

# ЭКО

ВСЕРОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 3 2020 г.



**ГОСЗАКУПКИ:  
АУКЦИОН НЕ ПАНАЦЕЯ**

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"»

## 3 (549) 2020

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 И предписывать, и доверять

### Тема номера:

#### **ГОСЗАКУПКИ: АУКЦИОН НЕ ПАНАЦЕЯ**

- 8 МАЛКИНА М.Ю.,  
ВИНОГРАДОВА А.В.  
Как российские институты  
влияют на эффективность  
госзаказа
- 30 МЕЛЬНИКОВ В.В.,  
ЛИТВИНЦЕВА Г.П.  
Как и почему растут издержки  
при госзакупках в РФ
- 44 ВАЛИЕВА О.В.  
Институциональная ловушка  
в российском здравоохранении:  
к вопросу о госзакупках
- 61 СЫЧЕВА Н.В.  
Будни бюджетного  
образовательного учреждения

### МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

- 78 ЛЕБЕДЕВА М.Е.,  
ШМАТ В.В.  
«Блеск и нищета» ресурсных  
экономик. Экономическая  
систематика стран мира  
на основе ресурсных  
и нересурсных признаков

- 106 БЕЛОУСОВА С.В.  
Провальное госуправление  
лесопользованием в России  
(на примере Иркутской области)
- 136 АЛЕКСЕЕВ А.В.,  
ТЕСЛЯ П.Н.  
Мировой опыт ГЧП: пятна на солнце

### ЭКОЛОГИЯ И ЭКОНОМИКА

- 160 БЛАМ И.Ю.,  
КОВАЛЕВ С.Ю.  
Низкоуглеродный тренд  
в инвестиционной политике:  
поиск эффективных  
адаптационных механизмов

### ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР

- 177 ЛАРИНА О.И.,  
АКИМОВ О.М.  
Концепция и перспективы развития  
цифровых денег в России

# CONTENTS

## EDITORIAL

- 4 Instruct and Entrust

## Cover Story:

### **PUBLIC PROCUREMENT: AUCTION IS NO CURE-ALL**

- 8 MALKINA, M. Yu.,  
VINOGRADOVA, A.V.  
Influence of the Institutional  
Environment on the Effectiveness  
of the Procurement System  
in Modern Russia
- 30 MELNIKOV, V.V.,  
LITVINTSEVA, G.P.  
How and Why Public Procurement  
Costs Go Up
- 44 VALIEVA, O.V.  
Institutional Traps in Russian  
Healthcare System
- 61 SYCHEVA, N.V.  
Working Days  
of a Budget Educational Institution

## MONITORING OF ECONOMIC TRANSFORMATION

- 78 LEBEDEVA, M.E.,  
SHMAT, V.V.  
«Splendours and Miseries» of Resource  
Economies. Economic Taxonomy  
of Countries Based on Resource  
and Non-Resource Attributes

- 106 BELOUSOVA, S.V.  
Failed Public Administration  
of Forest Management in Russia  
(the Example of Irkutsk Region)
- 136 ALEKSEEV, A.V.,  
TESLIA, P.N.  
The Global Experience of PPP:  
Spots on the Sun

## ECOLOGY AND ECONOMY

- 160 BLAM, I.Yu.,  
KOVALEV, S.Yu.  
Low-Carbon Trends in Investment  
Policy: In Search of Efficient Adaptation  
Mechanisms

## FINANCIAL ECONOMY

- 177 LARINA, O.I.,  
AKIMOV, O.M.  
The Concept and Prospects  
of Digital Money Development  
in Russia

## И предписывать, и доверять

Выполнение государством его основной функции – обеспечения функционирования и развития страны в русле достижения национальных приоритетов – сегодня немыслимо без его активного вовлечения в экономические процессы. Последнее может выражаться как в прямом участии в собственности (вплоть до оперативного управления), так и в различных видах косвенного воздействия на хозяйственную жизнь (от применения многих инструментов кредитно-денежной политики до закупки товаров и услуг для выполнения большого числа государственных функций).

Закупка товаров и услуг государством настолько значительна, что влияет не только на совокупный спрос в стране, но и на направления развития целых секторов экономики и территорий. Очень часто при проведении таких закупок государство, помимо непосредственно удовлетворения своего спроса, пытается решать и другие задачи (за счет и в рамках целенаправленной поддержки науки, образования и высокотехнологичных и экологичных производителей) и, безусловно, при этом пытается «вписаться» в жесткие рамки бюджетных назначений и ограничений.

Последнюю задачу довольно непросто реализовать, если рынок товаров и услуг отсутствует или слабо развит. Еще более осложняющим фактором является непрозрачность и запутанность отношений покупателей (в лице государственных структур), производителей и разного рода посредников, на и без того несовершенном рынке.

Следствием отмеченных обстоятельств становится стремление государства к жесткой регламентации процессов закупки. Это тем более сложно, так как те цели, которые государство ставит перед собой в ходе закупочной деятельности (а следовательно, и те критерии, по которым можно было бы оценить ее эффективность), трудно совместимы: стремление к экономии госрасходов плохо сочетается с поддержкой перспективных направлений изменения структуры экономики, или, например, с ориентацией на обеспечение здоровья населения (статья О.П. Валиевой). Более того, сам по себе критерий экономии текущих госрасходов в процессе закупок мало корреспондирует

с необходимостью рационализации их общей величины (статья В. В. Мельникова и Г. П. Литвинцевой). А именно, процесс организации государственных закупок даже при видимой экономии затрат на собственно оплату приобретаемых товаров и услуг сопровождается ростом общих издержек, связанных со сложностью и забюрократизированностью предписываемых «конкурентных» процедур, поддержание и использование которых в итоге обходится едва ли не дороже, чем сама покупка. Увы, но сведение организации закупочной деятельности государства к чисто техническим процедурам не может ни обеспечить компромисс различных целей, ни повысить администрируемость и прозрачность сферы госзакупок.

Если же принять во внимание те обстоятельства, что в проводимых аукционах, как правило, конкурентами выступают не производители, а посредники (перекупщики), что при этом широко практикуются сговоры продавцов и покупателей, что показатели, формируемые на электронных площадках, могут являться результатом манипулирования со стороны заинтересованных участников, картина становится еще более неприглядной и не внушает оптимизма относительно потенциала и возможностей контрактной системы в ее нынешнем виде.

В основе успешности закупочной деятельности, как представляется, лежат следующие составляющие:

а) понимание того, в рамках какой реальной экономики она осуществляется (практика, а не «фантом» экономики, зафиксированный в предписаниях и ожиданиях «заинтересованного» законодателя) (интервью Н. В. Сычевой);

б) учет мнений и активное участие сообществ производителей и поставщиков товаров и услуг различного типа и назначения с целью формирования и развития атмосферы рыночного доверия и использования на этой основе репутационных механизмов (статья М. Ю. Малкиной и А. В. Виноградовой);

в) наличие не только адекватного правового поля осуществления контрактов на поставку товаров и услуг, но и системы стимулов и ориентиров улучшения и развития этой деятельности (статья В. В. Мельникова и Г. П. Литвинцевой).

Мало общего с конкурентной средой имеет ситуация, когда «60–70% – это... закупки у монополистов». В подобных случаях вряд ли целесообразно декорировать прямую (де-факто) закупку

под конкурс или аукцион. Основной акцент работы должен быть переключен на проработку проекта контракта (со всеми необходимыми его составляющими – от приемки и до экспертизы закупаемых работ и услуг) (интервью Н. В. Сычевой).

Для преодоления отмеченных «родимых пятен» закупочной деятельности в условиях отечественных реалий необходимо активное вовлечение в процесс подготовки и принятия решений всех ее участников. В определенном смысле это означает привнесение элементов гражданского общества в процедуры согласования, выбора и определения поставщиков (прежде всего, производителей и продавцов, их представляющих).

Трудно в этой связи переоценить роль и место ассоциаций и объединений производителей и продавцов. Последние могут создаваться как непосредственно представителями бизнес-сообществ, так и при активном участии государства. Это особенно важно в тех сферах и областях, которые являются высокомонополизированными и связаны с обеспечением ключевых функций государства.

Так, например, даже в Уставе Горном Российской Империи (издания 1893 года с дополнениями 1902 года) было зафиксировано положение о создании и функционировании съездов горнопромышленников:

«Статья 35. Министру Государственных Имуществ представляется созывать, когда и где это окажется удобным, съезды горнопромышленников Уральского хребта, равно как Подмосквовного бассейна и юга России, под председательством лиц по его, Министра, назначению, для обсуждения предметов, касающихся нужд местной горной промышленности...»\*.

Данные съезды, в числе прочих вопросов, обсуждали и определяли не только нужды горнопромышленников, но также являлись «площадкой» формирования репутационных рейтингов поставщиков для нужд государства различной горнопромышленной продукции.

---

\* Свод Постановлений о горнопромышленности. Отдел второй. О съездах горно- (золото- и нефте-) промышленников). К статьям 35, 36 и 552–555 Устава Горного) // Граф А. А. Девиер и В. Р. Бредов «Свод Постановлений о Горнопромышленности». Том 1. – 294 с. + Приложения 442 с. Санкт-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича. 1904. С. 167–211 [С. 24].

В современной России вопрос, по какому пути пойдет преодоление несовершенства государства и еще большего несовершенства рынка, пока остается открытым. Национальные проекты не снимают эти вопросы с повестки дня, скорее, наоборот, значительно их актуализируют. К числу ключевых также, несомненно, относится и вопрос участия регионов в данных процессах – от возможности вносить уточнения в процедуру закупок с учетом локальной специфики до степени воздействия в целом на закупочную деятельность.

Пока в нашей стране речь идет больше о своевременности и регулярности финансирования государством своей доли участия в тех или иных инициативах. Об эффективности и результатах закупочной деятельности в рамках реализации национальных проектов сегодня говорить преждевременно. Очевидно, что в значительной степени последние зависят от разумного сочетания предписывающих процедур и степени свободы всех участников процесса закупок.

Главный редактор «ЭКО»



КРЮКОВ В.А.

# Как российские институты влияют на эффективность госзаказа

**М.Ю. МАЛКИНА**, доктор экономических наук. E-mail: mmuri@yandex.ru  
**А.В. ВИНОГРАДОВА**, кандидат экономических наук. E-mail: avv21@yandex.ru  
Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Нижний Новгород

**Аннотация.** В статье анализируется институциональная среда функционирования системы госзаказа, являющейся неотъемлемым звеном распределения государственных финансов в современной России. Исследованы динамика объема госзаказа относительно ВВП и влияние на нее изменений в законодательстве о закупках и макроэкономических условий функционирования российской экономики. На основе построения моделей Кобба-Дугласа для российских регионов показано уменьшение эффективности системы госзаказа за период с 2011 по 2017 гг., выражающееся в снижении эластичности ВРП по госзакупкам. Подробно описаны некоторые институциональные проблемы госзаказа, влияющие на его эффективность в современных российских условиях, а именно: недостаток прозрачности информации и доступа к торгам; оппортунизм в системе госзакупок; вовлеченность в коррупцию и откаты; поддержание несовершенной конкуренции (выражающейся в низком участии в торгах, «затачивании» условий контрактов под конкретных поставщиков, увеличении числа несостоявшихся или отмененных контрактов и пр.); создание вертикальных (частично интегрированных) структур; «эффект IV квартала» и аврального освоения бюджетных средств. Авторы приходят к выводу, что поддержание искусственной конкурентной среды, основанной скорее на локальных социальных связях, чем на широком рыночном доверии и репутационных механизмах, препятствует экономии и эффективному использованию бюджетных средств. Важной проблемой развития системы госзакупок остаются учет предпочтений всех участников системы и формирование эффективных стимулов для исполнения контрактов.

**Ключевые слова:** государственные закупки; контрактная система; институт; оппортунизм; коррупция; откаты; конкурентная среда; сговор; госзаказ

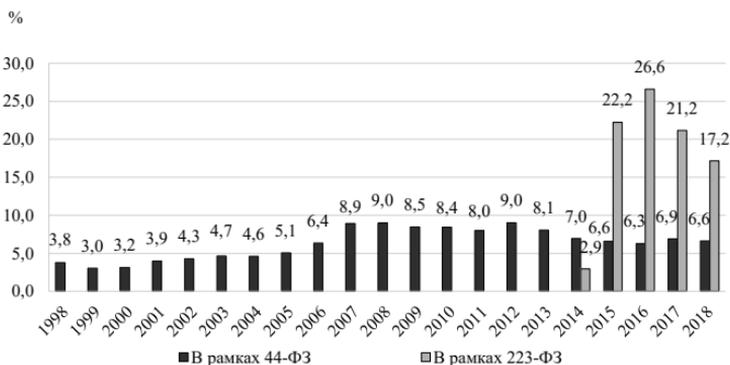
Система государственного заказа является неотъемлемым и необходимым звеном распределения государственных финансов в современной российской экономике. Она рассматривается также в качестве важного элемента экономической политики государства, направленной одновременно на поддержку отечественного бизнеса и стимулирование совокупного спроса [Medvedev, 2016]. С государственными закупками связывают проведение политики импортозамещения и модернизации отечественного производства [Новиков, Файзуллина, 2015], изучается

их влияние и на инновационное развитие отечественной экономики [Смотрицкая, Черных, 2010; Белокрылов, 2018].

В то же время важной исследовательской проблемой остается анализ эффективности контрактной системы, сформировавшейся в специфической институциональной среде российской экономики. С одной стороны, госзаказ является своего рода попыткой распространения рыночных отношений в ту часть экономики, которая распоряжается бюджетными средствами. С другой, в этой системе просматриваются, помимо рыночных отношений, элементы государственного капитализма и плановой экономики. Многочисленные исследования свидетельствуют о том, что в современных российских условиях система госзаказа представляет собой некий симбиоз несовершенного государства и несовершенного рынка, что подрывает эффективность данной системы. Это предопределяет необходимость комплексного анализа институциональной среды российской системы госзаказа.

### Тенденции развития и современное состояние системы госзаказа в России

До 2008 г. рынок госзаказа стремительно рос. Так, отношение общей стоимости заключенных государственных контрактов к ВВП с 1999 г. по 2008 г. увеличилось почти в три раза (рис. 1).



**Источник:** здесь и далее, если не указано иное, для рисунков использованы данные Единой информационной системы в сфере закупок [Эл. ресурс]. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 10.12.2019).

Рис. 1. Отношение стоимости заключенных контрактов к ВВП в 1998–2018 гг., %

После кризиса 2008–2009 гг. отношение государственных закупок к ВВП несколько снизилось, после чего снова выросло, достигнув максимального уровня 9,04% в 2012 г. В этот же период обнаружилась тенденция роста доли федерального бюджета в государственных закупках регионов. Только с 2011 г. по 2014 г. она выросла с 17,2% до 41,3%<sup>1</sup>.

Развитие системы госзаказа происходило одновременно с совершенствованием законодательства. В 2014 г. старый закон о госзакупках (94-ФЗ) был заменен новым 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который впитал в себя первый опыт публичных торгов.

Кроме того, в 2012 г. вступил в силу федеральный закон № 223-ФЗ, который существенно расширил систему обязательных закупок, распространив ее на организации с государственной собственностью в капитале (государственные компании и корпорации; организации, в уставном капитале которых 50% и более принадлежит государству), субъекты естественных монополий, а также организации, занимающиеся электро-, газо- и водоснабжением и пр. Все они теперь обязаны приобретать товары и услуги на контрактной основе даже в случае, когда осуществляют закупки за свой счет. Таким образом, государство стало распространять свои правила игры за рамки той сферы, которая распоряжается бюджетными средствами, то есть за пределы непосредственно госзаказа.

Заметим, что в настоящее время формальную основу для функционирования контрактной системы в России, помимо 44-ФЗ и 223-ФЗ, формирует также 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (однако на него не распространяется требование публичных торгов).

Кризис 2014–2015 гг. привел к резкому сокращению относительного уровня государственных закупок. Нестабильное состояние госбюджета, вызванное колебаниями цен на нефть, усугубилось переходом к санкционному режиму функционирования российской экономики. Весь этот период отношение стоимости заключенных в рамках 44-ФЗ госконтрактов к ВВП не превышало 7%. Однако с начала 2015 г. этот спад с лихвой

---

<sup>1</sup> GISGeo геомаркетинг. Пространственный анализ [Эл. ресурс]. URL: [http://gis-geo.org/research/regions/regionalnye\\_zakupki.html](http://gis-geo.org/research/regions/regionalnye_zakupki.html) (дата обращения: 15.12.2019).

компенсировался ростом закупок в рамках 223-ФЗ, на которые хоть и распространяется контрактная система, но формально они не относятся к системе госзаказа. Но уже после 2017 г. объемы контрактов, заключенных в рамках 223-ФЗ, продемонстрировали резкое падение (рис. 1).

В I квартале 2019 г. объем госзакупок в рамках 44-ФЗ достиг 1,5 трлн руб., что на 8,4% меньше по сравнению с аналогичным периодом 2018 г. Из этого объема на федеральных заказчиков пришлось 29%, на региональных – 46%, на муниципальных – 25%. Подавляющее большинство закупок проводилось в виде электронного аукциона (69,4% на общую сумму 1,05 трлн руб.). На долю единственных поставщиков пришлось 18,3%<sup>2</sup>.

### **Эффективность системы госзакупок для экономики российских регионов**

Одной из важных исследовательских задач сегодня является количественная оценка эффективности системы государственного заказа, его влияния на основные показатели экономического развития страны. Для проведения такой оценки нами была разработана и протестирована на данных российской региональной статистики модель Кобба-Дугласа следующей спецификации:

$$Y = A_o \cdot L^\alpha \cdot K^\beta \cdot G^\gamma. \quad (1)$$

В данной модели все переменные представлены в виде удельных величин, что позволило избежать влияния эффекта масштаба и проблемы мультиколлинеарности.

А именно:  $Y$  – реальный ВРП на душу населения;  $L$  – доля занятых в общем населении региона;  $K$  – капиталовооруженность труда в реальном выражении (отношение балансовой стоимости основных фондов к среднесписочной численности занятых, приведенное к ценам начального периода, в нашем случае – 2011 г., с использованием индекса-дефлятора ВРП);  $G$  – дефлированная (тем же способом) стоимость всех заключенных государственных контрактов в рамках 44-ФЗ в расчете на душу населения.  $\alpha$ ,  $\beta$  и  $\gamma$  – коэффициенты эластичности реального ВРП на душу населения по трем объясняющим переменным,  $A_o$  – коэффициент, отражающий уровень технологий или знаний в экономике.

---

<sup>2</sup> Минфин РФ [Эл. ресурс]. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/05/main/1\\_kvartal\\_2019.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/05/main/1_kvartal_2019.pdf) (дата обращения: 15.12.2019).

В качестве источника информации использовались официальные данные Росстата, Федерального казначейства и Единой информационной системы в сфере закупок<sup>3</sup>. Объектами наблюдения послужили 83 региона РФ (за исключением Республики Крым и г. Севастополь, данные по которым доступны не за все периоды).

Задачей, решаемой при оценивании регрессии, является определение изменения эффективности системы госзакупок в РФ во времени. Для этого представленная выше модель была построена отдельно для семи периодов, начиная с 2011 г., заканчивая 2017 г.

Для оценивания данной модели методом наименьших квадратов (МНК) проведено ее преобразование в логарифмический вид:

$$\ln Y = \alpha_0 + \alpha \ln(L) + \beta \ln(K) + \gamma \ln(G) + \varepsilon, \quad (2)$$

где  $\alpha_0 = \ln(A_0)$  – константа.

Результаты регрессионного оценивания параметров уравнения (2) по годам семилетнего периода представлены в таблице 1.

Таблица 1. **Оценки коэффициентов производственной функции (1) в 2011–2017 гг. (МНК, N=83)**

Коэффициент уравнения (2)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
$\alpha_0$	0,197 (0,213)	0,216 (0,261)	0,111 (0,122)	0,056 (0,125)	0,089 (0,156)	0,169 (0,180)	0,172 (0,164)
$\alpha$	0,736 (0,210) ***	0,678 (0,217) ***	0,580 (0,190) ***	0,610 (0,180) ***	0,820 (0,177) ***	0,736 (0,196) ***	0,837 (0,179) ***
$\beta$	0,678 (0,058) ***	0,651 (0,052) ***	0,634 (0,064) ***	0,744 (0,035) ***	0,772 (0,045) ***	0,706 (0,038) ***	0,746 (0,035) ***
$\gamma$	<b>0,362</b> (0,115) ***	<b>0,390</b> (0,075) ***	<b>0,432</b> (0,134) ***	<b>0,211</b> (0,054) ***	<b>0,191</b> (0,062) ***	<b>0,290</b> (0,070) ***	<b>0,206</b> (0,053) ***
$R^2$	0,892	0,904	0,909	0,893	0,890	0,899	0,957

**Примечание:** \*\*\* - значимость на уровне  $p < 0,01$ . В скобках указаны робастные стандартные ошибки.

<sup>3</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели [Эл. ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2017/region/reg-pok17.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/region/reg-pok17.pdf) /; Федеральное казначейство. URL: <http://www.roskazna.ru/>; Единая информационная система в сфере закупок. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 30.11.2019).

Полученные для всех периодов модели значимы по критерию Фишера (на уровне  $p \approx 0,00$ ), а оценки коэффициентов при переменных значимы по критерию Стьюдента (на уровне  $p < 0,01$ ). Кроме того, модели успешно прошли тест Уайта на отсутствие гетероскедастичности.

На основе выявленных значений эластичности можно утверждать, что эффективность государственных закупок для экономики российских регионов росла в период с 2011 г. до 2013 г. – эластичность ВРП по госзакупкам увеличилась с 0,362 до 0,432. Во время кризиса 2014–2015 гг. эластичность снизилась последовательно до 0,211 и 0,191, при этом относительный вклад госзакупок в ВРП регионов заметно упал. После небольшого роста эффективности в 2016 г. по итогам 2017-го она опять снизилась.

Причины снижения эффективности госзакупок в РФ, возможно, кроются в изменении структуры государственных закупок или в действии закона убывающей эффективности факторов производства. Однако, на наш взгляд, немаловажное значение при этом имеет та институциональная среда, в которой сегодня функционирует и развивается система госзаказа. Эта среда включает связанные друг с другом формальные и неформальные правила игры, которые мы и намерены проанализировать в этой работе.

### **Особенности институциональной среды системы госзаказа в современной России**

Контрактная система в момент ее введения задумывалась как некая адекватная форма для создания подобия конкурентного рынка и реализации общественных интересов при распределении государственных средств. В действительности противоречие интересов вовлечённых в нее субъектов: государства, бизнеса и общества привело к ряду дисбалансов, что отнюдь не стимулирует повышение общественного благосостояния.

Наиболее яркими институциональными проблемами, снижающими эффективность системы госзаказа, в настоящее время являются следующие.

#### *1. Проблема прозрачности и доступа к торгам.*

О важности достоверной информации, а также о влиянии издержек ее поиска, обработки и интерпретации на принятие

рыночных решений писал еще в середине XX века нобелевский лауреат Джордж Стиглер [Stigler, 1961]. Открытость и прозрачность информации, представляемой на сайте госзакупок, имеет, по крайней мере, три положительных эффекта: 1) увеличивается количество потенциальных и добросовестных участников торгов; 2) снижается вероятность их возможного сговора; 3) уменьшаются транзакционные издержки, связанные с поиском и обработкой информации. Как показало одно из исследований [Бальсевич и др., 2012, Бальсевич, Подколзина, 2014], рост количества участников как в закрытых, так и в открытых аукционах приводит также к уменьшению цены контракта.

Отметим, что закупки до 500 тыс. руб. осуществляются с помощью закрытых аукционов – запросов котировок; свыше названной суммы (а также на товары из специального перечня) – только на открытых аукционах.

Между тем объем открыто публикуемой информации о госзакупках в последнее время сокращается. По данным экспертного доклада Высшей школы экономики, в период с 2015 по 2019 гг. он сократился в два раза. В частности, на официальном сайте Единой информационной системы (ЕИС) в сфере закупок из открытого доступа пропали данные о закупках по уровням заказчиков, поставщиков, номенклатуре товаров, сведения о несостоявшихся торгах, закупках у единственного поставщика и расторгнутых контрактах [Шамрин и др., 2019. С. 23].

Новым явлением в системе госзакупок стало расширение непубличных торгов, не отражаемых в ЕИС. Из сферы публичности выводятся не только закупки, составляющие предмет гостайны, но и услуг по использованию государственного и муниципального имущества. Так, в 2018 г. масштаб непубличных закупок достиг 7,5 трлн руб., или 7% ВВП<sup>4</sup>. Это почти треть от общего объема закупок (24,2 трлн руб., или 22,6% ВВП).

Таким образом, в системе государственного заказа наблюдается усиливающийся дефицит достоверной открытой информации о госзакупках, без которой невозможен анализ эффективности всей системы закупок и ее отдельных институтов.

---

<sup>4</sup> Официальный сайт РБК. Объем непубличных закупок за 2018 год превысил 7% ВВП. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/06/2019/5cffd1a19a79470529c472e3> (дата обращения: 15.12.2019).

## 2. *Оппортунизм.*

Возникновение оппортунизма в системе госзакупок стало следствием неэффективности деятельности государства как института. Наиболее распространенной формой предконтрактного оппортунизма в госзакупках является «моральный риск», а постконтрактного – «уклонение», или (что то же самое) «отлынивание». Оба связаны с недостаточной спецификацией контракта [Вольчик, 2009; Маковлева, 2018]. На конкретное проявление оппортунизма влияют как тип предлагаемого блага (инспекционные, экспериментальные, доверительные), так и тип контракта (классический, неоклассический, отношенческий) и его конкретное содержание [Яковлев и др., 2012]. Так, например, при авансовой форме оплаты госзаказ в большей степени предстает институтом плановой экономики, тогда как при оплате по результатам создания и приемки блага он приобретает рыночные черты [Малкина, 2010. С. 53]. При этом расчет по факту таит угрозу неисполнения контракта, как в силу недостатка финансовых ресурсов, так и по причине снижения ответственности за его исполнение.

Нарушение сроков исполнения и оплаты госзаказа становится довольно распространенной практикой. Так, по данным Единой информационной системы в сфере закупок<sup>5</sup>, еще в 2006 г. доля расторгнутых контрактов составляла 0,36%, потом плавно росла, ее резкий взлет наблюдался в 2011 г. (когда она достигла 9,25%). Максимальное значение доли расторгнутых контрактов (14,23%) пришлось на 2014 г., правда, в 2018 г. она снизилась до 9,9%<sup>6</sup>. Обращает на себя внимание также сокращение процента фактически оплаченной суммы заключенных контрактов. Если в 2011 г. доля оплаченной стоимости составляла 36,1%, то в 2018 г. она упала до 25,9%. Отчасти неоплаченная стоимость объясняется высокой долей расторгнутых контрактов. При этом чаще всего расторгаются контракты по итогам торгов с единым поставщиком [Шамрин, 2019. С. 15], нередко – на добровольной основе (по взаимному согласию сторон) по причине невозможности их исполнения. Иногда наблюдается неполное исполнение контракта, что также служит основанием для снижения его стоимости.

<sup>5</sup> Единая информационная система в сфере закупок. [Эл. ресурс]. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 10.12.2019).

<sup>6</sup> Там же.

Счетная палата, констатируя существенный рост нарушений в сфере госзаказа (в 2018 г. по ее данным, общая сумма нарушений составила 294,6 млрд руб., что в 2,5 раза больше, чем в 2017 г. и в 5,5 раз больше по сравнению с 2016 г.)<sup>7</sup>, отмечает, что основные нарушения связаны с изначальным завышением стоимости контрактов и несоблюдением требований по приемке и оплате работ.

Кроме различных практик «отлынивания», в системе госзаказа может проявиться и такой тип постконтрактного оппортунизма, как «вымогательство». Выход из кооперации может повлечь за собой большие потери у партнера, вложившего средства в специфические активы. Во многих случаях наиболее уязвимой стороной оказывается подрядчик. Чем сложнее создаваемый объект, тем больше количество возможных нарушений, тем шире простор для давления со стороны чиновников, а значит, для откатов и коррупции. В таких условиях бизнес часто вынужден идти на выдвигаемые ему неформальные условия, чтобы покрыть уже понесенные издержки, связанные с выполнением задания [Малкина, 2010. С. 53].

Однако вымогательство возможно и со стороны подрядчика. Особенно – в тех случаях, когда уже произведена авансовая оплата, создание блага требует много времени (и отчасти оно уже потрачено), а урегулирование споров, закрытие прежнего контракта, возмещение ущерба и проведение новых торгов связаны с высокими транзакционными издержками.

Следует согласиться и с утверждением В.В. Мельникова, что оппортунистическое поведение может быть не только инструментом достижения собственных целей нечестным путем, но и «механизмом защиты от “несправедливого” порядка и инструментом компенсации за вынужденное сотрудничество» [Мельников, 2013. С. 115].

### *3. Коррупция и откаты.*

Проблема откатов в системе госзаказа стоит достаточно остро. Еще в 2013 г. Национальный антикоррупционный комитет оценивал масштабы коррупционного рынка РФ в 300 млрд долл. ежегодно, из них 90% так или иначе были связаны с распределением бюджетных средств, в том числе посредством госзакупок.

---

<sup>7</sup> Счетная палата выявила рост нарушений в госзакупках в 5 раз за 2 года РБК. Официальный сайт. URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/04/2019/5cb072fc9a79475d2c90d07b>

По результатам опроса трехсот компаний из 30 регионов страны компанией «Бауман Инновейшн», 60% предприятий осуществляют неформальные платежи, поясняя, что практика откатов однозначно служит получению конкурентных преимуществ. По некоторым оценкам, в системе госзаказов сложился следующий уровень откатов: 25% компаний платят до 5% от суммы оборота, 13% – от 5 до 10% оборота, 5% – от 10 до 20%, а 2,5% предприятий выплачивают суммы от 20% до 50% своего оборота [Дегтярев и др., 2009. С. 54]. А. Яковлев в своих исследованиях подчеркивает, что «следствием подобных коррупционных соглашений в закупках выступает относительное завышение цен, так как поставщик должен компенсировать для себя “откат”, который он дает представителям заказчика за заключение контракта» [Яковлев и др., 2018b. С. 93].

