяченко, 1968; Воронов, 1970]. Эти исследования продолжались до конца 1980-х годов, но поскольку партийный и государственный аппараты не проявляли практического интереса к их результатам, проблема репрезентативности с течением времени была отодвинута на задний план. А потом, в связи с сокращением финансирования, и само направление было свернуто. Да и страну стали волновать совсем другие проблемы...

#### **Четвертая заслуга, не отмеченная Нобелевским комитетом**

Когда задумываются масштабные эксперименты, во многих странах мира неизбежно встает вопрос: откуда взять на них деньги.

Для продвижения в жизнь своих идей в 2003 г. А. Банерджи, Э. Дюфло и С. Муллайнатан (Sendhil Mullainathan)<sup>4</sup> создали Лабораторию борьбы с бедностью (Poverty Action Lab), цель которой была официально провозглашена как поддержка экспериментов по изучению бедности в диапазоне от сельского хозяйства и здравоохранения до государственного управления и образования. В 2005 г. к ним присоединился Мухаммед Джамиль (Muhammad Jameel), выпускник Массачусетского технологического института (MIT) и наследник саудовского шейха<sup>5</sup>. Он посчитал уместным вложиться в лабораторию, которая получила имя его отца и стала

---

<sup>4</sup> Профессор MIT, как и А. Банерджи, приехал в США из Индии.

<sup>5</sup> Sheikh Abdul Latif Jameel, 1909–1993.

называться Abdul Latif Jameel PAL, или J-PAL. Ее центральный офис до сих пор находится на экономическом факультете MIT, плюс открыты еще шесть региональных офисов по всему миру при местных университетах. В J-PAL работают более сотни профессоров этих университетов, с 2003 г. лаборатория провела более 565 масштабных экспериментов в 56 странах.

Помимо J-PAL исследованиями глобальной бедности занимаются многие организации в разных странах мира. Одна из них – некоммерческая организация «Инновации по борьбе с бедностью» (Innovations for Poverty Action, IPA) основана почти одновременно с J-PAL Дином Карланом (Dean S. Karlan)<sup>6</sup>, она также проводит сотни крупномасштабных экспериментов по борьбе с бедностью по всему миру.

Э. Дюфло и М. Кремер совместно с Э. Мигелем (Edward Miguel)<sup>7</sup> являются основателями Центра эффективных глобальных действий (Center for Effective Global Action, CEGA), а также фонда «Избавим мир от червей» (Deworm the World), через который финансировались многие исследования лауреатов, относящиеся к здравоохранению развивающихся стран. В настоящее время этот фонд входит в некоммерческую организацию «Обоснованное действие» (Evidence Action), деятельность которой сосредоточена вокруг практических мер по дегельминтизации населения и повышению качества образования в бедных странах Африки, Азии и Латинской Америки. Ее программами охвачено более 20 млн детей [Miguel, Kremer, 2004].

## **С учебой плохо, если плохо со здоровьем**

Наиболее эффективным направлением борьбы с бедностью нобелевские лауреаты 2019 г. считают улучшения в образовании и здравоохранении (включая гигиену). Как они выявили в ходе своих исследований, источником многих болезней в беднейших странах мира является почти поголовная гельминтизация населения, или попросту – зараженность глистами (что объясняет, в частности, их решение об основании специального фонда «Избавим мир от червей»). Примерно четверть населения Земли

---

<sup>6</sup> Профессор Северо-Западного университета, специалист по экономике развития, консультантами по его докторской диссертации были А. Банерджи и Э. Дюфло.

<sup>7</sup> Профессор Калифорнийского университета (Беркли). Входил в бригаду М. Кремера, работавшую в Кении.

носит в себе кишечных паразитов – анкилостом<sup>8</sup>, аскарид<sup>9</sup>, власоглава<sup>10</sup> и гельминтов, вызывающих шистосоматоз<sup>11</sup>. Лауреаты показали, что наряду с медиками этой проблемой в обязательном порядке должны заниматься экономисты. Борьба с паразитами требует огромных финансовых и человеческих ресурсов, и необходимо отслеживать эффективность их использования. Лауреаты, как экономисты, доказали, что бедные семьи не склонны к любым видам расходов на профилактику заболеваний. Деньги на медпрепараты и врачей находятся только тогда, когда ребенок серьезно заболел, а на то, чтобы заранее позаботиться о своем здоровье – практически никогда. Эта психологическая черта, распространенная среди бедных слоев населения, касается не только здоровья, но и своевременной уплаты налогов, и многого другого. Вместе с тем, именно пренебрежение собственным здоровьем служит, по мнению лауреатов, наиболее показательным свидетельством стремления ничего в своей жизни не менять.

Лауреаты выявили, что само по себе создание в странах Африки сети медицинских центров не способно решить проблему улучшения здоровья населения. Необходимость куда-то везти ребенка на прививку не вписывается в систему представлений местного населения об обязательных действиях. Поэтому они добились создания системы мобильных клиник, которые приезжают прямо в поселения. Этого также оказалось недостаточно. Местные жители не проявили желания вакцинировать детей, ни когда уколы сделали почти бесплатными (10% от себестоимости инъекции), ни вообще бесплатными. Только когда после каждого укола родителям стали выдавать небольшой мешок чечевицы, удалось

---

<sup>8</sup> Анкилостомы – круглые черви, паразитирующие в кишечнике позвоночных, разрушая его стенки, препятствуют свертыванию крови. Вызывают образование крупных язв в кишечнике, прогрессирующую анемию, что ведет к тяжёлым нарушениям пищеварения, общей слабости, сильным болям. Численность заражённых по миру оценивается в 580–740 млн чел.

<sup>9</sup> Аскариды – семейство крупных паразитических круглых червей, поражающих органы желудочно-кишечного тракта. Могут вызывать непроходимость и повреждение стенок кишечника, перитонит, бронхит, очаговые пневмонии, заболевания печени и поджелудочной железы.

<sup>10</sup> Власоглав паразитирует в толстой кишке человека, питается кровью, вывод его из организма крайне затруднен. Вызывает повреждение слизистой оболочки толстой кишки и интоксикацию организма продуктами жизнедеятельности.

<sup>11</sup> Шистосоматоз – тропическое заболевание, вызываемое паразитами рода *Schistosoma*: сначала дерматит, потом лихорадка, интоксикация, сыпь, поражения кишечника и мочеполовых органов.

победить нежелание родителей. Вследствие большого потока пациентов и благодаря экономии на условно-постоянных расходах, затраты на один укол снизились вдвое по сравнению с вариантом снижения стоимости вакцинирования в 10 раз.

К проблемам борьбы с эпидемиями обращаются многие ведущие экономисты мира. Так, недавно появилась информация о масштабном исследовании экономических аспектов борьбы с малярией, которой ежегодно заболевают более 200 млн чел. Ведущую роль в этой работе сыграл нобелевский лауреат 2007 г. Эрик Маскин [Maskin et al., 2019]. К сожалению, в нашей стране подобная тематика не привлекает внимания экономистов.

### **Предшественники лауреатов**

Выбор Нобелевского комитета 2019 г. демонстрирует его последовательность и принципиальность: работы нынешних лауреатов развивают достижения прежних.

В числе предшественников лауреатов премии 2019 г. в первую очередь назову основателя экспериментальной экономики Вернона Смита (Нобелевская премия 2002 г.), который теоретически и практически показал, что экономическая наука может быть экспериментальной. Наряду с лабораторными экспериментами, которыми занимались и занимаются многие, часто используя в качестве «подопытных» собственных студентов, В. Смит известен практическими экспериментами в электроэнергетике Австралии и юго-западных штатов США.

В 2015 г. одним из кандидатов на Нобелевскую премию был профессор Чикагского университета Джон Огаст Лист<sup>12</sup>, известный своими полевыми экспериментами в сфере образования и экономики окружающей среды [List, Price, 2013]. По тематике и по используемым методам он максимально близок к лауреатам премии 2019 г., даже непонятно, по какой причине его обошли и на этот раз.

Еще один несомненный предшественник нынешних лауреатов – Амартья Сен, получивший премию в 1998 г. за исследования проблем бедности и разработку методов борьбы с ней. Именно он выдвинул и доказал основополагающий тезис, что

---

<sup>12</sup> В 2015 году премию получил Ангус Дитон «за анализ потребления, бедности и благосостояния».



зачастую бедность – это не дефицит семейного бюджета, а сознательный выбор образа жизни, нежелание его менять.

К предшественникам нынешних можно отнести многих нобелевских лауреатов, которые занимались или занимаются преодолением разрыва между микро- и макроэкономикой. Однако в материалах комитета отмечен лишь лауреат 2015 г. Ангус Дитон, известный специалистам своими методами измерения индекса счастья, а также работами в области благосостояния бедных семей. В релизе Нобелевского комитета отмечено, что «его исследования обнаружили важные подводные камни при сравнении масштабов бедности; он также показал, как разумное использование данных о домашнем потреблении может пролить свет на такие вопросы, как взаимосвязь между доходом и потреблением калорий, а также степени дискриминации по признаку пола в семье»<sup>13</sup>.

Справедливо, что без исследований А. Дитона начала 1990-х годов методика проведения экспериментов в отношении бедности, которую разработали и активно применяют лауреаты премии 2019 г., вряд ли могла появиться. А. Дитон на обширной статистике показал, что преодоление бедности в наибольшей степени связано с теми факторами, которые необходимы для самостоятельного повышения неимущими собственных доходов [Deaton, 2014], указал на конкретные стимулы, при активизации которых может начаться процесс улучшения ими собственной жизни. Его исследования послужили основой практической работы лауреатов 2019 г.

Интересно, что А. Дитон выражал сомнения в эффективности микрофинансирования как одного из основных средств борьбы с бедностью. Микрофинансирование предлагал и активно продвигал в Индии Амартья Сен. Согласно концепции А. Сена, микрофинансирование бедных семей способно снижать уровень бедности. Лауреаты Нобелевской премии 2019 г. показали, что без параллельного комплексного воздействия на образование и медицину невозможно добиться желаемых результатов. В России на первый план в борьбе с бедностью только в 2018 г. вышел «социальный контракт», который фактически представляет собой целевое микрофинансирование в рамках концепции А. Сена, лауреата премии 1998 г. Получается, что достижения мировой

---

<sup>13</sup> URL: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2015/press-release/>

экономической науки доходят до российского государственного аппарата с опозданием на 20 лет.

Ответы на многие вопросы экономического развития не могут быть получены теоретическими построениями. Например, теория без экспериментальной проверки не может точно предсказать, каковы должны быть размер зарплаты учителя и оптимальное количество учеников в классе для эффективного обучения, или спрогнозировать, при какой скидке на лекарства бедные будут их покупать. Все это может сделать только эксперимент. Лауреаты премии 2019 г. своими экспериментами блестяще подтвердили теоретические выводы А. Дитона.

### **Удачный прогноз**

Ежегодное присуждение Нобелевской премии в тех или иных дисциплинах и номинациях давно уже стало предметом множества прогнозов. Лично я прогнозами не занимаюсь, но доводы коллег изучаю с интересом. До сих пор прогнозы Константина Исаковича Сонины, профессора НИУ-ВШЭ и Чикагского университета, мне не очень нравились, хотя его предположение относительно Элвина Рота, получившего премию в 2012 г. за исследования в сфере экспериментальной экономики, оказалось верным<sup>14</sup>. В этот раз, за три дня до объявления решения Нобелевского комитета, он включил в число 20 возможных лауреатов Эстер Дюфло и Абхиджит Банерджи (Майкла Кремера, руководителя экспедиций, в которых они участвовали, К. И. Сонин «не увидел»). Но угадать – это одно, а обосновать свой выбор – совсем другое. И вот здесь профессор оказался на высоте. В свой прогноз он не включил ученых-теоретиков, что объясняет двумя причинами. Во-первых, с 2007 г. премию получили 11 экономистов-теоретиков, и список возможных лауреатов из их числа сократился, по мнению К. Сонины, до семи кандидатур. Во-вторых, теоретики в основном своими моделями объясняли экономический подъем 1980–2000-х годов, а нынешнее развитие мировой экономики мало у кого вызывает оптимизм. Более того, ни один из теоретиков не предвидел, что после 20-летнего роста мировой экономики придет столь же долгий период, в котором проблем больше, чем достижений.

---

<sup>14</sup> О работах лауреатов Нобелевской премии по экономике 2012 года, Л. Шепли и Э. Роте подробно написано в моей книге [Воронов, 2019. С. 228–238].

Многие из моих друзей после оглашения имен новых нобелевских лауреатов говорили с сожалением, что, дескать, измелчала премия, дают ее малоизвестным экономистам за решение частных вопросов, нередко только косвенно относящихся к экономике. Подобные высказывания мне приходилось слышать и раньше – начиная с присуждения Нобелевской премии Полу Кругману в 2008 г., а особенно частыми они стали два года назад, когда премию получил Ричард Талер.

Оба они заметно отличаются от сложившегося образа выдающегося экономиста. Пол Кругман многие годы ведет колонку в газете «Нью-Йорк таймс» и воспринимался скорее как публицист, чем как глубокий ученый и создатель новой экономической географии. Ричард Талер «додумался» до того, что если сигареты в магазинах прятать в закрытые стеллажи, можно сэкономить на затратах на здравоохранение. Критиков избрания его лауреатом нисколько не смущал тот факт, что этим рекомендациям сегодня следуют в большинстве стран мира, включая Россию. Разве это можно сравнивать с индексом Хирша! И вот сейчас эти же мои знакомые, не привыкшие обсуждать эффективность использования собираемых налогов, говорят: подумаешь, кто-то дал деньги на обучение детей Африки, пусть забудут о них...

### **Рыба или удочка? Российский вариант**

В нашей стране центральным элементом борьбы с бедностью длительное время считалась «адресная помощь», то есть раздача рыб, а не удочек. При общей неэффективности государственного аппарата преобладающая часть выделенных средств расходовалась (и расходуется) на содержание тех, кто занимается организацией этой помощи. И вот ситуация изменилась. В России планируется повсеместно внедрять новую форму поддержки малоимущих семей на основе «социального контракта» – договора между представителем семьи и органами социальной защиты, согласно которому стороны обязуются выполнить ряд требований и обязательств с целью «стимулирования активных действий заявителей для преодоления тяжелой жизненной ситуации». По замыслу, это скачок от раздачи рыб к раздаче удочек.

Однако фактически стимулирование сводится к ограничениям на расходование средств, полученных по контракту. Так, для жителей села это «приобретение крупного рогатого скота, других

сельскохозяйственных животных, пчел или птиц и кормов для них; материала для посадки и удобрения для почвы; сельскохозяйственной техники и инвентаря для обработки приусадебных участков»<sup>15</sup>. Если же семья захочет, к примеру, заплатить, чтобы ей выкопали новый колодец, это будет считаться нецелевым использованием средств по социальному контракту.

Для эксперимента с введением социального контракта, в подготовке которого не принимали участие ни наука, ни общественность, отобраны шесть регионов (республики Татарстан и Кабардино-Балкария, Приморский край и Нижегородская, Ивановская, Новгородская области). Сибири опять не повезло. Впрочем, даже если не учитывать игнорирование интересов населения восточных регионов РФ, вряд ли можно считать репрезентативной выборку, состоящую из двух республик и четырех областей. Но что-то (наверное, опыт реализации предыдущих чиновничьих инициатив) подсказывает мне, что начинание уже скоро будет признано удачным и достойным распространения по всей территории страны. В министерствах вряд ли готовы 20 лет ждать результатов от ученого люда.

\*\*\*

Рассказывая о предшественниках идей и подходов нынешних нобелевских лауреатов, на мой взгляд, нельзя обойти достижения новосибирских ученых, полученные существенно ранее работ лауреатов премии 2019 г.

Во второй половине 1960-х годов четырьмя коллективами сотрудников Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения АН СССР проводились исследования массовых (и важных для экономики) индивидуальных решений, принимаемые людьми. Исследования, как и почему люди решают переехать из села в город, проводились под руководством академика Т.И. Заславской, о выборе школьниками своего будущего – группой В.Н. Шубкина, о смене места работы в промышленности – группой Е.Г. Антосенкова, о предпочтениях читателей центральных газет – группой В.Э. Шляпентоха [Воронов, 2008].

---

<sup>15</sup> Социальный контракт для многодетных и малоимущих семей [Эл. ресурс]. URL: <http://semeinoe-pravo.net/sotsialnyj-kontrakt-dlya-maloimushhih-semej> (дата обращения: 26.11.2019).

В те годы (к слову о нынешней Нобелевской премии по экономике и признании заслуг экспериментальной экономики) и в экономических исследованиях, и в решениях, принимаемых правительством и партией, сознательно избегали экспериментальных подходов. В частности, когда пытались решить проблему сокращения миграции из села в город через программу ликвидации «неперспективных» деревень, инициированную Н.С. Хрущевым, научно обоснованные сомнения в эффективности этой программы были чреваты весьма неприятными последствиями, а критика действий власти в принципе была просто непредставима. Новосибирские социологи были вынуждены изучать процесс миграции сельского населения в города как результат свободного массового волеизъявления, а не как один из итогов государственного эксперимента. Это, однако, не помогло, и уже очень скоро Т.И. Заславскую несколько ретивых журналистов объявили виноватой в программе ликвидации «неперспективных» деревень. Эти обвинения приходится опровергать и отвергать до сих пор [Никулин, 2014; Алексеев и др., 2019].

Кстати, тогда мы с Е.Е. Горяченко, одной из учениц Татьяны Ивановны, считали не совсем правильным ее решение «не замечать» в исследованиях новосибирских социологов программу расселения неперспективных деревень. Спустя много лет приходится признать, что эта осторожность Т.И. Заславской, очень опытного руководителя исследований, по сути, позволила сохранить сибирскую социологическую школу, предотвратив ее разгон в ходе кампании 1968 г. Чтобы были понятны эти опасения, могу упомянуть, что в процессе социологической экспедиции 1967 г. в села Новосибирской области меня лично дважды задерживали по подозрению в шпионаже. Действительно, кому еще, как не американскому шпиону, придет в голову расспрашивать людей об их намерениях. Привычным для всех было, что с людьми делают что угодно, их не спрашивая.

Впрочем, решение Т.И. Заславской игнорировать программу сселения привело к двум нежелательным последствиям. Во-первых, социологи сознательно исключили для себя возможность участия в возможном научно-обоснованном социальном эксперименте. При сотрудничестве ученых и государства переселение жителей из мелких деревень в более крупные могло бы дать вполне положительный эффект. Об этом свидетельствует, в частности,

современный белорусский опыт создания агрогородов. Во-вторых, это тот факт, что подходы новосибирских социологов к массовым исследованиям на стыке микро- и макроэкономики так и не получили должного развития. Путь к возможной Нобелевской премии оказался закрытым.

## Литература

*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. 34.

*Воронов Ю. П., Горяченко Е. Е.* Оптимальное районирование в практике выборочных обследований // Социально-экономические проблемы трудовых ресурсов. Новосибирск, 1968. С. 178–186.

*Воронов Ю. П.* Распознавание образов и выборка в социологических исследованиях // Социология и математика. Новосибирск: Наука, 1970. С. 69–76.

*Воронов Ю. П.* Массовые решения в экономике: исследования, опередившие время // ЭКО. 2008. № 7. С. 79–96.

*Воронов Ю. П.* Прикладная экспериментальная экономика. Новосибирск: Изд. ИЭиОПП СО РАН, 2009. С. 73–77.

*Воронов Ю. П.* Нобелевские лауреаты по экономике (1997–2018). Новосибирск: Автограф, 2019.

*Горяченко Е. Е.* Планирование выборки для комплексного социально-экономического изучения деревни // Социологические исследования. 1975. № 3.

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

Составление планов выборки для обследований домашних хозяйств: практические рекомендации, Методологические исследования, Серия F № 98. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 2010.

*Ставроу А., Катумас Д., Димитракакис Г. Арчибальд Кокран (1909–1988): Отец доказательной медицины // Сибирский медицинский журнал. 2014. Т. 29. № 1. С. 83–88.*

*Чемберлин Э.* Теория монополистической конкуренции. М.: Экономика, 1996.

*Banerjee A., Duflo E.* The Economic Lives of the Poor // Journal of Economic Perspectives. 2007. Vol. 21. № 1. Pp. 141–167.

*Banerjee A., Duflo E.* Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty, New York: Public Affairs, 2011.

*Banerjee A., Duflo E.* The Experimental Approach to Development Economics // Annual Review of Economics. 2009. Vol. 1. Pp. 151–178.

*Cochrane A. L.* Effectiveness and Efficiency: Random Reflections on Health Services, London, Nuffield Provincial Hospitals Trust, 1972. 92 p.

*Deaton A.* The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality, Princeton University Press, 2014.

*Kremer Michael M.*, “Randomized Evaluations of Educational Programs in Developing Countries: Some Lessons.” // American Economic Review 93(2). 2003. Pp. 102–106.

List J.A., Price M. Handbook on Experimental Economics and the Environment, Chicago, Edward Elgar, 2013.

Maskin E., Monga C., Thuilliez J., Berthélemy J.-C. The economics of malaria control in an age of declining aid, Nature Communications. 2019. Vol. 10. Article number 2269. Miguel E., Kremer M. Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities, Econometrica, 2004. Vol. 72(1). Pp. 159–217. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2004.00481.x>

Miguel, E., Kremer, M. Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities. *Econometrica*, 2004. No. 72(1). Pp. 159–217. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2004.00481.x>

Smith V.L. Papers on Experimental Economics Cambridge University Press, 1991.

Статья поступила 15.11.2019.

Статья принята к печати 28.11.2019.

**Для цитирования:** Воронов Ю. П. Эксперименты над нищетой (Нобелевская премия по экономике 2019 года) // ЭКО. 2020. № 1. С. 76–94. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-76-94.

## Summary

*Voronov, Yu.P., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk*

### Experiments on Poverty (2019 Nobel Prize in Economics)

**Abstract.** The paper presents three Nobel prize winners in economic sciences for 2019 and their scientific achievements. Main achievements of the laureates lie within the areas of randomized field experiments, establishing new links between microeconomics and macroeconomics, and the original method of research into causes of poverty. The author highlights yet another achievement of laureates – invention ways of fundraising for large-scale experiments around the world. The general idea of the laureates has been recognized by all researchers and politics: in order to overcome poverty, instead of seeking to provide financial, often foreign, assistance to poor families, one should create conditions for the poor families themselves to improve their situation. Of all such conditions, the laureates consider decisive role of health and education programs. These conclusions are based on experiments they conducted in many countries in Africa, Asia and Latin America. The author compares the achievements of the laureates with large-scale studies of Novosibirsk sociologists conducted in the 1960s.

**Keywords:** Nobel Prize in Economic sciences; fight against poverty; misery; foreign aid; randomized trials; vaccination; Africa; Asia; Latin America

## References

Alexeev, A.I., Safronov, S.G., Savoskul, 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. P. 34. (In Russ.).

Banerjee, A., Duflo, E. (2007). The Economic Lives of the Poor. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 21. No. 1. Pp. 141–167. (In Russ.).

Banerjee, A., Duflo, E. (2009). The Experimental Approach to Development Economics. *Annual Review of Economics*, Vol. 1. Pp. 151–178.

Banerjee, A., Duflo, E. (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York, Public Affairs.

Chamberlin, E. (1996). Теория монополистической конкурентности, Theory of Monopolistic Competition, M, Ekonomika.

Cochrane, A.L. (1972). *Effectiveness and Efficiency: Random Reflections on Health Services*, London, Nuffield Provincial Hospitals Trust. 92 p.

Deaton, A. (2014). *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton University Press.

*Drawing up sample plans for household surveys: practical recommendations*, Methodological studies. Series F № 98. United Nations. New-York, 2010.

Goriaczenko, E.E. (1975). Sample planning for integrated socio-economic study of the village. *Sociological research*. No. 3. (In Russ.).

Kremer, Michael. (2003). “Randomized Evaluations of Educational Programs in Developing Countries: Some Lessons.” *American Economic Review*. No. 93(2). Pp. 102–106.

List, J.A., Price, M. (2013). *Handbook on Experimental Economics and the Environment*, Chicago, Edward Elgar.

Maskin, E., Monga, C., Thuilliez J., Berthélemy J-C. (2019). The economics of malaria control in an age of declining aid, *Nature Communications*. Vol. 10. Article number 2269.

Miguel, E., Kremer, M. (2004). Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities. *Econometrica*, No. 72(1). Pp. 159–217. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2004.00481.x>

Nikulin, A.M. (2014). *Agrarians, power and village: from the past to the present*. Moscow. Delo Publ. (In Russ.).

Smith, V.L. (1991). *Papers on Experimental Economics* Cambridge University Press.

Stavrou, A., Kalamas, D., Dimitrakakis, G. (2014). Archibald Cochrane (1909–1988): the Father of evidence-based medicine. *Siberian medical journal*. Vol. 29. No. 1. Pp. 83–88. (In Russ.).

Voronov, Yu.P. (1970). Pattern recognition and sampling in sociological research. *Sociology and mathematics*. Novosibirsk, Nauka Publ. Pp.59–76. (In Russ.).

Voronov, Yu.P. (2009). *Applied experimental Economics*, Novosibirsk, ed. IEIE SB RAS Publ. Pp. 73–77. (In Russ.).

Voronov, Yu.P. (2019). Nobelevskie laureaty po ekonomike (1997–2018). Nobel prize winners on economics, Novosibirsk, Avtograf Publ. Pp. 228–238. (In Russ.).

Voronov, Yu.P. (2008). The mass solutions in economy: the research ahead of time. *ECO*. No. 7. Pp. 79–96. (In Russ.).

Voronov, Yu.P., Goriaczenko, E.E. (1968). Optimal zoning in the practice of sample surveys. *Socio-economic problems of labor resources*. Novosibirsk, Nauka Publ. Pp.178–186. (In Russ.).

**For citation:** Voronov, Yu.P. (2020). Experiments on Poverty (2019 Nobel Prize in Economics). *ECO*. No. 1. Pp. 76–94. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-76-94.



# Микрофинансовые организации в системе потребительского кредитования

**Н.С. МИХАЙЛОВА**, кандидат экономических наук. E-mail: Lady.mix2014@mail.ru  
Уральский юридический институт МВД России, Екатеринбург

**Аннотация.** «Жить в долг» стало привычно для большей части населения нашей страны. Исходя из социально-экономической ситуации и учитывая общее благосостояние граждан, банки и иные кредитные организации то ужесточают, то послабляют условия по кредитам, меняя размер ставки, требования к уровню платежеспособности заемщика и гарантиям по обеспеченности кредита и т.д. В статье представлены сведения о кредиторской задолженности граждан, основные тенденции этого показателя в пятилетнем периоде. Приведены отличительные признаки системы кредитования в микрофинансовых организациях (МФО) и в банках, анализируется динамика показателей деятельности организаций по микрокредитованию в России. По мнению автора, ключевой социально-экономической проблемой распространения МФО в России является высокий уровень закредитованности физических лиц.

**Ключевые слова:** микрозайм; микрофинансовая организация; кредитные ресурсы; кредитные отношения; закредитованность; банковские кредиты; система кредитования; долговые обязательства населения; потребительский кредит; банковские МФО

## Становление кредитных отношений в России

Кредитные отношения играют роль одного из ключевых механизмов развития экономики, поддерживающего необходимую скорость кругооборота капитала, дающего возможность для расширения масштабов производства, поддержания внутреннего спроса.

Принято считать, что первые системы кредитных отношений сформировались еще в древнейшие времена, когда займы выдавались и погашались в натуральной форме – в виде определенного блага. Постепенно ссуды стали предоставляться в денежной форме, появились люди, профессионально зарабатывающие на них (ростовщики), а к Средним векам – и специализированные кредитные институты (банки). Тогда же была изобретена система вексельных расчетов.

В советский период развития экономики России кредитованием населения занимался единый государственный Сбербанк. С его

помощью можно было приобретать дорогостоящие товары в рассрочку, получать кредиты на покупку пая в жилищно-строительных кооперативах, строительство загородных домов и т.д. Кредитные выплаты осуществлялись за счет удержания с заработной платы (при этом сумма удержаний не могла превышать 50%). Причем в данной системе финансовых отношений заемщик не отслеживал сроки уплаты, данная функция была возложена на работодателя (государство). Ставки по кредитам были символическими и не отражали реальную стоимость заемных средств [Жукова, 2016. С. 43]. Новый заем оформлялся только при условии погашения предыдущего.

На территории СССР были распространены следующие виды кредитов:

- потребительские на промышленные и другие товары (выдавались под 2% годовых);
- ипотечные на строительство (под 1–2,7%);
- на покупку товаров с долгим сроком эксплуатации (под 5–6%);
- на оплату пая для членов жилищно-строительных кооперативов (под 2,7%);
- кредиты с господотацией для молодых семей (выдавались на покупку квартиры под 1%, а на обустройство квартиры – под 2,5%);
- нецелевые займы (под 8%);
- на покупку дачных участков и строительство загородных домов (под 8%).