В связи с такими объемами откатов в государственном секторе России стала весьма распространенной практика лоббирования интересов компаний через органы государственной власти путем продвижения кого-нибудь из членов «семейного клана» в государственные органы управления. Теория общественного выбора Дж. Бьюкенена описывает механизм, когда чиновники используют свои властные полномочия в интересах не общества, а конкретных отраслей и бизнесов.

Результаты такой практики еще больше, чем откаты, поддерживают неравные права остальных участников получения госзаказов. В итоге на каждый следующий конкурс заявляется все меньше компаний, пока в конце концов не останется только один привилегированный участник.

Как показывает одно из эмпирических исследований, проведенных в Чехии, существует прямая связь между пожертвованиями фирм в пользу победивших партий и стоимостью получаемых ими заказов [Titl, Geys, 2019. P. 443]. Аналогичные процессы имеют место и в России. Анализ российской системы госзаказа, проведенный Мироновым и Журавской [Mironov, Zhuravskaya, 2015], показал, что обмен финансирования выборов на будущее содействие в получении заказа приводит к аллокативной неэффективности и снижению общественного благосостояния. Другое исследование, касающееся системы госзакупок в Парагвае, выявило, что подобная практика может привести также к консервации отсталой отраслевой структуры экономики [Auriol et al., 2016. P. 404].

#### *4. Несовершенная конкуренция.*

Несмотря на изначально прогрессивную идею распространения рыночных отношений в систему распределения государственных средств, в действительности в практике госзаказа наблюдается скорее малоэффективная имитация рынка. Фундаментальной причиной является низкий уровень доверия игроков, неспособность их к расширению взаимодействия. Вместо репутационных рыночных механизмов в этой системе преобладают связи, накопленный социальный и административный капитал. Вместо единого рынка с большим количеством продавцов и покупателей однородного товара фактически возникают субрынки с предопределенными заранее парами контрагентов.

Установление информационных, материальных, организационных и прочих ограничений для входа на рынок госзакупок способствует формированию неконкурентных рыночных структур. Результатом является как ограничение числа потенциальных участников торгов, соответствующих выдвигаемым требованиям, так и сокращение числа желающих участвовать в торгах подобного рода. Избегание публичных торгов может приводить к разного рода неоптимальным с точки зрения транзакционных издержек практикам (например, дроблению объема покупаемого товара на более мелкие партии).

Как показал опрос, проведенный в 2017 г. сотрудниками НИУ ВШЭ, наиболее распространенной практикой госзаказа стало «затачивание» технического задания под конкретного поставщика, то есть включение в техническое задание специфических технических требований, которым не соответствуют другие фирмы. Предлагаются разные объяснения популярности подобной практики. Сами заказчики оправдывают ее стремлением обеспечить гарантированное, своевременное и качественное исполнение заказа. Поставщики также говорят о влиянии на контрактные отношения сложившихся неформальных связей между сторонами [Яковлев и др., 2018а. С. 31–33]. В целом же, данная модель свидетельствует о стремлении сторон преодолеть неопределенность контрактных отношений и возможное оппортунистическое поведение в случае вовлечения в контракт неизвестного контрагента. Удивительно, что при этом оппортунизм одного вида используется как инструмент нейтрализации оппортунизма другого рода. Таким образом, действующая система госзаказа вскрывает также

и приспособительные практики российского бизнеса к не вполне адекватной институциональной среде.

Между тем данная практика способствует также поддержанию неконкурентных рыночных структур, исходы которых известны (сужение выбора, ухудшение качества). Влияние ее на цену может быть различным и зависит от степени монопольной власти поставщика и покупателя. Заметим, что предметом неявного сговора в таких торгах может быть и предлагаемая поставщиком заниженная цена, в которую уже заложена оговоренная с заказчиком скидка за «правильный выбор».

Об ограничении рыночной конкуренции в системе госзакупок свидетельствует растущее в последние годы число так называемых «несостоявшихся» торгов, когда на торги поступила или допущена только одна заявка (рис. 2). В таком случае контракт заключается с единственным поставщиком. Конечно, бывают ситуации, когда контракт действительно может выполнить только одна фирма. Однако подобные квазиторги исключают возможность выбора наиболее эффективных (по цене и качеству) подрядчиков. Еще в 2016 г. доля квазиторгов составляла 34–37% от общего количества контрактов и 25% от их стоимости [Анчишкина, 2018. С. 117]. В 2017 г. на долю несостоявшихся торгов приходилось уже 40%, а в 2018 г. – 48,29% общей стоимости всех контрактов [Шамрин и др., 2019. С. 11].

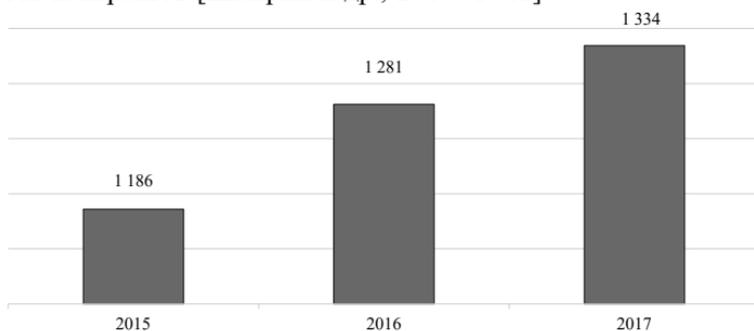


Рис. 2. Объем закупок у единственного поставщика на квазиторгах в 2015–2017 гг., млрд руб.

При этом наибольшая доля несостоявшихся торгов наблюдается в закупках «государства у государства», в закупках государства у частного сектора и расширенного госсектора их процент заметно ниже, хотя тоже достаточно внушителен (рис. 3).

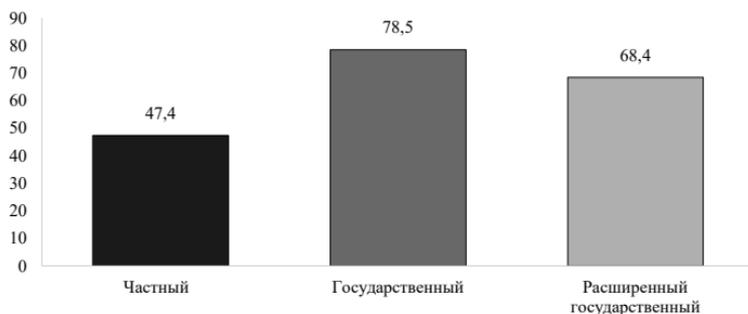


Рис. 3. Доля квазиторгов по секторам в 2016–2017 гг.,%

О низком уровне конкуренции в государственных закупках свидетельствует также в целом невысокое среднее количество заявок на один торгуемый лот (рис. 4). Так, в 2018 г. их число снизилось до уровня 2014 г. и составило всего 2,3 заявки на лот.



Источник: [Шамрин и др., 2019. С. 36].

Рис. 4. Среднее количество поданных заявок на лот в 2014–2018 гг.

Побочным результатом снижения конкуренции в госзакупках являются искажение рыночных стимулов и отбор неоптимальных поставщиков (с точки зрения рыночных критериев), а также снижение экономии бюджетных средств. Согласно официальным данным, экономия бюджетных средств на госзакупках только в период с 2017 г. по 2018 г. снизилась с 7% до 5%<sup>8</sup>.

При этом наименьшее снижение цен в настоящее время наблюдается при проведении аукционов, тогда как наибольшее – при запросе котировок. С одной стороны, такое положение

<sup>8</sup> Интерфакс. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/russia/646259> (дата обращения: 05.12.2019).

дел противоречит самой природе аукциона, который считается наиболее эффективным механизмом снижения цены [Melnikov, Lukashenko, 2019], что особенно характерно при использовании механизма двойного аукциона Викри-Кларка-Гровса. С другой стороны, российская действительность свидетельствует, что именно в электронном аукционе (по определению, наиболее открытом среди всех видов торгов) наблюдается наибольший процент покупок у единого поставщика. Доля несостоявшихся аукционов в общей их стоимости только с 2017 г. по 2018 г. выросла с 44,54% до 61,29% [Шамрин и др., 2019. С. 11].

Поддержание конкуренции в системе госзакупок является одной из важных задач Федеральной антимонопольной службы РФ. Однако на практике количество жалоб, которые ФАС считает обоснованными или частично обоснованными, не превышает 50% (рис. 5).



**Источник:** [Шамрин и др., 2019. С. 18].

Рис. 5. Решения ФАС по рассмотренным жалобам в системе госзакупок в 2014–2018 гг.,%

### 5. Создание вертикальных (частично интегрированных) структур.

Одной из новых практик получения сверхдоходов с помощью госзаказов является дробление сложного контракта и перепродажа его по частям субподрядчикам. В таком случае большая и влиятельная фирма выигрывает тендер на реализацию крупного проекта, используя связи, репутацию, финансовое положение, нередко административный и политический капитал, а потом перепродает контракт по частям мелким, но более технологически гибким субподрядчикам, снимая организационную ренту. Размер этой ренты

может достигать до 50%. Если в документации нет ограничений на субподряд, его можно привлекать для исполнения заказа.

Оборотной стороной такой схемы является поддержание монополизированных структур, избыточность государственных расходов и снижение качества продукции (в случае ослабления контроля со стороны генерального подрядчика, который сам по себе связан с дополнительными транзакционными издержками), а также экономическая зависимость малого и среднего бизнеса от крупных компаний.

Заметим, что государство пытается регулировать наем субподрядчиков. Прежде всего, законами 44-ФЗ и 223-ФЗ установлено обязательное привлечение для выполнения заказов субъектов малого и среднего бизнеса, а также социально ориентированных некоммерческих организаций. Нередко выполнение каких-то частей работ требует уникального дорогостоящего оборудования, материалов, квалифицированных кадров. В этом случае передача части заказа субподрядчику обоснованна. Так, например, согласно отраслевой структуре госзаказа, на строительную отрасль приходится 50% всех подрядов, еще 29% обеспечивают обрабатывающие производства<sup>9</sup>. В этих отраслях производство продукции действительно нередко требует привлечения внешних участников. Другое дело, когда целью фирмы, выигравшей конкурс, является лишь организационная рента, а контракт фактически выполняется за более низкую цену<sup>10</sup>.

До 1 июля 2018 г. объем самостоятельно выполненных подрядчиком работ не должен был быть меньше 15%, с 1 июля постановлением Правительства РФ № 570 планка была поднята до 25%. Кроме того, законодательно запрещено использовать субподряд в сфере научно-исследовательских работ, хотя фактически он существует в неявных формах. С 1 июля 2017 г. ограничение субподряда было распространено также на ряд строительных

---

<sup>9</sup> Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам III квартала 2019 года. Министерство финансов РФ, 2019. С. 32. [Эл. ресурс]. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/3\\_kvartal.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/3_kvartal.pdf) (дата обращения: 21.12.2019).

<sup>10</sup> Как стать субподрядчиком победителя закупки // Контур-закупки [Эл. ресурс]. URL: <https://zakupki.kontur.ru/site/articles/1173-subpodryad> (дата обращения: 11.12.2019).

работ. Кроме того, ФНС запустила сервис отслеживания всей цепочки участников при расчете НДС, что усложнило завышение себестоимости с целью отмывания денег. Однако эффективность этой системы пока явно недостаточна.

*6. «Эффект IV квартала» и аврального освоения бюджетных средств.*

Как показала практика, большая часть торгов (33% в 2018 г.) совершается в последнем квартале года. Причина в том, что получатели бюджетных средств стремятся их скорее освоить, в противном случае по окончании финансового года неизрасходованные средства должны быть возвращены в бюджет. Именно в такой горячке следует ожидать наименее эффективных решений, завышенных цен, коррупционной составляющей контрактов, непродуманного отбора поставщиков, избыточных расходов.

*7. Вертикаль интересов.*

Одной из причин низкой эффективности госзакупок является и то, что при создании законодательной базы и разработке организационных механизмов ни изначально, ни впоследствии – в ходе их актуализации – не учитывались интересы конкретных исполнителей заказов. В них отражаются лишь представления и интересы регулирующих и контролирующих органов: Минэкономразвития, Министерства финансов, ФАС и др. Для обоснования тех или иных изменений используются обобщающие данные официальной статистики, не всегда обладающие достаточной информационностью, а обращение в таких случаях к данным социологических опросов и научных исследований скорее исключение, чем правило.

В этом плане весьма показательны результаты онлайн-опроса, проведенного НИУ ВШЭ в 2017 г., охватившего 1251 заказчика и 721 поставщика госзакупок. Они выявили недовольство большинства участников существующей системой госзаказа. В качестве ее основных проблем заказчики указывали на ценовой демпинг и наличие неформальных связей между сторонами. Поставщики в свою очередь наиболее значимыми проблемами называли «заточивание» технического задания под конкретных производителей, низкую вероятность получения контракта и установление завышенных или необоснованных требований о подтверждении качественных характеристик товара [Яковлев и др., 2018а. С. 17–37].

### *8. Высокий уровень бюрократизации и затратность системы госзакупок.*

Трансакционные издержки, связанные с закупочной деятельностью, включают как временные и материальные затраты поставщика и заказчика на обслуживание заказа, а также содержание соответствующих структур, так и расходы организаций, обеспечивающих поддержание инфраструктуры госзакупок, и государственных органов, осуществляющих контроль и регулирование данной сферы. Полная оценка таких издержек – нелегкая задача. Между тем в рамках упомянутого выше опроса НИУ ВШЭ были получены оценки трансакционных издержек, возникающих у заказчиков и поставщиков при осуществлении закупок (то есть затрат операционного характера). Согласно полученным результатам, средние издержки на осуществление одной закупки (без учета малых) составляют 1% ее стоимости, из них 67% приходится на долю поставщика. Однако этот показатель сильно варьирует по типам торгов, и наиболее затратным оказался запрос котировок (где издержки составляют 8,1% стоимости контракта) [Балаева и др., 2018. С. 72–73]. Заметим, что эти результаты несколько расходятся с данными, ранее полученными теми же авторами на уровне отдельной организации и региона.

Подводя итог исследования, обратим внимание на уже признанную экономистами квазирыночность системы госзаказа. Госзаказ предполагает принятие решений не на полноценном рынке, а в узком окне рыночных предложений, что существенно сокращает свободу выбора и ограничивает права собственности, то есть подрывает основы рыночной экономики. Также система госзакупок предполагает формирование опосредованного рынка, отделение поставщика от потребителя, что снижает благосостояние получателей бюджетных средств. Это в немалой степени также объясняет стремление сторон контракта преодолеть неопределенность через предварительный сговор.

## **Заключение**

В работе показаны состояние и тенденции развития системы госзаказа в современной России. Выявлен спектр проблем, изучаемых в рамках данной темы разными авторами, свидетельствующий о многоаспектности изучаемого феномена. Между тем

институциональная составляющая, которой посвящено данное исследование, оказывает определяющее воздействие на эффективность системы. Изменения в законодательной базе за последние несколько лет не привели к однозначной тенденции улучшения системы госзакупок, хотя с введением в действие 223-ФЗ произошло существенное расширение контрактной системы за счет распространения ее за пределы «чистого» госзаказа. Но одновременно возросло значение неформальных отношений и правил игры.

Для оценки эффективности системы госзаказа в динамике были построены многофакторные модели типа Кобба-Дугласа, которые оценены на данных российских регионов в 2011–2017 гг. с использованием метода наименьших квадратов. На основе полученных с их помощью годовых показателей эластичности реального ВРП на душу населения по стоимости реализованных госконтрактов на душу населения сделан вывод о снижении эффективности системы государственных закупок для экономики российских регионов, а также о ее высокой чувствительности к кризисам разного типа.

Исследование институциональной среды российской системы госзаказа позволило выявить ключевые факторы, приведшие к снижению ее эффективности в современной России. Недостаточная прозрачность и неполнота информации, сложность и затратность оформления заявок существенно сокращают доступ к торгам потенциальных поставщиков. Институт госзаказа оброс многочисленными организационно-управленческими структурами как на уровне распорядителей, так и получателей бюджетных средств, что также негативно сказывается на эффективности системы в масштабах национальной экономики.

О процветании разных форм предконтрактного и постконтрактного оппортунизма в сфере госзакупок свидетельствуют как распространённость процедур расторжения контрактов (нередко на добровольной основе), так и выявляемые многочисленные нарушения при их исполнении. Вместо здоровой конкуренции, основанной на репутационных механизмах рынка, возникают устойчивые связи, основанные на социальном, административном и политическом капитале участников. Подрывает конкуренцию и создание неформальных вертикально интегрированных структур, в которых головная фирма выигрывает заказ и передает его мелким подрядчикам, оставляя себе неоправданно высокую

организационную ренту. Наличие крупных игроков, имеющих свои неформальные отношения с органами власти, снижает мотивацию более мелких производителей участвовать в конкурсе за получение госзаказа, а также способствует проникновению коррупции и распространению откатов в данной системе.

Искусственно созданная конкурентная среда подрывается предварительным сговором участников, «затачиванием» требований под своего поставщика. Это отрицательно сказывается на экономии бюджетных средств и эффективности их использования. Феномен аврального освоения средств в последнем квартале свидетельствует о пробуксовывании системы в течение года и приводит к еще большей потере эффективности. Система нередко не способствует принятию даже субоптимальных решений и негативно сказывается на благосостоянии общества. В то же время формируемые приспособительные практики могут существенно корректировать ее негативные эффекты для конкретных участников торгов.

Для повышения эффективности системы госзакупок в современной России необходим учет предпочтений всех ее участников, развитие репутационных механизмов рынка, а также формирование эффективных стимулов для исполнения контрактов.

## Литература

*Анчишкина О.В.* Анализ отношений в государственном секторе контрактной системы России // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 106–126.

*Балаева О.Н., Яковлев А.А., Родионова Ю.Д., Есаулов Д.М.* Трансакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных // Journal of institutional studies (Журнал институциональных исследований). 2018. Т. 10. № 3. С. 58–84.

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

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

*Белокрылов К.А.* Закупки инновационной продукции в системе инновационно-инвестиционной политики государства // ЭКО. 2018. № 12. С. 110–125/ DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-12-110-125.

*Вольчик В.В.* Всепобеждающий оппортунизм: эволюция институтов размещения государственных заказов в России // Terra Economicus. Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2009. Том 7. № 4. С. 44–50.

*Десярев А., Маликов Р., Арапов В.* Российский бизнес в условиях «экономики отката» // Общество и экономика. 2009. № 3. С. 53–62

*Маковлева Е.* Инструменты и методы противодействия недобросовестному исполнению государственного контракта // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 3. С. 62–81.

*Малкина М. Ю.* Институциональный анализ системы госзаказа в современной России // TERRA ECONOMICUS, Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2010. Том 8. № 1. С. 51–58.

*Мельников В. В.* Проблема оппортунизма в государственных закупках // Journal of institutional studies (Журнал институциональных исследований) 2013. Том 5. № 3. С. 114–124.

*Новиков С., Файзуллина И.* Проблемы импортозамещения в сфере государственных закупок // Общество и экономика. 2015. № 7. С. 58–64.

*Смотряцкая И., Черных С.* Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 108–117.

*Шамрин А. Т. и др.* Экспертный доклад «Система госзакуп в России». М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019. С. 23–36.

*Яковлев А., Демидова О., Бадаева О.* Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных) // Вопросы экономики. 2012. № 1. С. 65–83.

*Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д.* Российская система госзакупок: закон меняется, проблемы остаются // ЭКО. 2018а. № 9. С. 17–38. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-9-17-38.

*Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Родионова Ю. Д.* Причины заключения контрактов с заранее определенными поставщиками: результаты эмпирического исследования // Вопросы экономики. 2018б. № 10. С. 90–105.

*Auriol E., Straub S., Flochel T.* Public Procurement and Rent-Seeking: The Case of Paraguay // World Development. 2016. Vol. 77. Pp. 395–407.

*Medvedev D.* Social and economic development of Russia: Finding new dynamics // Russian Journal of Economics. 2016. Vol. 2. Issue 4. Pp. 327–348.

*Melnikov V. V., Lukashenko O. A.* Evolution of public procurement auctions in Russia // Terra Economicus. 2019. Vol. 17(1). Pp. 150–173.

*Mironov M., Zhuravskaya E.* Corruption in Procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data (June 2015). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1946806> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1946806>.

*Stigler G. J.* The Economics of Information // Journal of Political Economy. 1961. Vol. 69. No. 3. Pp. 213–225.

*Tiit V., Geys B.* Political donations and the allocation of public procurement contracts // European Economic Review. 2019. Vol. 111. Pp. 443–458.

Статья поступила 17.12.2019.

Статья принята к печати 27.12.2019.

**Для цитирования:** *Малкина М. Ю., Виноградова А. В.* Как российские институты влияют на эффективность госзаказа // ЭКО. 2020. № 3. С. 8–29. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-8-29.

## Summary

*Malkina, M. Yu., Doct. Sci. (Econ.), Vinogradova, A.V., Cand. Sci. (Econ.), Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod*

### **Influence of the Institutional Environment on the Effectiveness of the Procurement System in Modern Russia**

**Abstract.** The paper considers institutional environment of current public procurement system, which is an integral part of public finance distribution in present-day Russia. The authors examined the dynamics of state order volume relative to the GDP and its impact on changes in procurement law and macroeconomic conditions of the Russian economy. Cobb-Douglas model estimations for 2011–2017 revealed falling effectiveness of the public procurement system for the Russian regions' economies, which manifested a decrease in the GRP elasticity respectively to public orders. The authors identified striking institutional problems of public procurement affecting its effectiveness, such as: lack of information transparency and access to bidding; opportunism in the public procurement system; involvement in corruption and kickbacks; imperfect competition (manifested in low participation in tenders, "adjusting" the terms of contracts for specific suppliers, the growing volume of failed or canceled contracts, etc.), creation of vertical (partially integrated) structures, and the "fourth quarter" effect – emergency utilization of budget funds. The authors came to the conclusion that maintaining an artificial competitive environment, which is mostly based on local social ties, rather than on mechanisms of broad market trust and reputation, prevents both savings and effective use of budget funds. Important issues for the public procurement system remain taking into account the preferences of all participants in the system and introduction of effective incentives for the execution of contracts.

**Keywords:** *public procurement; contract system; institution; opportunism; corruption; kickbacks; competitive environment; collusion; state order*

## References

- Anchishkina, O.V. (2018). Analysis of relations in the state sector of Russian public procurement. *Voprosy Ekonomiki*. No. 10. Pp. 106–126. (In Russ.)
- Auriol, E., Straub, S., Flochel, T. (2016). Public Procurement and Rent-Seeking: The Case of Paraguay. *World Development*. Vol. 77, Pp. 395–407.
- Balaeva, O.N., Yakovlev, A.A., Rodionova, Yu.D., Esaulov, D.M. (2018). Transaction Costs in the Public Procurement in Russia: Macrolevel Assessment Based on Microdata. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 10. No. 3. Pp. 58–84. (In Russ.)
- Balsevich, A.A., Pivovarova, S., Podkolzina, E. (2012). Regional Differences in Relative Prices of State Contracts: the Role of Information Transparency. *Public Administration Issues*. No. 2. Pp. 97–111. (In Russ.)
- Balsevich, A.A., Podkolzina, E.A. (2014). Causes and Consequences of Low Competition in Russian Public Procurement. *HSE Economic Journal*. No. 4. Pp. 563–585. (In Russ.)
- Belokrylov, K.A. (2018). Procurement of innovative products in the system of innovation and investment policy of the state. *All-Russian ECO journal*. No. 12. Pp. 110–125. (In Russ.) DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-12-110-125.
- Degtyarev, A., Malikov, R., Arapov, V. (2009). Russian business in the context of a «pullback economy». *Society and Economics*. No. 3. Pp. 53–62. (In Russ.)

- Makovleva, E. (2018). Instruments and methods for countering the unfair execution of a state contract. *Economic Policy*. Vol. 13. No. 3. Pp. 62–81. (In Russ.).
- Malkina, M. Yu. (2010). Russia's current procurement system institutional analysis. *Terra Economicus. Economic Herald of Rostov State University*. Vol. 8. No. 1. Pp. 51–58. (In Russ.).
- Medvedev, D. (2016). Social and economic development of Russia: Finding new dynamics. *Russian Journal of Economics*. Vol. 2. Issue 4. Pp. 327–348.
- Melnikov, V.V. (2013). Opportunism in the public purchases. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 5. No. 3. Pp. 114–124. (In Russ.).
- Melnikov, V.V., Lukashenko, O.A. (2019). Evolution of public procurement auctions in Russia. *Terra Economicus*. Vol. 17(1). Pp. 150–173.
- Mironov, M., Zhuravskaya, E. (2015). Corruption in Procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data (June 2015). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1946806> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1946806>.
- Novikov, S., Fayzullina, I. (2015). Problems of import substitution in public procurement. *Society and Economics*. No. 7. Pp. 58–64. (In Russ.).
- Smotritskaya, I., Chernykh, S. (2010). Public procurement and the formation of an innovative economy. *Voprosy Ekonomiki*. No. 6. Pp. 108–117. (In Russ.).
- Shamrin, A.T. et al. (2019). *Expert report «Public Procurement System in Russia»*. Moscow, National Research University Higher School of Economics. Pp. 23–36.
- Stigle, G.J. (1961). The Economics of Information. *Journal of Political Economy*. Vol. 69. No. 3. Pp. 213–225.
- Titl, V., Geys, B. (2019). Political donations and the allocation of public procurement contracts. *European Economic Review*. Vol. 111. Pp. 443–458.
- Volchik, V.V. (2009). All-triumphant opportunism: evolution of procurement institutions in Russia. *Terra Economicus. Economic Herald of Rostov State University*. Vol. 7. No. 4. Pp. 44–50. (In Russ.).
- Yakovlev, A., Demidova, O., Badaeva, O. (2012). Reasons for lower prices at tenders and problems of execution of state contracts (empirical analysis based on microdata). *Voprosy Ekonomiki*. No. 1. Pp. 65–83. (In Russ.).
- Yakovlev, A.A., Tkachenko, A.V., Balaeva, O.N., Rodionova, Yu.D. (2018a). Russian System of Public Procurement: the Law is Changing, the Issues remain. *All-Russian ECO journal*. No. 9. Pp. 17–38. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-9-17-38.
- Yakovlev, A.A. Tkachenko, A. V., Rodionova, Yu. D. (2018b). Reasons for contracting predetermined suppliers: Results of an empirical study. *Voprosy Ekonomiki*. No. 10. Pp. 90–105. (In Russ.).

**For citation:** Malkina, M. Yu., Vinogradova, A.V. (2020). Influence of the Institutional Environment on the Effectiveness of the Procurement System in Modern Russia. *ECO*. No. 3. Pp. 8-29. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-8-29.

# Как и почему растут издержки при госзакупках в РФ

**В.В. МЕЛЬНИКОВ**, кандидат экономических наук. E-mail: vvm\_ru@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-4340-6217

Новосибирский государственный университет экономики и управления,  
Новосибирский государственный технический университет

**Г.П. ЛИТВИНЦЕВА**, доктор экономических наук. E-mail: litvintseva-g@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-7497-7864

Новосибирский государственный технический университет, Новосибирск

**Аннотация.** Статья посвящена оценке издержек организации государственных и муниципальных закупок на примере заказчиков Новосибирской области. Поскольку распространенный подход к оценке издержек, связанный с учетом продолжительности регламентированных этапов закупочных процедур с последующим агрегированием микроданных для макроуровня, не всегда представляется корректным для регуляторов, в работе одновременно предлагаются два сопоставимых подхода к оценке: традиционный процедурный и финансовый. В рамках последнего издержки рассчитываются как часть финансовых потоков, напрямую относящихся к организации и проведению закупочных процедур (затраты на оплату труда сотрудников, непосредственно занятых в осуществлении закупочной деятельности, их переподготовку и организацию рабочих мест). Величины издержек сопоставляются с размерами полученной экономии бюджетных средств как официальным показателем успешности закупочной деятельности. Полученные результаты убеждают в нецелесообразности использования критерия бюджетной экономии при государственных закупках для оценки эффективности контрактной системы. С этой точки зрения концепция контрактной системы нуждается в существенной доработке.

**Ключевые слова:** государственные закупки; публичные закупки; государственная контрактная система; экономия бюджетных средств; эффективность закупок; издержки

## Концепция контрактной системы РФ как основа для понимания эффективности закупочной деятельности

Концепция государственной контрактной системы в России предполагает стимулирование рыночной конкуренции при осуществлении закупок для получения заказчиком «лучшего качества по доступной цене»<sup>1</sup>. Подход, ориентированный на достижение экономии бюджетных средств при выборе поставщика, обеспечивает рациональное расходование общественных финансовых

---

<sup>1</sup> Это соответствует распространенному в международной практике принципу best value for money или das beste Preis-Leistungs-Verhältnis.

ресурсов, что особенно важно при их хроническом дефиците. Однако он же не позволяет в полной мере использовать государственную контрактную систему в качестве механизма проактивной экономической политики, как, например, при реализации альтернативных концепций: «прокьюремента инноваций» (innovation procurement) [Rolfstam, 2009]; «социального прокьюремента» (social procurement) [Troje, 2020]; «зеленого прокьюремента» (green procurement) [Blome et al., 2014]; «закупок для устойчивого развития» (sustainable procurement) [Brammer, Walker, 2011] и других [Федорович и др., 2002; Проданова, Зацаринная, 2015; Geroski, 1990]<sup>2</sup>.

Российскую систему госзакупок часто обвиняют в низкой эффективности расходования финансовых ресурсов и коррупции<sup>3</sup>. Однако с подобными проблемами сталкиваются во многих странах, включая развитые, что подтверждается рядом исследований [Уэр и др., 2010; Храмкин, 2011]. По этой причине набор формальных правил, регулирующих поведение участников закупочных процедур, заведомо предполагает значительное число ограничений при определении контрагентов и организации процесса закупок. Причем сложность системы постоянно возрастает – как в части процедур и норм, так и требований к квалификации специалистов по госзакупкам, к работе на электронных площадках. Все это неизбежно приводит к росту временных, кадровых и иных издержек организаторов закупок.

В рамках сложившегося подхода при построении государственной контрактной системы в РФ можно констатировать приоритет целей конкурентной политики над целями политики промышленной: относительная экономия бюджетных средств как следствие конкурентной борьбы при заключении контрактов остается основным показателем, характеризующим качество работы заказчиков с точки зрения проводимого регулятором мониторинга. Дополнительные эффекты от осуществления государственных закупок для развития национальной и/или региональной экономики, отдельных отраслей, рынков или сфер деятельности в рамках реализуемой

---

<sup>2</sup> Перечень принципов контрактной системы в сфере закупок РФ в соответствии с базовым законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Ст. 1652) содержит в себе принцип стимулирования инноваций, который тем не менее не находит подкрепления на уровне конкретных инструментов и не является важным объектом контроля.

<sup>3</sup> См. отчеты Счетной палаты РФ и Генпрокуратуры РФ в 2019 г.

концепции государство статистически не оценивает. Не проводится на систематической основе и альтернативная оценка полученной экономии, например, в соотношении с диапазоном рыночных цен при закупках стандартизированной продукции.

В этой связи, на наш взгляд, для понимания значимости рассчитываемого показателя экономии государственному регулятору целесообразно сопоставить его с масштабами издержек на организацию закупочной деятельности.

### **Подходы к оценке издержек деятельности заказчиков**

Для правильного понимания масштаба дополнительных издержек, возникающих у государственного или муниципального заказчика при организации закупочной процедуры в соответствии с действующим законодательством<sup>4</sup>, представим в качестве отправной точки для анализа ситуацию полного доверия и отсутствия оппортунизма<sup>5</sup> на любой из трех стадий возможного возникновения недобросовестного поведения или конфликта интересов при финансировании общественных потребностей: между политиками, высшими бюрократами и должностными лицами заказчиков, между заказчиками и общественными группами, интересы которых они представляют, между сотрудниками заказчиков и представителями поставщиков продукции. В данном случае наиболее эффективным способом проведения закупки становится прямая контрактация – приобретение на открытом рынке<sup>6</sup>, возможно, с предварительными конкурентными переговорами<sup>7</sup>. А издержки заказчика здесь можно было бы оценить как достаточно низкие, поскольку от него не требовалось бы ни обязательного формирования специальных организационных структур, ни соблюдения жестких сроков и регламентов работы сотрудников, ни поддержания сложного и весьма специфического документооборота.

---

<sup>4</sup> Совокупность нормативных актов, сформированная в соответствии с законом 44-ФЗ «О контрактной системе...».

<sup>5</sup> Оппортунистическое поведение – преднамеренное использование возникающих благоприятных ситуаций для достижения личных интересов вопреки условиям договоренностей в ущерб интересам контрагента.

<sup>6</sup> Например, в интернет-гипермаркете или соседнем магазине, в котором идет предпраздничная распродажа.

<sup>7</sup> Технология, не предусмотренная в современном российском законодательстве о контрактной системе.

Иная ситуация имеет место в реальной экономической системе, для которой характерны низкий уровень взаимного доверия и высокий – оппортунизма. В таких условиях все участвующие экономические агенты – высшие бюрократы (политики и регулятор), заказчики, а также фирмы – потенциальные поставщики – будут способствовать повышению издержек осуществления деятельности, связанной с поставками продукции для общественных нужд.

Возникает утвержденный на уровне формальных правил перечень конкурентных способов закупок с продолжительными процедурами и жестким регламентом, список требований к заключаемым контрактам, стандартизация механизмов информирования потенциальных поставщиков, планирования закупок, предоставления отчетности, требуемый уровень электронизации процедур и т.п. Для участников государственной контрактной системы это означает возникновение дополнительных издержек, как в денежной форме, так и в виде потерь времени, в том числе на разработку и внедрение нормативных актов, организацию системы контроля (внутреннего и внешнего, финансового и процедурного), регулярную подготовку и переподготовку специалистов по закупкам, организацию соответствующих рабочих мест с учетом фактора электронизации, оплату труда дополнительно нанятых сотрудников. Кроме того, от навыков специалистов зависит, сколько фактически будет потрачено времени на организацию предусмотренной законодательством типовой конкурентной процедуры. Слишком большая продолжительность приведет к несвоевременному расходованию бюджетных средств, неудовлетворению общественных потребностей или блокированию деятельности государственных и муниципальных структур.

Рассмотрим подходы к оценке возникающих издержек деятельности заказчика. Разработке и анализу существующих в данной сфере методик было уделено внимание в отечественной [Мельников, 2008. С. 102–110; Вольчик, Нечаев 2015. С. 32–34; Яковлев и др., 2016. С. 154–161; Балаева и др., 2018. С. 63–68] и зарубежной экономической литературе [Lv et al., 2012; Nemes et al., 2016]<sup>8</sup>.

На сегодняшний день доминирует процедурный подход к оценке затрат, связанный с подробным описанием этапов деятельности

---

<sup>8</sup> Public Procurement in Europe. Cost and Effectiveness [Эл. ресурс]. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0cfa3445-7724-4af5-8c2b-d657cd690c03>. – 25.04.2013.

сотрудников заказчика в рамках соответствующих законодательству утвержденных регламентов деятельности. Для исследователей, работающих по институциональной методологии, он является характерным: выделяются элементы транзакций с последующей оценкой транзакционных издержек для каждой процедуры или этапа деятельности заказчика с дальнейшим их агрегированием и выявлением динамики, связанной с воздействием конкретных институтов. В этих целях проводятся формализованные опросы (анкетирование) сотрудников организаций-заказчиков. На основе полученных данных рассчитываются как общие издержки, так и по типам процедур, и далее, усредненные показатели. Характеристика макропроцессов осуществляется на основе агрегирования данных микроуровня.

Однако выводы исследователей о постоянном росте издержек заказчиков, базирующиеся на таком достаточно точном, предсказуемом и прозрачном подходе, как правило, встречают непонимание со стороны регулятора и контролеров: о каком росте издержек может идти речь, если объемы финансирования не изменились<sup>9</sup>. По причине разного видения величины затрат на администрирование закупок в рамках данного исследования мы решили использовать и сопоставить два подхода: традиционный процедурный и финансовый.

В рамках финансового подхода предлагается оценить видимую (минимально необходимую) величину издержек как часть финансовых потоков, относящихся к организации и проведению закупочных процедур: прямые затраты на оплату труда сотрудников, непосредственно занятых в осуществлении закупочной деятельности (контрактных управляющих или работников контрактной службы), для дальнейшего сопоставления их масштабов с официальным показателем экономического эффекта – величиной достигнутой экономии<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Предположительно, при прочих равных условиях, такой результат может достигаться за счет снижения качества (исполненных процедур или закупаемой в результате продукции), а также за счет перераспределения нагрузки на не связанных с контрактной службой сотрудников заказчика или систематического «добровольного» превышения регламентированной продолжительности рабочего дня.

<sup>10</sup> Экономия при заключении государственных и муниципальных контрактов представляет собой разницу между начальной (максимальной) ценой контракта, устанавливаемой заказчиком в извещении о проведении закупочной процедуры, и фактической стоимостью продукции для государства или муниципалитета по результатам закупки. Относительная величина экономии в процентах является статистическим показателем, публикуемым на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок РФ.

Финансовый подход позволяет оперировать сведениями о реальных финансовых потоках организаций-заказчиков. Несмотря на то, что он воспринимается как менее точный по сравнению с описанным выше процедурным подходом, все же он в наибольшей степени соответствует пониманию издержек регулятором и субъектами бюджетных правоотношений.

Отметим, что непосредственно в рамках опроса не уделялось внимание затратам на организацию рабочих мест и закупочной деятельности – помещений, мебели и оргтехники. Для получения данных оценок организация рабочего места учтена по средней для региона стоимости, как и затраты заказчиков на регулярное повышение квалификации сотрудников контрактных служб (принято допущение, что они обучаются на территории того же региона, где работают). В совокупности такая оценка может восприниматься как минимальное пороговое значение издержек для обеспечения заказчиками закупочной деятельности.

Сопоставимость транзакционных издержек построения государственной контрактной системы со стороны заказчика размеру полученной экономии как основному макропоказателю, характеризующему состояние публичных закупок, *будет свидетельствовать о необходимости пересмотра подходов к выработке целей и, более широко, принципов функционирования государственной контрактной системы РФ.*

### **Цена организации закупок для заказчиков Новосибирской области**

Проведенное в начале 2019 г. исследование базируется на результатах анонимного интернет-опроса 395 государственных и 2424 муниципальных заказчиков Новосибирской области, которым задавались вопросы о показателях достигнутой экономии и затратах в 2018 г.

Респондентам было предложено несколько взаимосвязанных блоков вопросов, чтобы оценить денежные затраты, а также время, затраченное на проведение закупочных процедур.

В результате анкетирования было получено 1267 корректно заполненных анкет (более 45% генеральной совокупности). Из них 1085 (86%) – от заказчиков муниципального уровня, 182 (14%) – регионального, что соответствует структуре совокупности.

Аналізу подлежали данные государственных и муниципальных заказчиков (получателей бюджетных средств, бюджетных, казенных и автономных учреждений) Новосибирской области<sup>11</sup>, с совокупным годовым объемом закупок, составляющим более половины от общего показателя региона за 2018 г. Результаты расчетов представлены в таблице 1.

**Таблица 1. Средние удельные показатели закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков Новосибирской области в 2018 г. (финансовый подход), %**

№	Показатель	Среднее значение
1	Доля оплаты труда сотрудников контрактных служб или контрактных управляющих заказчиков в совокупном годовом объеме закупок (СГОЗ) организации	1,7
2	Отношение издержек на оплату труда с учетом фактически отработанного времени сотрудников, прямо или косвенно занятых в осуществлении закупочных процедур, расходов на повышение квалификации и организацию рабочего места к полученной экономии	36,7
3	Отношение совокупных издержек на организацию закупочных процедур заказчиками к совокупному годовому объему закупок	2
4	Доля времени (за год), затраченного представителями организаций на взаимодействие с контролирующими органами, включая подготовку документов, проверки, процедуры обжалования, судебные разбирательства, % от общих временных затрат*	10,9
5	Доля сотрудников, сменившихся в контрактной службе в период действия закона № 44-ФЗ**	26,7

**Источник табл. 1, 2:** Рассчитано на основе данных опроса заказчиков.

\* Рассчитано на основе данных о соотношении затрат времени сотрудников в человеко-часах к номинальному фонду рабочего времени, по каждой участвующей в опросе организации.

\*\* Рассчитано на основе данных о количестве уволившихся работников контрактных служб по сравнению с текущей численностью сотрудников контрактных служб организаций.

Таким образом, средние издержки на оплату труда при администрировании закупочной деятельности составили в 2018 г. 1,7% от совокупного годового объема закупок, а весь состав учитываемых нами расходов – 2% от объема закупок. Данный усредненный показатель, как правило, меньше для крупных закупок и существенно растет при оценке деятельности заказчиков с малым годовым объемом закупок малой начальной

<sup>11</sup> В исследовании не принимали участие федеральные заказчики на территории Новосибирской области. В связи с такой особенностью объекта наблюдения, а также предположительно более высокими в среднем оплатами труда сотрудников федеральных структур по сравнению с муниципальными, можно говорить о некотором занижении издержек для оценок по территориальной принадлежности.

(максимальной) ценой контрактов. Значение этого показателя близко к оценкам, сделанным в разные годы для разных групп заказчиков с формированием выборки по территориальному принципу [Яковлев и др., 2016. С. 154–161], вместе с тем он предсказуемо выше, поскольку федеральные заказчики в данном опросе участия не принимали.

Ключевым показателем является отношение прямых финансовых затрат к величине полученной экономии: он составляет более трети от «сэкономленной» суммы. Но ведь это только та часть издержек, которая касается организации деятельности заказчиков! Если рассматривать эффективность системы в целом, к ним нужно добавить существующие расходы со стороны поставщиков, принимающих участие в процедурах закупок (около 1,3 млн зарегистрированных фирм-поставщиков, из которых около 300 тыс. активных) [Анчишкина, 2017. С. 54], а также расходы на администрирование системы на уровне Российской Федерации в целом, ее регионов и муниципальных образований, в том числе на реализацию технологий внешнего и внутреннего, процедурного и финансового контроля, издержки разработки и имплементации новых формальных правил для заказчиков.

К этому добавим два важных примечания. Как показывают результаты опроса, в среднем около 11% совокупного рабочего времени сотрудников организации-заказчика уходит на подготовку и непосредственное взаимодействие с представителями контролирующих органов. По оценке анкетных данных, около трети работников контрактных служб сменилось за пять лет с момента вступления в силу норм закона № 44-ФЗ. У некоторых заказчиков произошла полная смена состава соответствующих отделов. Это позволяет сделать предположение о наличии проблемы неблагоприятного отбора при формировании контрактных служб, когда опыт специалистов в среднем не прирастает, а соответственно, ужесточение контроля не приводит к повышению качества реализации закупочных процедур<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Даже если количество процедурных нарушений в результате электронизации в контрактной системе будет сокращаться, корректные формулировки технических заданий и поставка продукции надлежащего качества почти всегда связаны с соответствующим опытом.

В рамках процедурного подхода к оценке затрат заказчика на основе полученных анкетных данных проанализируем временные издержки проведения типовых закупочных процедур заказчиками Новосибирской области (табл. 2).

**Таблица 2. Средние затраты государственных и муниципальных заказчиков в Новосибирской области на проведение закупочной процедуры в 2018 г.**

Способ закупки	Средняя продолжительность, чел. -ч	Стоимость процедуры*, тыс. руб.
Открытый конкурс	36,1	7,5
Электронный аукцион	22,8	4,8
Запрос котировок	15,6	3,3
Запрос предложений	29,7	6,2
Закупка у единственного поставщика (сумма до 100 тыс. руб.)	7,5	1,6
Итого (средневзвешенная по процедурам)	22,5	4,7

\* Стоимость процедуры оценивается, исходя из установленного среднего размера оплаты труда на территории региона в 2018 г.

При средневзвешенной стоимости одной закупочной процедуры около 4700 руб. (более 22 часов затраченного времени) минимально возможная величина расходов для общества на приобретение продукции колебалась от 1600 руб. (7,5 ч) при заключении прямого контракта до 7500 руб. (более 36 ч.) при проведении открытого конкурса. По затратам времени значение издержек несколько превышает средние показатели, полученные исследователями по РФ [Балаева и др., 2018. С. 70–72], однако по стоимости оказывается меньше из-за особенностей выборки и объекта наблюдения.

Показатели таблицы 3 представляют собой расчеты, аналогичные финансовому подходу (показатели 2 и 3), но рассчитанные на основании затрат времени на проведение процедур и среднего размера оплаты труда.

**Таблица 3. Средние удельные показатели закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков Новосибирской области в 2018 г. (процедурный подход), %**

Показатель	Среднее значение
Отношение издержек на осуществление закупочных процедур к полученной экономии	25,4
Отношение совокупных издержек на организацию закупочных процедур заказчиками к общей стоимости заключенных контрактов	1,6

Таким образом, на примере проведенного опроса заказчиков можно утверждать, что издержки закупочной деятельности, рассчитываемые с использованием наиболее часто встречающегося процедурного подхода, основанного на оценке трудозатрат по этапам закупочной деятельности с последующим агрегированием, могут оказаться даже ниже, чем их величина, оцениваемая по фактическому значению финансовых потерь на администрирование системы.

### **Издержки и факторы эволюции государственной контрактной системы**

1. Даже если не принимать во внимание выявленные контрольно-надзорными органами факты неэффективного и нерезультативного использования общественных финансовых ресурсов, можно констатировать некорректность использования показателя относительной экономии бюджетных средств для оценки состояния системы государственных и муниципальных закупок в России. Генерируемый в рамках федеральных законов № 94-ФЗ и № 44-ФЗ рост издержек закупочной деятельности на сегодняшний день привел к тому, что около 30% экономии поглощается расходами на обслуживание системы только со стороны заказчиков (около 290 тыс. заказчиков в РФ, осуществляющих закупки в соответствии с законом о контрактной системе). Эта же величина составляет около 2% от общей стоимости заключенных контрактов. *В результате смысловая нагрузка показателя экономии становится абсолютно недостаточной для ответа на вопрос, куда эволюционирует государственная контрактная система РФ, насколько она результативна и достижению каких целей она должна способствовать.*

2. Индивидуальная финансовая ответственность, сложность и трудоемкость закупочных процедур, а также регулярное изменение технологий в контрактной системе приводят к фрустрации сотрудников контрактных служб, порождают у заказчиков сложности с подбором и сохранением соответствующих специалистов. Количество штатных сотрудников контрактных служб со временем не перерастает в качество, а растущие требования к уровню их профессионализма не становятся гарантией от штрафных санкций. Вал последних только увеличивается в связи с усложнением бюджетного процесса и правил планирования и определения поставщиков в рамках закона № 44-ФЗ санкций за их

нарушение. Это порождает серьезную проблему неблагоприятного отбора. Число уволившихся сотрудников контрактных служб заказчиков за 2014–2019 гг. равно в среднем 26,7%, а в отдельных случаях происходит полная замена работников. При этом найму подготовленных кадров заказчиками препятствуют растущие альтернативные издержки в виде повышения заработных плат ключевых сотрудников фирм-поставщиков.

По результатам 2016 г., приведенным в Атласе контрактной системы (2017), представленном Центром стратегических разработок, в РФ не более 11 000 юридических лиц (3,7% от общей численности активных участников системы) получили 80% финансирования по государственным и муниципальным контрактам. Для того чтобы получить доступ к государственным и муниципальным контрактам, необходимо быть не просто поставщиком, разбирающимся в тонкостях производства и поставок определенной продукции, но и лучше других понимать юридическую корректность составления технических заданий и реализуемых заказчиком закупочных технологий, поэтому многие поставщики активно привлекают в свой штат бывших работников заказчиков. Для заказчиков это неизбежно обостряет проблему неблагоприятного отбора и не позволяет снизить число выявляемых нарушений контрактной системы.

3. Поскольку взаимодействие с контролирующими структурами отнимает около 11% оплачиваемого рабочего времени сотрудников контрактных служб заказчика, *возникает вопрос о выработке единых для всех регионов страны и экономически обоснованных подходов к проведению государственного и муниципального контроля (аудита), способствующих достижению целей экономической политики.*

## Литература

Анчишкина О. В. Контрактные основы российской экономики: сфера государственного, муниципального и регулируемого заказа // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 93–110.

Балаева О. Н., Яковлев А. А., Родионова Ю. Д., Есаулов Д. М. Трансакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных // Journal of Institutional Studies. 2018. Т. 10. № 3. С. 58–84.

Вольчик В. В., Нечаев А. Д. Трансакционный анализ сферы государственных закупок: монография. Ростов-на-Дону: Изд-во «Содействие – XXI век», 2015. 144 с.

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

Проданова Н. А., Зацаринная Е. И. Особенности системы государственных закупок в Китае // Экономика, предпринимательство и право. 2015. Т. 5. № 3. С. 151–158.

Уэр Г., Мосс Ш., Камтос Э., Нун Г. Коррупция в сфере государственных закупок. Извечная проблема // Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; Пер. с англ. М.: Альпина Пабlishерз, 2010. С. 377–426.

Федорович В. А., Патрон А. П., Заварухин В. П. США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования. М.: Наука, 2002. 926 с.

Храмкин А. А. Противодействие коррупции в госзакупках. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. 152 с.

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

Blome C., Hollos D., Paulraj A. Green procurement and green supplier development: antecedents and effects on supplier performance // International Journal of Production Research. 2014. Vol. 52. № 1. P. 32–49.

Brammer S., Walker, H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study // International Journal of Operations and Production Management. 2011. Vol. 31. № 4. P. 452–476.

Geroski P. Procurement Policy as a Tool of Industrial Policy // International Review of Applied Economics. 1990. Vol. 4. № 2. P. 182–198.

Ly Z., Liu Q., Wang P. Literatures Review of Transaction Costs Measurement Advances // Asian Social Science. 2012. Vol. 8. № 12. P. 127–132.

Nemec J., Šumpikova M., Bušina F., Orviska M., Grega M. Transaction costs in Czech and Slovak public procurement // Theoretical and Practical Aspects of Public Finance. Praha: Oeconomica, 2016. P. 282–286.

Rolfstam M. Public Procurement as an Innovation Policy Tool: The Role of Institutions // Science and Public Policy. 2009. Vol. 36. № 5. P. 349–360.

Troje D., Gluch P. Populating the social realm: new roles arising from social procurement // Construction Management and Economics. 2020. Vol. 38. № 1. P. 55–70.

Статья поступила 24.09.2019.

Статья принята к публикации 17.01.2020.

**Для цитирования:** Мельников В. В., Литвинцева Г. П. Как и почему растут издержки при госзакупках в РФ // ЭКО. 2020. № 3. С. 30–43. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-30-43.

## Summary

**Melnikov, V.V.,** *Cand. Sci. (Econ.), Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk State Technical University, Litvintseva, G.P.,* *Doct. Sci. (Econ.), Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk*

### How and Why Public Procurement Costs Go Up

**Abstract.** Costs of organizing public and municipal procurement are assessed using examples of customers in the Novosibirsk region. Regulators often find a widespread cost assessment approach, which takes into account duration of regulated phases of procurement procedures with further aggregation of micro-data for the macro-level, inappropriate. In this context, the paper simultaneously outlines two comparable assessment approaches: the traditional procedural approach and the financial approach. The financial approach focuses on estimating costs as part of financial flows directly related to establishment and execution of procurement procedures: the payroll costs for the personnel directly involved in procurement operations, their retraining and workplace arrangement. The size of costs is compared with budget savings as an official procurement success indicator. The findings lead to a conclusion that the criterion of budget savings achieved in public procurement is futile in assessing contractual system efficiency. From this point of view, the contractual system concept needs considerable improvement.

**Keywords:** *government procurement; public procurement; state contractual system; budget savings; efficient procurement; costs*

## References

- Anchishkina, O.V. (2017). The contractual basis of Russian economy: public, municipal and regulated procurement. *Voprosy Ekonomiki*. No. 11. Pp. 93–110. (In Russ.).
- Balaeva, O.N., Yakovlev, A.A., Rodionova, Yu.D., Yesaulov, D.M. (2018). Transaction costs in public procurement in the Russian Federation: macro-level assessment on the basis of micro-data. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 10. No. 3. Pp. 58–84. (In Russ.).
- Blome, C., Hollos, D., Paulraj, A. (2014). Green procurement and green supplier development: antecedents and effects on supplier performance. *International Journal of Production Research*. Vol. 52. No. 1. Pp. 32–49.
- Brammer, S., Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations and Production Management*. Vol. 31. No. 4. Pp. 452–476.
- Fedorovich, V.A., Patron, A.P., Zavarukhin, V.P. (2002). *USA: Federal contract System and Economy: Mechanism of Regulation*. Moscow. Nauka Publ. 926 p. (In Russ.).
- Geroski, P. (1990). Procurement Policy as a Tool of Industrial Policy. *International Review of Applied Economics*. Vol. 4. No. 2. Pp. 182–198.
- Khrankin, A. (2011). *Countering corruption in public procurement*. Moscow. “Yurispridentsia” Publishing House. 152 p. (In Russ.).
- Lv, Z., Liu, Q., Wang, P. (2012). Literatures Review of Transaction Costs Measurement Advances. *Asian Social Science*. Vol. 8. No. 12. Pp. 127–132.
- Melnikov, V. (2008). Institutional transformation of the public procurement mechanism in the Post-Soviet Russia. Novosibirsk: NSTU Publishing. 220 p. (In Russ.).
- Nemec, J., Šumpikova, M., Bušina, F., Orviska, M., Grega, M. (2016). Transaction costs in Czech and Slovak public procurement. *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance*. Praha: Oeconomica. Pp. 282–286.

Prodanova, N., Zatsarinnaya, E. (2015). The specifics of public procurement in China. *Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*. Vol. 5. No. 3. Pp. 151–158. (In Russ.).

Rolfstam, M. (2009). Public Procurement as an Innovation Policy Tool: The Role of Institutions. *Science and Public Policy*. Vol. 36. No. 5. Pp. 349–360.

Troje, D., Gluch, P. (2020). Populating the social realm: new roles arising from social procurement. *Construction Management and Economics*. Vol. 38. No. 1. Pp. 55–70.

Volchik, V., Nechaev, A. (2015). *Transaction analysis of public procurement*. Rostov-on-Don: Ростов-на-Дону: Sodeistvie – XXI vek. 144 p. (In Russ.).

Ware Glenn, Shaun Moss, J. Edgardo Campos, Gregory P. Noone. Corruption in Procurement: A Perennial Challenge. J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan, eds. *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington DC. The World Bank. Pp. 295–334.

Yakovlev, A., Balaeva, O., Tkachenko, A. (2016). Evaluating the costs of procurement operations of regional government customers (the case of the Kaluga region). *ECO*. No. 1. Pp. 153–169. (In Russ.).

**For citation:** Melnikov, V.V., Litvintseva, G.P. (2020). How and Why Public Procurement Costs Go Up. *ECO*. No. 3. Pp. 30-43. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-30-43.

# Институциональная ловушка в российском здравоохранении: к вопросу о госзакупках<sup>1</sup>

**О.В. ВАЛИЕВА**, кандидат экономических наук. E-mail: o\_valieva@mail.ru  
Институт экономики и организации промышленного производства,  
Новосибирский национальный исследовательский государственный  
университет, Новосибирский государственный технический университет,  
Новосибирск

**Аннотация.** В статье показано, как негативные последствия институционального обеспечения в системе здравоохранения влияют на ее эффективность. Заболеваемость растет, лекарственная обеспеченность ухудшается. Автор анализирует негативные эффекты, порождаемые серьезными барьерами – институциональной ловушкой в российском здравоохранении. Наиболее подробно рассматривается современное законодательство в сфере государственных закупок. С позиции теоретических подходов конструируются последствия принимаемых решений в части сокращения финансирования и ужесточения институциональных барьеров на рынке медуслуг, а также стимулирования импортозамещения на фармацевтическом рынке. Основной вывод – все принимаемые решения последних лет способствуют лишь усугублению проблем развития отечественного здравоохранения, ведут к деградации сектора, снижению его экономической и социальной эффективности.

**Ключевые слова:** здравоохранение; человеческий капитал; институциональная ловушка; государственные закупки; негативные эффекты; лекарственное обеспечение; 44-ФЗ; контрактная система; импортозамещение

## Здравоохранение в РФ: что скрывают высокие рейтинги

Российский индекс человеческого развития (ИЧР), регулярно рассчитываемый ООН, выглядит вполне достойно по сравнению со многими странами (49-е место в мире по итогам 2018 г.) [Human Development Report, 2019]. В том числе наша страна занимает неплохие позиции по базовым показателям такой важной составляющей ИЧР (субиндекс «Долголетие и здоровье»), как продолжительность жизни, обеспеченность врачами и больничными койками (табл. 1).

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения плана НИР по проекту XI.170.1.2. (№ АААА-А17-117022250128-5).

**Таблица 1. Индикаторы качества здравоохранения в ИЧР по странам-лидерам и странам Брикс**

Страна	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	Обеспеченность врачами на 10 тыс. нас. *	Кол-во больничных коек на 10 тыс. нас. **	Страна	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	Обеспеченность врачами на 10 тыс. нас. *	Кол-во больничных коек на 10 тыс. нас. **
Норвегия	82,3	46,3	39	Канада	82,3	26,1	27
Швейцария	83,6	42,4	47	Новая Зеландия	82,1	30,3	28
Ирландия	82,1	30,9	28	Великобритания	81,2	28,1	28
Германия	81,2	42,1	83	США	78,9	25,9	29
Австралия	83,3	35,9	38	Страны БРИКС			
Исландия	82,9	39,7	32	Бразилия	75,7	21,5	22
Швеция	82,7	54,0	26	Россия	72,4/ 72,1***	40,1/ 39,8***	82/ 97* **
Сингапур	83,5	23,1	24	Индия	69,4	7,8	7
Нидерланды	82,1	35,1	47	Китай	76,7	17,9	42
Дания	80,8	44,6	25	Южная Африка	63,9	9,1	нд
Финляндия	81,7	38,1	44				

**Источник:** [Human Development Report, 2019; Индексы и индикаторы человеческого развития, 2018].

\* Среднее значение за 2010–2018 гг.

\*\* Среднее значение за 2010–2015 гг.

\*\*\* Среднее значение за 2007–2014 гг.

К сожалению, эти формальные критерии не являются основополагающими. По уровню смертности наша страна даже близко не находится рядом с развитыми странами (табл. 2).

**Таблица 2. Уровень смертности по группам, на 1 тыс. чел.**

Страна	Младенческая	До 5 лет	Женщины	Мужчины	Страна	Младенческая	До 5 лет	Женщины	Мужчины
Норвегия	2,1	2,6	44	69	Канада	4,3	4,9	нд	нд
Швейцария	3,6	4,1	37	63	Финляндия	1,9	2,3	43	94
Ирландия	3,0	3,6	47	81	Великобритания	3,7	4,3	54	84
Германия	3,2	3,8	50	92	США	5,6	6,5	80	134
Австралия	3,1	3,7	45	76	Страны БРИКС				
Исландия	1,6	2,1	нд	нд	Бразилия	1,5	15,1	94	191
Швеция	2,4	2,9	40	64	Россия	6,6	7,7	120	322
Сингапур	2,2	2,8	39	63	Индия	34,6	43,0	139	212

Окончание табл. 2

Страна	Младен- ческая	До 5 лет	Жен- щины	Муж- чины	Страна	Младен- ческая	До 5 лет	Жен- щины	Муж- чины
Нидер- ланды	3,2	3,8	50	67	Китай	8,5	9,9	67	92
Дания	3,7	4,4	52	87	Южная Африка	34,2	43,3	274	396

**Источник:** [Индексы и индикаторы человеческого развития, 2018].

Общий уровень заболеваемости в стране год от года растет (табл. 3). Особенно тревожит, что увеличивается доля тех заболеваний, лечение которых требует своевременной диагностики (выявления на ранних стадиях), высокотехнологичной медицинской помощи и использования качественных медицинских препаратов.