Помимо Сбербанка, кредиторами могли выступать кооперативные или торговые организации, которые выдавали ссуды преимущественно для приобретения товаров личного долгосрочного потребления (телевизор, холодильник и т.п.).

В случае приобретения товара в рассрочку минимальная сумма первоначального взноса до 1985 г. составляла 50 руб., а после – 100 руб. Если заемщик не имел финансовой возможности для взноса, разрешалось продавать или передавать бывшие в употреблении вещи. Ряд организаций практиковали бартер с доплатой. Подтверждающими документами для оформления рассрочки являлись: справка о заработной плате, ходатайство от профсоюзной организации, оригинал документов, подтверждающих факт оплаты товара (чек)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> URL: <https://tiina.livejournal.com/6376967.html> (дата обращения: 10.09.2019).

Определенное распространение в советское время получили кассы взаимопомощи, создаваемые, как правило, при комитете профсоюза того или иного предприятия с целью взаимной товарищеской материальной помощи. Членам кассы в случае их нужды выдавались краткосрочные и долгосрочные ссуды, а в отдельных случаях и безвозвратные пособия. Денежные средства формировались за счет вступительных и членских взносов, а также процентов за пользования ссудами [Моргунова, 2016].

Еще одним способом предоставления потребительского кредита во времена СССР, не потерявшим свою актуальность и в настоящее время, были государственные ломбарды. Первоначально они создавались для хранения ценных вещей, но постепенно переориентировались на выдачу ссуд под заложенное имущество, преимущественно краткосрочного характера (микрозаймы) «до зарплаты», на свадебное торжество и т.п. Постепенно государственные ломбарды перешли в собственность частных лиц.

После распада СССР национальная кредитно-финансовая сфера, как и все другие секторы и отрасли экономики, претерпела кардинальную перестройку. Понадобилось около 7–10 лет для стабилизации и постепенного укрепления финансовых институтов страны, многие из которых были переданы из государственной собственности в частные руки, в том числе система кредитования (первый частный банк был зарегистрирован в 1988 г.).

Конец 1980-х – начало 1990-х годов характеризовались неустойчивостью экономических институтов и отношений: закрытием производств, задержками зарплаты, разгулом бартера, гиперинфляцией, либерализацией валютных операций (вплоть до самостоятельного установления курсов коммерческими банками), бумом финансовых пирамид, в котором участвовало даже государство, сначала выпустив необеспеченные займы госбумаг, а затем объявив по ним дефолт [Борисов, 2005. С. 115].

В таких условиях ссудный процент порой принимал отрицательное значение [Зайцева, 2016], поскольку динамика ставки рефинансирования (а вместе с ней и процентов по кредитам) не поспевала за ростом цен и галопирующей инфляцией. В первом докладе Центробанка за 1992 г. был отмечен уровень инфляции в 2200%<sup>2</sup>. При этом ставка рефинансирования на конец года

---

<sup>2</sup> URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2857689> (дата обращения: 10.09.2019).

находилась на уровне 2–8%. В 1993 г. – резкий подъем до уровня 220% (только за пять месяцев с июня по октябрь ставка менялась шесть раз). И лишь начиная с 1995 г. положение несколько стабилизировалось – ставка в этот год варьировала на уровне 170–200%. Параллельно с удешевлением кредитов происходило обесценение денег и депозитных вкладов. Только за счет девальвации реальный объем денежной массы в течение 1992 г. уменьшился до 35% [Борисов, 2005. С. 107]. Самым надежным средством сохранения сбережений в те годы стала покупка валюты. Курс доллара в течение 1992 г. вырос с 56 коп. до 125 руб., к концу 1993 г. – до 931 руб., за 1994 г. – до 2203 руб., в течение 1995 г. – до 4554 руб.<sup>3</sup>

Денежные реформы 1990-х были призваны сбалансировать денежный и товарные рынки. Реформа 1991 г. (Павловская) носила конфискационный характер. Излишняя денежная масса изымалась из оборота. Для обмена старых банкнот на новые был отведен трехдневный срок, на выдачу наличных средств с депозитных счетов граждан было наложено жесткое ограничение [Кирсанов, 2014. С. 545], а 2 апреля произошло трехкратное повышение цен по всей стране. В 1993 г. в ходе обмена советских купюр на российские была проведена очередная конфискация. В августе 1997 г. произведена деноминация рубля (год спустя правительство объявило дефолт по внутренним обязательствам), и курс рубля резко упал. Все это породило в обществе недоверие к финансовой системе. Помимо этого существовали определенные риски и проблемы в системе межбанковского взаимодействия [Борисов, 2005. С. 107–111].

Свои современные очертания финансово-кредитный сектор нашей страны приобрел в начале 2000-х годов. Сложившийся в системе кредитования организационно-управленческий механизм состоит из Банка России (эмиссия денежных средств, регулирование кредитной системы, надзор и контроль за деятельностью коммерческих организаций, проведение кредитно-денежной политики от лица государства), первичных финансово-кредитных институтов (государственные и коммерческие банки, микрофинансовые организации, непосредственно осуществляющие кредитование, мобилизацию сбережений, посредничество

---

<sup>3</sup> URL: [https://www.cbr.ru/currency\\_base](https://www.cbr.ru/currency_base) (дата обращения: 10.09.2019).

на финансовых рынках) и вспомогательных организаций (бюро кредитных историй, агентство по страхованию вкладов).

Кредитный рынок содержит в своем ассортименте достаточное количество продуктов, удовлетворяющих разнообразный спрос хозяйствующих субъектов. Предметом изучения в данной работе стал сектор потребительского кредитования физических лиц. На протяжении всего периода развития банковской системы именно потребительский кредит остается одновременно одним из ключевых источников дохода и причиной накопления кредитного риска профессиональных участников кредитно-финансового рынка. Особенно остро в настоящее время стоит проблема стремительного роста долговых обязательств населения.

### **Как развивались отношения в сфере потребительского кредитования**

Российские граждане, наученные негативным опытом 1990-х, длительное время с настороженностью относились к финансово-кредитным отношениям. Но со временем их финансовое поведение стало меняться под воздействием экономической стабилизации, по мере осознания простоты и удобства использования банковских продуктов. Постепенно возрастающий уровень жизни позволил сформировать новую финансовую и потребительскую культуру. Стали формироваться определенные модели кредитного поведения заемщика в рамках социальной психологии [Ярашева и др., 2017].

По мере роста интереса заемщиков к кредитным отношениям, банки развивают свои продуктовые предложения, совершенствуют системы кредитной безопасности. В стране получили развитие ипотека и автокредит, широко распространилась практика POS-кредитования (оформление кредита в торговой точке без посещения банка). В начале 2000-х банки повсеместно внедряли скоринговые системы<sup>4</sup> для оценки благонадежности и платежеспособности заемщиков, в 2005 г. было создано Бюро кредитных историй, которое стало вторичным (вспомогательным)

---

<sup>4</sup> Система позволяет быстро оценить кредитоспособность потенциального заемщика и за счет этого сократить время рассмотрения заявки. Но ее выводы, по сути, основаны на субъективных признаках платежеспособности, поэтому их точность и надежность вызывают сомнения [Дмитриева, Прончатова-Рубцова, 2017]. К тому же она не позволяет выяснить законность действий потенциального заемщика, исключить его мошеннические действия (подделка документов) [Николаев, 2017. С. 38].

институтом кредитно-финансового сектора РФ, аккумулирующим информацию о заемщиках.

Сектор кредитования остается одним из наиболее привлекательных на финансовом рынке, хотя по мере роста абсолютных объемов динамика его роста предсказуемо замедляется (табл. 1).

**Таблица 1. Динамика ключевых показателей деятельности банковского сектора России с 01.01.2001 г. по 01.06.2019 г., млн руб.**

Показатель	01.01.2001	01.01.2006	01.01.2011	01.01.2016	01.06.2019
Объем кредитов, предоставленных физическим лицам	44748	1 179 250	4 084 821	10 684 330	16 101 317
Темп прироста, %	-	2535	246	162	51
Объем кредитов, предоставленных предприятиям и организациям	763 346	4 187 858	14 529 858	34 960 027	38 013 445
Темп прироста, %	-	449	247	141	9
Объем вкладов физических лиц	453 204	2 754 561	4 084 821	23 219 077	28 805 650
Темп прироста, %	-	508	48	468	24
Собственные средства (капитал)	н/д	1241789	4732255	9008553	10301042
Темп прироста, %	-	-	281	90	14
Всего активов	2362549	9750306	33804628	82999708	92900523
Темп прироста, %	-	313	247	146	12

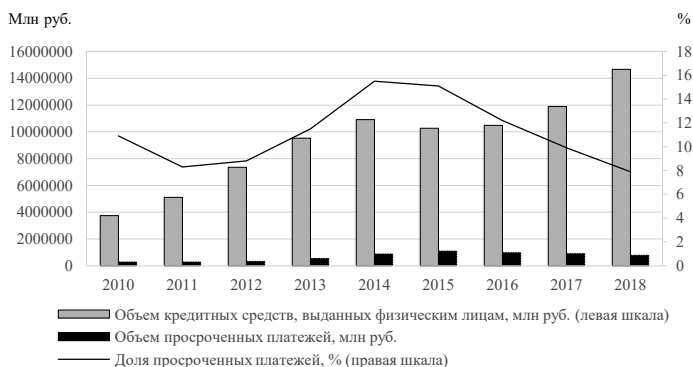
**Источник:** табл. 1, 2 составлены на основе данных, представленных на сайте: URL: <https://www.cbr.ru/statistics/print>

Как следует из данных таблицы, в последние годы рынок банковских вкладов растет быстрее кредитного. Это можно объяснить сдерживающей политикой Банка России, ужесточением контроля над кредитно-финансовыми учреждениями, укреплении монополии крупных банков, что приводит к удорожанию кредитных ресурсов, повышению требований к платежеспособности клиентов и т.п. Кроме того, одним из основных факторов, сдерживающих развитие кредитования, является уровень кредитного риска<sup>5</sup>. Тем не менее гражданин России (при наличии хорошей кредитной истории) сегодня может получить коммерческую

<sup>5</sup> Под кредитным риском обобщенно понимается неспособность заемщика исполнить свои обязательства по договору, а именно – вернуть в срок полученную сумму с уплатой причитающегося ссудного процента.

ссуду практически на любые цели и не только в национальной, но и в некоторых зарубежных валютах.

Как показано на рисунке, в последние 20 лет на рынке кредитования физических лиц наблюдались разнонаправленные тенденции. Период с 2010 г. по 2014 г. можно охарактеризовать как кредитный бум<sup>6</sup>. Сокращение общей суммы задолженности в 2014–2015 гг. стало результатом роста стоимости кредитных ресурсов (если в сентябре 2013 г. ключевая ставка ЦБ РФ равнялась 5,5%, то в декабре 2014 г. – 17%<sup>7</sup>) и возрастания кредитных рисков из-за общей экономической нестабильности. При этом отметим, что многие граждане, оформившие кредит в период бума, имели высокую долговую нагрузку. Кризисные явления в экономике, сокращение реальных доходов населения стали причиной роста доли просроченных платежей в эти же сроки, хотя начиная с 2015 г. наблюдается ее стабильное сокращение. Главными механизмами расчистки «плохих» долгов стали рефинансирование ранее выданных кредитов и наращивание новых и закон о банкротстве физических лиц.



**Источник:** данные Банка России<sup>8</sup>

Сведения о задолженности по кредитам (в том числе ипотека), предоставленным кредитными организациями физическим лицам в рублях в 2010–2018 гг.

<sup>6</sup> Аналитическая записка Департамента исследований и прогнозирования Банка России «Потребительское кредитование в России: перспективы и риски на основе обследований финансов домашних хозяйств» URL: <https://www.cbr.ru> (дата обращения: 10.09.2019).

<sup>7</sup> URL: [https://cbr.ru/statistics/pdtko/int\\_rat/](https://cbr.ru/statistics/pdtko/int_rat/) (дата обращения: 08.09.2019).

<sup>8</sup> URL: <http://www.cbr.ru/statistics/> (дата обращения: 20.04.2019).

Рост объемов кредитования в период с 2016 по 2018 гг. большинство исследователей в первую очередь связывают с избыточной активностью в сегменте потребительского кредитования. Отметим, что в условиях стагнации доходов населения это не совсем типично, и, по всей видимости, объясняется изменением модели поведения домохозяйств – от сберегательной к кредитной. Это подтверждает и анализ динамики сбережений в сопоставлении с кредитной активностью населения [Терновская, Лавришко, 2018].

Однако тот факт, что ускоренными темпами растут объемы необеспеченных кредитов, выдаваемых физическим лицам (табл. 2), внушает серьезные опасения, поскольку свидетельствует о накоплении системных рисков, влекущих угрозу экономической безопасности страны.

Таблица 2. Структура розничного кредитного портфеля с 01.01.2015 г. по 01.01.2019 г., млн руб.

Показатель	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019
Объем предоставленных физическим лицам ссуд, в том числе:					
Жилищные	289322	280729	217639	237037	286502
Ипотечные	9166	6948	4709	5308	6778
Автокредиты	23398	20572	20352	21878	22436
Иные потребительские ссуды	31309	28673	19419	20589	24243
Из них: объем просроченных ссуд.					
В том числе:	225450	224535	173160	189262	233044
Жилищные	44465	42264	26577	23387	22558
Ипотечные	329	451	296	206	348
Автокредиты	1149	2005	2589	1778	1962
Иные потребительские ссуды	2848	3382	1764	1398	1361
	40140	36427	21928	20005	18887

По итогам 2019 г. ожидается спад объемов розничного кредитования. С одной стороны, банки обяжутся рассчитывать предельный показатель долговой нагрузки для каждого заемщика. С другой – ЦБ РФ пересматривает нормы коэффициента кредитного риска по потребительским кредитам, выданным по ставке выше 10% в сторону значительного повышения<sup>9</sup>. Это осложнит

<sup>9</sup> URL: <https://www.rbc.ru/finances/10/07/2018/> (дата обращения: 08.09.2019).



для банков выдачу необеспеченных займов и будет способствовать более качественному росту их кредитных портфелей, гарантируя повышение устойчивости финансовой системы в целом.

### **Изменения в организации кредитных отношений в современных условиях**

Развитие рынка кредитования в России происходит в условиях постоянно усиливающейся конкуренции и нарастания технологической сложности банкинга (развитие системы быстрых платежей, онлайн-банкинг, биометрическая идентификация клиента и т.п.). Доступность и востребованность потребительского кредита стали ключевыми принципами работы кредитной системы, что стимулирует разработку и внедрение новых продуктов, повышение качества обслуживания и заставляет гибко подстраиваться под современные условия финансового рынка.

Отметим наиболее значимые изменения в системе кредитных отношений за последние 10 лет. Некоторые из них можно расценить как положительные и отрицательные одновременно [Старостина, 2017. С. 55].

- *Изменение возрастного ценза.* Минимальный возраст для оформления кредита сокращается. В большинстве банков он установлен на уровне 21 года, но часть из них готова кредитовать уже с 18 лет, а некоторые небанковские организации предлагают кредиты даже 16-летним. Максимальный возраст постепенно повышается. Большинство банков придерживаются пенсионного возраста 60–65 лет (в зависимости от гендерной принадлежности и сектора экономики, к примеру, особые условия могут действовать для военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов), а, например, Сбербанк в марте 2019 г. увеличил возраст заемщика до 80 лет.

- *Упрощение подтверждения платежеспособности.* Ранее для того, чтобы убедиться в платежеспособности клиента, банкам требовался значительный перечень его личных данных, в том числе об источниках постоянного дохода. Сегодня во многих кредитных организациях для получения ссуды достаточно предъявить лишь паспорт.

- *Сокращение сроков рассмотрения кредитной заявки.* Еще несколько лет назад банки могли рассматривать кредитную заявку в течение нескольких дней. Теперь благодаря

современным скоринговым технологиям<sup>10</sup> решение о выдаче сократилось до нескольких минут. Постоянные клиенты могут получить ссуду даже не выходя из дома – через систему онлайн-банкинга. Наличие положительной кредитной истории больше не является определяющим фактором для кредиторов.

Одним словом, кредиты стали гораздо доступнее. В первую очередь из-за конкуренции банков за заемщиков, но и смягчение денежно-кредитной политики государства внесло свою лепту. При этом, разумеется, возрастают потенциальные риски.

### **Становление и развитие института микрокредитования**

Объемы потребительского кредитования напрямую зависят от состояния и уровня развития экономики. На стадиях спада и депрессии экономического цикла кредитные риски сильно возрастают, платежеспособность граждан падает, увеличивается объем просроченной задолженности, растет количество случаев мошеннических действий.

Граждане с доходом ниже среднего, малоимущие или без постоянного источника дохода, практически не вызывают у банков коммерческого интереса. К категории нежелательных клиентов относятся также заемщики с «плохой» кредитной историей или уже имеющие достаточное количество финансовых обязательств. Все они рассматриваются как потенциально возможный фактор роста кредитного риска, несущий в перспективе дополнительные издержки и неопределенность.

Однако эти люди тоже нуждаются в кредитных средствах, как и остальные. Удовлетворить их потребности призваны микрофинансовые организации (МФО), относительно недавно получившие свое развитие в нашей стране.

Правовой основой регулирования деятельности МФО является федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», принятие которого положило начало новой эпохе кредитования в России. В соответствии с этим законом МФО – это юридическое лицо, зарегистрированное в установленном порядке

---

<sup>10</sup> Скоринг – способ компьютеризированной оценки уровня риска кредитора, строящийся на основе математических и статистических методов.

для ведения микрофинансовой деятельности с обязательным внесением в государственный реестр. По общему принципу, их работа исключает индивидуальный подход к клиенту, как и специализированный пакет услуг.

*Основные особенности кредитования в МФО (в сравнении с банком)*

*Сумма займа.* В МФО ее максимальный размер ограничен 1 млн руб., в банке размер кредита зависит лишь от финансовых возможностей банка и заемщика.

*Сроки займа.* В МФО максимальный срок – 6 месяцев, банки работают в более долгосрочной перспективе.

*Цель займа.* МФО специализируются на микрозаймах «до зарплаты». Средняя сумма составляет от 10 до 20 тыс. руб.<sup>11</sup> (далее в табл. 3 представлена совокупность основных показателей деятельности МФО в динамике). Банки ориентированы на более крупные сделки. Как правило, продуктовая линейка строится исходя из цели кредита (автокредит, ремонт, лечение, образование, ros-кредитование в точках продажи товаров и т.п.), что обычно предполагает индивидуальный подход к клиенту. Следует отметить, что МФО, как и банки, имеют право кредитовать не только физических лиц, но и предприятия.

*Документальное оформление.* МФО практикует упрощенную процедуру оформления займа (нужен только паспорт). Банк тоже может оформить кредит только на основании паспорта, но на специальных условиях – на менее короткий срок и за более высокий процент. По общему правилу, кредитору банка требуется представить документы, подтверждающие его доходы, а также нередко обеспечить поручительство, оплатить страховку, оформить залог и т.д.

*Характер работы.* МФО нацелены на оперативное обслуживание. Расчет кредитного риска практически не производится или происходит путем экспресс-скоринга. С помощью мобильных технологий кредит может быть оформлен моментально. Средства по кредиту от МФО может перечислить клиенту на электронный кошелек или через систему денежных переводов. Банки более тщательно оценивают риски, нередко проверяют достоверность представленной информации. Если

---

<sup>11</sup> URL: <https://raexpert.ru/researches/mfo> (дата обращения: 19.04.2019).

сумма и срок кредита достаточно велики, может потребоваться несколько встреч с сотрудниками банка. Некоторым категориям граждан кредит может быть оформлен на более жестких условиях (небольшой размер суммы, высокая ставка и т.п.) по причине низкого уровня их экономической активности (студенты, инвалиды, граждане пенсионного возраста). Помимо этого, в МФО отсутствует система кредитного страхования, которая вызывает негативные эмоции многих заемщиков банка.

*Процентная ставка.* Повышенные кредитные риски МФО компенсирует высокими ставками на уровне 680% в 2014 г., 880% – в 2015 г., 795% – в 2016 г., 819% – в 2017 г., 850% – в 2018 г. (предельные значения полной стоимости потребительских кредитов<sup>12</sup>). Банковские ставки зависят от срока и суммы кредита и ставки рефинансирования ЦБ. На сегодняшний день их уровень колеблется в пределах от 10 до 20–25%.

Таким образом, произошло четкое распределение коммерческого интереса между финансово-кредитными институтами: банки обслуживают хозяйствующие субъекты и граждан с достаточным уровнем дохода, позволяющим им занимать крупные ссуды на длительный срок; микрофинансовые организации специализируются на микрокредитах малоимущим слоям населения, в том числе не имеющим постоянного источника дохода.

К сожалению, малоимущие граждане в силу своей финансовой неграмотности, нередко не вникают в суть договора и не могут правильно оценить собственные возможности, вовлекая себя в «долговую яму». Некоторые заемщики набирают все новые кредиты, чтобы покрыть предыдущие, другие с этой же целью распродают имущество. Согласно обзору ключевых показателей микрофинансовых институтов, подготовленному ЦБ РФ, на протяжении двух последних лет уровень просроченной задолженности у МФО находится в пределах 23–26%.

Как правило, безнадежные долги передаются специализированным (коллекторским) организациям, которые их выкупают с большим дисконтом и всеми правдами и неправдами добиваются выплат от заемщиков. В середине 2010-х СМИ заполнили устрашающие истории о неблагоприятных методах работы коллекторов (запугивание, угрозы, физические меры воздействия).

---

<sup>12</sup> URL: [https://www.cbr.ru/analytics/consumer\\_lending/inff/](https://www.cbr.ru/analytics/consumer_lending/inff/) (дата обращения: 12.09.2019).

Однако многочисленные заявления в правоохранительные органы чаще всего оставались без ответа по причине отсутствия четкой правовой основы для урегулирования ситуации.

Поэтому в 2016 г. был принят федеральный закон № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в федеральный закон “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях”». Деятельность коллекторов была ограничена определенными рамками, перечисленными в статье 7 указанного нормативного акта: им разрешается звонить должникам не чаще одного раза в сутки; присылать сообщения – не чаще двух раз в сутки; лично посещать должника не чаще четырех раз в месяц; запрещено наносить вред здоровью или имуществу, угрожать или оказывать психологическое давление и т.п.

Кроме того, был предпринят ряд мер по реорганизации рынка МФО и очищению его от недобросовестных игроков. В частности, в конце 2015 г. были внесены поправки в закон № 151-ФЗ, выделившие на рынке два уровня организаций: микрофинансовые и микрокредитные компании и закрепившие дифференцированный подход к ним контрольно-надзорных органов. Первые (МФК) имеют право финансировать выдачу займов за счет средств населения, надзор за ними жестче и включает, например, контроль рисков для заемщиков или аффилированных с компанией лиц, есть требования к минимальной величине капитала; вторые (МКК) могут работать исключительно на средства собственников и привлеченные средства от юрлиц, надзор мягче, по сути, у них контролируются лишь соблюдение законодательства, достаточность собственных средств и ликвидность. Тогда же все микрофинансовые организации обязали вступить в саморегулируемые организации финансового рынка (СРО).

В 2016 г. для МФК были ужесточены требования по формированию резервов по возможным потерям и займам<sup>13</sup>, в 2017 г. повышены требования к размеру уставного капитала до 70 млн руб. и утвержден Базовый стандарт по управлению рисками МФО<sup>14</sup>,

<sup>13</sup> См. Указание Банка России от 28 июня 2016 г. № 4054-У.

<sup>14</sup> Главная его цель – определить риски и их источники, установить соответствующий функционал (например, при превышении размера кредитного портфеля в 1 млрд руб., необходимо создать подразделение риск-менеджмента).

разработанный СРО. К концу 2018 г. было разработано еще 14 базовых стандартов, касающихся порядка совершения финансовых операций, защиты прав и интересов клиентов и т.д.

В целях ограничения долговой нагрузки граждан были приняты поправки к федеральному закону от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», устанавливающие максимальный уровень кредитной ставки по микрокредитам. С 1 января 2019 г. он составляет 547% годовых (было 850% с 2016 г. до 28.01.2019), а с 1 июля 2019 г. не сможет превышать 365% (1% в день)<sup>15</sup>.

### Тенденции на рынке МФО

Невзирая на дороговизну и высокие риски микрозаймов, отмечается стабильный ежегодный рост их объема (табл. 3), темпы которого выше, чем на банковском рынке. По данным Центробанка, в 2018 г. рынок микрозаймов вырос на 37% относительно 2017 г., а банковский кредитный портфель всего на 8–10%<sup>16</sup>.

Таблица 3. Динамика показателей деятельности микрофинансовых организаций в 2014–2018 гг.

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018
Количество МФО, ед.	4200	3688	2588	2271	2002
Объем портфеля микрозаймов, млрд руб.	55	63	88	113	150
Объем выданных микрозаймов, млрд руб.	131	139	195	230	320
Совокупная чистая прибыль, млрд руб.	4,7	4	7,9	5,3	10,87
Средняя сумма микрозайма физического лица, тыс. руб.	12,7	10,4	9,4	9,8	10,4

**Источник:** составлена на основе данных, представленных на сайте: URL: <https://raexpert.ru/researches/mfo/> и [https://www.cbr.ru/finmarket/supervision/sv\\_micro/](https://www.cbr.ru/finmarket/supervision/sv_micro/)

По данным таблицы легко отследить последствия ужесточения политики Банка России в отношении сектора МФО (последовательное сокращение числа участников<sup>17</sup>), экономической нестабильности 2015–2016 гг. (снижение средней суммы займа). С 2017 г., после введения ограничений на действия коллекторских

<sup>15</sup> URL: <http://www.raexpert.ru/researches/mfo/> (дата обращения: 15.04.2019).

<sup>16</sup> URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/> (дата обращения: 15.04.2019).

<sup>17</sup> В качестве основных причин ухода МФО с рынка Банк России называет: нарушение законодательства, результат контрольно-надзорных мероприятий, невступление в СРО, наличие признаков финансовых пирамидальных структур.

агентств, в условиях стагнации доходов населения происходит рост спроса на кредитные средства.

Сегодня сектор микрозаймов привлекает коммерческое внимание банков, что привело к появлению класса так называемых банковских МФО (далее – БМФО), которые составляют мощную конкуренцию мелким независимым организациям. Назовем их основные преимущества:

- использование для выдачи кредитов активов материнского банка (так как БМФО представляет собой аффилированное лицо (в некоторых случаях дочернее предприятие), то оно изначально получает финансовую поддержку от головного предприятия в виде первоначального капитала);
- распространение деловой репутации банка на аффилированные организации;
- готовая инфраструктура (офисы, техника, персонал);
- наработанная клиентская база: те заемщики, которым было отказано в банке, могут оформить микрозайм в БМФО.

Доля аффилированных банковских МФО в совокупном портфеле составляла на 01.01.2016 всего 6%, на 01.01.2017 – 22%, на 01.01.2018 – 28%, на 01.01.2019 – 35%. По итогам 2018 г. лидерами в числе МФО по объему выданных микрозаймов стали ГК Eqvanta (Быстроденьги и Турбозайм), «Езаем и Монеза», MoneyMan, «Займер», Webbankir<sup>18</sup>.

Основной причиной широкого распространения аффилированных банковских МФО стало желание банков уйти от жесткого контроля Банка России. К этим организациям предъявляются гораздо более мягкие требования в части достаточности капитала, формирования резервов и т.д. Кредитные ставки банков устанавливаются на основе политики ЦБ РФ, а МФО – по среднестатистическим показателям в секторе. За счет имеющегося дочернего предприятия банк может корректировать показатели результатов деятельности. При этом он имеет возможность сохранить в числе своей клиентуры сомнительных с точки зрения платежеспособности заемщиков, переведя их на обслуживание в дочернюю МФО.

Усиление конкуренции со стороны БМФО побудило независимые организации обратиться в ЦБ РФ с просьбой о разграничении

---

<sup>18</sup> URL: <http://www.raexpert.ru/researches/mfo/> (дата обращения: 15.04.2019).

в критериях и правилах ведения операций и выделении отдельных категорий микрозаймов.

Отметим, что регулятор с особым вниманием следит за банками, имеющими дочерние БМФО. Малейшее подозрение в отмывании или выводе денежных средств может привести к дополнительным проверкам и санкциям, вплоть до отзыва лицензии. Тем не менее БМФО всегда будет отличаться своей высокой конкурентоспособностью в сфере потребительских микрозаймов.

### **Социально-экономические последствия развития деятельности МФО**

С одной стороны, рост объема портфеля и числа выданных займов указывает на развитие кредитного сектора российской экономики, с другой – высокая доля просроченной задолженности, опережающий рост объемов кредитования в более дорогом сегменте МФО свидетельствуют о явном несоответствии возможностей и потребностей граждан.