**Таблица 3. Общий уровень заболеваемости в стране в 2010-2018 гг.**

Показатель	Зарегистрировано заболеваний у пациентов – всего			Структура, %		
	2010	2017	2018	2010	2017	2018
Все болезни, на 100 тыс. чел. нас. Из них:	158320,2	161734,1	163485,2	100	100	100
органов дыхания	37933,0	40346,7	40958,7	24	25	25,1
системы кровообращения	22706,3	24149,6	24891,9	14,3	14,9	15,2
органов пищеварения	11249,3	11573,0	11522,3	7,1	7,2	7
новообразования	4093,1	4895,9	5009,2	2,5	3,0	3,1

**Источник.** Рассчитано на основе: Здравоохранение в России, 2019. Стат. Сб./ Росстат. М., 2019.

Так что же не так с отечественной системой здравоохранения? На наш взгляд, помимо удручающей ситуации с финансированием (в России государственные расходы на здравоохранение<sup>2</sup> составляют всего 3,2% ВВП против 14% в США, 9,6% во Франции, 5,6% в Аргентине, 4,4% в ЮАР) и разрушительных последствий недавней «оптимизации» сети медучреждений<sup>3</sup>, большой вклад

<sup>2</sup> Здравоохранение в России. 2019: Стат. сб. / Росстат. М., 2019.

<sup>3</sup> Согласно исследованию НИУ ВШЭ в 2014 г. дефицит врачей участковой службы оценивался разными экспертами на уровне 25–30% [Российское здравоохранение, 2017. С. 37]; доля участковых врачей в общей численности врачей в России составляла 10,53% против 47,15% в Канаде, 46,9% во Франции, 29,11% в Великобритании. Это показывает серьезную проблему с оказанием первичной медицинской помощи, своевременным выявлением заболеваний и их профилактикой. По данным Минздрава, сегодня в России не хватает около 2 тыс. врачей-онкологов в первичном звене – районных поликлиниках, что непосредственно отражается на уровне смертности от онкологических заболеваний. Оптимизация здравоохранения в 2014–2015 гг. привела к сокращению доступности первичной медицинской помощи, увеличению времени ожидания госпитализации, росту числа отказов в выезде бригад скорой помощи [Тагаева, Казанцева, 2017].

в развитие неэффективности системы вносят существующие институциональные ограничения.

## **Институциональные барьеры и негативные эффекты в российском здравоохранении**

Повседневная деятельность российских организаций здравоохранения сегодня жестко регламентируется целым рядом институциональных норм. От базовых федеральных законов № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации», № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» до узкоспециализированных законов РФ № 5142–1 «О донорстве крови и ее компонентов», № 4180–1 «О трансплантации органов и (или) тканей человека» и т.д.<sup>4</sup>

В части материального обеспечения лечебного процесса в медучреждениях основным является федеральный закон «О контрактной системе» (44-ФЗ)<sup>5</sup>, который предписывает приобретение расходных материалов, препаратов, оборудования, инструментов и пр. товаров и услуг, необходимых для лечения больных и обеспечения деятельности медицинских организаций, проводить только через конкурсные процедуры. При этом, согласно законодательно установленному регламенту аукционов по закупке, основной критерий выбора того или иного препарата – его низкая цена (дополнительный – страна происхождения: при наличии аналогов российского производства им отдается приоритет). А механизмы отсеечения недобросовестных поставщиков, учета качественных характеристик товара (минимизация побочных эффектов, терапевтическая эффективность и т.д.) регламентом не предусмотрены.

Мы взяли интервью у главного врача одной из городских больниц г. Новосибирска, который уверяет, что «...44-ФЗ – реальное бедствие для бюджетных медицинских организаций! Взять закупку обычных медицинских шприцов. [Условиями конкурса предусмотрено] очень четкое, жесткое описание объекта закупки,

<sup>4</sup> Подробнее см. Законодательство о здравоохранении и медицине. [Эл. ресурс]. URL: <https://isfic.info/medlek/rofen01.htm> (дата обращения: 12.02.2020).

<sup>5</sup> Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ; См. также федеральный закон от 27.12.2019 № 449-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»».

*вставить дополнительную позицию невозможно – ФАС не пропустит. Побеждает практически всегда один производитель (г. Елец). Вроде бы всё хорошо, но качество шприцов безобразное, хотя они и проходят по техусловиям. Далее ждём поставку, сроки срываются, [сотрудники] на телефонные звонки не отвечают, когда удаётся дозвониться, с руководством не соединяют. Попадаём [фирму-поставщика] в чёрный список, но у производителя есть ещё десяток ООО и ИП. От данного предприятия страдает половина больниц города, включая областную.*

*Второй пример: дезинфицирующие средства. Изучаем рынок тщательно, находим то, что нам подходит, выставляем на 1 млн руб. (10 месяцев работы больницы)! Выходит производитель [данного товара] и ещё одна фирма [посредник], которая в итоге и побеждает (!!!). Товара у данной фирмы нет, они обращаются на завод, где им отвечают: вот наши цены, а на торгах вы ушли ниже себестоимости производства. В итоге контракт сорван, руководство компании ни на какие контакты не идёт, вся переписка производится через почту России, сроки огромные. Миллион зарезервирован на данный контракт, других свободных средств на дезинфекцию не предусмотрено. Разбор полётов занял 6 месяцев, в результате больница занимала дезсредства в других больницах».*

Несовершенное законодательство в сфере государственных закупок поднимает еще одну серьезную проблему – недостаточное и неэффективное лекарственное обеспечение жизненно необходимыми и важнейшими лекарственными препаратами (ЖНВЛП) в системе государственного здравоохранения. Помимо низкой финансовой обеспеченности отрасли, свою негативную роль здесь играют институциональные составляющие, связанные, во-первых, с системой распределения денежных средств (тут и низкая эффективность системы обязательного медицинского страхования, и неотработанность процедуры включения частных компаний в систему перераспределения государственных средств); во-вторых, с организацией импорта фармпрепаратов (спектр институциональных барьеров в этой части включает как прямые запреты на импорт отдельных препаратов на рынки РФ, так и нерасторопность, а в ряде случаев – преступную халатность лицензирующих органов, из-за просчетов которых новейшие высокоэффективные медикаменты оказываются недоступны

российским гражданам); в-третьих, с попытками в рамках контрактной системы искусственно ограничить конкуренцию за счет приоритетных условий для отечественных производителей. Речь идет все о том же 44-ФЗ (с рядом подзаконных актов), которые препятствуют допуску к торгам импортные медикаменты, если поданы, как минимум, две заявки на поставку отечественных аналогов. Этого требует Постановление Правительства РФ от 30.11.2015 за № 1289<sup>6</sup>, подготовленное Минпромторгом в целях реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности.

Увлечение органов государственной власти протекционизмом и импортозамещением в фармацевтической сфере порой оборачивается серьезными проблемами для пациентов, снижая качество человеческого потенциала<sup>7</sup>. Так, после того как был прекращен ввоз в Россию немецкого противоопухолевого препарата «Винкристин Тева», и онкобольные были переведены на лечение его отечественным аналогом «Веро-Винкристин», в Красноярском крае у нескольких пациентов-детей отказали ноги<sup>8</sup>.

Медики сообщают, что у некоторых больных наблюдаются осложнения при переходе на российские инсулины (одним из ярко выраженных побочных эффектов является развитие аллергических реакций). В январе 2020 г. сообщество российских онкологов обратилось в Мизндрав РФ с призывом «решить вопрос о закупке лекарственных препаратов для лечения детей

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1289 «Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Эл. ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71264810/#friends> (дата обращения: 25.01.2020).

<sup>7</sup> В попытке «обеспечить максимально справедливую конкуренцию» законодатели обязали медиков указывать в конкурсной документации не коммерческое, а международное непатентованное наименование (МНН) медпрепаратов, очевидно, предполагая, что единое МНН автоматически обеспечивает полную сопоставимость лечебного эффекта. Однако практикующие врачи (и пациенты) настаивают, что это не так. Особенно среди новых, высокоэффективных препаратов «полных аналогов» практически не бывает. Дженерики всегда отличаются по выраженности лечебного воздействия, наличию побочных эффектов и т.д.

<sup>8</sup> «У детей отказывают ноги»: онкобольных лечат российским препаратом с побочками [Эл. ресурс] // Московский комсомолец. Красноярск 08.11.2019 // URL: <https://kras.mk.ru/social/2019/11/08/u-detey-otkazyvayut-nogi-deputat-rasskazal-ob-otsutstvii-importnogo-lekarstva-ot-raka-i-pobochkakh-rossiyskogo-preparata.html?fbclid=IwAR3zda1xnzhBIRaPr7vjUoWLR9ztJ1wT5KDQCInGkgRvE12Eb5mepj9PhSQ> (дата обращения: 25.01.2020).

онкологического и гематологического профиля по торговым наименованиям, а не по МНН (международному непатентованному наименованию); ускорить регистрацию ЖНВЛП с доказанной эффективностью для лечения пациентов с онкологическими и гематологическими заболеваниями, не зарегистрированными в России»<sup>9</sup>. Это обращение связано с ухудшением лекарственного обеспечения медицинских учреждений, низким качеством российских дженериков, недостаточностью их ассортиментного ряда (российские фармкомпании выпускают не всю линейку, дозировки и лекарственные формы медикаментов).

При выборе лечения различных форм заболеваний, как и при закупке медицинских препаратов, оборудования и расходных материалов приоритетом не может являться экономия бюджетных средств! Целью должно быть обеспечение здоровья граждан, рост качества и продолжительности жизни.

За рубежом для оценки эффективности медицинского вмешательства активно используется концепция QALY (quality-adjusted life-year), которая измеряет качество жизни и количество дополнительных лет жизни, обеспечиваемых в результате выбора того или иного вида лечения. Концепция может применяться на всех уровнях здравоохранения [Мусина, Федяева, 2017]. Ее ключевая цель – определение сравнительной эффективности разработанных клинических программ и приоритетов в здравоохранении, лекарственной терапии и медицинских вмешательствах, как для отдельных пациентов, так и целых групп [Whitehead, Ali, 2010; Ягудина и др., 2010]. Этот метод широко используют Великобритания и США, устанавливая различные стоимостные пороги лечения разного рода заболеваний. В России концепция не нашла применения, хотя, на наш взгляд, была бы полезна, например, при сопоставлении качества лечения отечественными и зарубежными аналогами медицинских препаратов.

### **Закон о госзакупках как институциональная ловушка**

По нашему мнению, закон «О контрактной системе» в здравоохранении – это типичный пример институциональной ловушки – устойчивой неэффективной нормы, закрепленной

---

<sup>9</sup> Старков М. Про рак в своем отечестве [Эл.ресурс] // Фармацевтический вестник. 2020. № 3 (1000). URL: <https://pharmvestnik.ru/articles/Pro-rak-v-svoem-otechestve.html> (дата обращения: 08.02.2020).

в существующих правилах игры и остающейся неизменной даже при негативных эффектах и высоких общественных издержках. Основными причинами являются сложившиеся механизмы координации (общепринятые нормы поведения, отклонение от которых невыгодно основным участникам), обучения (преобладание устойчивой практики реализации принятой нормы), сопряжения (встроенности в другие нормы и законы), а также культурная инерция и лоббирование [Полтерович, 2007. С. 89]. Как отмечает В. М. Полтерович, «единожды попав в институциональную ловушку, система выбирает неэффективный путь развития, причем со временем переход на эффективную траекторию может оказаться уже нерациональным» [Полтерович, 1999. С. 13].

Практика реализации закона «О контрактной системе» позволяет отнести его к институциональной ловушке на основе целого ряда существования устойчивых негативных эффектов:

- население не получает доступного и качественного лечения<sup>10</sup>;
- страдает система государственного здравоохранения в целом по причине низкой эффективности проведения закупок и лечения. Относительная экономия по 44-ФЗ в 2018 г. составила всего 5,54%<sup>11</sup>;
- законопослушные зарубежные и отечественные компании не могут встроиться в систему госзакупок из-за запретительно высоких административных барьеров, откатов и коррупции<sup>12</sup>;
- низкое качество законов в российском здравоохранении ведет к большим потерям общественного благосостояния;

---

<sup>10</sup> Семенова М. «Сделайте что-нибудь, вы же врач!». Почему в наших больницах умирают люди, которых можно было спасти. [Эл.ресурс] // РИА Новости. 10.02.2020. URL: <https://ria.ru/20200210/1564291847.html> (дата обращения: 13.02.2020).

<sup>11</sup> Рохмистров М. С. Уже пять лет в системе закупок нет значимых положительных изменений – Счетная палата представляет мониторинг за 2018 г. [Эл.ресурс] // Счетная палата. 13 июня 2019. URL: <http://audit.gov.ru/news/uzhe-pyat-let-v-sisteme-zakupok-net-znachimyh-polozhitelnyh-izmenenij-schetnaya-palata-predstavlyaet-37416> (дата обращения: 13.02.2020).

<sup>12</sup> Существует масса схем, которые позволяют не допустить нежелательные компании к участию в тендерах. Это и картельные сговоры, и кумовство, и условия проведения самих тендеров. Даже включение в перечень ЖНВЛС сопряжено с целым рядом трудностей. См., например: Силовики пришли за таблетками [Эл.ресурс] // Новая газета. 2011. № 73. 8 июля. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2011/07/07/44786-siloviki-prishli-za-tabletkami>(дата обращения 13.02.2020); Бопма Ю. Миллиарды откатов. Как делают состояния на госзакупках [Эл.ресурс] // Аи Ф. 19.04.2016. URL: [https://aif.ru/money/corruption/milliardy\\_otkatov\\_kak\\_delayut\\_sostoyaniya\\_na\\_goszakupkah](https://aif.ru/money/corruption/milliardy_otkatov_kak_delayut_sostoyaniya_na_goszakupkah) (дата обращения: 13.02.2020).

- из-за снижения уровня и качества жизни снижется человеческий потенциал, что ведет к потерям бюджета, в конечном итоге – к реализации негативных сценариев социально-экономического развития страны.

Покажем, как все это работает на конкретном примере. В конце 2019 г. в стране разразился скандал, когда выяснилось, что 42 региона оказались без лекарств, притом, что к концу ноября число несостоявшихся аукционов на поставку медикаментов составило 75 тысяч<sup>13</sup> (это каждая четвертая закупка). Это было вызвано тем, что вступил в силу Приказ Минздрава РФ № 871<sup>14</sup>, устанавливающий такие жесткие ограничения на формирование начальной максимальной цены контракта, что поставщики предпочли проигнорировать торги из-за отсутствия потенциальной прибыли. Помимо этого, на рынке образовался дефицит части лекарств из-за недопроизводства их отечественными фармацевтическими компаниями<sup>15</sup>. В результате пострадали граждане, получающие жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты.

С целью улучшения ситуации с закупками импортных препаратов в конце 2019 – начале 2020 гг. были внесены поправки в Постановление № 1289 и введены нормы, позволяющие зарубежным производителям участвовать в закупках наравне с отечественными, но только в том случае, если производство соответствующих препаратов полностью локализовано в России или странах ЕвразЭС<sup>16</sup>. Однако прежние институциональные нормы, закрепленные в законодательстве о госзакупках и санкции, предусмотренные за их нарушение,

---

<sup>13</sup> В Генпрокуратуре заявили о проблемах с поставками лекарств в 42 регионах [Эл. ресурс] // РИА Новости, 16.12.2019. URL: <https://ria.ru/20191216/1562449901.html> (дата обращения: 25.01.2020).

<sup>14</sup> Имеется в виду вступление в силу приказа Министерства здравоохранения РФ от 26 октября 2017 г. № 871н «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения».

<sup>15</sup> Минздрав изменит порядок закупки лекарств после срыва 30% аукционов [Эл. ресурс] // РБК, 12.09.2019. URL: <https://www.rbc.ru/society/12/09/2019/5d765d929a79473f9dad2164> (дата обращения: 25.01.2020).

<sup>16</sup> См. федеральный закон № 449-ФЗ от 27.12.2019 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1289 «Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов...» (с изменениями и дополнениями).

отнюдь не стимулируют государственные учреждения быстро менять приоритеты.

Так, вводимые в 2020 г. в результате дополнений, закрепленных в 449-ФЗ, коррективы принципиально не изменяют институциональную среду в сфере госзакупок лекарственных препаратов. Поправки лишь еще больше бюрократизируют законодательную базу, вводя новые условия (указание страны поставщика, срок выпуска), новый порядок определения начальной максимальной цены контракта при закупке товаров для медицинского применения (заказчик обязан собирать и анализировать общедоступную информацию о ценах и отправить запросы о предоставлении ценовой информации поставщикам) и пр. Перерегистрация цен на медпрепараты в 2020 г. (на 6,9%) не решает проблемы низкой восприимчивости государственных органов к ценовым колебаниям на рынке, которые в условиях высокой неопределенности в экономике становятся особенно частыми и непредсказуемыми. Все эти дополнения принципиально не изменяют ни регламент государственных закупок в здравоохранении, ни их структуру.

Вероятно, запуск Минздравом новой платформы, аккумулирующей информацию о ценах на медпрепараты в России, несколько облегчит жизнь медорганизациям. По крайней мере, им будет проще ориентироваться в ценовой ситуации на рынке. Но вот решение Минпромторга изменить обязательную долю российских препаратов на рынке с 50% до 32,9%<sup>17</sup>, на наш взгляд, имеет скорее декоративный характер и не способно повлиять на структурные проблемы, сложившиеся в госзакупках в здравоохранении, поскольку для оценки результативности этой меры снова используется количественный параметр – денежный эквивалент, а не качественный – скорость излечения, отсутствие побочных эффектов и пр. параметры.

Помимо всего вышесказанного, настоящим бичом для закупщиков (и не только в здравоохранении) является проблема двойственных ведомственных толкований и правоприменительной практики в сфере госзакупок. Так, в отношении препаратов инсулиновой группы еще в 2007 г. было получено официальное

---

<sup>17</sup> *Вирченко К.* Минпромторг предлагает снизить ориентир по доле отечественных лекарств в потреблении // Ведомости. 14.01.2020.

разрешение Минздравсоцразвития и Минэкономразвития на закупку их не только по МНН, но и по торговым наименованиям – на том основании, «что различные торговые наименования инсулинов и циклоспоринов несовместимы между собой и не взаимозаменяемы». Однако органы ФАС в разных регионах дают прямо противоположные оценки такой практики. В одних случаях – поддерживают в виде исключений, заложенных в 44-ФЗ, в других (и таких гораздо больше) – строго наказывают<sup>18</sup>.

Дополнительные проблемы порождает чувствительность сферы госзакупок к изменениям в смежных правовых полях, бюджетном финансировании. Так, с 1 января 2020 г. вступили в силу особенности реализации федерального бюджета на 2020 г. и плановый период 2021–2022 гг. В новых правилах появился механизм актуализации размера федеральной субсидии регионам: сумма трансферта из федерального бюджета уменьшается для тех из них, которые смогли в предыдущий период добиться экономии при заключении контрактов за счет федеральной субсидии<sup>19</sup>. Эта норма демотивирует регионы на проведение эффективных закупок, формирует условия неопределенности, особенно в случаях изменения числа заболевших. Уже сейчас многие СМИ пишут о широко распространенной практике ограничения постановки пациентов на учет по разным формам заболеваемости, назначении им группы инвалидности. При сжатии федерального финансирования, очевидно, следует ожидать усиления этой негативной тенденции, когда больные люди оказываются лишены помощи от государства.

Новые законодательные нормы продолжают встраиваться в неэффективный закон, поддерживают устоявшиеся стереотипы поведения и закрепляют устойчивые связи. Это приводит к неэффективным равновесным состояниям системы, улучшить которые без серьезных социальных и экономических реформ практически невозможно.

---

<sup>18</sup> Борзова М. Закупка по МНН или по торговому наименованию? [Эл. ресурс] // Ремедиум. 12.03.2018. URL: <http://remedium.ru/state/detail.php?ID=73561> (дата обращения: 25.01.2020). DOI: <http://dx.doi.org/10.21518/1561-5936-2017-4-26-31>

<sup>19</sup> Сидяев Д. Памятка: как госзакупки будут меняться в 2020 году [Эл. ресурс] // Госконтракт. 31.12.2020. URL: <https://goscontract.info/podgotovka-k-tenderu/pamyatka-kak-goszakupki-budut-menyatsya-v-2019-i-2020-godu?fbclid=IwAR2Y7YDTxUyArq4ckaerjuRfvJxW2mwyE52qonisQZCBOe4IGYdArrjw4I> (дата обращения: 25.01.2020).

## Последствия принимаемых решений с точки зрения теоретического моделирования

### *Практика VS Теория*

Негативные эффекты проблемы недофинансирования государственного сектора здравоохранения могут быть проиллюстрированы на примере альтернативных вариантов выбора между разными типами благ и соответствующими им типами систем здравоохранения. Либо система здравоохранения – это частное благо (как в США), либо она преимущественно – общественное благо (как в России). Необходимо отметить, что и в том, и в другом случаях должны существовать институциональные инструменты, поддерживающие жизнеспособность этих благ: частная система страхования в США и государственное финансирование в России.

В теоретических конструкциях, при государственной системе здравоохранения, как только государство сокращает свое финансирование, должны возникать следующие эффекты (при прочих равных условиях):

1) рост спроса и предложения на рынке частных медицинских услуг; как следствие – сокращение занятости в государственном секторе и бюджетных расходов на заработную плату медицинского персонала; усиление конкуренции в частном секторе, ведущее к снижению цен на услуги;

2) возникновение перераспределительных эффектов – высвобожденные бюджетные средства направляются на реализацию национальных проектов и программ с положительным внешним/внутренним эффектом.

Что получается на практике. В России в условиях падения доходов населения, нестабильности национальной валюты, ужесточения правил и процедур осуществления профессиональной деятельности в здравоохранении (бюрократизация, лицензирование, стандартизация, введение штрих-кодирования, увеличение налоговой, административной нагрузки и пр.) и постоянных изменений в институциональной сфере (44-ФЗ, требования контрольно-надзорных органов и т.д.) происходит *повсеместное сокращение предложения на рынке медицинских услуг и рост цен*. Особенно это чувствительно в тех сферах, в которые частные фирмы ввиду высоких трансформационных и транзакционных издержек и низкого уровня доходов населения зайти не в состоянии

(как пример: многофункциональные больницы с дорогостоящим лекарственным обеспечением и высокотехнологичным оборудованием). В силу этого возникает неудовлетворенный спрос на услуги государственного здравоохранения, который по мере падения доходов населения будет расти. Дефицит предложения на рынке медицинских услуг из-за высоких административных барьеров сопровождается недостатком качественных медицинских препаратов, что негативно сказывается уже не только на объеме, но и на качестве предоставляемых услуг, усугубляет социальное напряжение в обществе и усиливает недовольство государственной политикой в сфере здравоохранения. Уже сейчас Минздрав не финансирует покупку ряда дорогостоящих препаратов, применяемых для лечения редких заболеваний. Например, деньги на лекарства для лечения спинальной мышечной атрофии (около 48 млн руб. в год на одного пациента) предлагается собирать частным благотворительным фондам<sup>20</sup>.

Можно было бы смягчить проблему дефицита медуслуг в госсекторе адекватным регулированием частного сектора. Например, компенсировать за счет средств ФОМС частным медучреждениям долю расходов по обслуживанию населения. Чем масштабнее будет вовлечение частного здравоохранения в систему государственного страхования, тем быстрее система сможет войти в состояние равновесия. Проблему с госзакупками необходимо решать принципиально и разрешить государственным учреждениям закупать оборудование и лекарства напрямую у производителей. Нехватка средств в ФОМС просто обязывает государство пересмотреть размеры отчислений в систему социального страхования. Однако эти направления выхода из институциональной ловушки в российском здравоохранении даже не обсуждаются.

### ***Теория VS Практика***

Следующая проблема – низкая доступность качественных импортных препаратов в результате проводимой политики импортозамещения. Согласно теории, импортозамещающий

---

<sup>20</sup> Чернова Н. Оптимизаторы здравоохранения оставили страну без жизненно необходимых лекарств [Эл.ресурс] // Новая газета. 2020. № 5. 20 января // URL: [https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/18/83504-kuda-katyatsyatabletki?fbclid=IwAR0FHp2p0q21Uj-L90N580Vz\\_m8XQBhsORhhCbWoz8y6joAkXU5Giozdh3o](https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/18/83504-kuda-katyatsyatabletki?fbclid=IwAR0FHp2p0q21Uj-L90N580Vz_m8XQBhsORhhCbWoz8y6joAkXU5Giozdh3o) (дата обращения: 08.02.2020).

рост – это расширение отечественного производства тех товаров, которые страна импортирует. Он предполагает увеличение производства конкурирующих с импортом товаров, рост спроса на них, падение спроса и цен на импорт, и под влиянием конкуренции общее снижение цен. Однако фактически мы наблюдаем институциональное ограничение поставки импортных лекарственных препаратов, не сопровождающееся повышением качества замещающей их отечественной продукции, имеющей серьезные побочные эффекты. При этом из-за ограничения конкуренции рост цен на отечественные препараты растет. Все это приводит к росту общественных издержек и потерям общественного благосостояния из-за роста летальных исходов, осложнений, инвалидизации, увеличения государственных выплат и компенсаций, падения качества жизни.

Очевидно, государственные чиновники, принимающие судьбоносные решения в отношении развития здравоохранения, не всегда четко представляют себе, к каким последствиям они могут привести. Так, в 2015 г. в стратегии «Фарма 2020» была зафиксирована цель – к 2020 г. обеспечить внутреннее потребление лекарственных препаратов не менее чем на 85% товарами собственного производства. Но за пять лет попросту невозможно наладить полный производственный цикл сложнейших лекарств, и на практике «лекарственная безопасность обернулась лекарственной катастрофой»<sup>21</sup>. Начался массовый исход иностранных компаний с рынка России при неспособности наших производителей заместить импортную продукцию отечественной аналогичного качества и в нужном объеме. Под угрозой оказалось лечение больных муковисцидозом, раком, с эпилептическим синдромом, сахарным диабетом и др.<sup>22</sup>.

Институциональная блокировка, возникающая в результате задержки или отказа в лицензировании импортных препаратов, приводит к прямому запрету их ввоза на территорию РФ. Ограничение импорта в виде лицензирования или введения импортных квот относится к нетарифным методам регулирования международной торговли. При этом в результате ограничения поставок на внутреннем рынке растет цена на лекарства, а весь

---

<sup>21</sup> Чернова Н. Оптимизаторы здравоохранения, 2020.

<sup>22</sup> Там же.

дополнительный доход получают фармдистрибьютеры (в случае с тарифными методами регулирования доходы бы уходили в бюджет). Страдают при этом потребители, поскольку любое ограничение торговли ведет к уменьшению выбора и росту цен [Сонин, 2019].

Отметим, что, согласно теории специфических факторов производства Самуэльсона-Джонсона, сложившееся положение дел будет только усугубляться. Российские фармацевтические компании, привыкшие к тепличным условиям, будут всемерно сопротивляться включению страны в международную торговлю, чтобы не потерять в доходах из-за усиления конкуренции с мировыми производителями. В результате цены на отечественные препараты будут расти, а их качество – снижаться.

Таким образом, сложившаяся в российском здравоохранении институциональная среда ведет к обострению рисков повышения цен на отечественные препараты и снижения их качества, получению сверхприбылей посредниками, ухудшению качества оказания медицинских услуг и в целом – к деградации сектора, снижению его экономической и социальной эффективности.

## Литература

*Индексы и индикаторы человеческого развития: Обновленные статистические данные 2018.* ООН [Эл. ресурс] // URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_ru.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_ru.pdf) (дата обращения: 02.02.2020).

Мусина Н. З., Федяева В. К. Методы расчета QALY как интегрального показателя эффективности в процессе комплексной оценки лекарственных препаратов // Фармакоэкономика. Современная фармакоэкономика и фармакоэпидемиология. 2017. 10(1). С. 66–71.

Полтерович В. М. Элементы теории реформ / В. М. Полтерович. М.: Экономика, 2007.

Полтерович В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35. Вып. 2. С. 3–20 [Эл. ресурс] // URL: [http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm\\_polterovich/files/ep99001.pdf](http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm_polterovich/files/ep99001.pdf) (дата обращения: 02.02.2020).

*Российское здравоохранение в новых экономических условиях: вызовы и перспективы* [Текст]: Доклад НИУ ВШЭ по проблемам развития системы здравоохранения / рук. авт. колл. С. В. Шишкин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017.

Сонин К. И. Когда кончится нефть и другие уроки экономики. М.: АСТ: CORPUS, 2019.

Тагаева Т.О., Казанцева Л.К. Общественное здоровье и здравоохранение в России // ЭКО. 2017. № 2. С. 63–81. DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2017-2-36-81>

Ягудина Р.И., Куликов А.Ю., Литвиненко М.М. QALY: история, методология и будущее метода // Фармакоэкономика. Современная фармакоэкономика и фармакоэпидемиология. 2010. Т. 3. № 1. С. 7–11.

*Human Development Report 2019*. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. (2019). United Nations Development Programme (UNDP). Available at: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf> (accessed 02.02.2020).

Whitehead, S.J, Ali, S. (2010). Health outcomes in economic evaluation: the QALY and utilities. *British Medical Bulletin*, Vol. 96, Issue 1, December, Pp. 5–21. Available at: <https://doi.org/10.1093/bmb/ldq033>

Статья поступила 26.01.2020.

Статья принята к публикации 10.02.2020.

**Для цитирования:** *Валиева О.В.* Институциональная ловушка в российском здравоохранении: к вопросу о госзакупках// ЭКО. 2020. № 3. С. 44–60. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-44-60.

## Summary

*Valieva, O.V., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk State University, Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk*

### **Institutional Traps in Russian Healthcare System**

**Abstract.** The paper shows how negative consequences of institutional support of healthcare adversely affect its efficiency. The incidence of deaths is growing while medicine supply is deteriorating. The author analyses negative effects generated by one of the most serious barriers, namely the institutional trap in the Russian healthcare. Close consideration is given to the current legislation in the field of public procurement. Theoretical approaches help clarify consequences of decisions taken to curb financing and tighten administrative barriers in the market of medical services as well as stimulate import replacement at the pharmaceutical market. The author comes to conclusion that all decisions made in the last years aggravate problems of the national healthcare system, lead to its further degradation and reduce its economic and social efficiency.

**Keywords:** *healthcare; human capital; institutional trap; public procurement; negative effects; medicine supply; 44-FZ; contract system; import replacement*

## References

- Indexes and indicators of human development: updated statistical data 2018. (2018). UNDP. Available at: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_ru.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_ru.pdf) (accessed 02.02.2020). (In Russ.).
- Musina, N.Z., Fedyayeva, V.K. (2017). The use of as an integral measure of effectiveness in the evaluation of medical technologies. *Farmakoekonomika. Modern*

*Pharmacoeconomic and Pharmacoepidemiology*. Vol. 10. No.1. Pp. 66–71. (In Russ.) Available at: <https://doi.org/10.17749/2070-4909.2017.10.1.066-071>

Polterovich, V.M. (1999). Institucional'nye lovushki i ekonomicheskie reformy. *Economics and Mathematical Methods*. Vol. 35. No. 2. Pp.3–20. ..Available at: [http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm\\_polterovich/files/ep99001.pdf](http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm_polterovich/files/ep99001.pdf) (accessed 02.02.2020). (In Russ.).

Polterovich, V.M. (2007). *Elementy teorii reform*. Moscow. Ekonomika Publ. (In Russ.).

*Russian health care in new economic conditions: challenges and prospects*. (2017). Report of ... Higher School of Economics on problems of health care development / ed. in chief S.V. Shishkin; Vysshaya shkola ekonomiki. Moscow. Higher School of Economics Publishers. (In Russ.).

Sonin, K. I. (2019). *When the oil runs out and other economic lessons*. Moscow. Publishers AST CORPUS. (In Russ.).

Tagaeva, T.O., Kazantseva, L.K. (2017). Public Health and Health Service in Russia. *ECO*. No. 2. Pp. 63–81. (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2017-2-36-81>

Yagudina, R., Kulikov, A., Litvinenko M. (2010). QOALY: Histori, Methodology and the Method Future. *Farmakoekonomika. Modern Pharmacoeconomic and Pharmacoepidemiology*. Vol. 3. No. 1. Pp. 7–11. (In Russ.).

*Human Development Report 2019*. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. (2019). United Nations Development Programme (UNDP). Available at: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf> (accessed 02.02.2020).

Whitehead, S.J, Ali, S. (2010). Health outcomes in economic evaluation: the QALY and utilities. *British Medical Bulletin*, Vol. 96, Issue 1, December, Pp. 5–21. Available at: <https://doi.org/10.1093/bmb/ldq033>

**For citation:** Valieva, O.V. (2020). Institutional Traps in Russian Healthcare System. *ECO*. No. 3. Pp. 44-60. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-44-60.

# Будни бюджетного образовательного учреждения

**Н.В. СЫЧЕВА.** E-mail: natafla@mail.ru

Новосибирский государственный технический университет, Новосибирск

**Аннотация.** О практике работы бюджетного учреждения рассказывает начальник отдела сопровождения закупок контрактной службы Новосибирского государственного технического университета (НГТУ) **Наталья Валерьевна Сычева**. Она работает в отделе сопровождения закупок НГТУ с первых дней его основания – с 2005 г. По времени ее приход в эту профессию совпал со вступлением в силу федерального закона № 94-ФЗ<sup>1</sup>, так что все изменения в организации работы контрактной системы Наталья Валерьевна прочувствовала на собственном опыте. Помимо этого, она уже более 10 лет преподает на курсах Центра подготовки кадров для системы госзакупок НГТУ, проводит семинары по правоприменительной практике федеральных законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ.

**Ключевые слова:** госзакупки; контрактная система; 44-ФЗ; 223-ФЗ; практический опыт; контрактная служба

– *Наталья Валерьевна, расскажите немного о закупочной деятельности университета. Каков ее масштаб, специфика, учитывая статус образовательного учреждения?*

– НГТУ как один из крупнейших вузов Сибири отличаются большие масштабы закупочной деятельности, среднегодовой объем которой превышает 500 млн руб. Номенклатура приобретаемых товаров, работ, услуг для нужд университета разноплановая – от канцелярских принадлежностей и офисной техники до крупных контрактов на строительные работы, разработку, приобретение сложного оборудования. Поскольку мы – бюджетное учреждение, все закупки проходят через контрактную службу – как для кафедр и факультетов, так и для подразделений, не связанных напрямую с образовательной деятельностью (гараж, профилакторий, типография, летние лагеря, студгородок, центр

---

<sup>1</sup> Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд».

культуры и прочие хозяйственные подразделения), и проводятся в рамках 44-ФЗ<sup>2</sup> и 223-ФЗ<sup>3</sup>.

– *Как строится работа контрактной службы НГТУ? У нее большой штат? Как распределены обязанности?*

– Контрактная служба состоит из 14 человек, в ней есть разные группы, каждая из которых выполняет свои функции. Скажем, экономисты работают с планами закупок, с реестрами контрактов/договоров, юристы готовят все проекты контрактов, проверяют и составляют прямые договоры, занимаются претензионной работой. Группа по работе с контрагентами находится в тесном контакте с подразделениями НГТУ – инициаторами закупок. Они описывают объект закупки, погружаются в технические моменты и отслеживают исполнение контрактов (это очень важный блок, в котором многие заказчики «проваливаются»). Отдел сопровождения закупок непосредственно организует процесс проведения конкурентных, прямых закупок (при необходимости), составляет документацию, проводит конкурентную закупку и определяет в ней победителя.

– *Что означает ваша фраза: многие «проваливаются» по исполнению контрактов? Контракты не выполняются?*

– Такие случаи бывают. Но дело не только в этом. Если контракт фактически исполнен, поставка произведена, очень важно вовремя оформить документы по исполнению контракта и разместить эти данные в Единой информационной системе, иначе не миновать высоких административных штрафов при нарушениях в рамках 44-ФЗ. И хотя формально ответственность лежит на материально-ответственном лице того подразделения, которое инициировало закупку, мы заинтересованы в том, чтобы минимизировать любые нарушения 44-ФЗ и 223-ФЗ, поэтому сотрудники контрактной службы периодически звонят и интересуются: вы приемку осуществили? акт подписали? Принесите нам, мы разместим информацию в ЕИС.

– *А в иницирующих подразделениях есть работники, выделенные для взаимодействия с контрактной службой?*

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

– Там есть материально-ответственные сотрудники, с ними мы взаимодействуем чаще всего. Но, естественно, если закупается какое-нибудь технически сложное оборудование, мы работаем со специалистами, которые способны его сначала описать, а потом участвовать в приемке/экспертизе такого оборудования.

– *Те лимиты, в пределах которых разрешены прямые закупки, распределены по подразделениям?*

– Абсолютно все закупки, включая прямые, проходят через контрактную службу. Иначе не получается. НГТУ – слишком большая организация, которая старается максимально соблюсти требования законодательства в сфере закупок. Для этого в том числе кто-то должен отслеживать объемы, координировать всю работу, чтобы случайно не превысить лимиты на осуществление прямых закупок в рамках 44-ФЗ или 223-ФЗ.

– *Работа по двум федеральным законам – это обычная практика для вузов? Как вы определяете, по какому из них провести ту или иную закупку? Исходя из потенциальных затрат и выгод?*

– Нет. Основной источник дохода НГТУ как бюджетной организации – это субсидии, доведенные до университета Министерством науки и высшего образования РФ, которые мы проводим в рамках 44-ФЗ. Но есть еще внебюджетные средства, которые вуз зарабатывает самостоятельно. Их мы тратим по 223-ФЗ, который, на наш взгляд, лучше учитывает интересы заказчика.

Я бы не назвала такую практику обычной. Руководство НГТУ еще в 2013 г. приняло решение работать по двум законам, но знаю многих коллег из других вузов, которые работают исключительно по 44-ФЗ, который является основным для бюджетных организаций, и они сознательно пошли на определенные ограничения, потому что сейчас объем информации по двум федеральным законам охватить довольно сложно. Заказчики предпочитают обучить специалиста работать по одному закону (44-ФЗ), чтобы тот уверенно в нем ориентировался и спокойно, по возможности без ошибок, работал. Если же изучать оба федеральных закона, это отнимает много времени и сил, и при этом вы можете наделать много ошибок и подставить себя под административные штрафы, судебные разбирательства и т.д.

– *Эти федеральные законы настолько разные?*

– Очень разные. И по объему, и по сложности: 44-ФЗ – это 200 с лишним страниц текста, не считая подзаконных актов,

только перечень которых занимает около 30 страниц в формате А4. Каждый из этих документов нужно не просто прочесть, его нужно изучить и уметь применять на практике. Кроме того, и в сам текст закона, и в подзаконные акты регулярно вносятся изменения. Только поддержание информации в актуальном виде стоит специалистам по закупкам/контрактным управляющим невероятных усилий. Есть предложение создать уже отдельный кодекс по закупкам. Вероятно, в этом есть определенный смысл.

А вот 223-ФЗ намного меньше по объему и гораздо реже меняется. Он состоит всего из 50 страниц, и у него меньше по сравнению с 44-ФЗ количество подзаконных актов, из которых только четыре являются основными. Ключевой документ о закупочной деятельности НГТУ в рамках 223-ФЗ – это положение, утвержденное в соответствии с типовым положением о закупке товаров, работ, услуг Министерства науки и высшего образования РФ, учредителя НГТУ, что составляет около 100 страниц текста.

Способы закупок в 44-ФЗ и 223-ФЗ частично различаются, а там, где формально дублируются, различий в нюансах оказывается гораздо больше, чем сходства. Их изучение можно сравнить с овладением английским и немецким языками. Оба принадлежат к одной группе, в них много общего, но различий гораздо больше, и именно они определяют суть.

Так вот, переключиться с одного закона на другой может только сотрудник с большим опытом, у которого есть хорошая база и солидная практика работы по обоим законам. Мне, например, очень помогает то, что я преподаю: чтобы донести до своих слушателей всю информацию по обоим законам, я ее систематизировала, структурировала, перевела в удобоваримый вид – блок-схемы, диаграммы и так далее. Потому что формулировки в законодательных актах иногда бывают настолько туманны, что понять суть того или иного положения не всегда получается с первой попытки.

Вот, например, одно из последних новшеств, с которым пришлось разбираться буквально на днях. Оно касается Постановления Правительства РФ № 1352, согласно которому заказчики, подпадающие под действие данного постановления, должны формировать годовой отчет о проведенных закупках среди субъектов малого и среднего предпринимательства. И каждый год мы ломаем головы, как понимать те формулировки, которые там прописаны. Например, от нас требуется в годовом отчете указать

сведения о выполнении нормативов по закупкам у субъектов малого и среднего бизнеса (дословно) – «количество договоров, заключенных в предыдущие периоды». Эти периоды нигде не названы, дополнительные критерии отбора договоров (например, незавершенные, переходящие на текущий период) – тоже. Что называется, понимайте как хотите, ну, а если ваше понимание не совпадет с пониманием контролирующих органов – это ваши проблемы. И таких моментов очень много и в этом конкретном постановлении, и в других нормативных документах. Мы часто в этом правовом поле сталкиваемся с подобными проблемами.

В связи с постоянными изменениями законодательства в сфере закупок специалист по закупкам/контрактный управляющий должен неустанно отслеживать все новации для того, чтобы просто поддерживать себя в тонусе. Разумеется, это серьезная ответственность и огромное напряжение, поэтому у заказчиков, как правило, большая текучесть кадров.

*– В свое время 94-ФЗ вызывал много нареканий, были ожидания, что 44-ФЗ будет лучше соответствовать работе научных, образовательных организаций. Сбылись ли они? В чем явные преимущества 44-ФЗ, в чем вы видите основные недостатки?*

– Лично у меня особых радужных ожиданий по поводу 44-ФЗ не было, 94-ФЗ по объему был намного меньше, поэтому погрузиться в процесс закупок было не так сложно, как сейчас. Конечно, 94-ФЗ не охватывал такие важные процессы, как планирование, исполнение контрактов, однако на специалистов по закупкам было меньше давления и объема размещаемой в Единой информационной системе информации. Потребности научных и образовательных организаций (как и других заказчиков) 44-ФЗ не особо учитывает. Его главный посыл – поддержание конкуренции и экономия бюджетных средств.

Среди преимуществ я бы назвала ограниченный выбор электронных площадок, достаточно подробное описание процедурных моментов, предоставление отдельным заказчикам возможности работать по 223-ФЗ, который во многом проще и удобнее, антидемпинговые меры, меры ответственности участников.

Основные недостатки: большой объем информации, частые изменения и в самом 44-ФЗ, и в подзаконных актах, высокие административные штрафы, плохая работа Единой информационной системы, приоритет электронному аукциону (без возможности

провести конкурс), не всегда оправданная поддержка субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, от которой страдают другие организации, в том числе вузы. Например, наш Центр подготовки кадров в системе госзакупок, являясь подразделением крупного вуза, не может на этом основании получить доступ к закупкам, проводимым для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

*– Назовите, пожалуйста, наиболее явные примеры противоречивости законов 44-ФЗ и 223-ФЗ, с которыми вы сталкиваетесь в своей практике.*

– С одним из самых серьезных противоречий по 44-ФЗ мы столкнулись в закупках на выполнение строительных работ. Из-за нечеткости формулировок в Постановлении Правительства № 99 (подзаконный акт, который вводит дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг) возникают разночтения по поводу подтверждения опыта выполнения работ в сфере строительства. Например, Федеральная антимонопольная служба рассматривает в качестве такого опыта исключительно генподряд, субподряд исключается, хотя в Постановлении РФ № 99 это не оговаривается – там вообще отсутствуют термины «генподряд», «субподряд».

По 223-ФЗ основной вопрос связан с Постановлением Правительства № 925, который устанавливает приоритет России, странам с учетом положений Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г., странам ЕАЭС. ФАС толкует его так, что преференции должны предоставляться только России и странам ЕАЭС, хотя в постановлении указано и про приоритет странам с учетом положений Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г.

*– По многим законам и целым кодексам существует обширная и качественная методическая литература, которая помогает в них довольно быстро разобраться. Такое практикуется в сфере госзакупок?*

– К сожалению, законодательство в сфере закупок меняется так часто, что любые методические пособия устаревают буквально через 2–3 месяца, а некоторые даже быстрее. Мне недавно на курсах повышения квалификации нужно было подменить коллегу, которая читает лекции по 44-ФЗ. Я легко на это согласилась, потому что у меня сохранились рабочие материалы пятилетней

давности, когда я сама вела этот курс, думала, много времени подготовка не займет. Но оказалось, что все мои наработки полностью утратили актуальность, достаточно много пришлось переделывать... По 44-ФЗ такое впечатление, что методички устаревают быстрее, чем выходят из печати.

*– Чем, на ваш взгляд, объясняется такая турбулентность правового поля?*

– Мне кажется, наши законодатели еще не до конца определились, как они видят эту сферу. Сам текст 44-ФЗ изначально был не слишком высокого качества. Также нужно понимать, что по мере реализации вы сталкиваетесь со спецификой конкретных рынков, учесть которую в одном документе довольно сложно, и это порождает необходимость внесения исправлений, дополнений, принятия подзаконных актов и т.д. Наконец, в процессе совершенствования встает проблема ведомственного лоббирования. Например, федеральная антимонопольная служба очень активно (и успешно) лоббирует вопросы ужесточения контроля, повышения прозрачности и так далее. Различные министерства тоже пытаются учесть свои интересы. Достаточно внимательно просмотреть статью 93 «Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)», там в части пунктов ясно видно, какое министерство пролоббировало свои интересы.

Поэтому закон 44-ФЗ лихорадит уже очень давно. Много изменений вносится под Новый год, либо при выполнении указаний Президента РФ.

*– В таком случае почему 223-й закон не так часто меняется? Он изначально был лучше проработан?*

– Вряд ли 223-ФЗ лучше проработан. Под действие 223-ФЗ попадают довольно крупные заказчики, поэтому объем средств там гораздо больше, чем по 44-ФЗ, и скорее всего у них есть возможность оказывать влияние на утверждение законопроектов в рамках 223-ФЗ, которые дальше третьего чтения особо не двигаются.

*– В 223-ФЗ, вы говорите, крутится больше денег. А ваш закупочный портфель как распределяется по двум законам? Какова его структура? Какова доля конкурентных и неконкурентных закупок?*

– Поскольку основные наши доходы – это субсидии, то и большая часть закупок (около 60–70% всего портфеля) идет через 44-ФЗ. Главным образом, это все, что связано с жизнеобеспечением – вода,

тепло- и электроэнергия, клининговые, охранные услуги, плановый ремонт, расходные материалы и т.д. Понятно, что если вы покупаете тепло- или электроэнергию, это всегда монополисты, и закупки де-факто – прямые. На них уходит львиная доля средств полученной субсидии. В остальных случаях законом 44-ФЗ предусмотрены только конкурентные закупки. По некоторым видам деятельности (например, строительство, реконструкция) – только аукционы. Поскольку на все капитальные затраты, как правило, спускаются целевые субсидии, в отдельные годы и объем портфеля, и доля конкурентных закупок по 44-ФЗ заметно возрастают. Но спрогнозировать заранее, в каком объеме будут доведены субсидии по 44-ФЗ, мы не можем. Поэтому получается, что в обычном режиме 60–70% закупок осуществляются по 44-ФЗ, из них 60–70% – это неконкурентные закупки у монополистов.

По 223-ФЗ в общем случае мы осуществляем около 30–40% закупок. В основном это конкурентные, за исключением тех, которые нам нужны для исполнения собственных обязательств по контракту и некоторых мелких расходов.

– *Какие из них более затратны по времени, по ресурсам – конкурентные или неконкурентные?*

– Конечно, конкурентные. Но поскольку вуз старается максимально выполнить требования законодательства в сфере закупок, проводится больше конкурентных закупок, ведь одна из основных целей, продекларированных и 223-ФЗ, и 44-ФЗ – это поддержание конкуренции. Кроме того, если проводить исключительно прямые закупки, можно попасть под административные штрафы. Большинство контролеров считают, что поддержание конкуренции – это чуть ли не основная задача заказчиков. Я сама видела решение федеральной антимонопольной службы, которая оштрафовала заказчика за то, что он провел прямую закупку, а не конкурентную в рамках 223-ФЗ. Понятно, что заказчик мог бы попытаться оспорить это решение в суде (я бы так и сделала), но на это требуются время, силы, свободные специалисты и т.д.

При этом у нас есть такие контракты, по которым НГТУ является исполнителем. Скажем, если мы выиграли некий грант или конкурс на выполнение НИР и/или НИОКР. В таких случаях ст. 15 закона 44-ФЗ дает нам возможность выводить заработанные средства в правовое поле 223 закона и осуществлять покупки, так сказать, в ускоренном режиме – на основании нашего Положения

о закупке товаров, работ, услуг. И вот в этом Положении специально оговорена наша возможность напрямую покупать то, что необходимо для контракта, по которому мы являемся исполнителями.

– *Это дополнительно к тем лимитам, которые установлены законом?*

– Да. Порой наши закупки по контрактам, где мы – исполнители, в эти лимиты просто невозможно вписать. Скажем, по закону 44-ФЗ в п. 4, 5 ч. 1 ст. 93 оговорена возможность заключать прямые контракты стоимостью до 300 тыс. руб./600 тыс. руб., по ФЗ-233 – до 600 000 руб., но в пределах определенного процента от годового объема закупок. А нам нужен, например, станок стоимостью 5 млн руб. для выполнения НИР и/или НИОКР по контракту, в котором мы являемся исполнителями. И нужен срочно, на проведение конкурентных процедур просто нет времени. Отсылка к нашему Положению о закупках очень в таких случаях выручает.

– *На каких площадках организуются торги? Единая информационная система – это ведь только информационный ресурс, торги в ней не проходят?*

– Нет, в ней лишь размещается информация о закупках, проведенных НГТУ. Если закупка осуществляется в электронном виде (а это сегодня подавляющее число всех закупок), помимо Единой информационной системы, информация должна размещаться на одной из электронных площадок. И вот здесь между подходами 44-го и 223-го законов есть очень большая разница. В 44-ФЗ электронная форма доминирует (существует закрытый перечень случаев, когда можно проводить закупки «в бумажном виде»), а электронных площадок всего девять: восемь для проведения «открытых» электронных закупок и одна, предназначенная для проведения «закрытых» закупок. Закон 223-ФЗ дает большую свободу выбора: есть перечень товаров, работ, услуг, по которым допускаются только электронные закупки, а по остальным закупки проводят на усмотрение заказчика в соответствии с Положением о закупке товаров, работ, услуг. При этом по данному закону работает более 3000 электронных площадок. Это, конечно, сильно осложняет жизнь потенциальным участникам и вряд ли способствует поддержанию честной конкуренции. Но такова реальность.

– *Как организован выбор способа закупки?*

– В 44-ФЗ заказчики очень сильно ограничены в выборе способа закупок. Существует распоряжение № 471-р, в котором для

некоторых групп товаров, работ, услуг необходимо проводить электронный аукцион, а не конкурс. Это предполагает, что победителем будет признано лицо, предложившее наименьшую цену, других критериев оценки нет. Под действие этого распоряжения попадают почти все наши закупки по 44-ФЗ. Практически мы в этом пункте лишены права выбора, хотя иногда мы бы предпочли не аукцион, а конкурс. Пусть на его организацию уходит больше времени (от полутора месяцев и больше), зато мы можем обозначить свои требования к контрагенту и избавить себя от множества рисков.

– *Вы имеете в виду демпинг? Можете привести конкретные примеры?*

– Например, аукцион на право оказания клининговых услуг в 2019 г. выиграла компания, которая снизила цену более чем на 30% от начальной (максимальной) цены контракта. В настоящий момент вуз тратит довольно много ресурсов на претензионную работу с такой компанией и непонятно, выполнит ли она обязательства в полном объеме перед вузом. Или, когда пришла субсидия на капитальный ремонт, мы провели более десятка аукционов. Снижение начальной цены иногда доходило до 40%. Из какого расчета они ставят такие цены? Как собираются выполнять свои обязательства? Где гарантия, что эти обязательства будут выполнены в срок и качественно? Это все вопросы, на которые очень трудно получить ответ.

– *Существуют ли какие-то эффективные меры с подобными рисками?*

– Основные меры – это хорошо разработанный проект контракта (с учетом приемки, экспертизы, доп. услуг, работ), активная претензионная работа, установление обеспечений исполнения контракта, гарантийных обязательств. При проведении конкурса можно ввести критерии оценки в части опыта добросовестности поставщика, которые в какой-то мере снижают такие риски. При аукционах такой возможности нет, единственный критерий – цена.

– *Что же, законодатель, вынуждая вас проводить аукционы, не предусмотрел никакого механизма страхования от нарушения условий контракта?*

– Предполагается, что роль такой страховки должно выполнять обеспечение. По 44-ФЗ существуют три их вида: обеспечение заявки, которое предоставляют все участники; исполнения контракта (предоставляется победителем) и не так давно появилось еще обеспечение выполнения гарантийных обязательств

– *Но если сумма рассчитывается от суммы контракта, то при демпинге, наверное, это очень слабая защита...*

– Раньше обеспечение контракта всегда высчитывалось от начальной максимальной цены. Но сейчас правила изменились. Если аукцион проводится для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, обеспечение высчитывается от цены контракта. Для всех остальных порядок остался прежний, и иногда это сильно осложняет жизнь поставщикам, подрядчикам, исполнителям. Не у всех есть собственные средства в достаточном количестве, не все могут получить банковские гарантии. Но, если честно, для заказчика банковские гарантии в качестве обеспечения контракта – это тоже не панацея. Если контракт нарушен, придется еще побегать, чтобы получить деньги с банка.

Поэтому если есть выбор, мы всегда предпочитаем конкурсы аукционам. И честно говоря, хотели бы, чтобы законодатель нам предоставил больше возможностей для такого выбора. Считается, что аукцион лучше защищен от коррупции – там все сделано таким образом, чтобы заказчик до последнего не знал, кто участники и кто победитель. Но в электронном конкурсе по 44-ФЗ сейчас все то же самое – все заявки до этапа подведения итогов обезличены. Так почему бы законодателю не дать нам возможность проводить электронные конкурсы? В них интересы заказчика гораздо лучше защищены.

– *Почему вы не используете возможности профессиональных ассоциаций, союзов и т.д., чтобы лоббировать свои интересы? На банковском рынке, например, подобные структуры обладают значительным влиянием.*

– Заказчики, как правило, выполняют слишком большой объем работы, что не позволяет им найти время на создание союзов, вступление в ассоциации и т.п., хотя в России существуют такие союзы/ассоциации – например Гильдия отечественных госзакупщиков. К тому же существует слишком большая специфика и по отраслям, и по правовому полю, в котором мы работаем. Это во многом препятствует выработке единой позиции.

– *В прессе много пишут об огромных штрафах за нарушение контрактной системы. В этой сфере тоже подходы 44-ФЗ и 223-ФЗ различны?*

– Откройте, к примеру, ст. 7.29–7.32.3 Кодекса об административных правонарушениях. За нарушение 223-ФЗ штрафы, как правило, не превышают 10 тыс. руб., в то время как в 44-ФЗ – в три раза больше. Кто устанавливал эту шкалу? Какой логикой руководствовался? А ведь есть еще и уголовная ответственность, помимо административной. Неудивительно, что специалисты по закупкам/контрактные управляющие долго не задерживаются. Вот сегодня единая информационная система не работает. Если будет проверка, опять на рядовых исполнителей упадут штрафы за неразмещение сведений, если они не подтвердят, что задержка произошла не по их вине...

Конечно, в нашей стране есть коррумпированные заказчики, есть откаты, – с этим трудно спорить. Но ведь есть же очень много добросовестных заказчиков, которые пытаются работать в этом правовом поле. НГТУ – один из них, мы максимально пытаемся соблюдать все требования, часто в ущерб собственным экономическим интересам. Но иногда мы поставлены в такие условия, что приходится выбирать, по какому пути пойти, чтобы хотя бы уменьшить штрафные санкции, потому что совсем избежать их просто невозможно. Реальными последствиями принятых решений проверяющие инстанции не интересуются, они следят только за буквой закона.

Вот, например, одна жизненная ситуация, которую рассказали коллеги, работавшие в медицинском учреждении. Им нужен был бензин для машин скорой помощи. Провели закупку, но на аукцион была подана всего одна заявка, да и то с нарушениями (не вполне корректно был подготовлен пакет документов). По всем правилам эту заявку нужно было бы отклонить и провести повторный аукцион. Но это требует времени, а бензин заканчивается, и чтобы машины не встали, комиссия приняла решение допустить эту заявку. Итог: закупка отменена и на каждого члена комиссии наложен штраф по 30 тыс. руб.!

У меня довольно много сотрудников перешли работать в организации-участники, потому что там зарплаты выше, и нет такого жесткого контроля, таких штрафов. За время моей работы уволились более 15 человек. Вы спрашиваете, почему мы письма не пишем, не боремся за свои права, а мне нужно просто учить новых сотрудников, притом, что текущую работу никто не отменял...

– НГТУ, как вы сказали, нередко выступает не только как заказчик, но и как участник закупок. Как видится эта ситуация с точки зрения исполнителя?

– С одной стороны, участникам легче жить, потому что у них нет такого жесткого контроля и административных штрафов. С другой – сложнее, потому что у них есть три вида обеспечения и приходится искать на них средства. Если контракт достаточно крупный, найти такие средства бывает довольно сложно. В идеале нужно заранее решить вопрос с банковской гарантией, но это удается не всем и не всегда. Например, НГТУ как бюджетное учреждение, все платежи которого идут через Казначейство, для банков не кажется привлекательным клиентом. Плюс ко всему, если это филиал банка (а в регионах большинство банков – это филиалы), вопросы о крупных контрактах могут решаться в Москве, а это означает затягивание времени при неясном результате. Если же это региональный банк, у него могут быть свои барьеры. Например, в случае выдачи крупной гарантии (около 50 млн руб.), любой банк автоматически попадает под пристальное внимание ЦБ РФ, а это мало кому нравится.

Мы сами недавно столкнулись с такой ситуацией: победитель в аукционе не смог вовремя получить банковскую гарантию. В итоге пришлось повторно проводить электронный аукцион, так как участник был единственным, подавшим заявку.

Больше того, список банков, гарантии которых принимают заказчиком, может быть ограничен искусственно в рамках 223-ФЗ. Например, в 44-ФЗ установлен такой список из примерно 200 банков, который регулярно корректируется Минфином РФ. В 223-ФЗ сам заказчик может определять количество банков, в которых оформляется банковская гарантия посредством установления жестких требований к ним. Мы однажды участвовали по 223-ФЗ в закупке, по которой заказчик установил такие требования, что банками-гарантами могли выступать только три банка, и закрепил это в своем Положении о закупке. Можно, конечно, попытаться оспорить такие требования через суд, но кто из участников захочет в это ввязываться? А вы попробуйте получить гарантию, да еще довольно солидную, в банке, который вас знать не знает! Потенциально это очень коррупциогенная зона.

К счастью, недавно государственные и муниципальные учреждения, и НГТУ в том числе, освободили от необходимости

предоставлять обеспечение заявки по 44-ФЗ. Но что касается обеспечения контракта и гарантийных обязательств, все остается по-прежнему, как и в 223-ФЗ.

– *Для участников тоже актуально разделение двух федеральных законов?*

– Это довольно проблематично для них, но не так, как для заказчиков. Скажем, 44-ФЗ более структурирован по части проведения процедур, составу заявки. Все максимально учтено, ничего не нужно выдумывать. Это сильно облегчает работу участникам. Они могут заранее подготовить необходимый пакет документов, выполняя условия типовой заявки. В 223-ФЗ состав заявки определяется Положением о закупке каждого конкретного заказчика, и тут может быть бесконечное количество вариантов.