За период с 01.01.2011 по 01.01.2018 среднедушевые доходы населения увеличились с 19 до 30,7 тыс. руб. в месяц, но в первом квартале 2019 г. снизились до 29,9 тыс. руб.<sup>19</sup> За этот же срок остатки на банковских счетах физических лиц выросли в 2,6 раза, а кредитная задолженность только перед банками – почти в три раза (до 12173 млрд руб.). В среднем на одного заемщика приходится долг в сумме более 150 тыс. руб. [Глушкова, 2018. С. 26].

Экономически неоправданный рост в сфере потребительского кредитования, растущий уровень закредитованности физических лиц в последние 2–3 года вызывают серьезные опасения ЦБ и Правительства РФ, что нашло отражение в вышеописанных законодательных инициативах на кредитно-финансовом рынке. Однако приходится признать, что предпринятых мер может оказаться недостаточно. На фоне снижения реальных доходов и покупательной способности денег очень многие россияне не желают отказываться от своих потребительских привычек, при этом копить на желаемые покупки одни не умеют, другие – не имеют финансовой возможности. В результате объемы кредитных обязательств населения растут стремительнее, чем

---

<sup>19</sup> URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 15.04.2019).



располагаемый уровень доходов. В рассрочку покупаются даже повседневные товары, в том числе продукты питания.

По мнению автора, чтобы гарантированно остановить рост закредитованности граждан, следует путем регулятивных ограничений ЦБ сократить число возможных кредитов на одного заемщика не только в рамках одной МФО (в настоящее время их 9)<sup>20</sup>, но и по всей системе финансового рынка, включая банки, МФК и МКК. Для этого, в частности, необходимо обязать все организации, выдающие ссуды, обмениваться информацией с Бюро кредитных историй (далее – БКИ), которые аккумулируют данные по всем заемщикам и кредитам. Это позволит не только лучше контролировать, но и регулировать кредитную нагрузку клиентов, ограничивая максимальное для них количество одновременно действующих займов количеством от трех до семи (в разных кредитных организациях), с учетом уровня дохода. Санкции за нарушение этих ограничений кредитными организациями должны быть достаточно жесткими, вплоть до отзыва лицензии.

Помимо этого, возможно предусмотреть отмену неустойки и прочих дополнительных платежей в отношении лиц с высоким уровнем закредитованности. Как определить этот уровень? В научной литературе, аналитических материалах ЦБ РФ обсуждается идея введения показателя долговой нагрузки (ПДН), который представляет собой отношение ежемесячных платежей заемщика по всем непогашенным кредитам и займам, включая вновь выдаваемый, к среднемесячному доходу за шесть месяцев по следующей формуле:

$$\text{ПДН} = \text{Среднемесячный платеж} / \text{Среднемесячный доход}$$
  
[Глушкова, 2018. С. 31].

На сегодняшний день в целом по России предельный коэффициент составляет 0,42. Показатель получен путем соотношения среднедушевого дохода (29,9 тыс. руб.) и средней суммы, приходящейся на одного заемщика (150 тыс. руб.). Ежегодно показатель будет менять значение, исходя из итоговых данных, формируемых ЦБ РФ по окончании финансового года.

Отметим, что в нашем примере приведен средний по России коэффициент, в то время как в аналитических обзорах

---

<sup>20</sup> URL: <https://finance.rambler.ru/money/> (дата обращения: 15.04.2019).

ЦБ РФ указывается на существование серьезных региональных различий в уровне проникновения кредитования. Так, на Урале и в Сибири этот показатель составляет 40%, отражая повышенную заинтересованность домохозяйств к кредитным ресурсам, а, к примеру, в Северо-Кавказском ФО – всего 15%. Экстенсивное развитие кредитования (за счет привлечения новых заемщиков) в регионах с небольшими и волатильными доходами может создать риски для социальной и/или финансовой стабильности, и этот фактор необходимо учитывать при расчете ПДН<sup>21</sup>.

На взгляд автора, можно было бы предусмотреть норму покрытия неустоек по договорным обязательствам путем создания фондов (резервов) за счет средств финансовых институтов (по аналогии с нормой резервирования по кредитам). Раз в квартал или полугодие производить инвентаризацию расчетов; при выявлении просроченной задолженности сроком «90+» использовать сформированные резервы для снижения кредитной нагрузки.

В числе проблемных ситуаций, возникающих в сфере потребительского кредитования, следует рассмотреть и весьма распространенную проблему мошенничества. Стремительный рост доступности микрозаймов дает дополнительные возможности беспрепятственного получения средств представителям преступного сообщества. Популярный способ оформления кредита через онлайн-заявку создал дополнительные риски для всех сторон. На основании всего лишь сканированной копии паспорта или путем заполнения формы на сайте легко можно оформить кредит на третье лицо, в том числе без его ведома. Новые риски и угрозы требуют своевременного реагирования со стороны государственных органов. Так, МВД РФ уже выступил с предложением запретить оформление кредитов по копии документов, тем более – просто по их номерам, и акцентирует внимание на необходимости обязательной идентификации клиента через его личное присутствие при оформлении кредитного обязательства.

---

<sup>21</sup> Аналитическая записка Департамента исследований и прогнозирования Банка России «Кредитование домохозяйств в разрезе федеральных округов по данным опроса финансов домохозяйств: региональные особенности и потенциальные риски» [Эл. ресурс]. URL: <https://www.cbr.ru> (дата обращения: 10.09.2019).

Одной из основных причин высокой за кредитованности является низкий уровень финансовой грамотности граждан. Зачастую заемщик, формулируя свою потребность в деньгах и прочих активах, выбирает наиболее быстрый и легкий источник получения необходимой суммы, не задумываясь о будущих финансовых потерях. Для решения этой проблемы Банк России, многие учебные заведения, коммерческие банки организуют просветительские мероприятия (лекции, учебные пособия и т.д.). Думается, это направление можно было бы усилить за счет разработки и широкого распространения рекламных роликов, пропагандирующих личную финансовую безопасность.

## Литература

*Борисов Ю.* Формирование механизма современной денежно-кредитной политики Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2005. № 2. С. 105–118.

*Глушкова Н.* Особенности современного развития рынка потребительского кредитования в РФ // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». 2018. № 1. С. 25–33.

*Дмитриева Н., Прончатова-Рубцова Н.* Тенденции и перспективы развития бюро кредитных историй в регионах России // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2017. № 1–2 (49). С. 180–190.

*Жукова О.* Место и роль кредитования в системе государственного регулирования // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2016. № 1. С. 43–47.

*Зайцева О.* Становление банковской системы Российской Федерации // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. Т. 6. С. 166–170. URL: <http://e-koncept.ru/2016/56069.htm>.

*Кирсанов Р.* Сберегательные кассы в СССР: источник государственного кредита и фактор сдерживания потребительского спроса населения // Экономическая история: ежегодник. 2014. Т. 2013. С. 518–547.

*Моргунова И.* Сущность кредитных потребительских кооперативов и особенности их налогообложения // Актуальные вопросы экономических наук. 2016. № 51. С. 198–205.

*Николаев Н.* Методы идентификации качества клиентов в системах автоматизированного кредитования с помощью визуального скоринга // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2017. № 3 (33). С. 37–40.

*Старостина С.* Риски в системе потребительского кредитования и способы их регулирования // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2017. № 3. С. 52–56.

*Терновская Е., Лавришко А.* Тенденции развития продуктов кредитования физических лиц в российской экономике и направления их модернизации // Вестник евразийской науки. 2018. Т. 10. № 5. С. 48.

Ярашева А., Макар С., Решетников С. Кредитные стратегии россиян как отражение модели финансового поведения // *Финансы: теория и практика*. 2017. Т. 21. № 6 (102). С. 138–153.

Статья поступила 29.08.2019.

Статья принята к печати 07.10.2019.

**Для цитирования:** Михайлова Н. С. Микрофинансовые организации в системе потребительского кредитования// ЭКО. 2020. № 1. С. 95-115. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2020-1-95-115.

## Summary

*Mikhailova, N.S., Cand. Sci. (Econ.), the Urals Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Ekaterinburg*

### Microfinance Institutions in the Consumer Loan System

**Abstract.** “Living in debt” has become common for a large part of the population of our country. Based on the socio-economic situation and taking into account the general welfare of citizens, banks and other credit institutions tighten or loosen credit conditions, adjusting the rate size, borrowers’ solvency requirements, loan security guarantees, etc. The paper reviews information concerning the debt of the citizens including the main trends of this indicator over a five-year period. It describes distinctive features of the credit mechanism in MFI’s and banks and analyzes the dynamics of performance indicators of microcredit organizations in Russia. According to the author, the key socio-economic problem of the spread of MFIs in Russia is a high level of individual debts.

**Keywords:** *microloan; microfinance institution; credit resources; credit relations; debt load; bank loans; lending system; people’s debts; consumer loan; MFI banks*

## References

Borisov, Yu. (2005). Formation of the mechanism of modern monetary policy of the Russian Federation *Bulletin of Voronezh State University. Series: Economics and Management*. No. 2. Pp. 105–118. (In Russ.).

Glushkova, N. (2018). Features of modern development of consumer credit market in the Russian Federation. *the Tver state university Bulletin. Economy and Management series*. No. 1. Pp. 25–33. (In Russ.).

Dmitrieva, N., Pronchatova-Rubtsova, N. (2017). Trends and prospects for the development of credit history bureaus in the regions of Russia. *Regional Economics and Management: Electronic Scientific Journal*. No. 1–2 (49). Pp. 180–190. (In Russ.).

Zhukova, O. (2016). The place and a role of crediting in the system of state regulation. *the Bulletin of the Kursk state agricultural academy*. No. 1. Pp. 43–47. (In Russ.).

Zaitseva, O. (2016). Formation of the banking system of the Russian Federation. *Scientific and methodological electronic journal “Concept”*. Vol. 6. Pp. 166–170. (In Russ.).

Kirsanov, R. (2014) Savings Banks in the USSR: a Source of State Credit and a Factor of Containing Consumer Demand. *Economic History: Yearbook*. T. 2013. Pp. 518–547. (In Russ.)

Morgunova, I. (2016). The essence of credit consumer cooperatives and features of their taxation. *Actual problems of economic sciences*. No. 51. Pp. 198–205. (In Russ.)

Nikolaev, N. (2017). Methods of identification of quality of clients in the systems of the automated crediting by means of visual scoring. *Theory and practice of service: economy, social sphere, technologies*. No. 3 (33). Pp. 37–40. (In Russ.)

Starostina, S. (2017). Risks in the system of consumer crediting and ways of their regulation. *Intelligence. Innovations. Investments*. No. 3. Pp. 52–56. (In Russ.)

Ternovskaya, E., Lavrishko, A. (2018). Trends in the development of lending products to individuals in the Russian economy and the direction of their modernization. *Bulletin of Eurasian Science*. Vol. 10. No. 5. Pp. 48. (In Russ.)

Yarasheva, A., Makar, S., Reshetnikov, S. (2017). Credit strategies of Russians as a reflection of the model of financial behavior. *Finance: theory and practice*. Vol. 21. No. 6 (102). Pp. 138–153. (In Russ.)

**For citation:** Michaylova, N. S. (2020). Microfinance Institutions in the Consumer Loan System. *ECO*. No. 1. Pp. 95-115. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-95-115.

# Прожиточный минимум и оплата труда – реалии современной действительности и перспективы изменений<sup>1</sup>

**И.В. ЩЕТИНИНА**, доктор экономических наук. E-mail: irer@ngs.ru  
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
Сибирский НИИ экономики сельского хозяйства СФНЦА РАН, Новосибирск

**Аннотация.** В статье проанализирована обоснованность официально установленной в России величины прожиточного минимума и ориентированной на него минимальной оплаты труда. Прожиточный минимум определяется на основе утвержденной Правительством РФ потребительской корзины, состав которой привязан к продуктам питания в натуральных показателях и пересматривается один раз в пять лет. В настоящее время нормативы потребительской корзины занижены по сравнению с рациональными нормами потребления, соответственно оказываются заниженными прожиточный минимум и минимальный уровень оплаты труда. Это сказывается на сокращении доходов населения, ведет к недостаточно качественному питанию и удовлетворению иных потребностей граждан, способствует повышению социальной напряженности, снижает возможности профессионального роста работников, а соответственно, развития общества в целом. Для решения этих проблем и обеспечения достойной качественной жизни населению страны необходимо пересмотреть подходы к исчислению прожиточного минимума и минимальной оплаты труда.

**Ключевые слова:** потребительская корзина; продукты питания; прожиточный минимум; минимальная оплата труда; трудоспособное население; необходимый и прибавочный труд; заработная плата; доход

Вопросы справедливости и достаточного уровня оплаты труда актуальны для всех стран мира. Однако в России в последние годы проблемы, связанные с низкой заработной платой большинства населения, серьезно обострились. Упали реальные доходы граждан, существенно увеличился разрыв в уровне оплаты труда рядовых сотрудников и топ-менеджмента, ухудшилась структура питания россиян и т.д.

Указанные проблемы требуют незамедлительного решения, в чем вполне отдаёт себе отчет руководство страны. Но подходы

---

<sup>1</sup> Статья написана в рамках плана НИР ИЭОПП СО РАН: Проект XI.179.1.1. (0325-2019-0011).

к этому у разных ученых и специалистов значительно различаются. С одной стороны, есть мнение, что заработная плата не должна быть ниже прожиточного минимума трудоспособного населения. В действующем законодательстве РФ такая норма была утверждена<sup>2</sup>, и перед Правительством поставлена задача – к 1 января 2019 г. довести минимальный размер оплаты труда (МРОТ) до величины прожиточного минимума.

С другой стороны, ряд экономистов, опасаясь ускорения темпов роста инфляции, полагают, что прожиточный минимум не должен существенно увеличиваться. Поэтому прожиточный минимум и, соответственно, МРОТ, хотя и пересматриваются периодически согласно федеральному законодательству, рекомендациям и приказам Минтруда РФ, растут чрезвычайно медленно. Это вызывает много вопросов к обоснованности расчетов прожиточного минимума и МРОТ и к последствиям их низкого уровня. В результате борьбы двух диаметрально противоположных точек зрения социально-экономическое положение россиян продолжает ухудшаться, что свидетельствует, кроме прочих факторов, о недостаточно проработанной методологии определения величины оплаты труда и ее соответствия прожиточному минимуму.

### **Реальна ли величина прожиточного минимума в России?**

Методика определения величины прожиточного минимума, которой оперирует Росстат<sup>3</sup>, утверждена законодательно. До 2013 г. прожиточный минимум определялся в соответствии с федеральным законом от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»<sup>4</sup> и включал в себя стоимостную оценку потребительской корзины с учетом обязательных платежей и сборов. В декабре 2012 г. были приняты поправки к этому закону<sup>5</sup>, согласно которым потребительская корзина и прожиточный минимум стали рассчитываться в целом по России и по субъектам РФ.

---

<sup>2</sup> Трудовой кодекс РФ, ч. 1, ст. 133 (ред. от 01.04.2019) // КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Росстат – Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации.

<sup>4</sup> О прожиточном минимуме в Российской Федерации: федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ // КонсультантПлюс.

<sup>5</sup> О внесении изменений в федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»: федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 233-ФЗ // КонсультантПлюс.

В соответствии с федеральным законом от 03.12.2012 г. № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» (в текущей редакции) потребительская корзина включает в себя минимальный набор продуктов питания, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности<sup>6</sup>. Этот набор рассчитывается в соответствии с Перечнем продуктов питания-представителей, включающим 42 наименования<sup>7</sup>, в натуральных показателях, а их стоимость определяется в ценах по данным Росстата. В потребительскую корзину входят еще непродовольственные товары и услуги в соотношении со стоимостью продуктов питания по 50%. Для расчетов используются также Классификатор индивидуального потребления по целям (КИПЦ-ДХ), разработанный Росстатом на основе Международной статистической классификации индивидуального потребления по целям (Classification Of Individual Consumption By Purpose – COICOP), и другие законодательные, нормативные и методические документы.

Несмотря на то, что методики периодически пересматриваются, прослеживается устойчивая тенденция недостаточного их соответствия необходимому уровню потребления населением товаров и услуг.

В состав потребительской корзины россиян включены мясо животных, субпродукты I и II категорий, мясопродукты в пересчете на мясо (колбаса, мясные и мясорастительные консервы, котлеты и т.п.); жиры животные пищевые в пересчете на жир-сырец; молоко и молочные продукты, куда входят сливки, сметана, творог, масло животное, сыр, брынза, молочные консервы, сухое молоко и другие продукты в пересчете на молоко; яйцо домашней птицы, яичный порошок и меланж в пересчете на яйцо; сахар; растительное масло; хлебные продукты: мука, хлеб, крупа, зернобобовые, макаронные изделия в пересчете на муку и другие продукты. Однако заложенные в корзину объемы продуктов питания не достаточны для сохранения полноценного здоровья и обеспечения активной жизнедеятельности трудящихся (табл. 1).

---

<sup>6</sup> О потребительской корзине в целом по Российской Федерации: федеральный закон от 03.12.2012 г. № 227-ФЗ (в редакции федерального закона от 28.12.2017 г. № 421-ФЗ) // Президент России / Документы [Эл. ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36428> (дата обращения: 29.07.2019).

<sup>7</sup> См. приказ Минтруда России № 93 и Росстата № 91 от 11.03.2013.



**Таблица 1. Соответствие объема продуктов питания, включенных в потребительскую корзину трудоспособного населения, рекомендациям Минздрава России и Всемирной организации здравоохранения ООН, кг/чел. в год**

Продукт питания	Потребительская корзина	Мин-здрав России, 2016 г.	Всемирная организация здравоохранения ООН	Кoeffициент соотношения по графам	
				2: 3	2: 4
1	2	3	4	5	6
Хлебные продукты (мука, хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, крупы, бобовые)	126,5	96	120,5	1,32	1,05
Картофель	100,4	90	96,7	1,12	1,04
Овощи и бахчевые	114,6	140	146	0,82	0,78
Фрукты свежие	60,0	100	80,3	0,60	0,75
Сахар и кондитерские изделия в пересчете на сахар	23,8	24	36,5	0,99	0,65
Мясо и мясопродукты	58,6	73	70,1	0,80	0,84
Рыбопродукты	18,5	22	8,3	0,84	2,23
Молоко и молокопродукты в пересчете на молоко	290,0	325	359,9	0,89	0,81
Яйца, шт.	210	260	243	0,81	0,86
Масло растительное, маргарин и другие жиры	11,0	12	13,1	0,92	0,84
Прочие продукты (соль, чай, специи)	4,9	4	5	1,23	0,98

**Источник.** Расчеты автора по данным: 1) Об утверждении Рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания: Приказ Минздрава России от 19 августа 2016 г. № 614 // Гарант [Эл. ресурс]; URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71385784/> (дата обращения: 31.07.2019). 2) Рациональные нормы потребления продуктов на душу населения, рекомендуемые Институтом питания АМН СССР и ВОЗ ООН // Созидание. Ленинградский комитет ученых [Эл. ресурс]. URL: [http://sozidanie-lku.narod.ru/dem\\_rac\\_normy.html](http://sozidanie-lku.narod.ru/dem_rac_normy.html) (дата обращения: 29.07.2019); 3) Здоровое питание // Всемирная организация здравоохранения [Эл. ресурс]. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet> (дата обращения: 30.07.2019).

Наблюдается также несбалансированность рациона питания, изначально заложенная в потребительскую корзину. Приоритет отдан дешевым продуктам – хлебу, картофелю. Дефицит объемов остальных продуктовых позиций, по сравнению с медицинскими рекомендациями, достигает 20-40% (мясопродукты, фрукты и др.). Это приводит к снижению стоимости всего набора, но не обеспечивает населению полноценного питания.

Учитывая, что стоимость непродовольственных товаров и услуг определяется в потребительской корзине исходя из стоимости продуктов питания, эти позиции также оказываются занижены.

Общий дефицит потребительской корзины для трудоспособного населения (D) можно рассчитать, следуя рекомендациям Минздрава России и ВОЗ ООН по здоровому питанию, учитывая общее количество продуктовых позиций (n) и коэффициент (k), показывающий дополнительную потребность в продуктах питания (+) или их избыток (-) в корзине:

$$D = \frac{\sum_i^n k}{n} \times 100\% .$$

Проведенные автором расчеты показывают, что размеры потребительской корзины (а соответственно, и прожиточный минимум в среднем по России) с учетом рекомендаций Минздрава РФ занижены не менее чем на 6,1% и рекомендаций ВОЗ – на 14%.

В реальности прожиточный минимум занижен еще больше, если учесть, что его величина для расчета МРОТ устанавливается на очередной год по данным за второй квартал предыдущего года (без поправки на фактический уровень инфляции)<sup>8</sup>. На потребительскую корзину, помимо инфляции, влияет также рост расходов по обязательным платежам и сборам. Соответственно, стоимость прожиточного минимума населения заметно превышает его законодательно установленную величину, как и приравненный к ней МРОТ.

В частности, с 1 января 2019 г. прожиточный минимум трудоспособного населения установлен, по данным за II квартал 2018 г., в 11280 руб.<sup>9</sup> При этом за 2018 г. официальный уровень инфляции составил 4,3%<sup>10</sup>. Если не принимать во внимание

---

<sup>8</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения: федеральный закон от 28.12.2017 № 421-ФЗ // КонсультантПлюс.

<sup>9</sup> Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2018 года: Приказ Минтруда и социальной защиты РФ от 24 августа 2018 г. № 550н // КонсультантПлюс.

<sup>10</sup> Инфляция на потребительском рынке. Информационный бюллетень. Декабрь 2018 / Банк России. М., 2019. 17 января. 14 с.

первые два квартала 2018 г., то только за второе полугодие цены выросли минимум на 2,1%. С начала 2019 г., по официальным данным, уровень инфляции к 1 июля достиг 2,46%<sup>11</sup>, то есть ко второму полугодию 2019 г. неучтенная в прожиточном минимуме инфляция превысила в сумме 4,5%. Если исходить из рекомендаций по здоровому питанию Минздрава России и ВОЗ, прожиточный минимум трудоспособного населения для расчета МРОТ к середине 2019 г. оказался в итоге занижен почти на 11–19%.

Такая тенденция занижения уровня прожиточного минимума будет сохраняться и на перспективу, поскольку заложена в официально принятой методике и закреплена действующим законодательством, в том числе для установления МРОТ на 2020 г.<sup>12</sup>

### **Соответствие уровня оплаты труда потребностям населения**

Занижение МРОТ ведет к низкому уровню оплаты труда, что не обеспечивает населению возможность здорового питания в соответствии с медицинскими рекомендациями (табл. 2).

В рационе россиян ощущается явный недостаток овощей и фруктов – важных источников витаминов, микро- и макроэлементов, клетчатки. На это обратили серьезное внимание участники круглого стола «Проблемы здоровья современной семьи», который состоялся 23 мая 2019 г. в ФГБУ ЦНИИОИЗ Минздрава России.

Представители ФГБУ ЦНИИОИЗ [Халтурина, Зубкова, 2019] предлагают увеличить нормативы потребления овощей и фруктов, за исключением картофеля, в 1,5–2 раза по сравнению с рекомендациями ВОЗ, которые и без того на 4,3% выше действующих в России. Однако фактическое потребление овощей и фруктов в стране не соответствует даже рекомендациям Минздрава РФ.

---

<sup>11</sup> Уровень инфляции в Российской Федерации в 2019 году / СтатБюро [Эл. ресурс]. URL: <https://www.statbureau.org/ru/russia/inflation> (дата обращения: 01.08.2019).

<sup>12</sup> Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2019 года: Проект ведомственного акта Минтруда России [Эл. ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=93089> (дата обращения: 01.08.2019).

**Таблица 2. Нормы продуктов питания, включенные в потребительскую корзину, рекомендуемые Минздравом России и фактически потребляемые трудоспособным населением в 2014–2017 гг., кг/чел. в год**

Продукт питания	Утвержденная потребительская корзина	Рекомендации Минздрава России	Факт, в среднем 2014–2017 гг.	Коэффициент соотношения по графам	
				4: 2	4: 3
1	2	3	4	5	6
Хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, мука, крупы, бобовые)	126,5	96	117,5	0,93	1,22
Картофель	100,4	90	108	1,08	1,20
Овощи и бахчевые	114,6	140	110,3	0,96	0,79
Фрукты свежие	60,0	100	60,5	1,01	0,61
Сахар и кондитерские изделия в пересчете на сахар	23,8	24	39,3	1,65	1,64
Мясо и мясопродукты (в т.ч. субпродукты и жир-сырец)	58,6	-	68,3	1,17	-
Мясо и мясопродукты (без субпродуктов и жира-сырца)	-	73	74	-	1,01
Рыбопродукты	18,5	22	20,4	1,10	0,93
Молоко и молокопродукты в пересчете на молоко	290,0	325	237,5	0,82	0,73
Яйцо, шт.	210	260	272,5	1,30	1,05
Масло растительное, маргарин и другие жиры	11,0	12	13,8	1,25	1,15

**Источник табл. 2, рис. 1.** Расчеты автора по данным: Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство / Росстат [Эл. ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/economy/#) (дата обращения: 30.07.2019); Агропромышленный комплекс России в 2017 году / Министерство сельского хозяйства РФ. М., 2018. 567 с.

Наблюдается тенденция к снижению потребления и таких важных видов продовольствия, как молоко и молочные продукты (рис. 1).

Указанные тренды в значительной степени связаны с недостаточными доходами населения, что подтверждают исследования ряда экономистов [Конкина, 2019; Белова, 2019]. Однако Правительство РФ, отмечая важность здорового питания граждан, не учитывает в своей политике факт недостаточности их доходов для полноценного питания<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2010 г. № 1873-п) // Гарант.ру [Эл. ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12079847/#1000> (дата обращения: 03.08.2019).

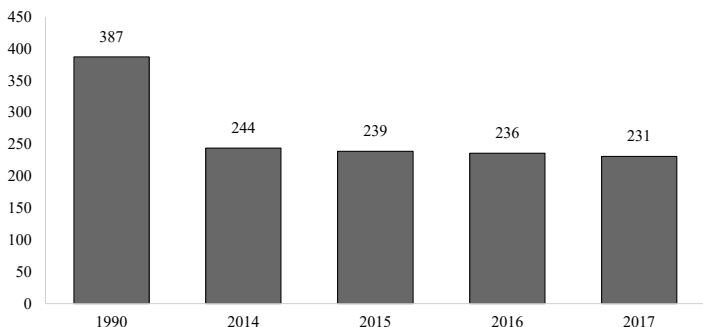
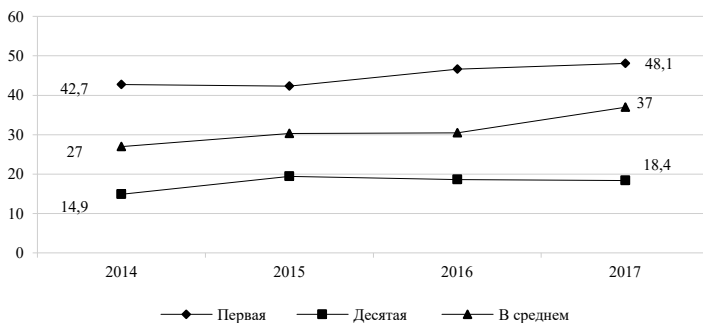


Рис. 1. Динамика потребления молока и молочных продуктов в пересчете на молоко на душу населения в России в 1990–2017 гг., кг/год

В то же время в упомянутой работе В. С. Конкиной доля расходов на питание в доходах домашних хозяйств постоянно повышается по всем децильным группам, занимая почти от 30% в девятой группе до немногим менее 50% в первой. Только в десятой группе расходы на питание в 2017 г. чуть превысили 18% (рис. 2).



Источник. Составлено автором по данным: [Конкина, 2019].

Рис. 2. Динамика доли расходов на питание в доходах домашних хозяйств по крайним децильным группам и в среднем по России в 2014–2017 гг., %

При этом надо иметь в виду, что, несмотря на формальный рост МРОТ в 2014–2017 гг., реальная заработная плата не только не увеличилась, но ежегодно снижалась в среднем по России

более чем на 1%<sup>14</sup>. При этом цены на продукты питания в тот же период росли в среднем на 9% в год, или на 36% за четыре года. Ежегодные затраты на коммунальные услуги увеличивались на душу населения более чем на 5%, а за четыре года – на 20,5%. То есть нарастает несоответствие установленного уровня оплаты труда и доходов потребностям населения по жизненно важным направлениям расходов.

Указанная тенденция сохранилась в 2018 г. и остается в 2019 г. За 2018 г., по данным Росстата, реально располагаемые денежные доходы населения снизились по сравнению с 2017 г., и только за первое полугодие 2019 г. по сравнению с аналогичным периодом 2018 г. в целом по России они упали более чем на 1,4%<sup>15</sup>.

Все это негативно отражается на социальном положении населения. Уже в первом полугодии 2019 г. численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума достигла почти 21 млн человек. Если учитывать граждан с доходами на уровне либо немногим более установленного прожиточного минимума (например, на 3–4 тыс. руб.), то количество беднейшего населения в стране в первом квартале 2019 г. возрастает с 14,3% до 26,8% от численности обследованных домашних хозяйств и трудоспособного населения<sup>16</sup>.

Это весьма красноречиво свидетельствует о необходимости принципиального пересмотра подходов к установлению потребительской корзины, прожиточного минимума и оплаты труда.

### **Потребительская корзина, МРОТ и заработная плата – какими им быть**

Прежде чем определять необходимые размеры МРОТ и потребительской корзины трудового населения, необходимо обратиться к таким законодательно закрепленным понятиям, как должностной оклад и тарифная ставка<sup>17</sup>, представляющим

---

<sup>14</sup> Расчеты автора по данным: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018: Стат. сб. / Росстат. М., 2018. 1162 с.

<sup>15</sup> Расчеты автора по данным: Уровень жизни / Федеральная служба государственной статистики [Эл. ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#) (дата обращения: 03.08.2019).

<sup>16</sup> Расчеты автора по данным: Росстат [Эл. ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/bednost/tab1/3-3-2\\_2017.doc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/bednost/tab1/3-3-2_2017.doc); [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/bednost/tab1/1-2-1.doc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/bednost/tab1/1-2-1.doc) (дата обращения: 03.08.2019). URL: [https://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/urov\\_31g.doc](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_31g.doc) (дата обращения: 25.10.2019).

<sup>17</sup> Трудовой кодекс РФ (с изменениями 2019 года), ст. 129.

собой *фиксированный размер оплаты труда*, ее минимальный уровень. Предполагается, что оклад (ставка) должен включать в себя основную долю заработной платы, однако во многих организациях, в том числе государственных, он нередко устанавливается без серьезных расчетов и строгих обоснований. В частности, минимальный размер должностных окладов гражданского персонала органов, организаций и подразделений системы МВД России с 2019 г. официально утвержден на уровне 3473 руб. в месяц<sup>18</sup>. Далее в процентном отношении к окладу устанавливаются выплаты стимулирующего и иного характера. Но тогда, чтобы обеспечить МРОТ, необходимо для части персонала предусмотреть размер надбавок, превышающий величину оклада более чем втрое. То есть оклад (тарифная ставка) в настоящее время фактически не является основой заработной платы и, соответственно, не стимулирует сотрудников к высокоэффективному и качественному труду.

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить:

– заработная плата в России в большинстве организаций ориентирована на МРОТ, который зачастую включает в себя также надбавки, премии и другие выплаты;

– МРОТ в нашей стране ориентирован на величину официально установленного прожиточного минимума, рассчитанного в соответствии с потребительской корзиной;

– потребительская корзина *недостаточно* учитывает требования здорового питания, обеспечивающего активную жизнедеятельность человека, а следовательно, генетически заложенный в нем потенциал работоспособности, производительности труда и продолжительности жизни; а также удовлетворение потребностей сотрудника в непродовольственных товарах и услугах.

Кроме указанных недостатков заработной платы, устанавливаемого прожиточного минимума и МРОТ, официально принятых и закрепленных на законодательном уровне, представляются существенными также следующие проблемы системы оплаты труда в России. Заработная плата:

– устанавливается с ориентацией на частичное удовлетворение преимущественно физиологических потребностей человека,

---

<sup>18</sup> Вопросы оплаты труда гражданского персонала органов, организаций и подразделений системы МВД России: Приказ МВД России от 13 июля 2019 г. № 480 // Гарант.ру [Эл. ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72482360/#5992>

без достаточного обоснования культурных, духовных, социальных и иных его интересов;

– нередко не обеспечивает даже минимальные потребности работника, в том числе в связи с тем, что в целях экономии финансовых ресурсов и одновременно выполнения действующего законодательства, указов Президента и постановлений Правительства в последние годы во многих организациях сотрудников переводят на неполный рабочий день при сохранении полного объема работ или увеличивают рабочую нагрузку без повышения оплаты труда, что особенно характерно для творческих профессий, научных сотрудников, некоторых категорий обслуживающего персонала, работников системы здравоохранения, педагогов и др.;

– ориентирована в основном на самого работника без учета наличия иждивенцев и прочих расходов семьи либо иного круга нуждающихся из его окружения и социальных коммуникаций;

– устанавливается с учетом уже имеющегося у работника человеческого капитала, не обеспечивая его дальнейшее развитие, не учитывая возможный трудовой потенциал и необходимость инновационного развития экономики и общества, появление новых требований научно-технического прогресса.

В современных условиях бурно развивающихся технологий, высокой конкуренции на внешних и внутренних рынках, быстро меняющихся видов деятельности и производств, появления новых и отмирания старых профессий, повышения квалификационных и иных требований к работникам, трудоспособные граждане для того, чтобы быть востребованными на рынке труда, должны постоянно повышать конкурентоспособность своего человеческого капитала.

Под человеческим капиталом ряд ученых [Schultz, 1963; Фишер и др., 2001] понимают совокупность врожденных способностей и талантов, а также приобретенных знаний, умений и навыков, которые позволяют человеку получать доход. При этом некоторые из них [Корчагин, 2009; Шульц, 2009] особо подчеркивают, что человеческий капитал является одним из важнейших факторов экономического положения семьи и общества, без которого не будет дальнейшего развития. Поэтому человеческий капитал должен включать в себя не только интеллект, знания, навыки работника, но также обеспечивать ему и семье хорошее здоровье и высокий уровень жизни, способствующий эффективному



и производительному труду. А поскольку именно трудом создаются все материальные и нематериальные ценности, производятся работы и оказываются услуги, то работники имеют полное право на соответствующую долю результатов своего труда. То есть заработная плата должна компенсировать не только сиюминутно затраченную рабочую силу, но и предоставлять возможность для развития сотрудника, определять качество жизни его и семьи.

Исходя из указанного, необходимо изменить существующие подходы, законодательно-правовые и инструктивные документы, регламентирующие методику расчета прожиточного минимума и оплаты труда, обеспечивая работнику поддержание его человеческого капитала на приемлемом уровне.

**Прожиточный минимум** должен включать в себя в составе потребительской корзины продукты питания в объемах соответственно медицинским рекомендациям с учетом региональных особенностей, обеспечивая полноценное здоровье и генетически заложенный уровень продолжительности жизни всем половозрастным группам населения.

Помимо физиологических, прожиточный минимум должен учитывать потребности современного человека как личности: культурно-образовательные, социальные, информационные, духовные. И это не может и не должно ограничиваться (как в настоящее время) 50% от стоимости продуктов питания в качестве минимального набора непродовольственных товаров и услуг, а должно обеспечивать достойную жизнь всем социально-демографическим группам населения.

Для объективного определения величины прожиточного минимума должны быть проведены серьезные научные исследования по регионам страны, принимающие во внимание природно-климатические, национальные, половозрастные и иные особенности населения, перспективы социально-культурного, технико-технологического и экономического развития регионов, страны и мирового сообщества в целом.

Переходя к **определению МРОТ**, необходимо вспомнить классику политэкономии о производительных силах и производственных отношениях [Смит, 2011; Маркс, Энгельс, 1955; Маркс, 1955 и т.д.; Ленин, 1969] и обратить внимание на то, что производительные силы включают в себя средства производства (средства труда и предметы труда) и рабочую силу, как особую

специфическую производительную силу, которая и создает дополнительную вновь созданную стоимость, или богатство общества. Причем, если средства труда восстанавливаются через механизм амортизации (путем переноса их стоимости на создаваемый продукт), то восстановление рабочей силы осуществляется на основе выплачиваемой заработной платы.

Труд, благодаря которому создается продукт (товар), может быть простым и сложным, что предопределяет разницу его стоимости. В современных условиях труд людей становится все более сложным, требующим специальных знаний и навыков, которые приобретаются в процессе обучения и опыта работы, постоянного повышения уровня квалификации. Кроме того, выросли требования к культурным, интеллектуальным, коммуникативным навыкам работников, поддержание которых «на уровне» требует дополнительных усилий и затрат. Все это должно учитываться при определении уровня оплаты труда.

Кроме того, нельзя забывать о классическом разделении труда на необходимый и прибавочный. Необходимым трудом работник создает продукт для воспроизводства своей рабочей силы (восполнения затраченных физических, эмоциональных и интеллектуальных сил) за необходимое для этого рабочее время, а далее в процессе *прибавочного рабочего времени* он создает прибавочный продукт, который безвозмездно присваивается работодателем. И здесь важен справедливый баланс между ними, так как отсутствие такого баланса чревато потрясениями в обществе (от протестных настроений и актов гражданского неповиновения до революций и государственных переворотов), о чем свидетельствует отечественный и зарубежный опыт.

В советское время указанная проблема разрешалась путем формирования за счет прибавочного продукта общественных фондов потребления, которые направлялись на бесплатное образование, лечение, отдых работников и их семей в санаториях и профилакториях, детских лагерях; на компенсацию затрат жилищно-коммунального хозяйства, общественного транспорта, которые предоставляли услуги за символическую плату; установление доступных цен на продукты питания, детские товары и др.

В настоящее время этого практически нет. Более того, как показало проведенное исследование, работодатель (собственник средств производства – физическое либо юридическое лицо)

часто изымает у работника не только прибавочный, но нередко и часть необходимого продукта. Соответственно, работник не в состоянии восполнить силы, затраченные в процессе труда. В этом случае не стоит ожидать от работника стремления к высокопроизводительному труду, лояльного отношения к уплате налогов, обязательных платежей и т.д.

Учитывая все вышесказанное и принимая во внимание фактическое состояние экономики с элементами стагнации ВВП и невысокими темпами роста производительности труда, в целях стимулирования развития страны следует подойти к определению МРОТ следующим образом.

Обобщение результатов исследования ученых ИЭОПП СО РАН [Калугина, Зубкова и др., 2013], социологических опросов, собственных выводов автора и других ученых [Волкова, 2017; Конкина, 2019 и др.], а также опыт развитых стран показали, что для обеспечения необходимой трудоспособности и качества жизни человека и его семьи *минимальный* размер оплаты труда ( $M_{rot}$ ) при сложившемся уровне цен и тарифов должен быть установлен в размере не менее 3–4 *реально* определенных прожиточных минимумов ( $P_{min}$ ) с учетом медицинских рекомендаций по питанию и других объективных нормативов жизнедеятельности человека:

$$M_{rot} = 3(4) \times P_{min} .$$

То есть по состоянию на второе полугодие 2019 г. величина МРОТ в среднем по России не должна быть ниже 35 тыс. руб.

Существуют опасения, что увеличение заработной платы (и повышение стоимости рабочей силы) может привести в определенной степени к сокращению прибавочного продукта. Однако этого можно не допустить при эффективном управлении и рациональной организации труда, модернизации производства на современной технико-технологической основе, повышая производительность и качество труда, добиваясь сбалансированной ценовой и налоговой политики, ликвидации воровства и коррупции. Об этом свидетельствует как теоретическое обоснование принципов оплаты и стимулирования труда, так и отечественный опыт, в том числе советского времени (стахановцы, «стройки века» и т.д.), и практика наиболее развитых стран мира (США, Англии, Японии и др.), где высокий уровень оплаты труда

и качества жизни сопровождается высоким уровнем производительности труда и экономического развития<sup>19</sup>.

Увеличение заработной платы повысит ее стимулирующую функцию и стремление работника к росту его квалификации, повышению качества и производительности труда, к большей ответственности за его результаты; что позволит шире внедрять новейшую технику и технологии. В то время как заниженный уровень зарплаты является антистимулом. Такая закономерность прослеживается в реальном секторе экономики.

Для иллюстрации можно привести пример одного из предприятий сельского хозяйства – отрасли с наибольшей зависимостью от природно-климатических условий.

ЗАО Племзавод «Ирмень» (Новосибирская область) входит в 100 самых крупных и эффективных сельскохозяйственных предприятий России и поддерживает высокий для отрасли уровень заработной платы (ее средний размер в 2018 г. составил 42 тыс. руб.<sup>20</sup> при среднеобластной в сельском хозяйстве около 21 тыс. руб.<sup>21</sup>). Рациональная организация труда, повышение уровня квалификации работников и внедрение новейших технологий позволили за два года повысить производительность труда, например, доярок в 2,5 раза, а на некоторых автоматизированных участках – до пяти раз. Среднегодовая молочная продуктивность за 2013–2018 гг. выросла с 11,4 т на фуражную корову до 12–15 т (жирность молока превышает 3,5–3,7%, содержание белка у 10% стада – более 3%)<sup>22</sup>. Такая продуктивность соответствует мировым стандартам и превышает среднюю по стране в 2–3 раза. Урожайность зерновых также более чем в два раза превышает среднюю по России. При этом в ЗАО ПЗ «Ирмень» имеется свой профилакторий для взрослых и детей, детский сад, спорткомплекс; строится жилье, выплачиваются жилищно-коммунальные компенсации работникам, оказывается помощь школе, уделяется внимание развитию транспорта, строительству

<sup>19</sup> Россия и страны мира. 2018: Стат.сб./Росстат. М., 2018. 375 с

<sup>20</sup> Макнамара М. «Ирмень» – лучше один раз увидеть // Аграрный бизнес-журнал «Моя Сибирь». URL: <http://mysibir.ru/bugakov-yuriy-fedorovich/> (дата обращения: 26.10.2019).

<sup>21</sup> Средняя заработная плата / Государственная служба занятости [Эл. ресурс]. URL: <http://www.gczn.nsk.su/market/o-zarplate/srednyaya-zarabotnaya-plata.php> (дата обращения: 26.10.2019).

<sup>22</sup> ЗАО Племзавод «Ирмень». Официальный сайт [Эл. ресурс]. URL: <http://irmen.ru> (дата обращения: 24.10.2019).

дорог и т.д. В итоге люди готовы трудиться на таком предприятии с полной отдачей.

Такие примеры, где инновационная активность, производительность труда, зарплата работников и доходы предприятий на порядок выше показателей других организаций, в России не единичны.

Рост оплаты труда и доходов населения принесет положительный эффект и в масштабах страны, обеспечив повышение платежеспособного спроса, а, значит, доходов товаропроизводителей и рост экономики (рис. 3). Учет этого принципа с данной последовательностью движения товаров и капитала в рыночной экономике позволит обеспечить ее поступательное движение, предотвращая либо значительно смягчая экономические кризисы.

Исходя из того, что заработная плата есть превращенная форма стоимости рабочей силы, которая получает признание только на рынке труда, руководству страны необходимо рационально и комплексно (применяя правовые, экономические и административные методы) отрегулировать спрос и предложение на рабочую силу таким образом, чтобы простимулировать работодателей к применению квалифицированного труда и повышению заработной платы наемных работников.

Указанное не будет противоречить принципам современной рыночной экономики, поскольку в настоящее время практически во всех странах рыночные методы в той или иной степени дополняются механизмом государственного регулирования. Во многих экономиках мира (США, ЕС, Япония, Китай и др.) применяются принципы квотирования поставок на рынок определенных видов продукции, используются рычаги налоговой системы и др.

С учетом имеющегося опыта и специфики России в нашей стране также необходимо прорабатывать вопросы регулирования рыночных отношений, в том числе в сфере применения рабочей силы, используя для этих целей МРОТ, налоги и льготы, другие механизмы, направляя внимание и усилия частного и корпоративного бизнеса, а также госсектора на модернизацию производства, повышение квалификации сотрудников, рост производительности и качества живого труда. Здесь может быть использован положительный опыт ряда стран (Швеция и др.), в которых семьи, имеющие низкие доходы, освобождаются от налогов, а для лиц с высокими доходами предусмотрена прогрессивная шкала налогообложения. Такие

страны демонстрируют значимую социальную защищенность населения при высоких показателях экономического развития.

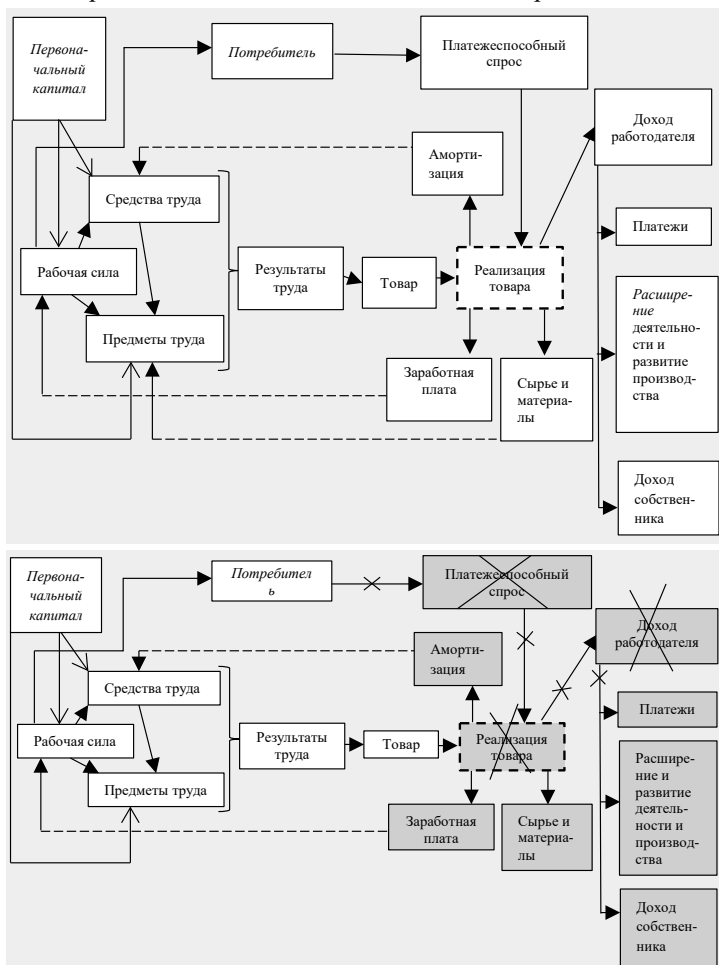


Рис. 3. Принципиальная схема процесса воспроизводства и развития экономики

В России также подходящий налог необходимо взимать только в случае превышения реальных среднедушевых доходов семьи над величиной прожиточного минимума по прогрессивной шкале (табл. 3).

**Таблица 3. Предлагаемый принцип налогообложения семьи  
с учетом уровня доходов**

Доходы семьи	Налогообложение		
	нет	по минималь- ной ставке	прогрессивная шкала
На уровне прожиточных минимумов на 1 человека: не выше 1	+		
2–4		+	
5 и выше			+

Аналогичный подход к налогообложению целесообразно применять и к юридическим лицам, направляя часть прибавочного продукта на формирование общественных фондов потребления (с учетом опыта советского времени и передовых современных предприятий – ЗАО ПЗ «Ирмень», ООО «Русское поле» и др.). В случае формирования коллективных фондов потребления на уровне организации, средства на их создание и пополнение должны вычитаться из налогооблагаемой базы.

Для того чтобы увеличение МРОТ не спровоцировало рост цен и инфляционные ожидания, целесообразно законодательно ограничить уровень торговой наценки, учитывая всю логистическую цепочку от производителя до конечного потребителя, с системой контроля и штрафных санкций за нарушение установленных нормативов.

Способно сдерживать инфляцию при повышении заработной платы также регулируемое ценообразование. Учитывая отсутствие свободного рынка и используя опыт жесткого контроля цен в развитых странах (США, Японии и др.), а также опыт советской школы по определению нормативов себестоимости и рентабельности, государством, с одной стороны, должен поддерживаться нижний уровень цен и тарифов (Цн), достаточный для ведения расширенного воспроизводства товаропроизводителями, с другой – устанавливать верхние границы цен и тарифов (Цв), обеспечивая доступность товаров и услуг для потребителей. Обобщенно это можно записать следующим образом:

$$\left. \begin{aligned} R_n &\leq C_n : C_n \times 100\% \\ \sum_i^n C_v &\leq P_{\min} \end{aligned} \right\},$$

где  $R_n$  – нормативный уровень рентабельности, обеспечивающей расширенное воспроизводство;

$C_n$  – нормативный уровень затрат с учетом используемой техники и технологий;

$P_{min}$  – прожиточный минимум;

$i$  – виды товаров и услуг потребительской корзины.

Такой обоснованный подход к регулированию доходов позволит гарантировать достойную жизнь каждой семье, снизить необходимость многочисленных социальных выплат и финансовых трансфертов, уменьшить возможность коррупции со стороны госслужащих и иных структур, повысить потребительский спрос, который является драйвером развития экономики, что сократит также и уровень безработицы. Все это уменьшит социальную напряженность в стране, повысит доверие народа к власти и работодателям.

### **Заключение**

В настоящее время нормы питания, их сбалансированность и объемы по видам продуктов, принятые для определения потребительской корзины, не отвечают требованиям обеспечения полноценной здоровой жизнедеятельности человека. Ориентированные на потребительскую корзину прожиточный минимум и минимальная оплата труда также не могут быть признаны соответствующими потребностям граждан России. Все это ведет к снижению доходов населения, росту социальной напряженности и замедлению развития экономики страны.

Решить данные проблемы можно лишь при условии определения (на основе серьезных научных исследований) реальной потребительской корзины, обеспечивающей питание населения в соответствии с медицинскими рекомендациями по здоровому образу жизни и увеличению ее активной продолжительности. Исследования необходимо проводить с дифференциацией по регионам страны и половозрастным группам, с учетом социально-экономических и природно-климатических условий, национальных и культурных традиций населения.

При определении прожиточного минимума целесообразно учитывать темпы инновационного развития общества, изменения требований к уровню квалификации и личным качествам сотрудников, необходимости постоянного развития и умножения человеческого капитала соответственно конкурентным реалиям на рынке труда.

В целях обеспечения прорывного развития экономики и повышения качества жизни населения в соответствии с современными



цивилизационными условиями и по опыту ряда экономически развитых стран минимальный уровень оплаты труда не должен быть ниже 3–4-кратной величины объективно установленного прожиточного минимума.

При определении уровня оплаты труда необходимо учитывать руководству страны, регионов и работодателям, что потребности трудящихся и членов их семей должны удовлетворяться с учетом уровня развития общества сегодня и принципов социальной справедливости. В связи с этим целесообразно пересмотреть методологическую и законодательно-нормативную базу определения прожиточного минимума и оплаты труда, налогообложения и ценообразования, предусмотреть возможность воссоздания общественных фондов потребления по опыту советского времени, но с учетом современных условий.

Без решения указанных проблем и повышения заработной платы невозможно обеспечить необходимый уровень квалификации работников и рост производительности труда, достижение прорывного эффекта инновационного развития, технологической модернизации всех сфер жизни.

Решение данных проблем позволит снизить вероятность экономического регресса и нарастания социальной напряженности в обществе, ускорит научно-технический и экономический прогресс, повысит качество и продолжительность полноценной жизни населения страны.

## Литература

*Белова Т. Н.* Ситуация на рынке продовольствия: новые сигналы и старые проблемы // ЭКО. 2019. № 1. С. 131–152. DOI: 10.30680/ЕСО0131–7652–2019–1–131–152.

*Волкова Е. А.* Зависимость роста МРОТ и прожиточного минимума от инфляции // Молодой ученый. 2017. № 15. С. 354–357.

*Калугина З. И., Зубкова Т. С.* Итоги рыночной трансформации аграрного сектора России // ЭКО. 2013. № 3. С. 31–47.

*Конкина В. С.* Экономическая доступность продовольствия в контексте проведения политики протекционизма // ЭКО. 2019. № 8. С. 103–117. DOI: 10.30680/ЕСО0131–7652–2019–8–103–117.

*Корчагин Ю. А.* Широкое понятие человеческого капитала. Воронеж: ЦИРЭ, 2009 [Эл. ресурс]. URL: <http://www.lerc.ru/?part=articles&art=3&page=22> (дата обращения: 02.08.2019).

*Ленин В. И.* Философские тетради. 1895–1911 гг. // Полное собрание сочинений / Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. М.: Изд-во полит. лит., 1969. Изд. 5. Т. 29. 783 с.

Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология. 1845–1846 гг. // К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения / Институт Маркса – Энгельса – Ленина – Сталина при ЦК КПСС. М.: Гос. изд-во полит. лит., 1955. Изд. 2. Том 3. С. 7–544.

Маркс К. Нищета философии. Ответ на «Философию нищеты» г-на Прудона // К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения / Институт Маркса – Энгельса – Ленина – Сталина при ЦК КПСС. М.: Гос. изд-во полит. лит., 1955. Изд. 2. Том 4. С. 65–185.

Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов. М.: ЭКСМО, 2011. 961 с.

Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика: Пер. с англ. 2-го изд. М.: Дело, 2001. 829 с.

Халтурина Д. А., Зубкова Т. С. Правильное питание в контексте здоровья семьи: Доклад // Круглый стол «Проблемы здоровья современной семьи» (23.05.2019, Москва) / ФГБУ ЦНИИОИЗ Минздрава России [Эл. Ресурс]. URL: [https://mednet.ru/images/materials/news/t.s.\\_zubkova\\_d.a.\\_halturina.pdf](https://mednet.ru/images/materials/news/t.s._zubkova_d.a._halturina.pdf) (дата обращения: 01.08.2019).

Шульц Т. У. Экономика пребывания в бедности. Нобелевская лекция 8 декабря 1979 г. // Управление мегаполисом. 2009. № 6. С. 56–68.

Schultz T. W. The Economic Value of Education. New York: Columbia University Press, 1963. 92 p.

Статья поступила 28.08.2019.

Статья принята к печати 27.10.1919.

**Для цитирования:** Щетинина И. В. Прожиточный минимум и оплата труда – реалии современной действительности и перспективы изменений // ЭКО. 2020. № 1. С. 116-137. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-116-137.

## Summary

*Shchetinina, I.V., Doct. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Siberian Scientific Research Institute of Agricultural Economics of Siberian Federal Scientific Center for Agrobiotechnology RAS, Novosibirsk.*

### **Living Wage and Salary – Modern Realities and Prospects of Change**

**Abstract.** The paper analyzes the validity of the minimum subsistence level and minimum payment wage officially established in Russia. The subsistence minimum is determined on the basis of calculated consumer basket, which is reviewed by the Government of the Russian Federation once every five years. Currently, the volume of the consumer basket is tied to food products in physical terms, the standards of which are underestimated in comparison with rational norms of consumption. Accordingly, the minimum wage level, which is oriented towards the cost of living, is also understated. This leads to a reduction in population incomes, to insufficient quality nutrition and inadequate satisfaction of other human needs. It increases social tension, reduces opportunities for professional growth of workers, and, accordingly, development of society as a whole. To solve these problems, it is necessary to revise approaches to calculating the cost of living, minimum wages and provide a decent quality of life to the population of the country.

**Keywords:** *consumer basket; food; living wage; minimum wage; able-bodied population; necessary and surplus labor; wages; income*

## References

- Belova, T.N. (2019). Situation in the food market: new signals and old problems. *ECO*. No. 1. Pp. 131–152. DOI: 10.30680 / ECO0131–7652–2019–1–131–152. (In Russ.).
- Fisher, S., Dornbusch, R., Shmalenzi, R. (2001). *Economics*: Transl. from English 2nd ed. Moscow. Delo Publ., 829 p.
- Kalugina, Z.I., Zubkova, T.S. (2013). The results of market transformation of the agrarian sector in Russia. *ECO*. No. 3. Pp. 31–47. (In Russ.).
- Khalturina, D.A., Zubkova, T.S. Proper nutrition in the context of family health: Report. Round table “Problems of the health of a modern family” (23.05.2019, Moscow). *FSBI Central Scientific Research Institute for Health Protection of the Russian Ministry of Health*. Available at: [https://mednet.ru/images/materials/news/t.s.\\_zubkova\\_d.a.\\_halturina.pdf](https://mednet.ru/images/materials/news/t.s._zubkova_d.a._halturina.pdf) (accessed: 01.08.2019). (In Russ.).
- Konkina, V.S. (2019). Economic affordability of food in the context of the policy of protectionism. *ECO*. No. 8. Pp. 103–117. DOI: 10.30680 / ECO0131–7652–2019–8–103–117. (In Russ.).
- Korchagin, Yu.A. (2009). A broad notion of human capital. Voronezh: TsIRE. Available at: <http://www.lerc.ru/?part=articles&art=3&page=22> (accessed 08.08.2019). (In Russ.).
- Lenin, V.I. (1969). *Philosophical notebooks. (1895–1911). Complete works Institute of Marxism – Leninism under the Central Committee of the CPSU*. Moscow. Political Literature Publishing House, Ed. 5. V. 29. 783 p. (In Russ.).
- Marx, K., Engels, F. (1955). *German ideology. (1845–1846). K. Marx and F. Engels. Works Institute of Marx – Engels – Lenin – Stalin at the Central Committee of the CPSU*. Moscow. State Publishing House politicals literature. Ed. 2. V. 3. Pp. 7–544. (In Russ.).
- Marx, K. (1955). The poverty of philosophy. Response to Mr. Proudhon’s «Philosophy of Poverty». K. Marx and F. Engels. Works *Institute of Marx – Engels – Lenin – Stalin at the Central Committee of the CPSU*. Moscow. State Publishing House of Political Literature. Ed. 2. V. 4. Pp. 65–185. (In Russ.).
- Schultz, T.W. (1963). *The Economic Value of Education*. – New York: Columbia University Press, 92 p.
- Schulz, T.W. (2009). The Economy of stay in poverty. Nobel lecture December 8, 1979. *Management of the metropolis*. No. 6. Pp. 56–68.
- Smith, A. (2011). *Studies on the nature and causes of the wealth of peoples*. Moscow: EKSMO Publishing House. 961 p. (In Russ.).
- Volkova, E.A. (2017). Dependence of the growth of the minimum wage and the subsistence minimum on inflation. *Young scientist*. No. 15. Pp. 354–357. (In Russ.).
- For citation:** *Shchetinina, I.V.* (2020). Living Wage and Salary – Modern Realities and Prospects of Change. *ECO*. No. 1. Pp. 116–137. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-116-137.