По 223-ФЗ большую сложность для участников представляет процесс поиска закупок. Регулярный мониторинг свыше 3000 площадок – это не шутка. Многие специально для этих целей покупают поисковые системы. Есть определенные кадровые проблемы. В идеале как должна строиться работа? Поисковая система находит закупку, экономический отдел делает расчет, насколько она выгодна для организации, специалист по закупкам подает заявку, затем заключается контракт и так далее. Но в таком режиме могут работать только крупные организации. Если речь идет о малом и даже среднем бизнесе, там вся эта работа сваливается на одного, максимум двух специалистов. В результате мы имеем на рынке огромное количество абсолютно не квалифицированных работников, которые не могут правильно оценить риски для своих организаций и считают, что достаточно подать заявку и выиграть закупку, а что будет дальше – не их забота. В этой ситуации очень сильно страдают и организации, которые оказываются на грани разорения из-за невозможности выполнить контракт, и заказчики, которым приходится выполнять процент по субъектам малого предпринимательства, невзирая на все эти риски.

– *Не практикуется ли в связи с этим система фиктивных или облачных фирм, которые аккумулируют заказы, а потом распределяют их по посредникам?*

– В основном такая система и действует в нашей стране. Конкуренция непосредственных производителей в конкурентных закупках довольно низкая, большинство – это посредники. Почти

во всех закупках НГТУ участвуют перекупщики, а не производители. Впрочем, для них прямое участие часто бывает невыгодно. Вот вам один пример. Когда мы готовили контракт на поставку молочных продуктов для детских садов, пригласили принять участие в аукционе известного в регионе производителя молочных продуктов. Они в свое время изъявляли желание участвовать в наших закупках, но, когда узнали параметры поставки – ежедневно, в небольших объемах, – отказались. Им это показалось невыгодным и экономически неэффективным. А перекупщики предложили цену почти на треть меньше от первоначальной...

Одним словом, конкуренции особой у нас нет. Разве что по отдельным группам товаров получается ее обеспечить – капитальный ремонт, сфера услуг достаточно конкурентоспособны. Но это очень небольшая часть.

– *Как вы обеспечиваете требования законов об определенной доле в закупках малых и социальных компаний?*

– Для заказчика это просто. Достаточно в документации прописать, что закупки проводятся для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

– *Законы постоянно меняются. Вы можете оценить, в какую сторону направлены эти изменения? Интересы заказчика, интересы конкуренции, сокращение бюджетных затрат?*

– Трудно понять. С одной стороны, есть такие новации, которые только затрудняют нашу работу. С другой – поправки 2019 г. в 44-ФЗ оказались очень приятны для заказчиков, поскольку значительно облегчили блок планирования. Раньше мы обязаны были заполнять четыре формы документов по планированию: план закупок на трехлетний период, годовой план-график, обоснование по плану закупок и по плану-графику. Эти документы нужно было разместить в Единой информационной системе и потом по мере актуализации любого из них вносить нужные изменения в некоторые или во все четыре формы. Если Единая информационная система не работает (а это часто случается из-за перегрузок, технических исправлений), процесс мог растянуться не на день, а на недели. Видимо, Минфин РФ все-таки услышал проблемы заказчиков в планировании и сейчас по новому регламенту все четыре документа свел в один. Остался только трехлетний план-график, и в нем вместо тридцати двух столбцов

осталось всего четырнадцать. Время на планирование сильно сократилось.

*– А как меняется экономичность системы? Растет или сокращается время на подготовку одной закупки? Сколько это занимает сегодня дней в среднем?*

– Это невозможно оценить, все очень индивидуально – слишком много входящих условий, и далеко не всегда проблемы заканчиваются после закрытия сделки. Самый сложный в моей практике контракт был по реконструкции корпуса НГТУ. Стоимость контракта – около 250 млн руб. Аукцион мы начали проводить в июле 2019 г. (я не учитываю этап подготовки проектной документации на реконструкцию, ее экспертизу и согласование с учредителем, все это проводилось по отдельным контрактам, аукционы на строительные работы начинают готовиться только, когда уже выделены деньги), его пришлось проводить три раза. Контракт был заключен только в середине ноября, причем управление Федеральной антимонопольной службы заставило нас пересмотреть его итоги и отдать контракт участнику, занявшему второе место (у первоначального победителя были обнаружены, по мнению ФАС, нарушения в документах). Сейчас этот первый участник пытается оспорить решение ФАС в суде, а второй тем временем ведет работы по реконструкции. Если первый выиграет суд до того, как второй закончит работы, нас, вероятнее всего, вынудят вновь пересмотреть контракт.

*– Да уж, об эффективности в расходовании бюджетных средств здесь говорить не приходится... Вы хотя бы не авансом рассчитывались с исполнителем?*

– Контрактом предусмотрена поэтапная оплата работ, в том числе выплата авансов по определенному графику... Проблема в том, что такого рода ситуации могут возникать неоднократно в течение года, и нам нередко приходится проходить весь круг подготовки закупки заново.

*– Где та граница (по цене или специфике закупки), при которой аукцион или конкурс становятся объективно невыгодны для заказчика, и с точки зрения экономии времени и сил было бы проще заключить прямую сделку?*

– Это трудно сказать заранее. Конечно, массовые стандартные товары, да еще невысокой стоимости, проще закупать прямую. И законодатель не случайно дал нам такую возможность

и определил лимиты таких закупок. Но мы, поскольку нацелены на поддержание конкуренции, иногда даже не полностью выбираем эти лимиты. Но бывают также довольно сложные и крупные контракты, которые могут оказаться неэффективными при конкурентной форме. У нас был такой случай – мы два раза пытались провести закупку на конкурентной основе, но все равно были вынуждены заключить прямой контракт. Хотя, как я уже говорила, это большой риск для организации. Контролирующие органы не склонны смотреть ни на объективные обстоятельства, ни на потенциальные последствия того или иного решения. И в этой ситуации вместо удовлетворения своих потребностей заказчики рискуют получить административный штраф или, того хуже, – попасть под уголовную ответственность.

Подготовила Э.Ш. Веселова

Статья поступила 06.02.2020.

**Для цитирования:** Сычева Н.В. Будни бюджетного образовательного учреждения // ЭКО. 2020. № 3. С. 61-77. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-61-77.

**For citation:** Sycheva, N.V. (2020). Working Days of a Budget Educational Institution. *ECO*. No. 3. Pp. 61-77. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-61-77.

## Summary

*Sycheva, N.V., Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk*

### **Working Days of a Budget Educational Institution**

**Abstract.** The head of the contract and procurement support service of the Novosibirsk State Technical University, Natalya Sycheva told us about the practical work carried out by her service. She has been working in the procurement support service of the technical university from the first day of its establishment in 2005. This coincided with coming in force of the federal law #94-FZ<sup>4</sup>, so she lived through all the changes that took place in workings of the contracting system. Beside her practical involvement in running the service, for over 10 years she has been delivering courses at the Center of staff training for public procurement of the NSTU. She also teaches at seminars on legal issues and practice related to the laws 44-FZ and 223-FZ.

**Keywords:** *public purchases; contracting system; FZ-44; FZ-223; practical experience; procurement service*

---

<sup>4</sup> The Federal law # 94-FZ from 21 July 2005 “On placing orders for delivery of goods, carrying out work, providing services for public or municipal needs”.

# «Блеск и нищета» ресурсных экономик. Экономическая систематика стран мира на основе ресурсных и нересурсных признаков<sup>1</sup>

**М.Е. ЛЕБЕДЕВА,**

E-mail: margarita.e.morozova@gmail.com

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

**В.В. ШМАТ,** кандидат экономических наук.

E-mail: petroleum-zugzwang@yandex.ru

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
Новосибирский национальный исследовательский государственный  
университет, Новосибирск

**Аннотация.** В статье приводится экономическая систематика стран мира, полученная в ходе интерпретации результатов многомерного статистического анализа – кластерного и факторного. В иерархической классификации выделены таксоны ресурсных экономик, различающиеся по важнейшим признакам. Отмечены особенности экономического развития стран в зависимости от степени проявления ресурсных и нересурсных факторов (свойств) и их сочетаний. В число важнейших нересурсных факторов включены те, что связаны с развитием экономики знаний и отражены в глобальных индексах инноваций и развития человеческого капитала. Установлено, что для стран с ресурсной экономикой, т.е. имеющих показатели ресурсной обеспеченности выше среднемирового уровня, ключевое значение имеет размер ресурсного богатства – чем оно крупнее, тем больше шансов достичь высокого уровня экономического развития. Но при этом для всех них в той или иной степени характерна проблема зависимости от ресурсов. Показано, в чем состоит угроза зависимости от ресурсов для стран с умеренно высоким уровнем ресурсной обеспеченности и экономического развития и какова роль инноваций в разрешении проблем ресурсных экономик. Отмечается, что темпы экономического роста не зависят ни от величины ресурсного богатства, ни от достигнутого уровня экономического развития. Полученные результаты имеют дискуссионный характер, но представляются авторам полезными для понимания закономерностей развития ресурсных экономик.

**Ключевые слова:** природные ресурсы; минерально-сырьевые ресурсы; ресурсная обеспеченность; зависимость от ресурсов; экономическое развитие; экономический рост; институты; инновации; экономика знаний; экономическая систематика; кластерный анализ; факторный анализ

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке Российского научного фонда (проект № 19–18–00170).

«Аристотель написал книгу... с той целью, чтобы посредством немногих родовых обозначений сделать доступным пониманию бесконечное многообразие вещей, неохватное для знания...

Знание вида также в высшей степени необходимо; благодаря ему мы можем определить, к какому роду следует отнести данный вид. Если мы не будем знать, что такое вид, ничто не удержит нас от заблуждений».

*Аниций Бозций<sup>2</sup>*

### **Точка отсчета – тезис о «ресурсном проклятии»**

Тема влияния ресурсного фактора на экономическое развитие уже на протяжении нескольких десятилетий вызывает повышенное внимание ученых-экономистов, но все еще остается неисчерпаемой. Человечество не может обойтись без природных ресурсов, используемых в качестве сырья и топлива. Особое место среди них занимают полезные ископаемые (минерально-сырьевые ресурсы), специфика которых выражается в ряде свойств, включая два, можно сказать, фундаментальных, не зависящих от общественно-политических и экономических факторов: 1) невозобновляемость, или исчерпаемость, вследствие общей ограниченности запасов в недрах; 2) значительная пространственная неравномерность в распределении геологических запасов, как в планетарном масштабе, так и в границах отдельных государств мира [Полтерович и др., 2007]. Ярче всего отмеченные свойства проявляются в отношении высоколиквидных, наиболее ценных в настоящее время ресурсов – углеводородного сырья, алмазов, цветных и драгоценных металлов.

Что касается влияния ресурсов на экономику (в контексте темпов роста, институционального развития и т.п.), первостепенное значение имеет их способность генерировать ренту, без которой, собственно говоря, и не было бы проблемы в виде «парадокса изобилия», или «ресурсного проклятия». Поскольку на протяжении уже многих десятков лет главными рентиобразующими ресурсами в глобальном масштабе являются нефть и газ, проблема взаимосвязи между ресурсами и социально-экономическим развитием касается в основном нефтегазовых стран. Поэтому практически все научные изыскания в данной области [Auty, 1993; Sachs, Warner,

---

<sup>2</sup> *Бозций*. Аниция Манлия Торквата Северина Бозция комментарий к Порфирию, им самим переведенному // Бозций. «Утешение философией» и другие трактаты. М.: Наука, 1990. С. 5–144 [С. 12].

1995] начались именно с исследования экономического роста нефтяных стран. Прочие почти и не рассматривались – да их и немного: Чили, Ботсвана, Гвинея, Намибия, Марокко, Гана... Причем почти все они, кроме Чили и Ботсваны, являются бедными или даже крайне бедными, и ресурсы тут совершенно ни при чем.

К этому следует добавить, что существуют значительные пространственные диспропорции (разрывы) между концентрацией ресурсов и их потреблением. Например, почти треть нефти, добываемой в мире, потребляют всего две страны – США и Китай; на долю стран ОЭСР в сумме приходится 48% глобального потребления, тогда как в «эпицентре» мировой добычи – на Среднем Востоке – потребляется около 9% нефтяного топлива (в 3,5 раза меньше, чем добывается)<sup>3</sup>.

Степень ликвидности и ценности минерально-сырьевых ресурсов определяется во взаимодействии естественных, технологических и общественно-экономических факторов, которые в итоге обуславливают возникновение и величину чистого дохода в форме ресурсной ренты. Иными словами, чем ценнее тот или иной вид ресурсов, тем, при прочих равных условиях, бóльшую массу ренты приносит его добыча, тем выше доля рентной составляющей в рыночной цене. В современных условиях доминирующим источником ресурсной ренты является углеводородное сырье (более 61% глобальной ренты), еще 20% приходится на минеральное сырье, представленное главным образом цветными металлами и алмазами (табл. 1).

«Камнем преткновения» в вопросе о влиянии ресурсного фактора на экономические и общественные процессы в странах, богатых минерально-сырьевыми ресурсами, стало понимание природы и роли ренты. Общепризнанно, что указанное влияние в значительной мере опосредуется рентой, а «копья ломаются» по поводу того, как ресурсное изобилие воздействует на уровень богатства и экономический рост – положительно или отрицательно. Точкой отсчета для широких дискуссий на эту тему стало исследование Ричарда Оти, который открыл так называемый «парадокс изобилия» и сформулировал тезис о «ресурсном проклятии» [Auty, 1993]. Первые формальные и, казалось бы, вполне надежные доказательства

---

<sup>3</sup> Statistical Review of World Energy 2018. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (дата обращения: 15.07.2019).

тезиса представили Джеффри Сакс и Эндрю Уорнер, использовавшие в своей работе аппарат эконометрического моделирования [Sachs, Warner, 1995]. Сегодня же у тезиса о «ресурсном проклятии» (во всем разнообразии его формулировок<sup>4</sup>) есть немало как сторонников, так и противников, которые, как правило, подкрепляют свою аргументацию эмпирическими результатами, полученными с помощью более или менее сложных эконометрических моделей (включая аппарат анализа панельных данных).

**Таблица 1. Общемировые рентные показатели при эксплуатации различных видов природных ресурсов, 2016 г.**

Показатель	Вид ресурса					
	Нефть	Природный газ	Уголь	Минеральное сырье	Лес	Всего
Ресурсная рента, млрд долл.	775	115	108	297	148	1443
- то же, % к итогу	53,7	7,9	7,5	20,6	10,3	100,0
- то же, % к мировому ВВП	1,02	0,15	0,14	0,39	0,19	1,90
Добыча, млн т н.э.	4377	3052	3887	...	...	...
Удельная рента, долл./барр.н.э.	24,3	5,1	3,8	...	...	...
Среднегодовая цена, долл./барр.н.э.	43,7*	26,8**	23,3***	...	...	...
Доля ренты в цене, %	55,5	19,2	16,4	...	...	...

**Примечания:**

\* – цена на нефть марки Brent;

\*\* – средняя цена на импортный газ в Германии;

\*\*\* – цена на уголь на рынке Китая, на долю которого приходится примерно половина мирового производства и потребления угля.

**Источники:**

Statistical Review of World Energy 2018. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (дата обращения: 15.07.2019); World Bank Open Data (2018). URL: <https://data.worldbank.org/indicator> (дата обращения: 15.07.2019).

Авторы настоящей статьи, оставаясь за рамками традиционной дискуссии о правомерности тезиса о «ресурсном проклятии», хотели бы предложить несколько иной взгляд на проблему ресурсов, используя методы экономической систематики.

## **Необходимость и особенности экономической систематики (методология)**

Если обратиться к примеру наук о живой природе, можно увидеть, что они обрели присущую им логическую стройность

<sup>4</sup> См. [Полтерович и др., 2007].

лишь благодаря биологической систематике. Мы уверены, что строгая, насколько это возможно, классификация изучаемых объектов необходима также и экономической науке для правильной идентификации объектов и более точной оценки влияния тех или иных их свойств на развитие. Систематизированные объекты удобнее изучать, а в конечном счете систематика необходима для повышения объективности исследований и получения новых достоверных знаний.

Цели и принципы экономической систематики должны быть в сущности такими же, что и биологической. Она предназначена для определения места объектов в единой системе (отнесения к тому или иному таксону) с учетом знаний о признаках, по которым ведется классификация. Таким образом мир изучаемых объектов предстает иерархически структурированным, причем в достаточно полной степени. Важно отметить, что в рациональной систематике сочетаются дедуктивный и индуктивный методы познания: выводение (экстраполяция) частных суждений или знаний об объекте исследования из более общих знаний дополняется применением индуктивной схемы аргументации, когда правдоподобие гипотезы определяется на основе всех имеющихся фактов [Maug, 1969; Павлинов, 2011].

При этом, на наш взгляд, экономическая систематика имеет свои особенности. Например, число «этажей» в иерархии может быть значительно меньше, чем в биологической, вследствие гораздо меньшего числа объектов. Отметим также, что для одних и тех же множеств объектов экономическая систематика не может предложить некие универсальные классификации, пригодные для решения любых исследовательских задач. Вероятно, это было бы и бессмысленным, противоречащим принципу экономии в систематике, поскольку пришлось бы принимать во внимание слишком много признаков – особенно при построении страновых классификаций, то есть при сравнительно небольшом количестве объектов.

Многие исследовательские классификации стран мира опираются прежде всего на показатели, отражающие уровень экономического развития, и строятся с применением методов кластерного анализа. В качестве примеров можно привести ряд работ, основанных на классификации по экономическим, институциональным и политическим критериям [Vazquez, Sumner, 2012; Кузнецова, 2015; Agarwal, Divya, 2011; Cornia, Scognamillo, 2016; Ahlquist, Breunig, 2009].

Нередко систематика используется для решения специфических задач: выявления предпочтительных групп для валютного союза [Artis, Zhang, 2002]; классификации стран ОЭСР по выбросам парниковых газов [Kolasa-Wieczek, 2013]; группировки европейских стран, различающихся по стадиям развития экономики знаний [Fucses, 2014]; классификации стран мира по признакам культурных ценностей [Littrell, 2012]; их кластеризации по показателям культуры, демографии и качества жизни [Grein et al., 2010] или по признакам расовой принадлежности, религии, географии, языка, колониального наследия [Mensah, Chen, 2012].

В то же время в известных нам работах, затрагивающих вопросы экономической систематики, не учитывается ресурсный фактор. В оценочных же исследованиях с использованием методов эконометрического моделирования отношение тех или иных стран к ресурсам рассматривается как априорный момент и учитываются только количественные различия принятого в моделях показателя ресурсной обеспеченности. Эти обстоятельства, собственно, и подтолкнули нас к тому, чтобы провести систематику стран мира с учетом фактора ресурсов и тем самым прийти к более-менее строгому пониманию, что представляют собой страны с ресурсной экономикой и как ресурсы в сочетании с другими факторами-признаками могут влиять на процессы социально-экономического развития, а не только на темпы экономического роста в их статистическом измерении.

Самой общей предпосылкой построения экономической систематики с учетом ресурсных факторов является то, что, за исключением небольшой группы государств с более или менее сбалансированной экономикой, включающей достаточно развитые минерально-сырьевой и обрабатывающий секторы (самые яркие представители этой немногочисленной группы – США, Канада, Австралия, Китай, Россия), все остальные страны мира делятся на два «лагеря» – одни с преимущественно сырьевой (ресурсной) экономикой, другие, где заметно преобладают отрасли и производства, не связанные с добычей и первичной переработкой полезных ископаемых.

Однако такое вполне очевидное деление стран мы полагаем слишком поверхностным и мало что говорящим о действительной ресурсообеспеченности и ресурсозависимости, о характере влияния фактора ресурсов на их социально-экономическое развитие. Систематика должна проводиться на основе множества признаков,

присущих каждой стране, которые делают уникальной историю развития ее экономики, определяют современные формы экономической деятельности, политику, особенности взаимосвязей с внешним миром.

### **Исходные данные для построения экономической систематики стран с учетом фактора ресурсов**

Для практического проведения систематики была составлена выборка из 165 стран мира с учетом доступности информации по интересующим нас признакам (показателям) и по критерию «экономической представительности», то есть из рассмотрения выведены микросоудаства, а также страны и территории с «виртуальной» экономикой (офшоры, игорные зоны и т.п.)<sup>5</sup>.

Классификационные признаки выражают следующие индикаторы за 2014–2016 гг.:

1) статистически измеримые показатели, отражающие степень ресурсной обеспеченности и зависимости от ресурсов, а также современный уровень экономического развития и среднегодовые темпы роста за последние четверть века (табл. 2);

2) индексно-рейтинговые показатели, характеризующие качественное состояние экономики и институциональной среды (табл. 3).

Сразу оговоримся, что, рассматривая ресурсные факторы, мы ограничились своим выбором только углеводородным сырьем (нефтью и газом), являющимся наиболее универсальным и ликвидным среди сырьевых товаров. Полагаем, что при таком ограничении мы не слишком много теряем в представительности результатов исследования, но получаем возможность использовать сопоставимые объемные показатели (в тоннах нефтяного эквивалента), а не только стоимостные. Соответственно, далее, говоря о ресурсных странах, мы будем иметь в виду нефтегазовые, но это не меняет общий характер выстраиваемой систематики.

Поскольку выбранные классификационные признаки (показатели) имеют различия в шкалах (масштабе и единицах измерения), была проведена их предварительная статистическая

---

<sup>5</sup> Использовался тот же принцип, что и при формировании страновой выборки в эмпирическом исследовании, результатам которого посвящена работа [Садовская, Шмат, 2017].

обработка (центрирование и нормирование) и получены стандартизированные показатели с нулевым средним и единичной дисперсией.

**Таблица 2. Стоимостные и физические экономические показатели стран, подлежащих классификации\***

Код признака	Описание признака
GDP PPP Pop	ВВП на душу населения в ценах 2011 г. по паритету покупательной способности (ППС)
GDP Growth	Среднегодовой темп роста ВВП по ППС за период 1991–2014 гг.*
Rents PPP Pop	Нефтегазовая рента на душу населения в ценах по ППС
O&G Prod Pop	Производство нефти и газа на душу населения, т н.э.
O&G Res Pop	Доказанные запасы нефти и газа на душу населения, тыс. т н.э.
O&G Rents, % GDP	Доля нефтегазовой ренты в ВВП, %
Fuel, % Exp	Доля топлива в стоимости товарного экспорта, %
Rent, % Budg	Отношение величины нефтегазовой ренты к сумме бюджетных доходов, %**

**Примечания:**

\* – период оценки ограничен 2014 г. с тем, чтобы ее результаты не искажались под действием фактора антироссийских санкций;

\*\* – показатель характеризует рентозависимость бюджетов стран и используется вместо более точного показателя доли рентных налогов в бюджетных доходах, сбор исходных данных для расчета которого слишком трудоемок.

**Источники:**

Statistical Review of World Energy 2018. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (дата обращения: 15.07.2019); World Bank Open Data (2018). URL: <https://data.worldbank.org/indicator> (дата обращения: 15.07.2019); The CIA World Factbook 2017. Washington, D.C.: Central Intelligence Agency, 2017. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/> (дата обращения: 15.07.2019).

Инструментами экономической систематики служат методы многомерного статистического анализа – факторный и кластерный анализ, позволяющие проводить агрегацию показателей (признаков) и разбивать множество исследуемых объектов на группы (кластеры) на основе близости тех или иных свойств<sup>6</sup>.

Наконец, перед тем, как приступить к кластеризации, мы провели двухфакторную агрегацию всех 18 показателей, представленных в таблицах 2 и 3, по 165 странам путем факторного анализа по методу главных компонент. Иными словами, все признаки были сжаты в два «макропризнака». Цель состояла в том, чтобы установить: обладают ли ресурсные факторы (признаки) достаточной силой влияния и не растворятся ли они в общей массе учитываемых признаков?

<sup>6</sup> Практические расчеты в рамках исследования проводились с использованием программного пакета Statistica.

Таблица 3. Индексно-рейтинговые показатели стран, подлежащих классификации

Код	Группа	Индекс
GCI	Качество экономического развития	<b>Индекс глобальной конкурентоспособности</b> / Global Competitiveness Index (World Economic Forum) <sup>1</sup> . Формируется на основе структурированного набора показателей по трем основным категориям (субиндексам) и 12 областям политики для 137 стран. Конкурентоспособность определяется как набор институтов, политик и факторов, влияющих на уровень производительности экономики, что, в свою очередь, характеризует достижимый для каждой страны уровень благосостояния.
GII		<b>Глобальный индекс инноваций</b> / Global Innovation Index (Cornell University, INSEAD, UN World Intellectual Property Organization) <sup>2</sup> . Включает в себя 80 переменных, детально характеризующих различные аспекты инновационного развития 127 стран мира, включая политическую среду, образование, инфраструктуру и сложность бизнеса
IOG		<b>Индекс уровня глобализации</b> / Index of Globalization (KOF Swiss Economic Institute, Swiss Federal Institute of Technology) <sup>3</sup> . Измеряет экономические, социальные и политические аспекты глобализации, позиционируется как комбинированный показатель, позволяющий оценить масштаб интеграции той или иной страны в мировое пространство
HDI	Социальное развитие	<b>Индекс развития человеческого потенциала</b> / Human Development Index (UN Development Programme) <sup>4</sup> . Представляет собой обобщенную меру достижений по ключевым направлениям человеческого развития, включая продолжительность жизни, здоровье, информационную обеспеченность, уровень благосостояния. Составляется в рамках Программы развития ООН для 190 стран мира
CPI		<b>Индекс социального прогресса</b> / Social Progress Index (Social Progress Imperative) <sup>5</sup> . Комбинированный показатель, который определяет социальный прогресс как способность общества удовлетворять основные человеческие потребности граждан и обеспечивать гражданам и сообществам возможность повышать и поддерживать качество жизни и создавать условия для реализации своего потенциала
LQI		<b>Индекс качества жизни</b> / Life Quality Index (Numbeo.com, The Economist Intelligence Unit) <sup>6</sup> . Отображает благополучие жизни людей в странах мира и представляет собой оценку общего качества жизни с использованием эмпирической формулы, которая учитывает индексы покупательной способности, загрязнения, безопасности, здоровья и др.
EFI	Институциональное развитие	<b>Индекс экономической свободы</b> / Economic Freedom of the World (Fraser Institute) <sup>7</sup> . Комбинированный показатель, который оценивает уровень экономической свободы в странах мира с их ранжированием по пяти направлениям: размеру правительства, правовой структуре и безопасности прав собственности, доступу к разумным деньгам, свободе торговли на международном уровне и регулированию кредита, труда и бизнеса. Включает 24 субиндекса
RLI		<b>Индекс верховенства закона</b> / Rule of Law Index (WJP – World Justice Project) <sup>8</sup> . Измеряет, как верховенство права воспринимается и оценивается широкой общественностью во всем мире. Рассчитывается по методике, основанной на комбинации общедоступных статистических данных и результатов глобального опроса экспертов
WGI		<b>Индекс эффективности работы правительства</b> / Government Effectiveness Indicators (World Bank) <sup>9</sup> . Отражает восприятие качества государственных услуг, качество государственной службы и степень ее независимости от политического давления, качество разработки и реализации политики и доверие к правительству. Рассчитывается для более чем 200 стран и территорий

Окончание табл. 3

Код	Группа	Индекс
НПИ	«Счастье дороже денег»	<b>Международный индекс счастья / Happy Planet Index (New Economics Foundation)<sup>10</sup>.</b> Отражает удовлетворенность людей жизнью в различных ее аспектах, показывает состояние окружающей среды в разных странах мира и оценивает, насколько устойчивым является благополучие и насколько обеспечиваются условия для достижения долгой и счастливой жизни

**Источник.**

<sup>1</sup> The Global Competitiveness Report 2016–2017. Geneva: World Economic Forum, 2016. 383 p. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016–2017–1> (дата обращения: 15.07.2019).

<sup>2</sup> The Global Innovation Index 2018. Cornell University, INSEAD and the World Intellectual Property Organization, 2018. URL: <https://www.globalinnovationindex.org> (дата обращения: 15.07.2019).

<sup>3</sup> Index of Globalization 2017. Zurich: KOF Swiss Economic Institute, 2017. URL: <https://www.kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html> (дата обращения: 15.07.2019).

<sup>4</sup> Human Development Index 2018. NY: United Nations Development Programme, 2018. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (дата обращения: 15.07.2019).

<sup>5</sup> Social Progress Index 2018. The Social Progress Imperative, 2018. URL: <http://www.socialprogressindex.com> (дата обращения: 15.07.2019).

<sup>6</sup> Quality of Life Index 2017. Numbeo, 2017. URL: [https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings\\_by\\_country.jsp](https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings_by_country.jsp) (дата обращения: 15.07.2019).

<sup>7</sup> Economic Freedom of the World: 2016 Annual Report. The Fraser Institute, 2017. 320 p. URL: <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2016-annual-report> (дата обращения: 15.07.2019).

<sup>8</sup> Rule of Law Index 2017–2018. World Justice Project, 2018. URL: <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2017–2018-report> (дата обращения: 15.07.2019).

<sup>9</sup> The Worldwide Governance Indicators 1996–2017. World Bank, 2018. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (дата обращения: 15.07.2019).

<sup>10</sup> Happy Planet Index. New Economics Foundation, 2017. URL: <http://happyplanetindex.org/> (дата обращения: 15.07.2019).

## **«Ресурсы» vs «Развитие»: результаты предварительного факторного анализа**

В рамках нашего исследования результат двухфакторной агрегации является промежуточным, но, как мы полагаем, и сам по себе представляет немалый интерес. Прежде всего, отметим, что, безусловно, подтверждается значимость ресурсных признаков. Содержательная интерпретация двух результирующих факторов («макропризнаков») на основе анализа значений факторных нагрузок позволяет практически однозначно определить их как «Ресурсь» и «Развитие». Для исходных признаков (страновых показателей) – соответственно, ресурсных и нересурсных, – имеющих наибольшую смысловую близость с каждым из двух

агрегированных факторов и фактически обосновывающих их смысловую интерпретацию, характерны высокие значения коэффициентов корреляции, или факторных нагрузок (табл. 4).

Таблица 4. Показатели корреляции исходных признаков с агрегатными факторами<sup>7</sup>

Исходный признак	Фактор	
	«Ресурсы»	«Развитие»
Индекс глобальной конкурентоспособности	0,035	0,922
Глобальный индекс инноваций	-0,158	0,929
Индекс уровня глобализации	-0,115	0,904
Индекс развития человеческого потенциала	0,019	0,908
Индекс качества жизни	0,000	0,867
Индекс социального прогресса	-0,309	0,815
Индекс экономической свободы	-0,139	0,738
Индекс верховенства закона	-0,067	0,902
Индекс эффективности работы правительства	-0,110	0,930
ВВП на душу населения	0,429	0,822
Нефтегазовая рента на душу населения	0,921	0,188
Производство нефти и газа на душу населения	0,871	0,242
Доказанные запасы нефти и газа на душу населения	0,800	0,184
Доля нефтегазовой ренты в ВВП	0,833	-0,063
Доля топлива в стоимости товарного экспорта	0,668	0,146
Отношение нефтегазовой ренты к сумме бюджетных доходов	0,687	-0,195
Международный индекс счастья	-0,243	0,312
Среднегодовой темп роста ВВП за период 1991–2014 гг.	0,106	0,043

Сильную корреляцию с агрегированным фактором «Ресурсы» имеют исходные признаки, характеризующие как ресурсообеспеченность стран, так и зависимость от ресурсов. Агрегированный фактор «Развитие» коррелирует со всеми показателями, отражающими уровень (богатство) и качество экономического развития стран, включая инновационность, конкурентоспособность, состояние институтов и человеческого капитала. Из числа исходных признаков лишь два не имеют сколько-нибудь значимых корреляций с построенными агрегированными факторами: показатель

<sup>7</sup> Интерпретацию полученных агрегатных факторов проводят по значениям факторных нагрузок, т.е. значений коэффициентов корреляции каждой из исходных переменных (в нашем случае – 18 признаков) с каждым из выявленных факторов. Чем теснее связь переменной с тем или иным фактором, тем выше ее факторная нагрузка. По факторным нагрузкам с наибольшими значениями определяют, какое понятие обозначает конкретный фактор [Зверев, 2003].

темпов экономического роста и уровень человеческого счастья. Отсюда можно сделать вывод, что ресурсы (равно как и достигнутый уровень развития) не влияют на скорость роста экономики, а богатство, возможности для предпринимательства и даже социальные гарантии еще не делают людей счастливыми.

По показателям факторных весов<sup>8</sup> мы определяем, в какой степени проявляются свойства, связанные с факторами ресурсов и развития, в экономике каждой из стран нашей выборки (табл. 5 и 6).

Таблица 5. **Топ-список стран с наиболее сильным проявлением свойств фактора «Ресурсы»**

№	Страна	Регион (тип стран)	Факторный вес	
			«Ресурсы»	«Развитие»
1	Катар	Персидский залив	7,519	2,011
2	Кувейт	Персидский залив	4,984	1,095
3	Саудовская Аравия	Персидский залив	2,956	0,996
4	Бруней	Юго-Восточная Азия	2,848	0,983
5	Экваториальная Гвинея	«Черная Африка»	2,323	-0,986
6	Оман	Персидский залив	2,116	0,352
7	ОАЭ	Персидский залив	1,982	1,425
8	Туркменистан	Постсоветские страны	1,831	-0,294
9	Респ. Конго	«Черная Африка»	1,663	-1,125
10	Нигерия	«Черная Африка»	1,647	-1,183
11	Габон	«Черная Африка»	1,553	-0,881
12	Азербайджан	Постсоветские страны	1,485	-0,103
13	Бахрейн	Персидский залив	1,475	0,497
14	Иран	Азия	1,452	-0,816
15	Казахстан	Постсоветские страны	1,398	0,029
16	Ливия	Северная Африка	1,351	-1,077
17	Тринидад и Тобаго	Латинская Америка	1,295	-0,021
18	Ирак	Азия	1,287	-0,836
19	Алжир	Северная Африка	1,184	-0,629
20	Норвегия	Развитые страны	1,085	2,115
21	Венесуэла	Латинская Америка	0,879	-0,831
22	Российская Федерация	Постсоветские страны	0,841	0,125

<sup>8</sup> При проведении факторного анализа факторы определяются как стандартизованные показатели с нулевым средним и единичной дисперсией. Поэтому положительные факторные веса соответствуют тем наблюдениям, которые обладают степенью проявления свойств больше средней, а отрицательные – тем, для которых эта степень меньше средней [Зверев, 2003].

Отметим, что степень дифференциации стран по проявлению свойств ресурсного фактора гораздо сильнее, чем в отношении фактора «Развитие». Общее число стран с положительным факторным весом по «Ресурсам» – 37, – а с положительным факторным весом по «Развитию» – почти вдвое больше (73).

**Таблица 6. Топ-список стран с наиболее сильным проявлением свойств фактора «Развитие»**

№	Страна	Регион (тип стран)	Факторный вес	
			«Ресурсы»	«Развитие»
1	Швейцария	Развитые страны	-0,668	2,23
2	Норвегия	Развитые страны	1,085	2,115
3	Катар	Персидский залив	7,519	2,011
4	Нидерланды	Развитые страны	-0,500	1,963
5	Дания	Развитые страны	-0,537	1,915
6	Швеция	Развитые страны	-0,587	1,901
7	Финляндия	Развитые страны	-0,625	1,873
8	Лихтенштейн	Развитые страны	-0,368	1,855
9	Люксембург	Развитые страны	-0,239	1,811
10	Канада	Развитые страны	0,062	1,791
11	Великобритания	Развитые страны	-0,570	1,778
12	Германия	Развитые страны	-0,590	1,774
13	Ирландия	Развитые страны	-0,633	1,771
14	Новая Зеландия	Развитые страны	-0,629	1,766
15	США	Развитые страны	-0,339	1,721
16	Австралия	Развитые страны	-0,245	1,716
17	Австрия	Развитые страны	-0,601	1,706
18	Сингапур	Юго-Восточная Азия	-0,196	1,617
19	Бельгия	Развитые страны	-0,492	1,489
20	Япония	Развитые страны	-0,584	1,481
...	...	...	...	...
66	Российская Федерация	Постсоветские страны	0,841	0,125

Двухфакторная агрегация позволяет графически проиллюстрировать на координатной плоскости распределение стран в зависимости от проявления свойств факторов (рис. 1).



Рис. 1. Распределение стран мира с учетом взаимного проявления свойств, связанных с ресурсами и уровнем развития, факторные веса являются координатами

Заметное большинство стран мира характеризуется слабым проявлением свойств «Ресурсы» (ниже или около среднего, равного нулю) и неравномерно распределено по уровню развития – с повышенной концентрацией в области отрицательных и близких к среднему значений показателя. Среди стран с повышенным проявлением ресурсного фактора отчетливо выделяются 1) группа из восьми «благословенных» с высоким уровнем развития (или, по крайней мере, богатых), представляющие их точки расположены выше абсциссы, и 2) примерно вдвое бо́льшая по численности группировка «проклятых» стран с ресурсной обеспеченностью выше среднего, но имеющих низкий уровень развития (или бедных), их точки находятся под абсциссой. При этом степень ресурсного богатства можно рассматривать как предпосылку для достижения богатства экономического, о чем говорит пример Катара, Кувейта, Саудовской Аравии, Брунея. Страны с умеренно сильным – от 0 до +1 – проявлением ресурсного фактора (включая Россию) в лучшем случае имеют близкие к среднему показатели развитости экономики.

## Результаты кластеризации

Для проведения кластеризации мы сформировали 25 вариантов данных, различающихся по комбинации исходных признаков (см. табл. 2 и 3) и их агрегатов (см. табл. 4). Многовариантный подход необходим для того, чтобы проверить устойчивость

результатов кластеризации. Далее было выявлено оптимальное (10) и минимально допустимое число кластеров (4) для используемых массивов данных<sup>9</sup>. Результирующие кластеризации строились с использованием метода *k*-средних.

Прежде всего, отметим, что многовариантные расчеты показали достаточно устойчивые результаты. В разных вариантах состава кластеров несколько различались, тем не менее выявилась общая тенденция: во-первых, по выделению ресурсных стран в состав особого кластера (кластеров) с общим числом объектов в пределах 21–27; во-вторых, стратификации оставшихся стран в кластеры, различающиеся главным образом по уровню экономического развития.

Наряду с устойчивостью следует отметить объективность результатов кластеризации, которые практически невозможно получить, используя методы обычной сортировки объектов (стран) по тому или иному признаку. Например, более 120 стран из нашей выборки обладают ресурсами нефти и газа и ведут добычу углеводородов, из них около 40 имеют показатели добычи в расчете на душу населения, превышающие среднемировой уровень (примерно 1 т н.э.). Все эти страны кардинально различаются по уровню экономического и институционального развития, степени зависимости экономики от действия ресурсного фактора, что делает невозможным построение обоснованных группировок без применения кластерного анализа. Сила последнего состоит как раз в том, что он позволяет из множества признаков выявить доминирующие, которые притягивают исследуемые объекты к тем или иным группам (кластерам). В результате из 120 нефте- и газодобывающих стран мы получаем группировку лишь из 21–27 государств, которые могут быть определены как ресурсные. Все остальные страны мира при кластеризации хоть и группируются в первую очередь по признаку уровня экономического развития, оказываются отнесены к кластерам (исходя из свойств относимых к ним объектов), определяемым и дифференцируемым также с учетом других

---

<sup>9</sup> Оптимальное число кластеров определялось путем построения дендрограмм (иерархических деревьев) для каждого из 25 вариантов данных; оно находилось в диапазоне значений 9–11. Минимально возможное число кластеров устанавливается самим программным пакетом, исходя из особенностей массива данных – числа объектов, показателей и разброса значений.

признаков (показателей темпов экономического роста, индексов институционального развития, состояния человеческого капитала и проч.).

Выделяя при кластеризации таксоны **верхнего уровня** (рода), мы получаем четыре группы (табл. 7).

**Таблица 7. Показатели групп стран при разбивке на 4 кластера**

Показатель	Кластер				Сумма/ Среднее
	1	2	3	4	
<i>Значения основных показателей (2014 г.)</i>					
Число стран	23	48	56	38	165
Численность населения, млн чел.	675	1315	4104	1099	7193
ВВП по ППС, млрд долл.	11984	4140	42361	44995	103480
Ресурсная рента по ППС, млрд долл.	2688	131	601	302	3722
Добыча нефти и газа, млн т н.э.	3874	232	1160	2095	7361
Доказанные запасы нефти и газа, млрд т н.э.	320,1	8,0	21,8	52,3	402,2
<i>В % к мировому итогу</i>					
Население	9,3	18,1	56,5	15,1	99,1
Ресурсная рента	72,0	3,5	16,1	8,1	99,6
ВВП	11,5	4	40,7	43,2	99,4
Добыча нефти и газа	52,5	3,1	15,7	28,4	99,7
Доказанные запасы нефти и газа	76,2	1,9	5,2	12,5	95,8
<i>Количественные признаки (2014 г.)</i>					
Доля ренты в ВВП, %	22,4	3,2	1,4	0,7	3,6
ВВП на душу населения, долл.	17753	3148	10321	40962	14386
Рента на душу населения, долл.	398	10	15	28	52
Добыча нефти и газа на душу населения, т н.э.	5,7	0,2	0,3	1,9	1
Запасы нефти и газа на душу населения, т н.э.	474,1	6,1	5,3	47,6	55,9
Среднегодовой темп роста ВВП в 1991–2014 гг., %	1,0	1,5	4,4	1,5	2,0
Отношение ренты к доходам бюджета, %	74,1	19,2	6,4	2,2	13,5
<i>Индексные показатели (2015–2016 гг.)</i>					
Конкурентоспособность	4,2	3,54	4,14	5,03	4,23
Инновационность	32,4	26,0	34,6	53,3	36,6
Степень глобализации	55,1	43,5	60,5	80,2	59,8
Человеческий потенциал	0,727	0,504	0,725	0,885	0,710
Социальный прогресс	54,2	47,7	65,6	82,1	62,4
Качество жизни	67,8	33,5	60,5	146,4	77,1
Экономическая свобода	6,34	6,29	6,93	7,65	6,80
Верховенство закона	0,528	0,461	0,532	0,744	0,566
Эффективность работы правительства	41,6	21,8	50,6	88,6	50,7
Индекс счастья	23,6	21,7	30,1	27,8	25,8

1. Ресурсные – с высокой ресурсообеспеченностью (в 6–10 раз выше среднемирового уровня по разным показателям) и зависимостью от ресурсов (примерно в шесть раз выше среднемирового показателя).

2. Бедные слаборазвитые со среднедушевым ВВП 3,2 тыс. долл. (в 4,5 раза ниже среднемирового); все индексные признаки хуже, чем в среднем по исследуемой выборке.

3. Страны со средним во всех отношениях (по количественным и качественным признакам) уровнем развития.

4. Высокоразвитые богатые – все количественные и качественные показатели которых превышают среднемировой уровень.

Таксоны **нижнего уровня (виды)** мы получаем путем разбивки исследуемой выборки стран на 10 кластеров, в числе которых в итоге выявляются три группы ресурсных стран и семь – нересурсных, дифференцированных по уровню экономического развития и другим учитываемым признакам.

Рассматривая в подробностях (по видам) класс ресурсных стран, можно увидеть, как ресурсы влияют на социально-экономическое развитие: количество ресурсов с очевидностью перерастает не только в экономическое богатство, но и в высокое качество экономики, социальной среды, институтов. Страны-участницы 1-го кластера являются не только самыми богатыми в мире, но и характеризуются индексными показателями, превышающими среднемировые, а в ряде случаев приближающимися к уровню высокоразвитых государств из 10-го кластера (табл. 8). В последний, кстати, попали и все высокоразвитые страны, располагающие значительными нефтегазовыми ресурсами (Норвегия, Канада, США, Австралия), в отношении которых (особенно Норвегии) можно сказать, что совокупная значимость факторов развития при кластеризации перевешивает значимость ресурсных признаков.

Среди группировок нересурсных стран особого внимания заслуживают 7-й кластер, отличающийся наиболее высоким показателем темпов роста при весьма среднем еще уровне развития (сюда, в частности, входят Китай и Индия – две страны с быстро растущими экономиками и создающие новый глобальный полюс экономического развития в Азии), а также 4-й кластер – беднейших, преимущественно африканских, стран, с отрицательными

показателями роста (это те самые страны, которым В. Иноземцев дал определение «не-развивающиеся» [Иноземцев, 2013]). У «не-развивающихся» стран нет ни достаточно сильных внутренних нересурсных факторов, ни необходимого количества ресурсов, представляющих интерес для мировой экономики, экспорт которых мог бы приносить доходы для развития.

Таблица 8. Показатели групп стран при разбивке на 10 кластеров

Показатель	Кластер										Среднее
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<i>Количественные признаки (2014 г.)</i>											
Доля ренты в ВВП, %	36,4	25,0	13,6	1,9	2,2	3,3	1,0	2,1	0,6	0,7	3,6
ВВП на душу населения, тыс. долл.	58,3	11,3	17,2	1,8	2,8	7,6	8,6	13,0	28,6	44,9	14,4
Рента на душу населения, долл.	2122	281	234	3	6	25	9	28	17	30	52
Добыча нефти и газа на душу населения, т н.э.	27,4	3,1	4,8	0,1	0,2	0,4	0,2	0,6	0,4	2,4	1,0
Запасы нефти и газа на душу населения, т н.э.	2255	327	321	6,4	4,9	10,8	3,1	9,1	6,2	61,4	55,9
Среднегодовой темп роста ВВП в 1991–2014 гг., %	0,8	1,8	0,4	-1,4	2,0	0,8	7,2	2,3	2,2	1,4	2,0
Отношение ренты к доходам бюджета, %	86,4	136	41,6	10	14,3	13,7	5,4	8,4	1,9	2,2	13,5
<i>Индексные показатели (2015–2016 гг.)</i>											
Конкурентоспособность	5	4	3,9	3,4	3,5	4,0	4,0	4,1	4,5	5,3	4,2
Инновационность	39,7	29,8	30,3	25,2	25,7	32	30,8	33,6	44,7	57,5	34,9
Степень глобализации	69,6	50,6	51,8	43,7	41,4	54,9	47,5	60,4	75,7	81,6	57,7
Человеческий потенциал	0,8	0,7	0,7	0,5	0,5	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,7
Социальный прогресс	59,6	50,2	57,2	45,2	48,4	60	55,3	66,3	76,7	83,7	60,3
Качество жизни	132	59,3	32,4	40,8	33	39,9	30,1	63,6	108	166	70,4
Экономическая свобода	7,4	6,5	5,4	6,1	6,2	6,9	6,6	7,0	7,4	7,8	6,7
Верховенство закона	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8	0,5
Эффективность работы правительства	73,4	35,5	25,5	14	21	38,5	46,3	53,2	75	94,3	47,7
Индекс счастья	22,8	20,8	30,6	18,5	22,5	23,6	31	34,7	26,9	28,6	26,0

В графическом отображении на координатной плоскости хорошо видно, как проявляется синтетический признак «Ресурсь», ставший результатом двухфакторной агрегации исходных признаков, в 10-кластерной классификации стран мира (рис. 2) Фактор

ресурсов действительно служит основой для группировки стран в самостоятельные таксономические единицы (виды).

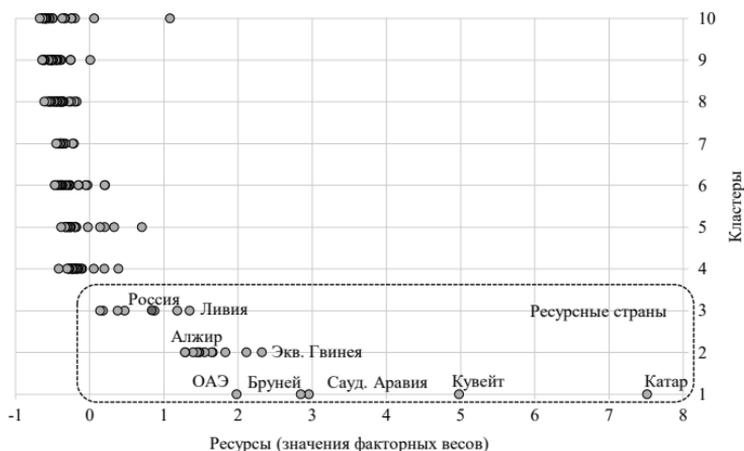


Рис. 2. Графическое отображение влияния синтетического признака «Ресурсы» в экономической систематике стран мира

Еще раз подчеркнем, что группировки ресурсных стран и стран с наиболее высоким уровнем развития очень устойчивы по своему составу при всех вариантах кластеризации, в то время как прочие кластеры (стран с низким и средним уровнем развития) имеют сравнительно размытые границы.

### **Экономическая систематика стран мира: классы – роды – виды**

Обобщающая интерпретация результатов кластерного анализа позволяет сформировать трехуровневую иерархическую классификацию экономик стран мира на основе ресурсных и нересурсных факторов с указанием свойств каждого из получающихся таксонов (см. приложение).

Вполне естественно, что в построенной систематике особый наш интерес вызывает вид Р-1-3-2, к которому относится только одна страна – Россия. Данный вид аналитическим путем выделен из рода Р-1-3, который был получен по результатам кластеризации и включает восемь стран с умеренно высокими показателями ресурсной обеспеченности и ресурсозависимости и сравнительно низкими показателями темпов экономического

роста (кроме России – Венесуэла, Алжир, Ангола, Эквадор и некоторые другие). Среди стран кластера Россия отличается более высоким уровнем экономического развития (по показателю душевого ВВП), а также показателями, характеризующими состояние институтов и качество экономического роста (из 10 индексных показателей шесть превышают среднемировые значения – табл. 10). Если принять во внимание характеристики, которые не учитывались при проведении кластеризации (масштабы экономики и развитие обрабатывающих производств), появляются основания для выделения России в самостоятельную таксономическую единицу (вид) в рамках экономической систематики.

Таблица 10. Показатели стран, вошедших в кластер 3 по результатам кластеризации

Показатель	Россия	Венесуэла	Ливия	Алжир	Колумбия	Эквадор	Ангола	Йемен	Кластер в среднем	Мир в среднем
ВВП на душу населения, тыс. долл.	24,9	16,8	14,9	13,6	12,7	10,8	7,0	3,6	17,2	14,4
Среднегодовой темп роста ВВП в 1991–2014 гг., %	0,8	0,6	-2,5	1,2	2,2	1,6	1,6	0,3	0,4	2,0
Опережающие индексные показатели*	6	2	1	2	6	2	0	0	1	–
Добыча нефти и газа на душу населения, т н.э.	7,35	5,34	5,43	3,7	1,31	1,89	3,43	0,57	4,8	1,02
Запасы нефти и газа на душу населения, т н.э.	301	1503	1275	147	10	69	72	25	321	56
Рента на душу населения, долл.	3292	2954	5423	3048	850	1489	1892	437	324	52
Доля ренты в ВВП, %	13,2	17,6	36,4	22,5	6,7	13,7	27,2	12,1	13,6	3,6
Отношение ренты к доходам бюджета, %	49,1	88,0	84,3	74,6	27,7	40,0	76,2	87,7	41,6	13,5
Доля топлива в структуре товарного экспорта, %	69,9	97,6**	97,7**	95,9	67,5	53,1	96,2	70,3	76,5	...

**Примечания:**

\* – число индексных показателей превышающих среднемировой уровень;

\*\* – данные за 2010 г.

Общее родовое свойство состоит в весьма сильной зависимости от ресурсов, которая, прежде всего, выражается в сырьевой структуре экспорта и бюджетобразующей роли ренты. Экономика России, равно как и Венесуэлы, нуждается в модернизации с целью ухода от ресурсной зависимости (или ее серьезного ослабления), однако все попытки осуществить это на практике

пока не приносят желаемых результатов. В данном случае мы наблюдаем опасное влияние ресурсного фактора, когда количество ресурсов явно недостаточно, чтобы «почивать на лаврах» ресурсного богатства, но слишком велико, чтобы не заразить экономику «болезнью» ресурсозависимости. Отмеченная опасность резко усиливается в условиях неблагоприятной конъюнктуры сырьевых рынков, когда экономика, привыкшая к щедрому потоку ренты, вдруг оказывается на «голодном пайке».

### **Общий вывод и резюме для России**

Построенная классификация стран мира во многом является условной, что связано, с одной стороны, со спецификой объектов систематики, невозможностью абсолютно строгого выявления и описания их признаков; с другой – с особенностями кластерного анализа, ставшего основным методом исследования. В процессе кластеризации объекты группируются исходя из наиболее сильных, значимых признаков. Соответственно, в составе кластеров могут оказываться объекты, однородные по главным признакам и сильно различающиеся по второстепенным. Мы нисколько не сомневаемся, что полученные результаты могут и должны быть предметом дискуссии.

Тем не менее проведенная экономическая систематика представляется весьма полезной для изучения и более глубокого понимания проблем развития ресурсных экономик. Опираясь на классификацию, полученную на основе множества разнообразных признаков, связанных не только с ресурсами, можно сказать, что интересующая нас проблематика взаимосвязи между ресурсами и экономическим развитием отнюдь не имеет глобального значения. Она относится к сравнительно небольшой группе стран (15% из выборки, охватывающей 165 стран мира). Из тех стран, которые мы считаем ресурсными, лишь единицы (а может быть, учитывая весь комплекс экономических и политических факторов, только Россия) в какой-то степени могут оказывать влияние на фундаментальные тренды развития мировой экономики.

Принципиально важно то, что проблема ресурсов формируется по-разному в зависимости от степени ресурсного богатства и уровня экономического развития (в широком смысле слова) тех или иных стран. Налицо своего рода «блеск и нищета»

ресурсных экономик. На одном «полюсе» систематики, отражающей реальную действительность, группируются богатые страны, коих очевидное меньшинство, на другом – бедные, с низким уровнем экономического развития. Но в любом случае обладание ресурсами создает определенные проблемы.

Для наиболее богатых ресурсами и высокоразвитых стран значима проблема эффективного использования ресурсного потенциала. Эффективного – не в терминах ресурсо- и энергосбережения, а в терминах использования дохода (ренты) от освоения ресурсов для целей социально-экономического развития. При этом повышение или поддержание темпов роста может не относиться к числу важнейших экономических задач, а ресурсозависимость является неизбежной и неустранимой обратной стороной ресурсного богатства.

В странах с умеренно высоким уровнем ресурсной обеспеченности и сравнительно низким уровнем экономического развития на первом месте находится проблема зависимости от ресурсов как структурная проблема экономики, связанная с отставанием в развитии несырьевого сектора. Высокая скорость экономического роста, а она для таких государств насущно необходима, может быть обеспечена лишь благодаря диверсификации хозяйства и включению мощного ресурсного мультипликатора вдобавок к рентному доходу, по своей величине явно недостаточному для достижения всеобщего благополучия и решения всех имеющихся проблем.

Отмеченную дуалистическую зависимость можно проиллюстрировать графически: для богатых ресурсами стран, прежде всего, свойственна проблема эффективного использования ресурсной ренты, значимость которой усиливается вместе с возрастанием меры ресурсного изобилия. Страны же с умеренно высокой степенью ресурсной обеспеченности сталкиваются с проблемой зависимости от ресурсов и необходимостью диверсификации экономики, значимость которой обратно пропорциональна уровню обеспеченности ресурсами и развития экономики. В обоих случаях важным инструментом ослабления остроты проблем является развитие экономики знаний, соединение инновационных процессов с процессами освоения ресурсов (рис. 3).

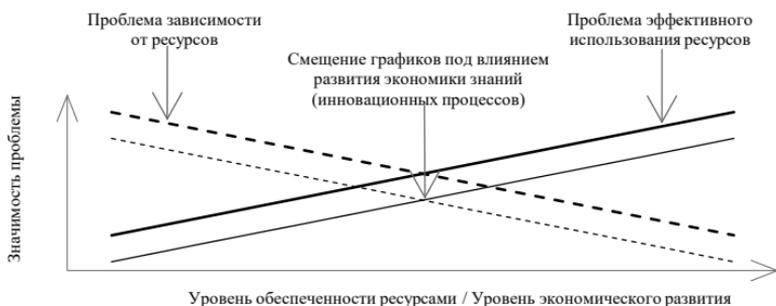


Рис. 3. Графическая интерпретация значимости ресурсных проблем в зависимости от уровня обеспеченности ресурсами и экономического развития

Самый общий результат реализации такой политики состоит в сокращении издержек ресурсного сектора, что при прочих равных условиях ведет к увеличению размера доступных для освоения минерально-сырьевых ресурсов и получаемых доходов (ренты). Таким образом, бедные страны становятся богаче и получают дополнительные импульсы для своего развития, а у богатых появляются новые возможности для использования доходов (помимо собственно увеличения богатства).

Как все это относится к России? Прежде всего, отметим, что размеры ресурсного богатства РФ в расчете на душу населения сильно преувеличены (при такой оценке Россия оказывается намного беднее нефтегазовыми ресурсами, чем та же Норвегия, не говоря уже о Катаре или Кувейте). Тем не менее ресурсы и ресурсная рента являются очень важными факторами ее экономического развития. Поэтому при имеющейся ресурсной обеспеченности и достигнутом уровне процветания перед нашей страной весьма остро стоят обе ресурсные проблемы: и зависимости от ресурсов, и эффективного их использования для целей социально-экономического развития.

В настоящее время освоение ресурсов (при всей их значимости) не дает желаемых и потенциально достижимых эффектов из-за больших разрывов между секторами экономики, т.е. чрезмерного тяготения ресурсного сектора к импорту технологий и оборудования и недостаточного развития нересурсного сектора (прежде всего, в технологическом отношении).

Как можно исправить ситуацию? Как повысить отдачу от освоения ресурсов для экономики без усиления ее ресурсозависимости?

В самом общем виде ответ на эти вопросы может звучать так: необходимо принципиально скорректировать сложившуюся в 2000-е годы модель развития ресурсного сектора с учетом изменившихся внутренних и внешних условий. Нужно разнообразить и дифференцировать ее структуру, усиливая конкуренцию и сочетая элементы государственного участия и частной инициативы независимых компаний. И самое главное: в развитии экономики нельзя делать ставку только на ресурсы (и даже на ресурсный мультипликатор). Необходима диверсификация с ускоренным развитием «независимого», если можно так сказать, нересурсного сектора, а ресурсы следует рассматривать в качестве одного из важнейших факторов экономического роста, но отнюдь не главного и, тем более, не единственного.

## Литература / References

*Зверев Д. М.* Сегментация покупателей. Практика использования факторного анализа данных. Маркетинг и маркетинговые исследования. 2003. № 2. С. 30–40.

Zverev, D.M. (2003). Segmentation of buyers. The practice of using factor analysis of data. Marketing i marketingovyue issledovaniya. No. 2. Pp. 30–40. (In Russ.).

*Иноземцев В. Л.* Потерянное десятилетие. М.: Московская школа политических исследований, 2013. 600 с.

Inozemtsev, V.L. (2013). *The Lost Decade*. Moscow: Moscow School of Political Studies, 600 p. (In Russ.).

*Кузнецова Н. В.* Кластерный анализ стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Актуальные проблемы экономики. 2015. № 6. С. 74–83

Kuznetsova, N.V.(2015). Cluster Analysis of Asian-Pacific Region Countries. Actual Problems of Economics.. No. 6 (168). Pp. 74–83 (In Russ.).

*Павлинов И. Я.* Концепции рациональной систематики в биологии. Журнал общей биологии. 2011. Т. 72. № 1. С. 3–26.

Pavlinov, I. Ya. (2011). Concepts of rational taxonomy in biology. Biology Bulletin Reviews.. Vol. 1. No. 3. Pp. 60–78. (In Russ.). DOI: 10.1134/S2079086411030078.