# Социальная триада: демография – занятость – доходы в алтайских селах<sup>1</sup>

**А.М. СЕРГИЕНКО**, доктор социологических наук.

E-mail: a.m.sergienko@mail.ru

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (Барнаул), Алтайский государственный университет.

**Л.В. РОДИОНОВА**, кандидат социологических наук. E-mail: lvrieie@mail.ru

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Барнаул

**Аннотация.** На основе данных государственной статистики и социологических опросов в статье выделены особенности динамики, структурных изменений и взаимосвязи трех ключевых социальных составляющих устойчивого развития сельских территорий Алтайского края: демографической сферы, занятости и доходов. Выявлены вызовы и дисбалансы в развитии этой социальной триады: процессы депопуляции и старения сельского населения в крае происходят более интенсивно в сравнении со всей страной. То же относится к ухудшению здоровья, нарастанию диспропорций в расселении. Снижение занятости сельчан, падение интереса молодежи к сельскому труду сочетается с ростом активности в новых сферах его приложения, примитивизация труда – с появлением его новых высокотехнологичных видов, сокращение безработицы – с усилением остроты ее восприятия населением. На фоне значительного сокращения масштабов бедности в последнее десятилетие выросла доля крайне бедных, усиливается зависимость сельских жителей от социальных трансфертов. Миграция рассмотрена как ответная реакция жителей села на социальные вызовы, выявлен ее рост в различных формах. Показано влияние государственной политики, ее отдельных практик по поддержке рождаемости и занятости на сельскую социальную триаду.

**Ключевые слова:** сельские территории; устойчивое развитие; демографические процессы; занятость и безработица; доходы населения и бедность; миграция; вызов; дисбаланс; аграрный регион; государственная политика; Алтайский край

Село традиционно рассматривают как инерционную, консервативную часть общества, которая в условиях потрясений и радикальных реформ обеспечивает ему относительно надежную устойчивость. Насколько сегодня правомерно говорить о такой «подушке безопасности», когда село вынужденно гонится за городом, а по силе и качеству динамических сдвигов в отдельных случаях уже не уступает ему?

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект XI.174.1.1. «Экономика Сибири и ее регионов в условиях внешних и внутренних вызовов и угроз: методология, тенденции, прогнозы» № АААА-А17–117022250133–9.

В данной статье на примере Алтайского края, как одного из крупнейших регионов аграрной специализации (24% продукции сельхозпроизводства в ВРП) со значительной сельской частью населения (44%), мы рассмотрим, какие изменения с начала 1990-х гг. произошли в развитии трех взаимосвязанных составляющих социальной сферы – демографии, занятости и доходов населения, которые мы условно назовем социальной триадой<sup>2</sup>, играющей, на наш взгляд, особую роль в устойчивом развитии сельских территорий<sup>3</sup>. Сохраняются ли традиционные преимущества села в этих сферах, позволяющие ему выполнять ключевые функции по отношению к обществу (в частности, обеспечивать продовольственную безопасность и сохранять пространственную связанность государства). Каковы сила и качество сдвигов в социальной триаде? Куда они привели? Какие процессы препятствуют устойчивому развитию?

В нашем понимании современная специфика социальной сферы сельских территорий заключается не только и не столько в ее «отсталости», сколько в формировании и интенсивном нарастании здесь более масштабных (по сравнению с городами) социальных вызовов и глубоких процессах разбалансированности, что становится угрозой сохранению сельских сообществ и мощным тормозом развития российского общества в целом. Мы не отрицаем значимость других составляющих социальной сферы в развитии сельских территорий, но в данной работе ограничимся анализом выделенной нами социальной триады, концентрирующей основные социальные угрозы, и лишь отчасти коснемся связанных с ней проблем здравоохранения и образования. При этом мы акцентируем внимание на институциональной и сетевой природе сельских сообществ, суть которой раскрыта в концепции моральной экономики крестьянства Дж. Скотта, показана им через адаптивные неформальные практики в форме «оружия

---

<sup>2</sup> Идея содержательного наполнения социальной триады возникла на основе результатов наших многолетних исследований социального развития села (см.: [Устойчивое..., 2013; Бедность..., 2014; Трансформационные..., 2017; Миграция..., 2019]), а также материалов Гайдаровского форума 2019 г. (см.: URL: <http://gaidarforum.ru/program/15-yanvarya/sotsialnaya-triada-demografiya-zanyatost-dokhody/>).

<sup>3</sup> Под устойчивым будем понимать такое развитие сельских территорий, которое позволяет поддерживать количественные и качественные характеристики сельских сообществ и условий их жизнедеятельности на уровне, обеспечивающем решение ключевых внутренних проблем и выполнение ими внешних функций в условиях изменяющейся среды [Устойчивое..., 2013. С. 24].

слабых» [Scott, 1977, 1985] и получила развитие в российских и зарубежных работах по сельской и аграрной социологии<sup>4</sup>.

При подготовке статьи использованы данные Росстата, в частности всероссийских переписей населения 2002, 2010 гг. и 2015 г. (микрперепись), сборников «Регионы России», демографических ежегодников, «Обследований населения по проблемам занятости» и «Обследований рабочей силы» 1992–2018 гг., выборочных обследований домохозяйств. Кроме того, мы опирались на результаты социологических опросов, проведенных в Алтайском крае с начала 2000-х гг. (полустандартизированных, глубинных и фокус-групповых интервью с сельскими жителями, представителями местной власти и бизнеса)<sup>5</sup>, и материалы газеты «Алтайская Нива».

### **О вызовах демографического развития, или как теряется людской потенциал**

Демографическую ситуацию в сельской местности Алтайского края можно охарактеризовать как напряженную. Это проявляется в ускоренном по сравнению с Россией и Сибирью сокращении численности населения, его старении и ухудшении других качественных характеристик, обезлюдении значительных территорий. На начало 2019 г. численность сельского населения региона составляла 1010,2 тыс. человек. По сравнению с 1994 г. – последним годом, когда наблюдался ее рост, – она уменьшилась более чем на 20%. По скорости сокращения населения сёла края в четыре раза обгоняли города. Коэффициент убыли сельского населения региона в 1994–2018 гг. в 3,5 и 1,5 раза превышал соответствующие среднероссийский и среднесибирский показатели.

---

<sup>4</sup> См., например: [Виноградский, 2009; Никулин, 2019; Фадеева, 2015].

<sup>5</sup> При участии и под руководством авторов проведен ряд квотных выборочных опросов сельских жителей (n=606 в 2002 г., n=1011 в 2008 г., n=500 в 2011 г. n=570 в 2013 г., n=740 в 2017 г.), а также экспертных опросов представителей местной власти, сельского бизнеса (в 2002 г. n=56; в 2008 г. n=188; в 2011 г. n=84; n=40 в 2013 г.; n=75 в 2017 г.). В 2013–2015 гг. проведено более 100 глубинных интервью с представителями местной власти и бизнеса, собранных в экспедициях в сельские районы региона, а также результаты 15 глубинных и 9 фокус-групповых интервью в 2015–2019 гг. О методиках проведения социологических исследований, особенностях инструментария, процедуре выборки и технологии ее реализации, оценке достоверности и надежности полученной информации см., например: [Бедность..., 2014; Миграция..., 2019].

Численность и динамика сельского населения определяются его естественным движением и миграцией, а также административно-территориальными преобразованиями. Их вклад в изменение демографического потенциала (численности населения) сельских территорий Алтайского края показан на рисунке 1. С начала 1990-х гг. только в первые два года и естественная, и миграционная составляющие действовали в направлении увеличения населения. В дальнейшем наблюдалась естественная убыль, а с 1996 г. к ней добавилась и миграционная. Административно-территориальные преобразования осуществлялись лишь в отдельные годы, но благодаря им сельское население края сокращалось с меньшей скоростью. В результате изменения статуса городских поселений на сельские 156,3 тыс. жителей поселков городского типа, никуда не переезжая, стали сельчанами.

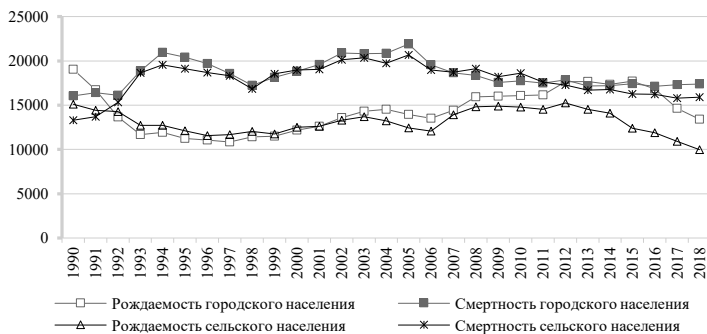


**Источник:** Демографический ежегодник Алтайского края: Стат.сб./ Алтайский краевой комитет государственной статистики. Б., 2001. С. 14; Демографический ежегодник Алтайского края: Стат.сб./ Управление Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю и Республике Алтай. Б., 2018. С. 20.

*Рис. 1.* Компоненты убыли (прироста) сельского населения Алтайского края в 1990–2018 гг., тыс. чел.

За счет превышения смертности над рождаемостью алтайская деревня потеряла за весь рассматриваемый период более 12% своего населения. Самые большие потери наблюдались в 1994–1996 гг. и 2001–2006 гг. (рис. 2), в эти годы умирало 18–20 тыс. селян в год. Среди причин смерти всего сельского населения доминировали болезни системы кровообращения, а среди населения в трудоспособном возрасте – так называемые внешние

причины<sup>6</sup>. Утратив жизненные ориентиры, лишившись работы и надежды ее найти, столкнувшись с бедностью и нищетой, впав в депрессию, сельские жители в наиболее трудоактивном возрасте стали убивать себя, по образному выражению Э. Макафи, «умышленно и непреднамеренно, быстро и медленно» (цит. по: [Клинов, 2016. С. 69]).



**Источник:** Демографический ежегодник Алтайского края: Стат.сб./ Алтайский краевой комитет государственной статистики. Б., 2001. С. 29; Демографический ежегодник Алтайского края: Стат.сб./ Управление Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю и Республике Алтай. Б., 2018. С. 34.

Рис. 2. Рождаемость и смертность населения Алтайского края в 1990–2018 гг., чел.

Прошло полтора десятка лет, прежде чем произошел перелом в динамике смертности и утвердилась тенденция ее устойчивого сокращения, обусловленная постепенным приспособлением населения к рыночным условиям, досрочной массовой смертностью в предыдущие годы и активизацией демографической политики. Главным результатом сокращения смертности стало повышение продолжительности жизни сельчан. Однако по уровню смертности села Алтайского края по-прежнему опережают и города, и большинство сельских территорий страны (в 55 субъектах РФ из 85)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> К ним относятся несчастные случаи, убийства, самоубийства и др. См., например: Российский статистический ежегодник. 2018: Стат.сб./ Росстат. М., 2018. С. 107. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b18\\_13/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_13/Main.htm)

<sup>7</sup> В 2018 г. общий коэффициент смертности (отношение числа умерших в течение года к среднегодовой численности) сельского населения края составлял 15,6 промилле (на 1000 человек), городского – 13,1, а в России соответственно – 13,6 и 12,0. См.: Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://fedstat.ru/indicator/33534>.



Парадоксально, но на фоне снижения сельской смертности преобладает тенденция роста заболеваемости<sup>8</sup>. Можно предположить, что этот рост стал результатом активного свертывания сети учреждений здравоохранения, которое продолжается и по сей день [Миграция..., 2019]. В опросах 2017 г. на ухудшение медицинского обслуживания и недоступность услуг здравоохранения указывала треть сельских жителей, тогда как в 2002 г. – менее пятой части (рис. 3). Вот какую оценку ситуации в здравоохранении дала жительница с. Стуково Павловского района: *«Наиболее острой проблемой для нашей молодой семьи является неудовлетворительная работа местного ФАПа: здание давно нуждается в ремонте, зимой там очень холодно, постоянно боюсь простудить ребенка, нужных лекарств зачастую не бывает, а единственный фельдшер физически не может уделить всем нуждающимся должного внимания. Вот и приходится ездить в райцентр, а это почти 60 км, да еще и транспортное сообщение между селами ужасное»*.

Изменения сельской рождаемости до 2012 г. происходили в основном по траектории, зеркальной относительно смертности, а в последнее семилетие их направления совпадают (см. рис. 2). Среднегодовая численность родившихся в сельской местности Алтайского края за весь рассматриваемый период уменьшилась на треть, общий коэффициент рождаемости снизился на 16%, а суммарный – на 15%<sup>9</sup>. И уже в начале 2000-х гг. село утратило своё традиционное лидерство в уровне рождаемости по отношению к городу.

На протяжении всего исследуемого периода показатели рождаемости не обеспечивали простого воспроизводства сельского населения. Их катастрофическое падение в 1990-е годы сформировало новую нисходящую демографическую волну, которая,

---

<sup>8</sup> Число заболеваний, зарегистрированных у больных с впервые установленным диагнозом на 1 тысячу сельских жителей, выросло с 828,2 в 2000 г. до 862,6 в 2018 г. Рассчитано по данным Алтайкрайстата.

<sup>9</sup> Общий коэффициент рождаемости – отношение числа родившихся (живыми) в течение календарного года к среднегодовой численности населения. Суммарный коэффициент рождаемости – сумма возрастных коэффициентов рождаемости, рассчитанных для возрастных групп в интервале 15–49 лет. Этот коэффициент показывает, сколько в среднем детей родила бы одна женщина на протяжении всего репродуктивного периода при сохранении повозрастной рождаемости на уровне того года, для которого вычисляется показатель. См.: Российский статистический ежегодник. 2018: Стат.сб./Росстат. С. 106, 107. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b18\\_13/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_13/Main.htm)

соединившись с очередным демографическим эхом Великой Отечественной войны, значительно расширила временные границы кризиса рождаемости и усилила его остроту.

Наряду с объективными причинами снижения рождаемости набрали силу и субъективные. Если в 2008 г. 67% молодых сельчан планировали рождение детей, а 9% – ориентировались на полную бездетность, то в 2017 г. таковых стало 57% и 15% соответственно<sup>10</sup>.

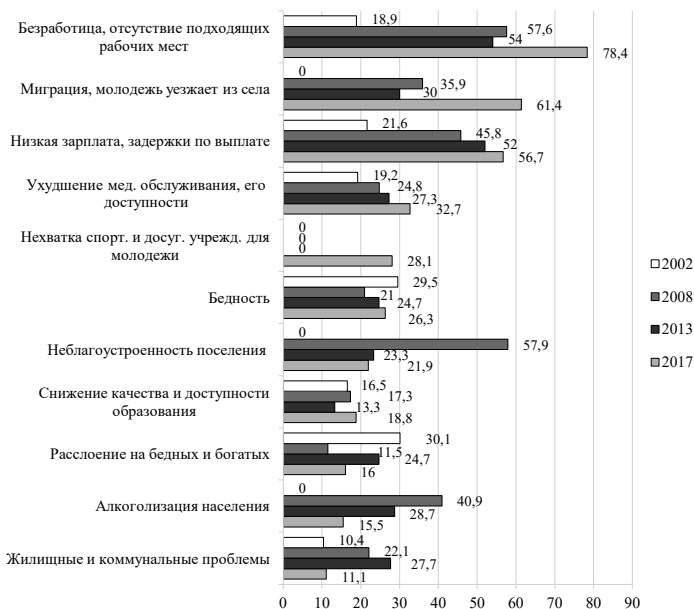


Рис. 3. Оценка наиболее острых социальных проблем в развитии села (по опросам сельских жителей Алтайского края в 2002, 2008, 2013 и 2017 гг.), % к массиву респондентов

Введение материнского капитала и ряда государственных программ и проектов по поддержке семей с детьми привело к кратковременному росту сельской рождаемости в крае (по переписным данным, с 647 детей в расчете на 1 тыс. сельских молодых женщин в 2002 г. до 742 в 2010 г.), но далее показатель вновь стал снижаться и в 2015 г. упал до 576.

<sup>10</sup> По результатам опросов сельских жителей в Алтайском крае.

Другим значимым фактором убыли сельского населения, помимо естественного движения, является миграция. За весь анализируемый период в ходе миграции сельские территории края потеряли почти 10% своих жителей.

Алтайское село отличается интенсивным старением населения. С середины 1990-х гг. его возрастная структура характеризуется как регрессивная. На начало 2018 г. средний возраст сельских жителей региона составлял 41,3 года, что на 1,4 и 2,7 года выше, чем в РФ и СФО. За счет ускоренного старения доля сельского населения трудоспособного возраста к 2018 г. снизилась почти до половины его общей численности, а демографическая нагрузка выросла до 970 человек нетрудоспособного возраста в расчете на 1000 в трудоспособном (в городах края – 744/1000).

Демографические проблемы усугубляет крайне неравномерное распределение сельского населения по территории региона. Около 30% его сконцентрировано в сельских районах, прилегающих к городам Барнаул, Бийск, Рубцовск. Менее заселены южные, северо-западные и восточные территории. В 22 районах, занимающих более 40% площади края, плотность населения не превышает 5 чел./км<sup>2</sup> (в 1996 г. таких районов было всего семь). Говорить о потенциале устойчивого развития таких территорий не приходится. Для этого просто нет людских ресурсов. Причем, как правило, депопуляционные процессы в них продолжаются: растет миграционный отток, стареет население, снижается рождаемость. Негативные процессы в системе сельского расселения нарастают, ускоренными темпами происходит сжатие освоенного сельского пространства.

### **Дисбалансы и парадоксы сельской занятости**

Села Алтайского края характеризуются более низкими занятостью и участием населения в рабочей силе<sup>11</sup> и более высокой безработицей по сравнению с городами региона, и даже селами в других регионах Сибири. По данным выборочного обследования рабочей силы Росстата, в 2018 г. уровень занятости в сельской

---

<sup>11</sup> Уровень участия в рабочей силе – процентное отношение численности рабочей силы (занятых и безработных) определенной возрастной группы к ее общей численности. См.: Итоги выборочного обследования рабочей силы. 2018: Стат. бюлл. (Эл. ресурс). URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140097038766](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140097038766)

местности края был равен 54,5% от общей численности сельского населения в возрасте 15–72 лет при средних показателях в РФ – 59,6% и СФО – 56,4%<sup>12</sup>. По сравнению с 1992 г. численность занятых в регионе сократилась на треть.

На фоне снижения занятости растет многообразие ее видов и форм в результате роста экономической активности самих сельчан (отчасти вынужденной), проникновения в сельскую местность капитала из городов и государственной поддержки сельской занятости. Пытаясь приспособиться к сложной ситуации на рынке труда, сельские жители расширяли свою занятость в традиционных сферах и осваивали новые. По данным проведенных нами опросов, массовыми адаптационными стратегиями сельского населения стали активное развитие личных подсобных и фермерских хозяйств, открытие собственного бизнеса в торговой сфере, сбор «даров природы», маятниковые миграции и отходничество [Бедность..., 2014. С. 126–151, 191–215; Миграция..., 2019. С. 110–238].

Предпринимательство в сельской местности развивается как за счет собственных ресурсов, так и вследствие прихода крупных компаний из городов, других регионов и стран, в том числе торговых сетей [Трансформационные..., 2017. С. 247–255], создающих новые предприятия и формирующих заказы для местных производителей. В результате дробления крупных хозяйств создано множество значительно меньших по размеру. В селах появились новые магазины и логистические центры, сельские жители все активнее включаются в сетевой торговый бизнес. Развиваются автодорожный и транспортный сервис, причем довольно часто рабочие места создаются за границами сельских поселений, о чем свидетельствуют и результаты других исследований в российских регионах [Алексеев, Сафронов, 2019. С. 41].

Со второй половины «нулевых», во многом благодаря господдержке, на селе появились новые возможности для создания малых форм предпринимательства. Открывались пекарни, кафе,

---

<sup>12</sup> Уровень участия в рабочей силе – процентное отношение численности рабочей силы (занятых и безработных) определенной возрастной группы к ее общей численности. См.: Итоги выборочного обследования рабочей силы. 2018: Стат. бюлл. (электронная версия). URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140097038766](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140097038766)

гостиницы, парикмахерские, стоматологические кабинеты и другие небольшие организации с рабочими местами для сельчан. Вот как описал свои действия по созданию малого предприятия молодой предприниматель из Смоленского района: *«К моменту окончания вуза я уже решил, что останусь жить в своем селе, и стал продумывать различные варианты трудоустройства. Остановился на том, чтобы открыть свое дело. В центре занятости выделили небольшие деньги, открыл пекарню. Главное – не сидеть сложа руки...»*.

Как результат описанных выше процессов, доля экономически пассивного населения (ничего не предпринимающего для улучшения своего положения на рынке труда) снизилась с 20% в 2002 г. до 7% в 2013 г., а среди молодежи – с 28% в 2002 г. до 3% в 2017 г. Примечательно, что на фоне роста экономической активности наблюдается значительное снижение привлекательности сельскохозяйственного труда, прежде всего среди сельской молодежи. Молодые люди не хотят работать на земле. Только в «нулевых», по переписным данным, удельный вес молодежи (в возрасте до 30 лет), занятой в сельском хозяйстве, упал с 19,2% до 5,3%. В ходе интервью фермеры старших возрастов с болью говорили о своей серьезной озабоченности тем, кому передать в управление свое хозяйство.

С начала рыночных реформ в сельской экономике нарастали количественные и качественные дисбалансы между рабочей силой и рабочими местами [Алтайское село..., 2011. С. 145–164; Калугина., 2015. С. 183–207]. Происходили процессы примитивизации труда и вытеснения квалифицированной рабочей силы на низкоквалифицированные работы. По нашим опросным данным, работники с высшим образованием массово стали занимать места продавцов, экспедиторов, охранников, дворников..., постепенно утрачивая свои профессиональные навыки и умения. В то же время на селе появились новые виды сложного высокотехнологичного труда, связанного с распространением мобильной связи и Интернета, применением современной сельхозтехники, открытием новых современных предприятий по переработке сельскохозяйственного сырья и модернизацией действующих [Миграция., 2019. С. 110–133]. При этом немногочисленные рабочие места с более высокой зарплатой и «социальным

пакетом»<sup>13</sup> все чаще замещаются молодыми, образованными, не обремененными большими семейными заботами людьми [Миграция..., 2019. С. 240–251].

На сельском рынке труда растет спрос на квалифицированную рабочую силу. По данным проведенных нами опросов, предприниматели уже с десятков лет остро ощущают дефицит квалифицированных рабочих, специалистов и менеджеров, воспринимая его как главную угрозу развитию своих предприятий. Представители местной власти в последние годы также ставят эту проблему на первое место. По оценкам экспертов и данным Управления по труду и занятости населения Алтайского края, в селе не хватает специалистов как социальной сферы (врачей и медсестер, учителей и воспитателей детских садов), так и АПК (агрономов, зоотехников, ветеринаров, механизаторов, операторов машинного доения и птицефабрик, слесарей по ремонту сельхозмашин, сыроделов и др.).

Положительные перемены в сфере занятости пока еще не отразились значительно на положении сельчан. По опросным данным, многие из них по-прежнему заняты на физически тяжелых работах с высокой интенсивностью труда, низкой заработной платой и ненормированным рабочим днем. На отдельных предприятиях сохраняется задолженность по выплате заработной платы, частично или полностью не оплачиваются сверхурочные работы, отсутствуют доплаты за вредные условия труда. Низкая заработная плата, ее несоответствие затратам и результатам труда традиционно возглавляют рейтинг проблем села (наряду с безработицей и миграцией) как в оценках сельских жителей (см. рис. 3), так и представителей местной власти. С начала 2000-х разрыв в размерах средней заработной платы на селе и в среднем по региону удалось сократить в два раза (с 44,3% до 22,7%). Несмотря на это, в 2017 г. 57% сельчан отметили проблему несправедливо низкой зарплаты и задержек по ее выплате как наиболее важную. Недостаток современных достойно оплачиваемых рабочих мест с нормальными условиями труда признается сельским сообществом самым «слабым звеном»

---

<sup>13</sup> Под «социальным пакетом» понимается произвольный набор социальных благ, предоставляемых работодателем своим сотрудникам (оплата курсов повышения квалификации, бесплатное либо льготное питание, помощь в строительстве или предоставлении жилья, дополнительное медицинское страхование и др.).

в сельской экономике. Представители молодежи называют его в числе главных причин их отъезда из села.

Сельский рынок труда Алтайского края характеризуют более высокие по сравнению со среднекраевыми и среднероссийскими показатели общей и регистрируемой безработицы, значительные по масштабам долговременная и скрытая безработица, глубокие и устойчивые во времени территориальные диспропорции. По данным Росстата и Управления Алтайского края по труду и занятости населения, в 2018 г. в сельской местности региона проживало 63% безработных по методике МОТ и 77% официально зарегистрированных безработных, при этом здесь было сосредоточено лишь 25% краевых вакансий. Около трети «мотовских» безработных находились в ситуации хронической безработицы. Разрыв между сельскими районами по уровню официально зарегистрированной безработицы составлял 11 раз, по числу незанятых на одну вакансию – 17 раз. При этом внутрирегиональная дифференциация за последнее десятилетие заметно снизилась (максимум был достигнут в 1998 г.). Снижение напряженности на сельском рынке труда обусловлено в первую очередь сокращением населения в трудоспособном возрасте, а в последние годы важную роль играет также оживление сельхозпроизводства в ответ на западные санкции.

Особенностью сельского рынка труда региона является сочетание сравнительно низкой официальной (2,5% в 2018 г.) и средним ее уровнем, оцененным по методике МОТ (9,7%), с чрезвычайно высокой по опросным данным потребностью сельских жителей в рабочих местах. В оценках населения безработица занимает первую позицию среди социальных проблем села, и ее острота нарастает. Если в 2002 г. лидирующее место в рейтинге социальных проблем села ей отводили 19% сельских жителей, то в 2017 г. – уже 78% (см. рис. 3). Близкой позиции придерживались сельские предприниматели и работники местных органов управления, присваивая этой проблеме первые и вторые места.

Такое расхождение в объективных и субъективных оценках безработицы в определенной мере можно объяснить территориальной удаленностью и транспортной недоступностью центров занятости для многих сельских жителей, особенно живущих в небольших населенных пунктах. Существующий режим регистрации в качестве безработного и необходимость регулярного

подтверждения данного статуса возводят дополнительные барьеры на этом пути, поскольку требуют от сельчан немалых и финансовых, и временных, и физических затрат. Кроме того, следует упомянуть и фиксацию работниками центров занятости в качестве самозанятых сельских жителей, имеющих земельные паи, тогда как сами жители в таких случаях часто идентифицируют себя с безработными. Такая «самозанятость», по сути, является скрытым проявлением безработицы.

### **Доходы сельчан: от бедности к обеспеченности**

С начала 2000-х гг. материальное положение сельских жителей региона поступательно улучшалось, за исключением кризисных периодов в развитии экономики страны<sup>14</sup>. По результатам опросов, в период роста экономики (2002–2008 гг.) «ядро» бедности, образованное ее средней (*«средств хватает на скромное питание и оплату коммунальных услуг, но не хватает – на приобретение недорогой одежды и других необходимых вещей»*) и крайней формами (*«денег не хватает даже на питание»*), сократилось в 2,7 раза (рис. 4).

Относительная бедность (*«проблемой является покупка вещей длительного пользования»*) в эти годы увеличилась почти в полтора раза, а обеспеченность (*«есть денежные накопления и возможность покупать практически все необходимое для жизни»*) – более чем в два раза<sup>15</sup>. Через пять лет (по опросу 2013 г.) «ядро» бедности практически не сократилось, а основные сдвиги в материальном положении сельчан произошли за счет перемещения из относительно бедных в группу обеспеченных, что свидетельствовало о нарастании социального неравенства, под

---

<sup>14</sup> Материальное положение определялось преимущественно на основе оценки сельскими жителями совокупных (денежных, имущественных и натуральных) доходов своих семей, учитывались также характеристики лишений, связанных с потреблением, доступностью и качеством жилья, рабочих мест, услуг образования, здравоохранения и др. [Бедность..., 2014. С. 51–66]. В результате были выделены три уровня бедности: обездоленность или крайняя бедность (*«денег не хватает даже на питание»*), средний уровень (*«средств хватает на скромное питание и оплату коммунальных услуг, но не хватает – на приобретение недорогой одежды и других крайне необходимых вещей»*) и относительная бедность (*«проблемой является покупка вещей длительного пользования»*). Остальные сельские жители, у которых *«есть денежные накопления и возможность покупать практически все необходимое для жизни»*, отнесены к обеспеченным.

<sup>15</sup> Подробнее о методике и результатах оценки сельской бедности см.: [Бедность..., 2014].



влиянием глобального кризиса 2008–2009 гг. и государственных программ поддержки занятости и предпринимательства.

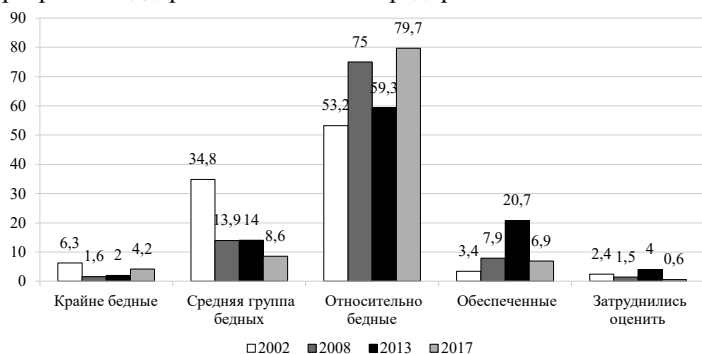


Рис. 4. Оценка сельскими жителями Алтайского края материального положения своих семей (по опросам 2002, 2008, 2013 и 2017 гг.), %

В последние годы в материальном положении сельских жителей происходили более сложные процессы, которые нельзя однозначно трактовать как поляризацию. «Ядро» бедности немного сократилось, но при этом в два раза выросла доля самых обездоленных и на треть – относительно бедных. Такие подвижки объясняются, с одной стороны, влиянием кризисных явлений в экономике России трех предшествующих лет и более активным осуществлением так называемой политики оптимизации по свертыванию учреждений социальной сферы, повлиявших на ухудшение положения даже благополучной части сельчан. С другой стороны, сохраняется государственная поддержка развития малых форм занятости, гражданских инициатив, точечное финансирование строительства объектов социальной сферы.

Кто образует «ядро» бедности? Согласно опросам последних лет, в группе риска по бедности оказываются сельчане около 40 лет и старше, с низким образованием, занятые в сельском хозяйстве и безработные, проживающие в небольших (до 500 человек) деревнях. Для обездоленных больше характерна долговременная безработица, среди них – значительно больше женщин и имеющих серьезные проблемы со здоровьем. Напротив, обеспеченных сельчан чаще представляли мужчины, молодежь, холостяки, предприниматели и самозанятые в сферах торговли,

сельского хозяйства и транспортных услуг. Они имеют более высокое образование и проживают, как правило, в крупных благоустроенных селах, близко расположенных к городам.

Опросные данные свидетельствуют об усилении взаимосвязи между доходами и социально-демографическими характеристиками сельчан. Безработица усиливает риск оказаться бедным и обездоленным, занятость в социальной сфере и в ЛПХ позволяет выйти в относительно бедные, а предпринимательство в торговле и сельском хозяйстве – стать обеспеченным. Пол и возраст все чаще становятся драйверами неравенств: бедность и обездоленность закрепляются в большей мере за старшим трудоспособным возрастом, молодежь 25–35 лет перемещается в сторону обеспеченности, пенсионеры – из группы бедных и обездоленных в более благополучные группы. Если в начале «нулевых» не выявлено значимых различий в материальном положении сельских мужчин и женщин, то в последнее десятилетие мужчины все чаще оказываются в группе обеспеченных.

К причинам бедности сельские жители, представители местной власти и сельского бизнеса традиционно относят в первую очередь пьянство, низкую экономическую активность и слабую трудовую мотивацию, малооплачиваемую занятость, наличие двух и более детей, низкие стартовые возможности (*«родился и вырос в бедной семье»*). Опросные данные говорят о сохраняющейся уже два десятилетия проблеме воспроизводства бедности в ее крайних формах.

Несмотря на позитивные сдвиги в материальном положении домохозяйств, подтверждаемые как статистикой реальных доходов [Миграция..., 2019. С. 93–100], так и самими жителями в ходе опросов, мы фиксируем изменение отношения сельчан к фактору бедности. Все чаще низкие доходы (прежде всего низкая заработная плата) воспринимается как социальный вызов устойчивому развитию села (см. рис. 3). Такое противоречие во многом объясняется выросшими запросами сельских жителей в условиях усиления социальных контрастов в стране и мире, развития информационного пространства.

При этом бедность во всё больших масштабах концентрируется именно в селах. По результатам выборочного наблюдения Росстата, в 2016 г. в сельской местности проживало более 67% бедных от общей их численности в крае при доле сельского

населения региона – 43,8%. Уровень сельской бедности был в 2,7 раза выше, чем городской (30,8% против 11,6%). Средний денежный доход на члена домохозяйства на селе составлял менее двух третей прожиточного минимума.

Трансформировалась структура источников средств существования сельских жителей. Если в 2002 г., по опросным данным, занятость в личных подсобных хозяйствах (ЛПХ) приносила главный доход и являлась основой выживания для 70% сельских жителей, то в 2008 г. только половина сельчан получала доходы от семейного подворья, ведущим доходом стала заработная плата (рис. 5). К настоящему времени зарплата еще более упрочила свои лидирующие позиции, а ЛПХ окончательно потеряли роль ключевого ресурса. По переписным данным, распространенность среди сельской молодежи доходов от ЛПХ как основных снизилась с 19% в 2002 г. до менее 4% в 2015 г., что говорит о потере их интереса к традиционным видам хозяйственной деятельности на селе.

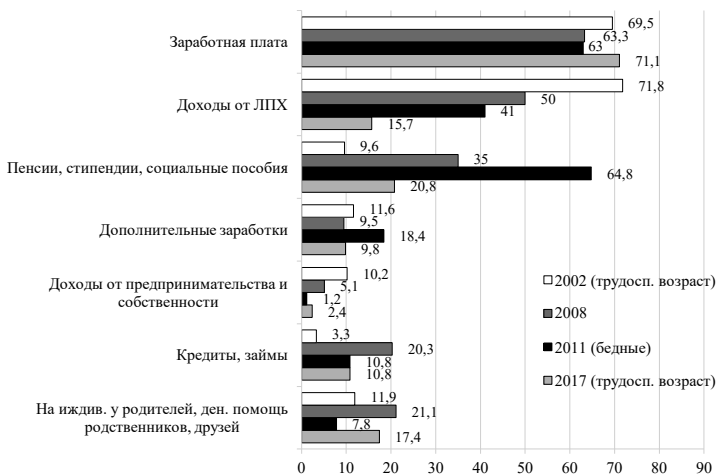


Рис. 5. Структура сельского населения Алтайского края по источникам средств существования (по данным опросов в 2002, 2008, 2011 и 2017 гг.), %

Наблюдается растущая зависимость сельского населения от социальных трансфертов, что является, с одной стороны, отражением изменения возрастной структуры (старения),

а с другой – свидетельствует о повышении значимости мер социальной поддержки. Доля получателей пенсий и социальных выплат увеличилась вдвое, причем среди них немало тех, кто потенциально может быть трудоустроен. Вместе с тем более чем вчетверо сократились численность и доля получателей доходов от предпринимательской деятельности и собственности, что свидетельствует, с одной стороны, о наличии высокой конкуренции на селе, с другой – о сохраняющихся сильных институциональных барьерах на пути создания и ведения бизнеса<sup>16</sup>.

### **Миграция как ответ сельских жителей на вызовы «социальной триады»**

Миграция как одна из ключевых характеристик демографической сферы является «говорящим» последствием, явной ответной реакцией местных жителей на происходящие на селе социально-экономические перемены. Какие изменения произошли и куда сегодня направлен вектор миграции в сельской местности Алтайского края?

В первой половине 1990-х гг. в регионе происходил миграционный прирост сельского населения, компенсирующий естественные потери, но довольно скоро он сменился на миграционную убыль.

Примечательно, что вплоть до 2017 г. сохранялся положительный миграционный баланс с государствами нового зарубежья. В 1990-х гг. из бывших союзных республик в места первоначального проживания массово (до 20 тыс. человек в год) возвращались жители края, ранее его покинувшие, и их потомки. В селах края проще было приобрести жилье, найти работу в соответствии с квалификацией, здесь они получали поддержку со стороны родных, соседей и таких же переселенцев. Эти миграции носили преимущественно вынужденный характер: по опросным данным, свыше 80% участвующих в них переселенцев подвергались дискриминации по национальной принадлежности в местах выезда. В 2000-х гг. объемы такой миграции сократились, постепенно восстановилась их добровольность, вернулась доминирующая роль социально-экономических факторов. В определенной мере

---

<sup>16</sup> По данным Алтайкрайстата, с начала «нулевых» наблюдалось почти двукратное сокращение крестьянско-фермерских хозяйств при росте на треть числа сельхозорганизаций.

этому способствовали улучшение политической и социально-экономической обстановки в государствах ближнего зарубежья и деятельность властей по закреплению этнических россиян.

В миграционных же потоках со странами дальнего зарубежья преобладало выбытие алтайских немцев в Германию, от массового исхода в начале 1990-х (по 10–11 тыс. человек ежегодно) до 250 человек в год – в последнее время.

Наибольший вклад в миграционную убыль сельского населения вносили меж- и внутрирегиональные миграции. В российские регионы с более высоким уровнем жизни (преимущественно – в Новосибирскую, Кемеровскую области) ежегодно уезжало около 25 тыс. человек. Во внутрирегиональный миграционный оборот было включено в рассматриваемый период от 30 до 69 тыс. человек в год. Масштабы и направления таких перемещений определялись главным образом социально-экономическими факторами. Например, в кризисные годы (1991–1993 и 1999 гг.), в условиях резкого снижения доходов и уровня жизни, в сельско-городских миграциях наблюдались принципиально новые процессы, когда из города в село выезжало больше переселенцев, чем в обратном направлении.

Потенциальная миграция из села традиционно имеет более значительные размеры в сравнении с реальной. По опросным данным, доля желающих уехать из сельской местности (без учета затруднившихся с ответом) составляла в 2008 г. 40% сельских жителей, затем под влиянием глобального экономического кризиса она упала почти в два раза, но к 2017 г. вновь выросла до 34%.

К сожалению, в результате миграционных процессов алтайские села теряют наиболее молодое, образованное и активное население. По оценке сельских жителей, среди самых острых проблем села миграция в последние годы занимает второе место, после безработицы (рис. 2). По мнению многих опрошенных в 2017 г. представителей местной власти и сельских предпринимателей, миграция молодежи представляет самую большую опасность для социального развития села, причем в ближайшей перспективе, по их оценке, масштабы невозвратной миграции возрастут. Из интервью с помощником главы одного из фермерских хозяйств Михайловского района: *«Много молодежи, конечно, уезжает. Из выпускников школы последних лет в сельском хозяйстве я никого не вижу... Молодежь 30–35 лет еще есть.*

*Это те, которые по каким-либо причинам не сумели по окончании школы как-то определиться с учебным учреждением, и вот как-то так здесь остались. Но особой-то перспективы у них здесь нет...».*

По данным Росстата, доля молодежи в миграционных потерях сел региона превышает 70%. По опросам 2008–2017 гг., потенциальная миграция молодежи была в полтора-два раза выше средней по всем сельским жителям. Но если с 2008 до 2013 гг. среди молодежи усиливалось желание остаться жить в сельской местности, то в последние годы, напротив, выросло намерение уехать (таблица). В рейтинге миграционных предпочтений сельской молодежи выраженные лидерские позиции сохранили города края. В 2017 г. переезд в такие города планировали более половины желающих уехать из села, о желании перебраться в Москву, Новосибирскую область и другие регионы страны заявляли 15%, в другие страны – около 4%.

**Миграционные установки сельской молодежи  
в 2008–2017 гг. (по данным опросов  
в Алтайском крае), %**

Показатель	2008	2011	2013	2017
Не хотели переезжать из своего села	35,2	51,6	59,3	36,6
Хотели бы переехать, но нет возможности	10,4	20,9	7,3	5,4
Планировали переехать:				
- в пределах сельской местности	1,8	4,4	0,7	3,3
- в город своего края	23,7	13,2	14,0	29,6
- в другой регион России	8,2	2,1	10,7	8,6
- в другую страну	1,9	1,1	0,0	2,1
- еще не знали куда	11,1	4,4	1,4	8,6
Затруднились с ответом	7,7	2,3	6,6	5,8

Среди главных причин формирования миграционных настроений, помимо желания получить профессиональное образование в городах, все больший вес набирают отсутствие подходящих рабочих мест (по оплате труда и квалификации), неразвитость сферы культуры и молодежного досуга, низкие доступность и качество медицинских услуг, реже – отсутствие Интернета и мобильной связи. Основную массу потенциальных молодых мигрантов образуют выпускники школ, уезжающие на учебу, безработные, низкодоходные, а также пока не образовавшие семью, не обеспеченные своим жильем.

Привлекательность городского образа жизни («больше возможностей для реализации») является ведущим мотивом остаться в городе после учебы для подавляющего большинства молодых сельян. Лишь 7% опрошенной в 2017 г. молодежи хотели бы вернуться в село после получения диплома или окончания работы в городе. Среди тех, кто получил опыт постоянного пребывания в городе, основными причинами возвращения в сельскую местность почти в половине случаев являются, с одной стороны, сложности с трудоустройством и арендой подходящего жилья в городе, а с другой – неплохие возможности их решения в селе, которые все чаще создают местные предприниматели, заинтересованные в квалифицированных молодых кадрах. В подтверждение последнего приведем высказывание молодого животновода ООО «Колос» (Локтевский район): *«На предприятии стараются решать жилищный вопрос для всех молодых специалистов и их семей... Сейчас в обновленном здании котельной обустроиваются гостиничные номера по типу общежития для проживания сотрудников и работников социальной сферы села. Давно действует схема: после пяти лет хорошей работы молодежи жилье переходит в их собственность»*. Высокую значимость для «возвращенцев» играют также семейно-родственные связи и притягательность сельского образа жизни (размеренность жизни, близость к природе, *«есть что-то, что тянет назад в село»*).

Особенностью жизнедеятельности сельских сообществ последнего десятилетия являются значительные по масштабам маятниковая и сезонная миграции. Но если размеры сезонной миграции, или отходничества (преимущественно для работы на Севере), постепенно нарастали уже с начала 1990-х гг., то многократный рост маятниковой трудовой миграции наблюдается только со второй половины 2000-х – прежде всего, из-за сокращения рабочих мест в селах и качественного улучшения дорожно-транспортной сети. Как показали фокус-групповые и экспедиционные исследования 2015–2018 гг., после учебы в городах молодые люди возвращаются преимущественно в большие и пригородные села, и многие из них становятся маятниковыми или сезонными мигрантами. По опросу 2017 г., каждый четвертый-пятый потенциальный «возвращенец» предполагал после учебы жить в сельской местности, но работать в городе (*«до*

*города недалеко, есть неплохие дороги и транспортное сообще-  
ние, буду жить в селе и ежедневно ездить на работу в город»),  
а каждый девятый-десятый – был готов выезжать на сезонные  
работы («планирую жить в селе и ездить на работу на Север или  
в города с высокооплачиваемыми рабочими местами»).*

Можно ли рассматривать набирающие силу маятниковую и сезонную миграции в регионе как действенный способ решения социальных проблем села? По результатам нашего исследования, а также выводам других российских ученых [Между домом..., 2016], такие процессы действительно имеют богатый спектр более или менее очевидных позитивных моментов. В частности, они способствуют смягчению проблем безработицы, низких доходов, массового миграционного оттока (депопуляции). Вместе с тем такие миграции оставляют за собой и широкий шлейф негативных последствий, наиболее явными из которых являются социально-демографические – проблемы создания и сохранения семьи, рождения и воспитания детей. И пока мы не можем с уверенностью сказать, плюсы или минусы в итоге перевесят.

### **Что в «сухом остатке» и каковы надежды на устойчивое развитие**

Акцентируя внимание на вызовах сельской «социальной триады», сегодня можно говорить, *во-первых*, о накопленном за два с половиной десятилетия эффекте нарастания клубка демографических проблем в сельской местности Алтайского края – потеря традиционных преимуществ села по уровню рождаемости, сокращение молодежи среди трудоспособных с более трети до четверти, увеличение площади малозаселенных территорий до 40%. Причем эти процессы в крае протекают интенсивнее, чем на пространствах всей сельской России, «заселенной стареющим населением и находящейся под прессом демографической депопуляции» [Никулин, 2017. С. 185]. Край опережает Россию по сокращению сельского населения в 3,5 раза, по смертности – на 15% и отстает по рождаемости – на 9%.

Осознание демографических проблем как критической угрозы для России и ее регионов происходит на всех уровнях управления. Принимается множество концепций, программ и проектов демографического развития, выделяются немалые



ресурсы на их реализацию, но пока переход от их количества к новому демографическому качеству не происходит. Несмотря на предпринимаемые органами власти усилия и определенные позитивные результаты – снижение смертности, повышение ожидаемой продолжительности жизни – переломить негативные демографические тенденции не удастся.

*Во-вторых*, в сфере занятости происходят сложные, иногда противоречивые процессы, не всегда поддающиеся с первого взгляда логическому объяснению. На селе снижение занятости сочетается с ростом многообразия ее видов и форм, примитивизация труда – с появлением новых видов высокотехнологичных рабочих мест, низкий уровень заработной платы – с относительно высокими затратами и результатами труда и т.д. Алтайский край отличает значительная выраженность дисбаланса сельского рынка труда. Зафиксировано резкое снижение интереса молодежи к сельскому труду и образу жизни на фоне растущей потребности в квалифицированных работниках. Снижение безработицы контрастирует с усилением остроты восприятия этой проблемы населением.

*В-третьих*, несмотря на значительное сокращение размеров сельской бедности, в крае сохраняется ее более высокий уровень. Причем в последнее десятилетие усилился эффект ее воспроизводства в крайней форме (обнищание). Сельские жители попали в растущую зависимость от социальных трансфертов.

Как следствие всех названных вызовов, набирает обороты миграция из села в разных ее обликах (постоянная, маятниковая, сезонная).

Отметим, что процессы социально-экономической поляризации, значительного разрыва в уровне жизни между городом и селом, между регионами и странами сходны с тем, что происходит в сельской России и развивающихся странах. Сельские жители, представляющие избыточную рабочую силу, «неспособные прокормиться со своей земли, все чаще вынуждены искать поденную, грязную, низкооплачиваемую работу за пределами своих хозяйств» уже не только в других селах и городах своего региона, но в других регионах и даже за рубежом [Никулин, 2017. С. 186].

На наш взгляд, серьезными последствиями чреваты вызовы, связанные с *негативным восприятием социальных реалий*

*сельскими жителями.* Потенциал их недовольства происходящими социально-экономическими переменами на селе, согласно опросным данным, доходит до 60–80%. Рост обеспокоенности и неуверенности связаны, в частности, со свертыванием сети учреждений образования и здравоохранения, низкой доступностью кредитов для развития малого бизнеса, трудностями «вхождения» в программы государственной поддержки предпринимательства, а в последний год – с повышением границ пенсионного возраста<sup>17</sup>.

По мнению экспертов, это недовольство является не столько накопленным за три десятилетия итогом несбывшихся ожиданий и недоверия к очередным «сотрясениям воздуха» политиков и управленцев, сколько локальной проекцией более глубоких процессов – «активного сопротивления сельских жителей глобальным аграрным преобразованиям, в которых именно самим сельским жителям места и не находится» [Никулин, 2017. С. 187].

Об этом, на наш взгляд, отчасти свидетельствует и сохраняющийся отток наиболее активной молодежи даже из тех сел и районов, где довольно отчетливо видны позитивные результаты реализации различных проектов и программ, грантовой поддержки местных инициатив. Среди них как пригородные районы (Бийский, Каменский, Рубцовский), так и удаленные от городов (к примеру, Ключевский, Курьинский). Во всех них сальдо миграции в расчете на тысячу жителей намного выше среднего по районам края (–10, а молодежи –20) при значительно более высоких объемах инвестиций на душу населения (до полутора раз и более)<sup>18</sup>.

Нарастающие в синергетическом взаимодействии вызовы сельской социальной триады превращают их (наряду с другими вызовами) в тормоз развития не только села, но и всего региона. Несмотря на то, что Алтайский край остается одним из крупнейших в стране производителей сельхозпродукции, значительно

---

<sup>17</sup> Последнее повлияло не только на дополнительный рост напряженности на сельском рынке труда из-за отсутствия рабочих мест, но и на появление новых трудностей для зарабатывания пенсионного стажа и получения пенсии, рост нежелания новых «предпенсионеров» продолжать трудиться в силу различных причин (плохое здоровье, физически тяжелая работа, низкая зарплата).

<sup>18</sup> Рассчитано на основе региональных баз данных Алтайкрайстата.

вырос уровень государственной поддержки села и аграрного сектора [Барсукова., 2017], вклад региона в экономический потенциал страны с начала 2000-х гг. сократился. По нашим расчетам на основе данных ЕМИСС, доля края в сельском хозяйстве РФ сократилась с 3,4% в 2000–2004 гг. (в среднегодовом исчислении) до 2,7% в 2014–2018 гг.<sup>19</sup>

Можно ли переломить неблагоприятную ситуацию в развитии сельской социальной триады в ближайшем будущем? К сожалению, для управленческих ответов на социальные вызовы требуются настолько глубокие институциональные преобразования и масштабные инвестиционные ресурсы, что находится немало ученых и практиков, оценивающих их как нецелесообразные. При этом скептики оправдывают свой вердикт тем, что происходящие процессы находятся в русле глобальных трендов пространственного развития, урбанизации<sup>20</sup>. При сохраняющейся политике «латания дыр» в ее обновленных вариантах (политики комплексного развития, устойчивого развития, пространственного развития и т.д.) надежды на реализацию стратегических целей государства в части обеспечения устойчивого развития сельских территорий остаются призрачными<sup>21</sup>.

Кроме того, большинство запланированных управленческих воздействий по-прежнему лишь точно затрагивают село. Об этом, в частности, можно судить по задачам и запланированным конечным показателям приоритетных национальных проектов на 2019–2024 гг., на реализацию которых направлены сегодня чуть ли не основные усилия управленцев страны и ее регионов. Что же касается принятой в мае 2019 г. государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»

---

<sup>19</sup> См.: URL: <https://fedstat.ru/indicator/>

<sup>20</sup> Эти аргументы приводят, в частности, исследователи, говоря о бессмысленности предпринимать административные попытки к развороту вспять потоков миграции из сел в города [Нефедова, Мкртчян, 2017. С. 65].

<sup>21</sup> В частности, среди таких целей: «обеспечение стабилизации численности сельского населения и создание условий для его роста за счет снижения смертности, увеличения ожидаемой продолжительности жизни, уменьшения миграционного оттока населения; обеспечение занятости, повышение уровня и качества жизни сельского населения с учетом современных требований и стандартов». См.: «Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года». С. 24. URL: [http://mcx-consult.ru/d/77622/d/strategiya\\_razvitiya\\_selskikh\\_territoriy\\_rf\\_do\\_2030\\_goda.pdf](http://mcx-consult.ru/d/77622/d/strategiya_razvitiya_selskikh_territoriy_rf_do_2030_goda.pdf)

на период 2020–2025 гг., то села Алтайского края, как и большинства российских регионов, она «обошла стороной»<sup>22</sup>.

Для того чтобы не пропустить «точки невозврата» для указанных выше вызовов, что поставит под удар выполнение сельскими территориями общенациональных функций и задач территориального развития<sup>23</sup>, на наш взгляд, необходимо интенсифицировать реализацию Стратегии развития сельских территорий в тесном сотрудничестве с сельским бизнесом и общественными структурами, с опорой на институциональные и сетевые «корни» сельских сообществ. Не перечисляя конкретные меры, подчеркнем, что эффективными путями улучшения сельской социальной триады должна стать модернизация социальных лифтов на селе, начиная с раннего формирования привлекательного образа сельской жизни и профориентации, а также создание притягивающих молодежь «социальных якорей», связанных с реальной поддержкой предпринимательства, приобретения жилья, формированием комплексов молодежного досуга<sup>24</sup>.

## Литература

*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. Doi: 10.30680/ЕСО0131-7652-2019-4-26-49.

Алтайское село: тенденции и механизмы социального развития: монография / Под ред. А.Я. Троцковского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2011. 296 с.

*Барсукова С.Ю.* Аграрная политика России // Общественные науки и современность. 2017. № 5. С. 31–45.

Бедность сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления: коллективная монография / Под общ. ред. А.М. Сергиенко. Барнаул: Азбука, 2014. 330 с.

---

<sup>22</sup> Программа акцентирована на преодоление дисбалансов в пространственном развитии страны путем опережающего развития приоритетных территорий. К таким территориям отнесены субъекты Федерации, входящие в Дальневосточный и Северо-Кавказский федеральные округа, Республика Крым, Севастополь, Калининградская область, а также субъекты Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны России. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 года № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://static.government.ru/media/files/aNtAARsD8scrvidzD7rZAw0FaFjnA79v.pdf>

<sup>23</sup> «Стратегия устойчивого развития сельских территорий...». С. 24.

<sup>24</sup> Перечень конкретных мер и обоснование их необходимости см.: [Миграция..., 2019. С. 264–287].

*Виноградский В. Г.* «Орудия слабых»: технология и социальная логика повседневного крестьянского существования. Саратов: Изд-во Саратовского института РГТЭУ, 2009. 292 с.

*Калугина З. И.* Рыночная трансформация аграрного сектора России: Социологический дискурс. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2015. 342 с.

*Клинов В.* Сдвиги в распределении доходов между трудом и капиталом: факторы, последствия и проблемы регулирования // Вопросы экономики. 2016. № 7. С. 64–77.

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.

Миграция сельской молодежи: в фокусе – Алтайский край / Под ред. А. М. Сергиенко. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2019. 319 с.

*Нефедова Т. Г., Мкртчян Н. В.* Миграция сельского населения и динамика сельскохозяйственной занятости в регионах России // Вестник Московского университета. Серия 5. География. 2017. № 5. С. 58–67.

*Никулин А. М.* Агро-БРИКС, агромир и сельско-городская Россия // Крестьяноведение. 2017. Т. 2. № 4. С. 184–190.

*Никулин А. М.* Крестьянство России в прошлом и настоящем // Пути России. Границы политики: Сборник статей XXV Международного симпозиума. Под общей редакцией М. Г. Пугачевой. 2019. С. 198–206.

Трансформационные процессы и формирование конкурентных преимуществ в Алтайском крае: колл. монография / Науч. ред. *А. Я. Троцковский*. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2017. 423 с.

Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края: социально-экономические и пространственные аспекты: колл. монография / Науч. ред. *А. Я. Троцковский*. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2013. 330 с.

*Фадеева О. П.* Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / Под ред. З. И. Калугиной. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2014. 264 с.

*Scott J.* Moral economy of the peasant: rebellion and subsistence in southeast Asia. New Haven: Yale University Press, 1977. 254 p.

*Scott J.* Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance. New Haven: Yale University Press, 1985. 389 p.

Статья поступила 14.07.2019.

Статья принята к печати 04.09.2019.

**Для цитирования:** *Сергиенко А. М., Родионова Л. В.* Социальная триада: демография – занятость – доходы в алтайских селах // ЭКО. 2020. № 1. С. 138–165. DOI: 10.30680/ЕКО0131-7652-2020-1-138-165.

## Summary

*Sergienko, A. M., Doct. Sci. (Sociological), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Rodionova, L. V., Cand. Sci. (Sociological), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Barnaul*

**The Social Triplet Demography-Employment-Income in Altai Villages**

**Abstract.** Based on the data of state statistics and sociological surveys, the paper identifies the features of dynamics, structural changes and interrelation of the three key social components of sustainable development of rural areas (rural social triple) in Altai Krai: the demographic sphere, employment and income. The challenges and imbalances in the rural social threesome development are revealed. It is proved that processes of depopulation and ageing of the rural population are happening more intensively than in Russia with deteriorating health and increasing disproportions of resettlement in the region. The decline in rural employment, the falling interest of young people to rural work is combined with increased activity in new areas of its application, the primitivization of labor – with the advent of its new high-tech types, the reduction of unemployment – with increasing acuteness of its perception by the population. Against the background of significant reduction in poverty, the proportion of the extremely poor has increased over the past decade, and the dependence of rural residents on social transfers increases. Migration is growing in its various forms as a response of rural residents to challenges. However, the state policy is trying to produce an impact on the rural social triple by providing support to the birth rate and employment.

**Keywords:** rural areas; sustainable development; demographic processes; employment and unemployment; incomes and poverty; migration; challenge; imbalance; agricultural region; state policy; Altai krai

## References

- Alekseev, A.I., Safronov, S.G., Savoskul, M.S., Kuznetsova, G.Yu. (2019). The Main trends in the evolution of rural settlements in Russia in the XX – early XXI centuries. *ECO*. No. 4. Pp. 26–49. (In Russ.) Doi: 10.30680/ECO0131-7652-2019-4-26-49.
- Barsukova, S. Yu. (2017). The agrarian policy of Russia. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost*. No. 5. Pp. 31–45. (In Russ.).
- Fadeeva, O.P. (2014). *Rural communities and economic structures: from survival to development*. Novosibirsk: Izd-vo IEOPP SO RAN. 264 p. (In Russ.)
- Kalugina, Z.I. (2015). *Market transformation of the agricultural sector of Russia: Sociological discourse*. Novosibirsk: Izd-vo SO RAN. 342 p. (In Russ.)
- Klinov, V. (2016). Shifts in the distribution of income between labor and capital: factors, consequences and problems of regulation. *Voprosy ekonomiki*. No. 7. Pp. 64–77. (In Russ.)
- Nefedova, T.G., Averkieva, K.V., Makhrova, A.G., ed. (2016). *Between home... and home. Return spatial mobility of the population of Russia*. Moscow. Novyy khronograf Publ. 504 p. (In Russ.)
- Nefedova, T.G., Mkrtychyan, N.V. (2017). Migration of rural population and dynamics of agricultural employment in the regions of Russia. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5. Geografiya*. No. 5. Pp. 58–67. (In Russ.)
- Nikulin, A.M. (2019). Russian peasantry in the past and present. *Puti Rossii. Granitsy politiki: Sbornik statey XXV Mezhdunarodnogo simpoziuma*. Pod obshchey redaktsiyey M.G. Pugachevoy. Pp. 198–206. (In Russ.)
- Nikulin, A.M. (2017). Agro-BRICS, Agromir and rural-urban Russia. *Krestianovedeniye*. Vol. 2. No. 4. Pp. 184–190. (In Russ.)

Scott, J. (1977). *Moral economy of the peasant: rebellion and subsistence in southeast Asia*. New Haven: Yale University Press. 254 p.

Scott, J. (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press. 389 p.

Sergienko, A.M., ed. (2014). *Poverty in rural Russia in the conditions of economic modernization: processes and mechanisms of formation and overcoming*: coll. monograph. Barnaul: AZBUKA Publ. 330 p. (In Russ.)

Sergienko, A.M., ed. (2019). *Migration of rural youth: Altai territory is in focus*. Barnaul: Izd-vo Alt. gos. un-ta. 319 p. (In Russ.)

Trotskovsky, A. Ya., ed. (2011). *Altai village: trends and mechanisms of social development: monograph*. Barnaul: Izd-vo Alt. un-ta. 330 p. (In Russ.)

Trotskovsky, A. Ya., ed. (2013). *Sustainable development of rural areas of the Altai territory: socio-economic and spatial aspects*: coll. monograph. Barnaul: Izd-vo Alt. un-ta. 330 p. (In Russ.)

Trotskovsky, A. Ya., ed. (2017). *Transformation processes and formation of competitive advantages in the Altai territory*: coll. monograph. Novosibirsk: Izd-vo IEOPP SO RAN. 423 p. (In Russ.)

Vinogradskiy, V.G. (2009). *“Tools of the weak”: technology and social logic of everyday peasant existence*. Saratov: Izd-vo Saratovskogo instituta RGTEU. 292 p. (In Russ.)

**For citation:** Sergienko, A.M., Rodionova, L.V. (2020). The Social Triplet Demography-Employment-Income in Altai Villages. *ECO*. No. 1. Pp. 138-165. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-138-165.

# Пространственные характеристики регионов в процессах межбюджетного выравнивания<sup>1</sup>

**Т.Г. РАТЬКОВСКАЯ**, кандидат экономических наук. E-mail: rtg@ieie.nsc.ru.  
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
Новосибирск.

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме совершенствования инструментов межбюджетного выравнивания как необходимого условия регулирования пространственной структуры экономики и сглаживания региональных социально-экономических диспропорций. Определены методологические предпосылки исследования и связанные с ними вопросы учета пространственных аспектов регионального развития в системе государственного управления. Недостаточная научная и методическая проработанность этих вопросов вызвала необходимость применения «особых методов управления» для преодоления накопленных диспропорций в социальном развитии дальневосточных регионов страны. Выполнены расчеты и проведен сравнительный анализ остроты межрегиональных диспропорций в части показателей финансово-бюджетной обеспеченности на уровне макрорегионов РФ (федеральных округов). Выявлено, что в 2012–2017 гг. Сибирский ФО оказался в числе лидеров по сокращению объема инвестиций, поступающих за счет средств региональных бюджетов. В числе причин такого положения – объективная необходимость повышенной доли текущих затрат на решение неотложных социальных задач по сравнению с регионами с более благоприятными пространственно-географическими и поселенческими особенностями. Исходя из проведенного анализа действующей методики бюджетного выравнивания, сделан вывод о необходимости корректировки существующих и разработки новых количественных коэффициентов, отражающих дополнительные характеристики пространственных особенностей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** региональные неравенства; пространственные особенности; бюджетная обеспеченность; Сибирь

Актуальность проблем пространственного развития Российской Федерации и значимость решения задач устойчивого и сбалансированного развития ее регионов неуклонно растут. В последние годы в государственной политике России наблюдается значительное усиление внимания к пространственным аспектам развития страны. В январе 2017 г. указом Президента

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках государственного задания по проекту XI.173.1.2. «Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием: концепция и принципы реализации» № АААА-А17–117022250118–6.



утверждены «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», принят план их реализации<sup>2</sup>. В майском указе 2018 г. сформулированы конкретные цели и задачи в экономике и социальной сфере на ближайшие шесть лет, с их последующей развернутой региональной «проекцией» на всю территорию России. В феврале 2019 г. принята Стратегия пространственного развития страны<sup>3</sup>.

К числу проблем пространственного развития, требующих государственного внимания, обычно относятся дезинтеграция или слабая связанность экономического пространства; наличие проблемных территорий с сильными аномалиями развития и особой остротой и значимостью социальных проблем; высокая дифференциация уровней социально-экономического развития субъектов Федерации.

В федеративном государстве необходимым условием регулирования пространственной структуры экономики, преодоления региональных социально-экономических диспропорций является совершенствование межбюджетных отношений как предпосылки решения широкого круга вопросов регионального развития. Между тем в процессе разработки стратегических документов, регулирующих пространственное развитие страны, были выявлены серьезные методологические и методические проблемы, связанные с реализацией поставленных задач.

Исследователи отмечают наличие концептуального дефицита в отношении пространственного «среза» социально-экономического стратегирования; выделяют проблемы формирования опорных институтов и механизмов регулирования пространственной структуры экономики, обеспечивающих реализацию ключевых приоритетов социально-экономического развития страны в целом и ее регионов; фиксируют инерционность региональной политики, в которой не задействованы в полной мере механизмы, нацеленные

---

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Эл. ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420389221> (дата обращения: 23.09.2019); Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р «Об утверждении Плана реализации Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года» [Эл. ресурс]. URL: <http://m.government.ru/all/27960/> (дата обращения: 23.09.2019).

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Эл. ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 23.09.2019).

на реализацию стратегий и другие проблемы [Бухвальд, 2019; Бухвальд, Валентик, 2018; Кузнецова, 2019; Михеева, 2018].

В числе существенных концептуальных проблем называется постоянно наблюдаемое и в научной литературе, и в системе государственного управления смешение понятий «пространственный», «региональный», «территориальный», «социально-экономический». В частности, имеющиеся нормативно-правовые документы не дают однозначного толкования пространственной структуры экономики, целей, задач и инструментов ее регулирования. В результате, как отмечает Е.М. Бухвальд, перед разработчиками стратегии пространственного развития «были поставлены задачи, для решения которых не было ни опыта, ни информационных и институциональных ресурсов» [Бухвальд, 2019. С. 26].

Исходя из существующих определений, пространственный анализ экономики (*spatial analysis*) подразумевает изучение экономической системы с точки зрения ее распределения в пространстве, на поверхности земли как таковой, безотносительно к административному делению. В его рамках решаются задачи пространственного размещения производства и населения, проводится локационный анализ. Региональный анализ (*regional analysis*) подразумевает исследование вопросов размещения и развития экономической системы на территории государства (или в мире) с точки зрения разделения этой территории на отдельные экономические (административные) районы (регионы), что отличает его от пространственного анализа. Здесь рассматриваются проблемы критериев уровня экономического развития регионов, производственной специализации, отраслевой структуры, вопросы выравнивания уровней социально-экономического развития, привлечения кадров и др. [Лопатников, 1996; Y.H.D. Wei, 2015].

Как отмечал академик А.Г. Гранберг, понятие пространства конструктивно используется во многих науках. Исходя из изучаемых в рамках той или иной дисциплины вопросов, единое (в общенаучном смысле) пространство может интерпретироваться как пространство географическое, энергетическое, транспортное, информационное, экономическое, социальное, политическое и т.д. Все эти аспекты единого пространства обладают рядом общих свойств: протяженностью в различных направлениях, взаиморасположением и взаимосвязью объектов в пространстве с образованием узлов (центров), сетей разнообразной конфигурации и т.п.

В системе экономических наук, по мнению А.Г. Гранберга, важным этапом явилось становление «пространственной экономики» (spatial economics) как более интегрированного научного направления по сравнению с «региональной экономикой» [Гранберг, 2009]. При этом ученый отмечал существование *серьезных научных пробелов в интеграции* пространственных и региональных разработок.

Принятая в 2009 г. программа Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез», рассчитанная на два года, стала первым в постсоветской истории примером организации комплексных интеграционных исследований. При обосновании ее необходимости отмечалось, что исследования по проблемам пространственного развития РФ ведутся тематически фрагментарно и организационно разрозненно, отсутствуют научно обоснованные и полные представления о современном состоянии пространства страны. В составе программы предполагались экономико-социо-демографические, эколого-экономические, энерго-транспортно-экономические и другие комплексные исследовательские проекты с участием более 30 коллективов институтов РАН. Столь многоаспектная задача была поставлена впервые.

По всем направлениям Программы получены существенные научные результаты, представленные в итоговой монографии [Фундаментальные..., 2013]. Вместе с тем, как отмечено здесь же, теоретически и методологически оформить новый подход к пространственному развитию страны как системе взаимодействия разных видов пространств пока не удалось. Необходимо продолжить изучение проблематики пространственного развития, усилить комплексность исследований, решить проблемы систематизации понятийного аппарата, аспектов и методик изучения различных видов пространств (социального, экономического, географического и т.д.), закономерностей их взаимодействия. Все это должно стать научной базой обеспечения высокого качества управленческих решений по достижению стратегических целей социально-экономического развития РФ и выполнения актуальных задач региональной политики.

Целая группа концептуальных проблем связана с перспективами дальнейшего совершенствования экономико-правовых основ федеративных отношений и задачами правового регулирования

региональной политики. Они особенно остры для столь большой территориально и разнородной во многих аспектах Федерации, как Россия. Как пишет Е. М. Бухвальд [Бухвальд, 2019. С. 28], «...в государстве федеративного типа региональная политика выступает не просто формой реализации ответственности федерального центра за устойчивое развитие субъектов Федерации, но и, по сути, сама становится частью экономико-правового механизма федеративных отношений» наряду с такими его слагаемыми, как бюджетный федерализм, государственные программы, национальные проекты и пр. Через систему постоянных федерально-региональных взаимодействий все эти элементы оказывают влияние на развитие каждого из субъектов РФ.

По мнению исследователя, «... законодательство по основам политики регионального развития не может служить полномасштабной базой развития российской федеративной государственности, но ... может и должно указать те актуальные задачи совершенствования федеративных отношений, решение которых в наибольшей мере могло бы повысить результативность этого вектора государственной политики в целом».

В качестве иллюстрации значимости этой группы проблем можно назвать безуспешные попытки решения такой актуальной задачи региональной политики России, как существенное повышение уровня жизни населения Сибири и Дальнего Востока в целях его закрепления на этой стратегически важной для страны территории. Увы, но уровень и качество жизни на Востоке России до сих пор лишь в малой степени компенсируют сложность условий проживания, что является одной из причин оттока населения, включая высококвалифицированные кадры, в другие регионы страны и за рубеж, сдерживает региональное развитие, порождает ряд геополитических и геостратегических проблем.

Из года в год в числе социальных проблем Дальнего Востока, несмотря на принимаемые программы регионального развития, остаются низкая обеспеченность жильем<sup>4</sup>, качественными услугами здравоохранения, образования, связи, нехватка современных

---

<sup>4</sup> В 2005 г. ДФО находился на 4-м месте в России по уровню обеспеченности общей площадью жилых помещений (20,4 м<sup>2</sup>/чел.). В 2017 г. по этому показателю округ занял лишь 7-е место из 8 (23,7 м<sup>2</sup>/чел.). После присоединения к нему в 2018 г. Республики Бурятия (21,8 м<sup>2</sup>/чел.) и Забайкальского края (21,0 м<sup>2</sup>/чел.) общие показатели округа еще более понизятся.

объектов культуры и спорта, неудовлетворительная транспортная доступность, отставание в благоустройстве городов и посёлков. Главы дальневосточных субъектов Федерации констатируют дефицит финансовых средств даже для решения неотложных текущих проблем, не говоря уже об обеспечении опережающих темпов развития социальной инфраструктуры по сравнению с другими регионами страны<sup>5</sup>.

Система межбюджетных отношений, включающая в себя такие элементы, как налоговое регулирование, распределение полномочий по четырем уровням бюджетной системы, межбюджетные трансферты, выступает одним из главных инструментов распределения финансовых ресурсов по территории страны. Обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ, определение величины средств, направляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности, входят в число ключевых вопросов и задач функционирования этой системы.

Ключевой вид межбюджетных трансфертов – дотации на выравнивание межбюджетной обеспеченности субъектов РФ (нецелевые межбюджетные трансферты). Их объем в последние несколько лет составляет около 40% от общего объема межбюджетных трансфертов<sup>6</sup>.

Оценка расходных потребностей регионов при распределении выравнивающих трансфертов – непростая задача. Ее решение в разных странах с федеративным устройством имеет свои особенности. Где-то, как в Германии, учитываются повышающие региональные коэффициенты, где-то, как в Австралии, применяется детализированная схема оценки факторов, влияющих на удельную стоимость предоставления общественных услуг. Отметим, что

---

<sup>5</sup> См. Заседания президиума Госсовета а) По вопросам комплексного развития регионов Дальнего Востока, 6 сентября 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55544> (дата обращения: 30.09.2019);

б) По мерам реализации задач, определенных майским Указом Президента, в целях опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока, 10 сентября 2018 г. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58506> (дата обращения: 30.09.2019);

в) По национальной программе развития Дальнего Востока на период до 2025 года и на перспективу до 2035 года, 4 сентября 2019 г. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61443> (дата обращения: 30.09.2019).

<sup>6</sup> Совершенствование межбюджетных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (интервью с директором Департамента межбюджетных отношений Минфина России Л. А. Ерошкиной) // Финансы. 2019. № 8. С. 3.

сегодня даже в научных кругах не сложилось единого мнения не только о том, как оценивать расходные обязательства регионов в странах с федеративным устройством, но и всегда ли нужно это делать [Дерюгин, 2019; Казакова, Климанов, 2018].

В теории бюджетного федерализма исследователи выделяют несколько базовых моделей бюджетного выравнивания: 1) выравнивание доходного потенциала субнациональных или местных бюджетов; 2) выравнивание уровня предоставления бюджетных услуг (путем учета расходных потребностей территорий); 3) выравнивание доходных возможностей регионов с учетом территориальной дифференциации расходных потребностей. Каждой из них присущи как достоинства, так и серьезные недостатки [Силуанов, 2011], а на их выбор, помимо целого ряда социально-экономических факторов, сильное влияние оказывает политическое решение органов власти.

В Российской Федерации используется последняя из названных моделей выравнивания. Для учета особенностей регионов (субъектов Федерации) в ней, наряду с другими показателями, используются некоторые пространственные характеристики, призванные отражать влияние факторов пространства на дифференциацию расчетных бюджетных расходов.

### **Оценка степени и динамики региональной дифференциации показателей бюджетно-инвестиционной обеспеченности**

Бюджетная система государства – важный фактор и источник ресурсов для решения социальных задач, поддержки экономического роста. Сильная региональная дифференциация условий и эффективности экономического развития в России, дефицитность и дотационность бюджетов большинства субъектов РФ вызывают необходимость активного перераспределения финансово-бюджетных средств. Межбюджетные трансферты и субсидии призваны сгладить остроту неравенств и обеспечить по основным видам общественных услуг минимально гарантированный уровень удовлетворения потребностей населения на всей территории страны.

Но несмотря на все усилия, даже интегрированные на уровне федеральных округов показатели расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации свидетельствуют о сохранении диспропорций душевого бюджетного финансирования (табл. 1).

**Таблица 1. Структура и объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на территориях федеральных округов РФ, на 1 жителя, тыс. руб., 2017 г.**

Федеральный округ РФ	Расходы, всего	Из них на			
		общегосударственные вопросы	национальную экономику	жилищно-коммунальное хозяйство	социально-культурные мероприятия
РФ	73,6	4,5	15,6	7,7	43,9
Центральный	95,0	5,0	23,6	13,8	50,5
Северо-Западный	90,1	5,4	20,9	8,9	52,8
Южный	51,7	3,5	11,2	3,3	31,9
Северо-Кавказский	40,9	2,9	6,3	1,8	29,2
Приволжский	52,3	3,3	10,5	3,2	33,6
Уральский	85,2	5,4	15,2	7,2	55,3
Сибирский	60,7	4,0	9,0	4,3	41,5
Дальневосточный	129,0	9,6	24,5	19,4	71,7

**Источник табл. 1, 2, 3:** авторские расчеты по данным Росстата.

Так, уровень расходов «всего» (на душу населения) консолидированных региональных бюджетов на территории Сибирского федерального округа составил в 2017 г. 82% (60,7 тыс. руб.) от среднего по РФ (73,6 тыс. руб.), а уровень расходов на *национальную экономику* – лишь 58% (9,0 тыс. руб.) от среднероссийского (15,6 тыс. руб.). В других макрорегионах разница между уровнями этих расходов не так велика. А на территориях Северо-Западного и Центрального округов уровень затрат на *национальную экономику* даже выше, чем уровни «*расходов всего*»: соответственно 134% (20,9 тыс. руб.) и 152% (23,6 тыс. руб.) – уровни расходов на *национальную экономику*, и 122% и 129% (90,1 и 95,0 тыс. руб.) – уровни «*расходов всего*».

Раздел «*национальная экономика*» отражает расходы бюджета на обеспечение деятельности отраслей экономики (транспорт, дорожное, сельское, водное и лесное хозяйства, связь и информатика и др. – всего 12 отраслевых подразделов) и расходы, связанные с руководством, управлением, оказанием услуг, а также предоставлением государственной поддержки в целях развития экономики. Чем больше объем располагаемых средств, тем шире возможности для соответствующей поддержки отраслей (субсидии, капиталовложения, иные расходы) и усиления региональной конкурентоспособности.

Если рассматривать показатели СФО на фоне других округов, то по объему расходов региональных бюджетов (на 1 жителя)

«расходов всего» и на «социально-культурные мероприятия» округ в 2017 г. находился на 5-м месте среди восьми округов, имея достаточно близкие к среднероссийским значения показателями (82% и 94%), однако по расходам на «национальную экономику» – всего лишь на 7-м месте. При этом уровень показателя расходов (58%) почти в два раза меньше среднего по РФ (в 2012 г. его значение составляло 71%).

Далее на основе авторского методического подхода [Ратьковская, 2010] был проведен расчет показателей инвестиционно-бюджетных условий регионального развития для периода 2012–2017 гг. Опираясь на данные Росстата о структуре инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, мы определили для каждого субъекта РФ объемы инвестиций за счет бюджетных средств (всего и по отдельности для федерального и регионального бюджетов). Затем для каждого субъекта РФ были рассчитаны объемы бюджетных инвестиций на душу населения, а также их доля в общих расходах регионального бюджета. Полученные показатели были агрегированы по территориям восьми федеральных округов.

Расчеты показали, что уровень инвестиций за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ в Сибирском ФО в 2012–2017 гг. (период реализации первой серии «майских» указов) неуклонно снижался: с 78% от среднего по РФ показателя в 2012 г. до 50% в 2017-м (табл. 2). Сильнее, чем в Сибири, уровень бюджетных инвестиций сократился только на Урале. Относительный рост этого показателя произошел лишь в Центральном и Северо-Западном округах.

**Таблица 2. Уровень бюджетных инвестиций субъектов РФ за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012–2017 гг. на 1 жителя, %**

Федеральный округ	2012	2013	2014	2015	2016	2017
РФ	100	100	100	100	100	100
Центральный	112	139	141	138	172	179
Северо-Западный	101	96	109	131	107	129
Южный	59	59	51	57	50	50
Северо-Кавказский	43	45	51	45	41	38
Приволжский	69	63	64	65	57	56
Уральский	223	177	155	136	97	87
Сибирский	78	73	65	65	52	50
Дальневосточный	181	152	200	205	198	166



Доля СФО в инвестиционных показателях РФ (6,5% в 2017 г.) более чем вдвое меньше его доли в численности населения страны (13,1%) (табл. 3). А ведь это те средства, за счет которых (в соответствии с законодательным распределением полномочий в бюджетной системе РФ) осуществляются инвестиционные расходы на формирование локальных условий жизни населения, создаются объекты социальной и экономической инфраструктуры регионального и местного значения. Из федерального бюджета может осуществляться их финансовая поддержка в виде субсидий, выделяемых на условиях долевого софинансирования соответствующих проектов.

**Таблица 3. Доли федеральных округов в инвестиционных показателях и в численности населения РФ, 2017 г., %**

Федеральный округ	Инвестиции в основной капитал, всего	В том числе бюджетные инвестиции			Численность населения
		всего	из них		
			федеральный бюджет	консолидированные бюджеты субъектов РФ	
РФ	100	100	100	100	100
Центральный	26,1	34,1	21,4	47,9	26,7
Северо-Западный	11,7	14,4	16,4	12,2	9,5
Южный	8,8	17,1	27,6	5,6	11,2
Северо-Кавказский	3,2	3,6	4,6	2,5	6,7
Приволжский	15,1	11,5	11,7	11,3	20,2
Уральский	18,0	5,8	4,5	7,3	8,4
Сибирский	9,5	7,4	8,2	6,5	13,1
Дальневосточный	7,6	6,5	6,1	7,0	4,2

Общей причиной снижения доли инвестиций в расходах региональных бюджетов в 2012–2017 гг. стала необходимость выполнения майских указов Президента 2012 г. о повышении заработной платы бюджетников и ряда других социальных выплат. В Сибири и на Дальнем Востоке это падение усугубила необходимость поддерживать более высокий уровень текущих бюджетных расходов (прежде всего на социальные цели), вызванная проблемными экономико-географическими особенностями территории (дисперсное расселение, большие расстояния, мелкие населенные пункты, низкие единичные мощности объектов

социальной сферы)<sup>7</sup>. Рассредоточение объектов инфраструктуры позволяет приблизить обслуживание к местам жительства населения, но при этом растут удельные затраты на единицу мощности или на одного обслуживаемого. Соответственно, снижаются возможности для бюджетных инвестиций, включая расходы на развитие социальной инфраструктуры и на поддержку региональной экономики.

### **Пространственные характеристики в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ**

Действующая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, утвержденная в 2004 г., долгое время оставалась практически неизменной. Но в 2017 г. в целях повышения прозрачности, предсказуемости и справедливости распределения выравнивающих трансфертов в нее были внесены значительные дополнения.

В настоящее время на основе этой методики осуществляются две взаимодополняющие оценки расходных обязательств субъектов РФ<sup>8</sup>. Первая (и основная) отражается, как и прежде, в индексе бюджетных расходов, на ее основе распределяется 70% общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Вторая строится на базе свода реестров расходных обязательств субъекта РФ и муниципальных образований (так называемого «модельного бюджета»). На основе коэффициента, отражающего отношение расчетного «модельного бюджета» к фактическим финансовым расходам (за предшествующий период), распределяется 30% дотаций.

Некоторые изменения произошли и при отражении пространственных особенностей регионального развития. Коэффициенты, рассчитываемые на основе показателей, характеризующих такие

---

<sup>7</sup> В 2016 г. в Ставропольском крае для обучения 267 тыс. учеников использовалось 622 общеобразовательных организации (школы). В Алтайском крае, площадь которого почти в три раза больше, для обучения 249,4 тыс. учеников – 1038 общеобразовательных организаций. Это обусловлено факторами временной и транспортной доступности школ в региональной системе расселения населения.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» [Эл. ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901915639> (дата обращения: 23.09.2019).

особенности, непосредственно влияют на увеличение размера дотации.

В первом подходе при расчете индекса бюджетных расходов используются следующие характеристики регионального пространства:

- доля населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к нему местностях;
- удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью жителей до 500 чел., в общей численности населения региона;
- плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием: общего пользования, а также ведомственных)<sup>9</sup>;
- удельный вес населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах;
- доля сельских населенных пунктов, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с портами, аэропортами и ж/д станциями<sup>10</sup>.

При расчете «модельного бюджета» используемые показатели несколько отличаются:

- эксплуатационная длина железнодорожных путей;
- протяженность автодорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального и местного значения;
- протяженность внутренних водных путей;
- количество населенных пунктов в субъекте РФ;
- доля населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 1000 человек;
- удельный вес населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах.

Как нетрудно заметить, принципиальных изменений с точки зрения отражения особенностей регионального пространства эти модификации не несут.

Наибольшей проблемой, на наш взгляд, является отражение разного рода пространственных связей (транспортных,

---

<sup>9</sup> Показатель используется лишь в том случае, когда названная плотность транспортных путей в субъекте РФ ниже среднероссийского показателя.

<sup>10</sup> Показатель используется только для тех субъектов, где более половины численности населения проживает в горных районах, и доля сельских населенных пунктов, не обеспеченных транспортной связью больше двукратного среднего по РФ.

поселенческих, институциональных), существующих в системе расселения. От того, как рассредоточено население в иерархической системе населенных мест (региональная столица, районные и межрайонные центры, центры поселений, отдельные населенные пункты), зависят принимаемые решения о развитии социальной, транспортной, инженерно-коммуникационной инфраструктуры и объем соответствующих затрат.

На количество бюджетных учреждений и их мощности (что непосредственно сказывается на бюджетных расходах) влияет не только число населенных пунктов в регионе, и не само по себе количество потребителей услуг, но и фактические расстояния в региональной системе расселения, условия транспортной доступности, функциональные особенности населенных мест. Однако влияние этих факторов при расчетах «модельного бюджета» явно недооценивается.

На семинаре-совещании в Совете Федерации в апреле 2018 г., посвященном роли и месту модельных бюджетов, представители Камчатского края отмечали, что при расчете дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2017–2019 гг. из-за низкой доли населения, проживающего в мелких населенных пунктах (2,76%), к региону был применен понижающий коэффициент (0,95). При этом не было принято во внимание, что все эти люди проживают в многочисленных мелких поселках с ограниченной транспортной доступностью, значительно удаленных друг от друга, в связи с чем в *каждом* таком поселке необходимо содержать учреждения образования, культуры, медобслуживания и поддерживать хотя бы минимальные условия для занятий физической культуры и спортом. О подобных проблемах говорили и представители Забайкальского края<sup>11</sup>.

В связи с необходимостью выполнения стратегических задач опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока (к которому с 2018 г. относятся Республика Бурятия и Забайкальский край), в условиях хронической нехватки финансовых ресурсов, выделяемых в действующей системе межбюджетных отношений, для дальневосточных регионов был введен

---

<sup>11</sup> Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики (материалы семинара-совещания от 12 апреля 2018 г.) [Эл. ресурс]. URL: [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/93826/](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/93826/) (дата обращения: 30.09.2019).

специальный режим субсидирования<sup>12</sup>. В рамках госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» были выделены 95,3 млрд руб. так называемой «Единой субсидии» (на 2018–2021 гг.) на реализацию планов социального развития центров экономического роста регионов ДФО, утвержден порядок распределения этой суммы между ними<sup>13</sup>. Средства предназначаются для реализации конкретных проектов по строительству, реконструкции, модернизации и ремонту объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры. При этом применен льготный режим софинансирования: 99% расходов обеспечивает федеральный бюджет, 1% – региональные бюджеты.

По состоянию на 2018 г. в программе «Единая субсидия» участвуют 58 центров (муниципалитетов) на территории ДФО, где проживают 6,6 млн человек (81% численности округа). При формировании программы учитывались отставание каждого муниципалитета по тем или иным показателям развития социальной инфраструктуры (проблемы с *общественным транспортом*, доступность *медицины*, нехватка *школ* и др.) и его реальные возможности по оплате строительства объектов<sup>14</sup>.

Объем средств выделяется немалый. Однако есть ряд вопросов, ответить на которые пока затруднительно. Во-первых, не ясно, в какой степени за счет программы «Единая субсидия» удастся преодолеть отставание и решить накопившиеся проблемы в социальном развитии дальневосточных территорий, достаточен ли выделяемый объем средств для комплексного инвестиционного прорыва в развитии социальной, транспортной и инженерно-коммуникационной инфраструктуры региона. Во-вторых, как было отмечено на одном из заседаний Госсовета, не только отдельные территории, но весь Дальний Восток должен выходить на опережающие темпы роста и в экономике, и в социальной сфере, что, вполне очевидно, требует дополнительных ресурсов. Каковы источники и механизмы привлечения

---

<sup>12</sup> Распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2018 года № 1194-р. [Эл. ресурс]. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 30.09.2019).

<sup>13</sup> См. Распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2018 г. N1194-р.

<sup>14</sup> Как сказано в одной из текущих публикаций, «Единая субсидия» – «это деньги для нормальной повседневной жизни, на которую регионам не хватало средств». – Благодаря «Единой субсидии» в Свободном открыли новое здание детского сада [Эл. ресурс]. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/23087/> (дата обращения: 30.09.2019).

таких ресурсов? И, в-третьих, какие изменения должны быть внесены в систему межбюджетного выравнивания, чтобы поддержать способность регионов и муниципалитетов обеспечить содержание новых объектов, что, как уже было показано, связано с повышенными удельными затратами? Как справедливо отмечает Н. В. Зубаревич, «...разовые инвестиции, даже масштабные, несущественно влияют на развитие, если они не дополняются устойчивым улучшением институтов» [Зубаревич, 2015. С. 228].

\*\*\*

Задача совершенствования механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ в условиях сильной дифференциации экономических и других условий регионального развития на долгие годы сохранит свою актуальность, как и вопросы формирования методик, повышения их объективности. Необходимость развития механизмов диверсификации федеральной поддержки регионов с проблемными экономико-географическими и поселенческими особенностями вполне очевидно потребует корректировки существующих и разработки новых количественных коэффициентов, отражающих особенности пространственных условий развития.

Решение этой задачи, на наш взгляд, невозможно без серьезного научного сопровождения в сферах региональной и пространственной экономики, экономической географии, социологии, градостроительной науки, использования новых геоинформационных технологий. В свою очередь необходимые институциональные изменения, а также итеративный процесс реализации и корректировки осуществляемых действий потребуют организации их широкого научного и общественного обсуждения.

## Литература

*Бухвальд Е.* Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике // *Экономист*. 2019. № 2. С. 25–34.

*Бухвальд Е. М., Валентик О. Н.* Федерализм как институциональный приоритет Стратегии пространственного развития для России // *Региональная экономика. Юг России*. 2018. № 4. С. 33–43.

*Гранберг А. Г.* О программе фундаментальных исследований пространственного развития России // *Регион: экономика и социология*. 2009. № 2. С. 166–178.

*Дерюгин А. Н.* К вопросу об оценке расходных обязательств регионов при распределении выравнивающих трансфертов // *Финансы*. 2019. № 5. С. 7–14.

*Зубаревич Н. В.* Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2. С. 226–230.

*Казакова С. М., Климанов В. В.* Зарубежный опыт применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. С. 55–68.

*Кузнецова О. В.* Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 146–157.

*Лопатников Л. И.* Экономико-математический словарь / Словарь современной экономической науки. М.: Издательство «АВФ». 1996. 704 с.

*Михеева Н. Н.* Стратегия пространственного развития: новый виток или повторение старых ошибок // ЭКО. 2018. № 5. С. 158–178. DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2018-5-158-178>.

*Ратьковская Т. Г.* Социальная инфраструктура Сибири: вопросы исследования и развития. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. 176 с.

*Ситуанов А. Г.* Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // Финансы. 2011. № 6. С. 3–8.

Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез. М.: Медиа-Пресс, 2013. 664 с.

*Y.H.D. Wei* Spatiality of regional inequality // Applied Geography, Vol. 61, July 2015. Pp. 1–10. DOI: 10.1016/j.apgeog.2015.03.013.

Статья поступила 01.07.2019.

Статья принята к печати 13.11.2019.

**Для цитирования:** *Ратьковская Т. Г.* Пространственные характеристики регионов в процессах межбюджетного выравнивания // ЭКО. 2020. № 1. С. 166–182. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-166-182.

## Summary

*Rat'kovskaya, T.G., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk*

### **Spatial Characteristics of Regions in the Processes of Inter-Budgetary Alignment**

**Abstract.** The paper considers issues of improving the tools of inter-budgetary alignment in the Federal state as a necessary condition for regulating the spatial structure of the economy and overcoming the existing regional socio-economic disparities. The author defines the methodological aspects of the study and issues related to the spatial aspects of regional development in the system of public administration. Insufficient elaboration of these issues (in scientific and methodological plans) required the use of "special management methods" to overcome the accumulated imbalances in the social development of the Far Eastern regions of the country. The paper contains calculations and a comparative interregional analysis of the severity of spatial imbalances concerning investment and budgetary provisions for regional development at the level of macro-regions of the Russian Federation (Federal districts). It is revealed that a fall in the level of investments expenditures coming from regional budgets in the territory of the Siberian Federal

district (in 2012–2017), was one of the worst among the Federal districts. One of the reasons for this situation is an objective need for increased current expenditures for solving urgent social problems compared to regions with more favorable spatial, geographical and settlement characteristics. Based on the analysis of the current methodology of budget equalization, the author concludes that it is necessary to adjust the existing and develop new quantitative coefficients reflecting additional characteristics of spatial features of the socio-economic development of the Russian Federation.

**Keywords:** *Regional disparity; spatial features; budget sufficiency; Siberia*

## References

Buhval'd, E. (2019). Spatial development Strategy of the Russian Federation and innovations in the state regional policy. *Jekonomist*. No. 2. Pp. 25–34. (In Russ.).

Buhval'd, E.M., Valentik, O.N. (2018). Federalism as an institutional priority of spatial development Strategy for Russia. *Regional'naja jekonomika. Jug Rossii*. No. 4. Pp. 33–43. (In Russ.).

Deryugin, A.N. (2019). On the assessment of expenditure obligations of regions in the distribution of levelling transfers. *Finansy*. No. 5. Pp. 7–14. (In Russ.).

Granberg, A.G. (2009). Conceptual base on the Programme on fundamental issues of spatial development: interdisciplinary aspect issued by the Presidium of the Russian Academy of Sciences. *Region: jekonomika i sociologija*. No. 2. Pp. 166–178. (In Russ.).

Kazakova, S.M., Klimanov, V.V. (2018). Foreign experience of application of the differentiated approach in regulation of regional development. *Regional'naja jekonomika. Jug Rossii*. No. 4. Pp. 55–68. (In Russ.).

Kuznetsova, O.V. (2019). Problems of selection of spatial development priorities. *Voprosy Ekonomiki*. No. 1. Pp. 146–157. (In Russ.).

Lopatnikov, L.I. (1996). Dictionary of Economics and mathematics / Dictionary of modern Economics. Moscow. "ABF" Publ. 704 p. (In Russ.).

Mikheeva, N.N. (2018). Spatial development strategy: a new round or repetition of old mistakes? *ECO*. No. 5. Pp. 158–178. (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2018-5-158-178>.

Rat'kovskaja, T.G. (2010). Social infrastructure of Siberia: research and development issues. Novosibirsk, IEOPP SO RAN Publ. 176 p. (In Russ.).

Siluanov, A.G. (2011). Assessment of expenditure requirements of subnational budgets for budget alignment. *Finansy*. No. 6. Pp. 3–8. (In Russ.).

*Fundamental problems of spatial development of the Russian Federation: interdisciplinary synthesis*. Moscow. Media-Press Publ. 664 p. (In Russ.).

Y.H.D. Wei (2015). Spatiality of regional inequality. *Applied Geography*. Vol. 61. July. Pp. 1–10. doi: 10.1016/j.apgeog.2015.03.013.

Zubarevich, N.V. (2015). Spatial development strategy after the crisis: from big projects to institutional modernization. *Zhurnal Novoj jekonomicheskoy asociacii*. No. 2. Pp. 226–230. (In Russ.).

**For citation:** Rat'kovskaya, T.G. (2020). Spatial Characteristics of Regions in the Processes of Inter-Budgetary Alignment. *ECO*. No. 1. Pp. 166–182. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-166-182.



# Организация управления интеллектуальным капиталом на предприятии ОПК<sup>1</sup>

**И.В. ЦОМАЕВА**, доктор экономических наук. E-mail: tsomaeva\_i@mail.ru  
ORCID 0000-0001-5771-2090

АО Алтайский приборостроительный завод «Ротор», Алтайский  
государственный технический университет, Барнаул.

**В.А. БАЖАНОВ**, кандидат экономических наук. E-mail: vab@ieie.nsc.ru  
ORCID 0000-0002-1046-9668

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
Новосибирск.

**А.А. КИСЕЛЕВА**, кандидат экономических наук. E-mail: kiseleva.aa@inbox.ru  
ORCID 0000-0001-9938-7871

Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС, Новосибирск.

**Аннотация.** В статье на примере конкретного предприятия раскрывается проблема управления интеллектуальным капиталом и его структурной части в условиях масштабной диверсификации производства оборонно-промышленного комплекса. Показаны содержание и назначение структурного капитала, который рассматривается как сдерживающий фактор в управлении объектами интеллектуальной и промышленной собственности предприятия. Предлагается порядок рабочего процесса управления этими объектами, даются диаграмма потоков информации и базовая карта процесса. Показывается значение патентной деятельности на предприятии как ключевого фактора не только в защите интеллектуальной собственности, но и в инновационном развитии предприятия.

**Ключевые слова:** оборонное предприятие; диверсификация; интеллектуальный и структурный капитал; патентная деятельность; патентная служба; управление интеллектуальной и промышленной собственностью

Стратегическая задача развития в России производства высокотехнологичной гражданской продукции, решение которой возложено на отечественный оборонно-промышленный комплекс (ОПК), должна вызвать значительную активизацию инновационной деятельности при максимально возможном использовании интеллектуального потенциала оборонных предприятий. При этом на данных предприятиях неизбежно и необходимо возникнут новые направления деятельности, а значит – им понадобится создание соответствующей системы управления инновационным

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект XI.172.1.1. Интеграция и взаимодействие отраслевых систем и рынков в России и ее восточных регионах: ограничения и новые возможности. № АААА-А17-117022250132-2.

и интеллектуальным потенциалами. До сих пор инновационная и интеллектуальная деятельность в ОПК практически не регламентировалась, поэтому создание упомянутой системы управления является весьма актуальной задачей для большинства его предприятий.

Значимость трансформации правового поля, в котором находятся оборонные предприятия, была подчеркнута и на V Международном военно-техническом форуме «Армия-2019». Участники форума обсудили широкий спектр проблем, связанных с развитием инновационного потенциала предприятий ОПК, в том числе вопросы формирования механизмов стимулирования изобретательской и рационализаторской деятельности, создания эффективной системы внедрения и сохранения результатов интеллектуального труда<sup>2</sup>.

Отметим, что первая после эпохи СССР попытка урегулировать вопросы правовой защиты результатов интеллектуальной деятельности в ОПК была предпринята лишь в 1998 г. – с выходом Указа Президента РФ<sup>3</sup> от 14 мая и Постановления Правительства РФ от 29 сентября 1998 г., которые содержали первостепенные меры по правовой защите результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного назначения<sup>4</sup>. Оба документа создавались для существующих на тот момент условий функционирования ОПК, и в настоящее время, в преддверии ожидаемой масштабной диверсификации производства на базе высокотехнологичной продукции, многие их положения устарели. Если же иметь в виду, что часть этой продукции никогда не производилась в России, по сути, требуется кардинальная перестройка системы эффективного управления интеллектуальными капиталом и собственностью на оборонных предприятиях.

---

<sup>2</sup> Союзмаш России по итогам форума «Армия-2019» подготовит инициативы для трансформации правового поля отечественной промышленности, 03 июля 2019 г. URL: [http://www.mashportal.ru/machinery\\_news-52323.aspx](http://www.mashportal.ru/machinery_news-52323.aspx)

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 14.05.1998 № 556 «О правовой защите результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения» URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_18674/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18674/)

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1998 г. № 1132 «О первоочередных мерах по правовой защите интересов государства в процессе экономического и гражданско-правового оборота результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения» (с изменениями и дополнениями) Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/179469/#ixzz5t4Ecn4Dj>

Элементами такой системы должны быть:

- защита интеллектуальной собственности предприятия;
- современные условия и службы для выработки управленческих решений в сфере организации производства и реализации конкурентоспособной продукции (патентные службы, маркетингологи, службы послепродажного сопровождения и др.);
- долгосрочные стратегии и планы маркетинговых мероприятий для продвижения новой продукции на рынки;
- механизмы коммерциализации собственных и заимствованных результатов интеллектуальной деятельности.

И все это должно эффективно функционировать в условиях и на фоне всестороннего взаимодействия организаций – разработчиков инновационных продуктов и оборонных предприятий (цикл НИР–ОКР–производство).

Напомним, что понятие «интеллектуального капитала» было введено в 1969 г. Д. К. Гэлбрейтом. Автор понимал под ним систему управления знаниями каждого специалиста компании и ее руководства [Тодорова, Лобынцева, 2015]. В дальнейшем это понятие развивали в своих работах многие зарубежные и отечественные исследователи. Сегодня под интеллектуальным капиталом понимается не просто сумма всех знаний всех работников предприятия, но та, *«которая предоставляет ему конкурентное преимущество на рынке»* [Чернолес, 2008].

Известный американский экономист Т. А. Стюарт в своей работе 1997 г. «Интеллектуальный капитал. Новый источник богатства организаций» [Стюарт, 2007] представил интеллектуальный капитал в виде трех составляющих: человеческий (human capital), структурный (structural capital), потребительский (consumer capital) и показал, что с точки зрения управления структурный (организационный) капитал является большей ценностью, чем человеческий, и его вес в составе интеллектуального капитала компании более значим.

В общем виде структурный капитал фирмы по Стюарту представляет собой структурированные «с помощью технологий, описаний процессов, справочников, компьютерных сетей и др.» компетенции и знания, эффективное управление которыми «способствует увеличению акционерного капитала» и увеличивает продуктивность человеческого капитала.

На основании работ Стюарта и других исследователей мы попытались представить состав структурного капитала предприятия в виде схемы (рисунок).



Содержание и назначение структурного капитала предприятия

Так вот, для успешного выполнения сложнейшей стратегической задачи, поставленной Президентом РФ, о диверсификации производств ОПК за счет конкурентоспособной на мировых рынках высокотехнологичной гражданской продукции, нам предстоит практически заново создать систему управления и интеллектуальным капиталом в целом, и в первую очередь, его составной частью – капиталом структурным.

Известно, что исторически для советского и российского ОПК производство гражданской продукции всегда имело второстепенный характер и никогда не ставило целью завоевание мировых рынков. Поэтому на многих оборонных предприятиях остаются не развитыми механизмы и соответствующие службы управления интеллектуальным капиталом в целом и его частями.

Бесспорно, одной из важнейших служб в условиях предстоящей диверсификации производства становится патентная служба предприятия. Именно эта служба обеспечивает в структурном капитале получение кодифицированных результатов интеллектуальной деятельности представленных в виде технологий, изобретений, ноу-хау (рисунок).

Рассмотрим на примере конкретного предприятия – Алтайского приборостроительного завода «Ротор» (АО АПЗ «Ротор») проблемы управления структурным капиталом оборонного предприятия.

Так, в ходе реформ 1990-х гг. АПЗ «Ротор» в результате катастрофического падения объемов производства утратил почти 80% кадрового потенциала, в том числе патентную службу, персонал которой так и не был восстановлен. Фактически система соблюдения прав на интеллектуальную собственность завода не функционировала в течение 25 лет, что привело к потере у него знаний о патентных правах, возможностях разработки и выпуска уникальной конкурентоспособной продукции.

Отсутствие патентов лишило предприятие возможности участия в различных инновационных и инженерных конкурсах, а его специалистов – изобретателей и новаторов – участия в конкурсах на получение различных поощрений (например, президентских стипендий) за отраслевые разработки. Более того, наличие патентной защиты нередко является обязательным условием получения финансирования или льготных кредитов по различным программам, направленным на поддержку производства и реализацию отдельных видов продукции (в основном гражданского назначения).

В мировой практике патенты на изобретения выполняют двоякую роль: во-первых, они формируют стоимость и торговый оборот новых знаний и технологий; во-вторых, развивают технико-технологическую базу производства, способствуют возникновению новых видов бизнеса [Воронов, 2010].

Всего этого у АПЗ «Ротор» не было долгие годы, хотя интеллектуальный потенциал предприятия позволял активно участвовать в инновационных процессах и в оборонной, и в гражданской сферах. Так, в начале 2000-х годов завод освоил производство новых навигационных приборов для ВМФ страны, к 2015 г. было разработано и освоено производство 98 новых видов оборонной продукции. Но с наладкой на их основе выпуска гражданской продукции, реализуемой на открытом рынке, были большие проблемы, потому что ни на одно ноу-хау или новацию не были получены патенты. Подсчитать прямые потери предприятия из-за отсутствия патентной защиты у его продукции вряд ли кто сейчас возьмется, но можно с уверенностью сказать, что наличие такой службы и возможность выпуска

высокотехнологичной продукции под своей маркой (да хотя бы продажа лицензий) могли бы значительно сгладить негативные последствия сокращения государственного оборонного заказа в 1990-х годах.

В процессе диверсификации производства предприятию предстоит заново создать патентную службу и разработать патентную стратегию, учитывающую реальный объем защиты интеллектуальной собственности с минимизацией патентных рисков. В частности, необходимо будет подготовить блокирующие и деблокирующие патенты для выхода высокотехнологичной продукции на новые рынки, дезориентирующие и маскирующие патенты для эффективной работы в высококонкурентной среде, рекламные патенты и т.п. [Соколов, 2008].

Как пишет Ю.Д. Кузнецов, надежно защищенная интеллектуальная собственность предприятия при грамотном управлении становится одним из ключевых ресурсов его развития. При этом на эффективном инновационном предприятии объем такой собственности постоянно возрастает: «Чтобы охранять свою деятельность и защищать свои разработки, предприятие должно ежегодно получать десятки патентов, а крупное – сотни» [Кузнецов, 2016]. Систематичность патентной деятельности, ее динамичность, открытость для рынка стали неотъемлемыми атрибутами успешного бизнеса в современном мире [Лебер, Уразова, 2014].

Другие элементы структурного капитала на АПЗ «Ротор» за годы реформ тоже не получали должного развития. Значительное число внутренних регламентирующих документов не систематизированы и не упорядочены, что чрезвычайно затрудняет обработку результатов интеллектуальной деятельности и негативно сказывается на принятии и реализации эффективных управленческих решений. Предприятию предстоит кардинальная модернизация внутренних нормативных документов и создание систематизированной базы данных по внешним ограничениям и воздействиям.

Исходя из опыта общения со сходными по специализации с АПЗ «Ротор» оборонными предприятиями, можно с определенной уверенностью констатировать, что на большинстве из них системы сбора сведений, их обработки, систематизации, хранения отсутствуют. Это порождает проблемы с созданием общей

эффективной системы управления знаниями и принятия решений в отрасли. Особенно для предприятий, имеющих в структурном капитале продукты интеллектуальной деятельности, обладающие возможностью правовой защиты.

К их числу относится и АПЗ «Ротор», который выполняет большой объем НИОКР по созданию новой оборонной продукции по конструкторско-технологической документации, разработанной АО «Концерн «ЦНИИ “Электроприбор”». Специалисты завода участвуют в процессе разработки новой техники, начиная с эскизного проекта и конструкторско-технологической документации до подготовки производства, изготовления опытной партии и последующих испытаний. Технические службы предприятия разрабатывают конструкторскую и технологическую документацию на оснастку, инструмент, нестандартное оборудование и приборы, необходимые для метрологического обеспечения производства. В комплект только конструкторской документации входит 26 наименований документов, начиная от чертежей, радиомонтажных схем до эксплуатационно-ремонтной документации.

На АПЗ «Ротор» действует система автоматизирования проектирования (САПР), обеспечивающая разработку управляющих программ для обрабатывающих центров с числовым программным управлением, приборов контроля качества продукции.

Ассортиментный ряд гражданской продукции представлен разработками, полностью выполненными техническими службами АПЗ «Ротор», как и все нестандартные средства механизации и автоматизации производства ТНП.

Кроме того, результаты интеллектуальной деятельности появляются в процессе взаимодействия со смежными предприятиями и партнерами, которым АПЗ «Ротор» поставляет изделия специальной техники, изготовленной по заимствованной документации.

Обратим внимание, что элементы структурного капитала сами по себе могут быть предметом купли и продажи на рынке и обладают правовой защитой, которая осуществляется патентами и лицензиями на использование объекта промышленной собственности (изобретения, полезной модели, промышленного образца). Поэтому в процессе диверсификации производства, несомненно, будет необходимо создание в общей системе

управления предприятием подсистемы управления такими объектами, основными функциями которой, по мнению авторов статьи, должны быть:

- ситуационный анализ и мониторинг объектов интеллектуальной и промышленной собственности;
- выявление источников финансовой поддержки вывода на рынок инновационных разработок;
- согласование приоритетных направлений развития предприятия с общеотраслевыми приоритетами;
- контроль соответствия подсистемы управления объектами интеллектуальной и промышленной собственности стратегии инновационного развития предприятия;
- подготовка специалистов предприятия по патентной деятельности (например, через систему Российской государственной академии интеллектуальной собственности и крупных юридических фирм).

По нашему мнению, эффективно функционирующая подсистема управления объектами интеллектуальной и промышленной собственности должна стать первым и определяющим элементом комплекса управления интеллектуальным капиталом предприятия. В общем виде этот комплекс может быть построен, скажем, по схеме «клиент–сервер», функционирующим на основе web-интерфейса, к которому должны быть подключены отделы информации и интеллектуальной и промышленной собственности, специалисты и руководители других подразделений.

Для анализа достоверности защиты каждого нового изделия желательно иметь объекты интеллектуальной и промышленной собственности по изделиям.

В общей базе объектов интеллектуальной и промышленной собственности предполагается автоматизированная сортировка по видам:

- промышленная собственность (изобретения, полезные модели, промышленные образцы);
- средства индивидуализации (товарные знаки, фирменные наименования);
- программы для ЭВМ;
- ноу-хау (технологии; текстовая документация; конструкторская документация).



Резюмируя, отметим, что для начала реализации намерений по диверсификации производства на АО АПЗ «Ротор» (берем на себя смелость сказать, как и на всех схожих оборонных предприятиях) одним из первых шагов на пути восстановления структурного капитала предприятия является восстановление патентной службы.

## Литература

*Воронов В. С.* Финансовые инновации и проблемы адаптации патентных систем // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2010. № 5. С. 29–40.

*Кузнецов Ю. Д.* Противоречия между ресурсной и инновационной экономикой не существует // Коммерсантъ. Деньги. 2016. № 20. 23 мая. С. 48. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2989407>

*Лебер А. И., Уразова Н. Г.* Актуализация проблем несовершенства патентной системы. Вестник ИрГТУ. 2014. № 6 (89). С. 214–218. URL: [http://journals.istu.edu/vestnik\\_irgtu/](http://journals.istu.edu/vestnik_irgtu/)

*Сokolov Д. Ю.* Стратегия организации патентной службы // Патенты и лицензии. 2008. № 12. URL: [http://www.borovic.ru/index\\_p\\_5\\_p\\_4.html](http://www.borovic.ru/index_p_5_p_4.html)

*Стюарт Т. А.* Интеллектуальный капитал. Новый источник богатства организации / Пер. с англ. В. Ноздриной. М., 2007.

*Тодорова О. И., Лобынцева Н. С.* Развитие понятия «интеллектуальный капитал» в зарубежной и отечественной экономической науке как фактора, формирующего стоимость компании // Учет и статистика. 2015. № 2 С. 63–70.

*Чернолес Г. В.* Интеллектуальный капитал в структуре активов предприятия, основанного на новых знаниях: сущность, содержание и функциональные роли его составляющих // Инновации. 2008. № 9. С. 106–111.

Статья поступила 01.07.2019.

Статья принята к печати 16.10.2019.

**Для цитирования:** *Цомаева И. В., Бажанов В. А., Киселева А. А.* Организация управления интеллектуальным капиталом на предприятии ОПК // ЭКО. 2020. № 1. С. 183–192. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-183-192.

## Summary

*Tsomaeva, I.V., Doct. Sci. (Econ.), Cand. Sci. (Econ.), JSC Altai Rotor Instrument-Building Plant, Altai State Technical University, Barnaul, Bazhanov, V.A., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk, Kiseleva, A.A., Cand. Sci. (Econ.), Siberian Institute of Management – Branch of the RANEPa, Novosibirsk*

**Organization of Intellectual Capital Management at a Defense Industry Enterprise**

**Abstract.** A case of actual defense enterprise reveals a problem of managing intellectual capital and its structural part in the context of large-scale diversification of production. The content and purpose of structural capital is considered to be a

deterrent in management of intellectual and industrial property of the enterprise. A certain workflow order for managing these objects is proposed along with a diagram of information flows and a basic process map. Patent activity at an enterprise proves to be a key factor not only in protection of intellectual property, but also in the innovative development of enterprise.

**Keywords:** *defense enterprise; diversification; intellectual and structural capital; patent activity; patent service; managing intellectual and industrial property*

## References

Chernoles, G.V. (2008). Intellectual capital in the structure of enterprise assets based on new knowledge: the nature, content and functional roles of its components. *Innovations*. No. 9. Pp. 106–111. (In Russ.).

Kuznetsov, Yu.D. (2016). There is no contradiction between the resource and innovative economies. *Kommersant Money Magazine*. No. 20. 23 May. P. 48. (In Russ.).

Leber, A.I., Urazova, N.G. (2014). Actualization of the problems of the imperfection of the patent system. *Bulletin of ISTU*. No. 6 (89). Pp. 214–218. (In Russ.).

Sokolov, D. Yu. (2008). Strategy for the organization of the patent service. “*Patents and Licenses*”. No. 12. (In Russ.).

Stewart, T.A. (2007). *Intellectual capital. A new source of wealth of the organization*. Moscow. (In Russ.).

Todorova, O.I., Lobyntseva, N.S. (2015). The development of the concept of “intellectual capital” in foreign and domestic economic science as a factor shaping the value of a company. *Journal “Accounting and Statistics”*. No. 2. (In Russ.).

Voronov, V.S. (2010). Financial innovations and the adaptation of patent systems. *Proceedings of the St. Petersburg State University of Economics*. No. 5. (In Russ.).

**For citation:** Tsomaeva, I.V., Bazhanov, V.A., Kiseleva, A.A. (2020). Organization of Intellectual Capital Management at a Defense Industry Enterprise. *ECO*. No. 1. Pp. 183-192. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-183-192.

В следующих номерах вы прочтете:

Тема номера: Госзакупки в России

- Трансакционные издержки при госзакупках
- Совершенствование контрактной системы в сфере госзакупок: уточняем основные дефиниции
- Влияние институциональной среды на эффективность системы госзаказа

*А также*

- Рынок электромобилей – маховик раскрылся
- «Блеск и нищета» ресурсных экономик. Экономическая систематика стран мира на основе ресурсных и нересурсных признаков
- Эволюция методов количественной оценки цифровой экономики: в поисках источника опережающего роста
- Проблемы лесопользования в России в аспекте провального государственного управления
- Мобилизация студентов-агитаторов во время предвыборной кампании мэра Москвы
- Численность населения СССР в 1930-е гг.: загадки демографической истории
- Факторы, определяющие успешность поселения родовых поместий
- Пространственная мобильность и маятниковые миграции жителей Новосибирской области
- Из сибиряков в дальневосточники: широк простор и долгий путь

«ЭКО» (Экономика и организация промышленного производства).

0131-7652

E-ISSN 2686-7605

2020. № 1. 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», 2020. Выход в свет 31.01.20  
Формат 84x108 1/32. Офсетная печать. Усл. печ. л. 10,08

Уч.-изд. л. 10,8. Тираж 280. Заказ 261.

ФГУП «Издательство СО РАН»

630090, г. Новосибирск, Морской проспект, 2