*Полтерович В. М., Попов В. В., Тонис А. С.* Экономическая политика, качество институтов и механизмы «ресурсного проклятия». М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007. 98 с.

Polterovich, V.M., Popov, V.V., Tonis, A.S. (2007). *Economic Policy, Quality of Institutions, and Mechanisms of Resource Curse*. Moscow, HSE Publ, 98 p. (In Russ.).

Садовская В., Шмат В. Парадокс «ресурсного проклятия»: межстрановой анализ. *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. № 3. Т. 61. С. 25–35.

Sadovskaya, V., Shmat, V. (2017). Paradox of “Resource Curse”: Cross-Country Analysis. *World Economy and International Relations*. No. 3. Vol. 61. Pp. 25–35. (In Russ.). DOI: 10.20542/0131–2227–2017–61–3–25–35.

Agarwal, S., Divya. (2011). Classification of Countries based on Macro-Economic Variables Using Fuzzy Support Vector Machine. *International Journal of Computer Applications*. Vol. 27. No. 6. Pp. 41–44. Available at: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp404.pdf> (accessed 15.07.2019).

Ahlquist, J.S., Breunig, C. (2009). *Country Clustering in Comparative Political Economy*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies. MPIfG Discussion Paper no. 09/5. 39 p. Available at: [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp09–5.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp09–5.pdf) (accessed 15.07.2019).

Artis, M.J., Zhang, W. (2002). Membership of EMU: A Fuzzy Clustering Analysis of Alternative Criteria. *Journal of Economic Integration*. Vol. 17. No. 1. Pp. 54–79. DOI: 10.11130/jei.2002.17.1.54.

Auty, R.M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. NY: Routledge, 272 p.

Cornia, G.A., Scognamillo, A. (2016). *Clusters of Least Developed Countries, their evolution between 1993 and 2013, and policies to expand their productive capacity*. Florence: DISEI – Università degli Studi di Firenze, Working Paper. No. 12. 40 p. Available at: [https://www.disei.unifi.it/upload/sub/pubblicazioni/repec/pdf/wp12\\_2016.pdf](https://www.disei.unifi.it/upload/sub/pubblicazioni/repec/pdf/wp12_2016.pdf) (accessed 15.07.2019).

Fucec, A.A. (2014). Building The Knowledge Economies: Principal Component Analysis And Clustering of The EU Countries. *Proceedings of the 8th International Management Conference IMC*. Bucharest: Pp. 772–779. Available at: <https://ideas.repec.org/a/rom/mancon/v8y2014i1p772–779.html> (accessed 15.07.2019).

Grein, A.F., Sethi, S.P., Tatum, L.G. (2010). A Dynamic Analysis of Country Clusters, the Role of Corruption, and Implications for Global Firms. *East-West Journal of Economics and Business*, Vol. 13. No. 2. Pp. 33–60. Available at: [https://www.u-picardie.fr/eastwest/stat\\_doc.php?doc=86](https://www.u-picardie.fr/eastwest/stat_doc.php?doc=86) (accessed 15.07.2019).

Kolasa-Wiecek, A. (2013). The Use of Cluster Analysis in the Classification of Similarities in Variables Associated with Agricultural Greenhouse Gases Emissions in OECD Countries. *Więś i Rolnictwo. Village and Agriculture*. No. 1 (158). Pp. 59–66. Available at: <http://kwartalniki.irwirpan.waw.pl/179/the-use-of-cluster-analysis-in-the-classification-of-similarities-in-variables-associated-with-agricultural-greenhouse-gases-emissions-in-oecd-countries> (accessed 15.07.2019).

Littrell, R.F. (2012). Clustering National Cultures: A Fallacy, or Not, or Not Always? *Proceedings of the 54th Annual Meeting of the Academy of International Business “Rethinking the Roles of Business, Government and NGOs in the Global Economy”*. Washington, D.C.: P. 85 (Abstract). Full text Available at: <http://crossculturalcentre.homestead.com/WorkingPapers.html> (accessed 15.07.2019).

Mayr, E.W. (1969). *Principles of Systematic Zoology*. NY: McGraw-Hill Companies, 416 p.

Mensah, Y., Chen, H. (2012). Global Clustering of Countries by Culture – An Extension of the GLOBE Study. *Rutgers University Center for Governmental Accounting Education and Research (CGAER) Working Paper*. October (rev. April

2013). Available at Social Science Research Network. Available at: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2189904](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2189904) (accessed 15.07.2019). DOI: 10.2139/ssrn.2189904.

Sachs, J.D., Warner, A.M. (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. NBER Working Paper no. 5398. Cambridge, MA, 47 p. Available at: <http://www.nber.org/papers/w5398> (accessed 15.07.2019).

Vazquez, S.T., Sumner, A. (2012). *Beyond Low and Middle Income countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries*. IDS working paper. No. 404. 40 p. Available at: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp404.pdf> (accessed 15.07.2019).

Статья поступила 23.07.2019.

Статья принята к печати 13.12.2019.

**Для цитирования:** Лебедева М.Е., Шмат В.В. «Блеск и нищета» ресурсных экономик. Экономическая систематика стран мира на основе ресурсных и нересурсных признаков // ЭКО. 2020. № 3. С. 78-105. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-78-105.

**For citation:** Lebedeva, M.E., Shmat, V.V. (2020). «Splendours and Miseries» of Resource Economies. Economic Taxonomy of Countries Based on Resource and Non-Resource Attributes. *ECO*. No. 3. Pp. 78-105. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-78-105.

## Summary

*Lebedeva, M.E., Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS  
Shmat, V.V., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS; Novosibirsk State University, Novosibirsk*

### «Splendours and Miseries» of Resource Economies.

#### **Economic Taxonomy of Countries Based on Resource and Non-Resource Attributes**

**Abstract.** The paper presents the results of economic taxonomy of countries carried out with tools of multivariate statistical analysis (factorial and cluster). Factors of resource availability and dependence on resources, indicators of level, pace and quality of economic development were used as systematic signs. Statistical data and various index indicators (competitiveness, innovativeness, human potential, social development, state of institutions) were taken into account during the analysis.

The authors found that for countries with a resource economy, i.e. having indicators of resource security above the world average, the size of resource wealth has key importance - the larger it is, the greater the chances of achieving a high level of economic development. But at the same time the problem of dependence on resources is inherent more or less in all countries with a resource economy. The threat of dependence on resources as a structural problem of economy is typical for countries with a moderately high level of resource abundance and economic development. These countries are in dire need of economic modernization in order to diversify their economy and reduce dependence on resources. It is shown that development of innovation can reduce the severity of problems of resource economies. It is also

confirmed that a pace of economic growth does not depend either on the value of resource wealth or on the achieved level of economic development.

The results of the study are open for discussion, but the proposed economic taxonomy is a useful study that will help better understand the problems of resource economies.

**Keywords:** *natural resources; mineral resources; resource abundance; dependence on resources; economic development; economic growth; institutions; innovations; knowledge economy; economic taxonomy; cluster analysis; factor analysis*

### Приложение. Экономическая систематика стран мира

Класс	Род	Вид	Значения факторов		Свойства
			«Ре-сурсы»	«Раз-витие»	
P-1 Ресурсные экономики (25 стран)	P-1-1 (5)	P-1-1-1 (2) Катар Кувейт	6,252	1,553	Экстремально высокий уровень ресурсной обеспеченности Очень высокий уровень развития экономики (статистический) Низкие темпы экономического роста Высокий уровень конкурентоспособности экономики Высокий уровень развития человеческого капитала Высокий уровень институционального развития Высокие показатели ресурсозависимости
		1-1-2 (3) Саудовская Аравия ...	2,595	1,135	Очень высокий уровень ресурсной обеспеченности Высокий уровень развития экономики (статистический) Низкие темпы экономического роста Уровень конкурентоспособности экономики выше среднего Уровень институционального развития выше среднего Высокие показатели ресурсозависимости
	P-1-2 (12)	P-1-2-1(6) Бахрейн Казахстан ...	1,600	0,077	Умеренно высокий уровень ресурсной обеспеченности Высокие показатели ресурсозависимости Средние показатели уровня и темпов экономического развития Индексные показатели на уровне средних
		P-1-2-2 (6) Иран Нигерия ...	1,654	-0,971	Умеренно высокий уровень ресурсной обеспеченности Высокие показатели ресурсозависимости Максимально высокий показатель зависимости бюджета от ренты Показатели уровня и темпов экономического развития ниже средних Индексные показатели ниже средних
	P-1-3 (8)	P-1-3-1 (7) Венесуэла Ангола Алжир Эквадор ...	0,657	-0,726	Умеренно высокий уровень ресурсной обеспеченности В целом умеренно высокие показатели ресурсозависимости Показатели уровня и темпов экономического развития ниже средних Индексные показатели ниже средних
		P-1-3-2 (1) Россия	0,841	0,125	Умеренно высокий уровень ресурсной обеспеченности В целом умеренно высокие показатели ресурсозависимости Показатели уровня экономического развития выше среднего Низкие темпы экономического роста Индексные показатели несколько ниже средних

Класс	Род	Вид	Значения факторов		Свойства
			«Ре-сурсы»	«Раз-витие»	
Н-2 Нересурсные экономики (140 стран)	Н-2-1 (47)	Н-2-1-1 (20) ЦАР Либерия ...	-0,154	-1,157	«Не-развивающиеся» страны. Самые бедные страны с плохими институтами, неразвитым человеческим капиталом Почти лишены высоколиквидных сырьевых ресурсов Зависимость бюджета от ренты близка к среднемировому уровню Отрицательные темпы роста экономики
		Н-2-1-2 (16) Эфиопия Пакистан ...	-0,100	-1,097	Большое население и очень низкий уровень ресурсной обеспеченности Зависимость бюджета от ренты близка к среднемировому уровню Темпы роста экономики близки к среднемировому показателю Индексные показатели ниже средних
		Н-2-1-3 (11) Сенегал Киргизия Гондурас ...	-0,321	-0,524	Широкая география (в основном - Африка, Азия, постсоветское пространство) Низкий уровень ресурсной обеспеченности Низкие темпы экономического роста при сравнительно низком уровне экономического развития Индексные показатели ниже средних
	Н-2-2 (46)	Н-2-2-1 (12) Беларусь Египет Парагвай ...	-0,219	-0,269	Широкая география (в основном - Африка, Латинская Америка, постсоветское пространство) Низкий уровень ресурсной обеспеченности Темпы роста экономики близки к среднемировому показателю Индексные показатели ниже средних
		Н-2-2-2 (10) Китай Индия ...	-0,352	-0,498	Средний и несколько ниже среднего уровень экономического развития Низкий уровень ресурсной обеспеченности Очень большая численность населения («китайский фактор») Наиболее высокие темпы роста Индексные показатели близки к средним
		Н-2-2-3 (24) Бразилия Индонезия ...	-0,429	0,006	Средний и несколько выше среднего уровень экономического развития Темпы роста экономики близки к среднемировому показателю Ресурсная обеспеченность ниже средней Зависимость бюджета от ренты близка к среднемировому уровню Индексные показатели на среднемировом уровне
	Н-2-3 (47)	Н-2-3-1 (24) Респ. Корея Италия ...	-0,471	0,779	Сравнительно высокий уровень экономического развития Темпы роста экономики варьируются от высоких до близких к среднему уровню Самые низкие показатели зависимости от ресурсов Индексные показателей выше средних
		Н-2-3-2 (23) Швейцария Германия ...	-0,405	1,724	Наиболее высокий уровень экономического развития Темпы роста экономики несколько ниже среднемирового показателя Самые низкие показатели зависимости от ресурсов Максимальные значения индексных показателей

# Провальное госуправление лесоупользованием в России (на примере Иркутской области)

**С.В. БЕЛОУСОВА**, кандидат экономических наук,  
Иркутский научный центр СО РАН, Иркутск

**Аннотация.** В статье анализируются современные проблемы национального лесопользования на примере Иркутской области как ведущего региона по запасам и заготовкам древесины. Экстенсивное лесопользование в регионе при низком объёме лесовосстановления сопровождается хищническими незаконными рубками, большими потерями от пожаров и др., что в целом характеризует современное лесопользование как «катастрофически истощительное». Такая ситуация сложилась в том числе в результате неэффективной государственной системы управления лесом, как на законодательном, так и на исполнительном уровнях, которые в нашем случае рассматриваются в рамках политических и административных провалов государства. Причиной провалов государственной системы управления стали действия разнообразных институциональных ловушек, на одной из которых – институционально-психологической – автор особо заостряет внимание. Последняя, по его мнению, актуализирует роль управленческой рефлексии, нацеленной на кооперацию всех субъектов управленческого процесса. Изменить ситуацию неэффективного управления лесом сможет повышение роли внутренней рефлексивности управления посредством реализации национального управленческого проекта.

**Ключевые слова:** экстенсивное лесопользование; лесовосстановление; провалы государства; государственное управление; национальный управленческий проект

## Роль государственного управления в современных проблемах лесопользования

На долю России как лесной державы приходится 22% всех лесов мира и около 60% запасов промышленного леса; общий запас древесины оценивается в 83,4 млрд м<sup>3</sup>, включая 44 млрд м<sup>3</sup> спелых и перестойных насаждений. Большие ресурсы формируют не менее масштабные проблемы по их управлению, реализация которого со стороны государства пока квалифицируется как крайне неэффективное.

Лесной кодекс РФ<sup>1</sup> как базовый инструмент государственного управления в лесной сфере не содержит чёткого и однозначного

---

<sup>1</sup> «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

определения понятия леса<sup>2</sup>, наоборот, предлагается двойственное его рассмотрение как экологической системы или как природного ресурса, отражающее многофункциональность характера и значения этого объекта. Неоднозначность трактовки простирается далеко за пределы Лесного кодекса и пронизывает весь корпус нормативно-правовых документов, и даже целых отраслей права, так или иначе затрагивающих лес как объект регулирования. Все это формирует множественные пробелы, разночтения, дублирование и даже прямые противоречия в сети соответствующих правовых статей и направлений. Так, согласно Конституции РФ (ст. 9), лес как природный ресурс потенциально может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, однако Конституционный суд РФ в Постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П<sup>3</sup>, признавая лесной фонд народным достоянием, однозначно установил для него федеральную форму собственности особого рода и специальный правовой режим (отметим при этом, что в нашей стране не существует ни теоретического обоснования, ни тем более законодательных определений в отношении «федеральной собственности особого рода»).

В мировой практике существует довольно широкий спектр подходов к определению статусного состояния леса. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1803 (XVII)29 природные богатства, включая лес, должны использоваться в интересах национального развития и благосостояния населения соответствующих государств. На этом основании в ряде стран, включая Францию, Канаду, США и др., лес<sup>4</sup> объявлен общественным или национальным достоянием, которое находится в большинстве случаев в публичном или доверительном управлении государственных органов разного уровня. Использование леса в этом случае идет на доверительных юридических основаниях, предусматривающих лесопользование в интересах собственника. Так, в Канаде и Франции общественные леса

---

<sup>2</sup> Согласно ОСТ 56–108–98 «Лесоводство. Термины и определения», утвержденным Приказом Рослесхоза от 03.12.1998, № 203, «лес – это целостная совокупность лесных древесных и иных растений, земли, животных, микроорганизмов и других природных компонентов, находящихся во взаимосвязи с внутренней и внешней средой».

<sup>3</sup> Постановление от 9 января 1998 года № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ (Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429).

<sup>4</sup> Петров В., Смирнова А. Управление лесами в США // ЛесПромИнформ. 2016. № 2 (116). URL: <https://lesprominform.ru/jarticles.html?id=4343>.

составляют более 90%, в США – около 40% [Николайчук и др., 2013]. Национальный лес в США (в отличие от общественно-го) – это лес, находящийся в федеральной собственности... Он, как правило, располагается на крутых склонах и больших высотах горных массивов, где почвы обеднены, поэтому прирост древесины там низкий – около 2,7 м<sup>3</sup>/га при среднем приросте около 3 м<sup>3</sup>/га в коммерческих лесах. Однако национальные леса обладают более высокой экологической ценностью, чем частные. В Канаде свыше 90% леса – государственные, из них 80% в собственности провинций, при этом каждая провинция имеет собственное законодательство, регулирующее лесохозяйственную деятельность и определяющее формы лесопользования... Леса могут использоваться только в общественных интересах с соблюдением правил неистощительного природопользования и поддержанием благоприятного состояния окружающей среды для получения максимальной экономической выгоды<sup>5</sup>. В России, по мнению экспертов [Краснова, 2004], договор доверительного управления тоже мог бы стать одной из базовых форм, однако он лишь упоминается в числе малозначительных и непринципиальных договоров в лесном хозяйстве (в части городских лесов)<sup>6</sup>.

Кардинально другой подход к управлению лесным фондом реализуют северо-европейские страны, которые большую часть лесов передали в частную собственность. Так, например, в Финляндии государство владеет всего 35% объемов национальных лесов, Швеция – 13% [Добрынин, 2019]. В большинстве своем это так называемые непродуктивные леса, на базе которых реализуются главным образом функции сохранения биоразнообразия (создаются экопарки, природоохранные зоны, биотопы и т.п.). Думается, в России подобный опыт может быть применим только в части повышения срока аренды лесных участков с текущих 49 лет до 100 и более, как более оправданного с точки зрения лесовосстановления.

В соответствии со ст. 12 Лесного кодекса РФ, освоение лесов в России служит «...обеспечению их многоцелевого, рационального,

---

<sup>5</sup> Шматков Н., Григорьев А., Луговая Д. Лесной сектор Канады // ЛесПромИнформ. 2019. № 4 (142). URL: <https://lesprominform.ru/jarticles.html?id=5361>

<sup>6</sup> Алимусавев Г. М. Доверительное управление имуществом лесопарковых структур как фактор повышения их предпринимательской привлекательности // Российское предпринимательство. 2004. № 5. С. 95–99.

непрерывного, неистощительного использования, а также развитию лесной промышленности».

В итоге в области государственного управления лесом формируется несколько направлений: общее управление (акцент на многоцелевое, рациональное, непрерывное использование леса), экологическое (акцент на неистощительное использование) и хозяйственное (акцент на развитие лесной промышленности). Последнее из них, согласно приоритетам и хозяйственному акценту в Лесном кодексе РФ, является центральной сферой регулирования.

По каждому из этих направлений конкретные управленческие функции децентрализованы и делегированы различным уровням и сферам власти. Так, основные полномочия по организации, планированию и регулированию лесного хозяйства и лесопользования переданы на уровень субъектов Федерации, то есть имеет место территориальный аутсорсинг государственных функций. В теории [Милькина, 2013] любой аутсорсинг должен быть результатом не только тщательного расчета финансовых выгод и потерь от передачи полномочий, но и гарантий неизменности качества предоставления услуг, в том числе государственных. На практике, как нам кажется, такого расчета в нашем случае проведено не было, о чем свидетельствуют постоянно увеличивающиеся проблемы лесного хозяйства.

Кроме видов управления лесом, существует широкий список отдельных полномочий: владение, пользование, распоряжение, охрана, защита, воспроизводство и др. лесным фондом РФ. Все они ранжируются по видам и группам лесов, согласно ст. 55–58 Лесного кодекса РФ (леса первой, второй и третьей групп лесного фонда, которые в свою очередь имеют собственную видовую градацию). По логике, итогом такой сегментации должна быть матрица правовых механизмов реализации многочисленных полномочий в отношении различных видов и групп лесов, которые, согласно ст. 25 ЛК РФ, могут иметь не менее 16 стандартных форм или направлений их пользования. Однако такой матрицы законодательная база не имеет, ограничиваясь конкретизацией общих направлений использования лесов, в большей степени относящихся к третьей группе, имеющей преимущественно эксплуатационное значение.

Причина здесь, похоже, в отсутствии полной и сплошной инвентаризации лесных земель, поскольку для этого требуются колоссальные финансовые средства и значительные усилия

собственника. Согласно ст. 68 ЛК РФ, установление видов лесов и закрепление на местности расположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных, защитных, резервных лесов, особо защищенных участков лесов и т.д. должно осуществляться посредством лесоустроительных работ, результатом которых должна стать обширная проектная документация, включающая в себя тематические лесные карты участков, картографические материалы, таксационные описания, лесоустроительные планшеты, планы лесонасаждений, кадастровые оценки и др<sup>7</sup>. Эта документация должна стать основой для формирования лесного реестра (ст. 91 ЛК РФ), который и будет единой информационной базой, используемой всеми субъектами лесных отношений.

Однако формирование автоматизированной информационной системы «Государственный лесной реестр» (АИС ГЛР), продолжающееся не один год, еще далеко до завершения, и пока этот информационный продукт не имеет практического применения<sup>8</sup>. Не менее проблемным является учет лесных участков на основе Государственного реестра недвижимости (ЕГРН), данные которого значительно расходятся с ГЛР как по площади лесов, так и по другим оценочным показателям, а информация о границах лесных участков в нем вообще отсутствует.

Еще одна система учета лесной продукции – Лес-ЕГАИС (Единая государственная автоматизированная информационная системы учета древесины и сделок с ней) – тоже не может считаться надежным источником данных: по некоторым оценкам, из 2,4 млн сделок, зафиксированных в системе в 2018 г., открытые и корректные данные присутствовали только в 11% случаев<sup>9</sup>.

В итоге региональные органы управления, в ведении которых находятся основные полномочия по регулированию лесопользования, вынуждены опираться на приблизительно-оценочные и/или устаревшие характеристики подконтрольного лесного фонда и его отдельных составляющих, что открывает широкие возможности оппортунистических действий для всех субъектов лесных отношений.

---

<sup>7</sup> См. Правила проведения лесоустройства, утвержденную приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 12.12.2011 года № 516.

<sup>8</sup> ГИС учета лесов за 185 миллионов не выполняет свое назначение // CNews: ИТ в госсекторе от 22.01.2019. URL: [https://cnews.ru/news/top/2019-01-22\\_ais\\_dlya\\_rosleshoza\\_za\\_185\\_millionov\\_ne\\_vypolnyet](https://cnews.ru/news/top/2019-01-22_ais_dlya_rosleshoza_za_185_millionov_ne_vypolnyet) (дата обращения: 22.01.2020).

<sup>9</sup> В «Лес-ЕГАИС» творится бардак // Клерк. Новости для бухгалтера. URL: <https://www.klerk.ru/buh/news/492202/> (дата обращения: 22.01.2020).

Сама же работа субъектов Федерации в качестве «управляющего» лесами формирует множественные проблемные коллизии и противоречия интересов и условий их реализации между собственником леса (РФ), управляющим (субъектом РФ) и конечными пользователями (бизнесом и/или физическими лицами). В условиях низкой (никак не проявляемой) заинтересованности собственника леса в эффективной его эксплуатации [Баяндина, Каменев, 2011] управляющий ищет компромисс между собственными бюджетными интересами и законодательными возможностями в упрощении (вплоть до примитивизации) лесных отношений на подконтрольной территории. Легально повысить уровень доходов за счет лесной отрасли управляющему не позволяют крайне низкие ставки<sup>10</sup> и льготные условия аренды леса, диктуемые собственником, провозгласившим либеральные принципы в отношении интересов бизнеса.

В целом Лесной кодекс РФ установил только одну форму получения дохода собственником от использования лесных ресурсов: платежи от продажи прав пользования участками лесного фонда, которое осуществляется в настоящее время преимущественно на праве аренды (ст. 29, п. 8 ЛК РФ). Договор аренды лесного участка заключается по результатам аукциона (ст. 74 ЛК РФ), которые зависят от характера аукциона и достаточной на нем конкуренции. Проведение аукциона начинается с минимальной величины годовой арендной платы, рассчитанной по ставкам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 и скорректированным на величину ежегодного коэффициента, также утверждаемого постановлениями Правительства<sup>11</sup>.

В общем виде – минимальные ставки платы за единицу объема древесины дифференцированы по лесотаксовым районам, по типу древесины и ее категории крупности, в зависимости от расстояния вывозки древесины (по разрядам такс) и др. При

---

<sup>10</sup> О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности (с изменениями на 6 января 2020 года), Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 года № 310. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902044488> (дата обращения: 22.01.2020).

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 12.10.2019 № 1318 «О применении в 2021–2023 годах коэффициентов к ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности»; Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2017 года № 1363 «О коэффициентах к ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» и др.

этом ставка платы для арендатора на заготовку древесины при выборочном изъятии леса или для инвесторов, реализующих комплексные проекты освоения леса, уменьшается на 50%, а при сплошных санитарных рубках может снизиться до нуля.

Последующий рост цены на лес связывается с применением ежегодных поправочных коэффициентов и величины аукционной надбавки по итогу аукциона. Последнее часто вообще не применяется в силу объективного или субъективного отсутствия конкурентного спроса на лесные участки. В итоге средняя цена леса за древесину, отпускаемую на корню в России, является наиболее низкой в мире: 1,9 долл. (в Финляндии – 51,0 долл.; в Швеции – 47,5; в Германии – 41,0; в США – 30,0; в Бразилии, Латвии, Восточной Канаде, Аргентине – 14,0 долл.) [Николайчук, 2013].

Таким образом, неоправданно низкие федеральные ставки аренды лесного ресурса являются основой его экстенсивного массового уничтожения<sup>12</sup>, продиктованного традиционным стремлением к росту заготовки древесины, позволяющему минимально наполнять бюджет арендной платой за лес. Попытки с 2018 г. (и в дальнейшем с 2021 г.) повышать ставки платы за древесину за счет роста коэффициентов<sup>13</sup>, безусловно, увеличили платежи в бюджет, однако практически не поменяли ситуацию с крайней нерациональностью использования леса, когда доходы федерального бюджета от использования лесов в расчёте на 1 га земель лесного фонда не превышают – 33 руб./га, в то время как в европейских странах значение показателя доходности составляет от 100–300 евро/1 га<sup>14</sup>. Пока призывы экспертов [Петров, Морковина, 2016] при определении ставки платы за древесину учитывать ее рыночную стоимость, расходы на выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, а также нормативную прибыль лесозаготовителя, попросту игнорируются.

---

<sup>12</sup> Воронков П. Т. Методика расчёта арендной платы за пользование лесными участками // Лесохоз. информ.: электрон. сетевой журн. 2019. № 1. С. 67–76. URL: <http://lhi.vniilm.ru/> (дата обращения: 25.01.2020).

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 11.11.2017 № 1363 «О коэффициентах к ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности».

<sup>14</sup> Основные итоги работы лесного хозяйства России в 2018 году и задачи на 2019 год // WHATWOOD Исследования и аналитика в ЛПК. URL: <https://whatwood.ru/osnovnyie-itogi-raboty-lesnogo-hozyaystva-rossii-v-2018-godu-i-zadachi-na-2019-god/> (дата обращения: 22.01.2020).

Полученные бюджетные доходы от ведения лесного хозяйства с 2018 г. официально равны расходам на его содержание (производственный коэффициент в лесном хозяйстве или доля расходов лесного хозяйства от его валового дохода составляет 88,2%), однако на практике сами расходы или затраты на управление лесами на региональном уровне «подгоняются» под заявленное бюджетное финансирование, притом что реальные потребности в разы перекрывают текущее финансирование.

Эксперты [Петров, Морковина, 2019] отмечают, что в стране отсутствует эффективная финансовая система лесного хозяйства. В основе ее лежат субвенции из федерального бюджета, распределение которых десятилетиями подвергается объективной критике из-за отсутствия, с одной стороны, экономически обоснованных нормативов затрат на выполнение лесохозяйственных работ (услуг), включая норматив численности сотрудников органов управления лесным хозяйством в субъектах Федерации и др., а с другой – отсутствие объективной и публичной системы оценки результатов работы лесного хозяйства, финансирование которого в итоге не зависит от качества управления. Несмотря на то, что с 2019 г. утверждены новые нормативы распределения субвенций регионам, которые повышают объемы финансирования на 10–20%<sup>15</sup>, принятые суммы на осуществление полномочий в области лесных отношений в четыре раза меньше потребностей, рассчитанных по нормативным затратам, и в два раза меньше потребностей, определенных на основе средних фактически сложившихся затрат на единицу работ<sup>16</sup>.

Недофинансирование в первую очередь отражается на работе лесхозов как местных органов управлениями лесами, которые вместо надзора за лесонарушениями, лесовосстановительных работ и мероприятий по охране лесов от пожаров и защите от вредителей вынуждены заниматься предпринимательской деятельностью посредством заготовки древесины промежуточного пользования и ее реализации, что обеспечивает не менее половины общих объемов их финансирования, а во многих

---

<sup>15</sup> Рослесхоз утвердил новые нормативы распределения субвенций регионам / ИА REGNUM от 21 июня 2019.

URL: <https://regnum.ru/news/polit/2652336.html> (дата обращения: 22.01.2020).

<sup>16</sup> Крамских А. В котле единой субвенции. Есть ли у лесного хозяйства шанс на таймаут? / Российские лесные вести от 07.06.2013. URL: <https://lesvesti.ru/news/expert/4941/> (дата обращения: 22.01.2020).

субъектах РФ – 70–90%. В условиях роста таможенных платежей на необработанную древесину и снижении экспортных цен на лес многие из лесхозов в стране становятся убыточными. Изменение ситуации связывается с пересмотром политики лесного планирования путем восстановления советского (активно используемого в лесном хозяйстве в США) способа экономического и финансового планирования «снизу вверх» в соответствии с принципом «без удовлетворительных планов с мест не может быть жизненного и реального плана по стране» [Пименова, 2008].

Таким образом, несмотря на наметившиеся законодательные и финансовые изменения по широкому кругу вопросов управления лесом со стороны собственника, в большинстве своем они не решают проблему неэффективного управления, что отражается как на финансовых результатах работы лесного комплекса, так и на организационных, выражающихся в росте криминогенности отрасли, все более широкому распространению в ней серых, закрытых и откровенно криминальных схем бизнеса.

### **Результаты государственного управления в лесной отрасли на примере Иркутской области**

Иркутская область, будучи ресурсным лидером в лесной отрасли страны, может служить ярким примером реализации текущей государственной политики в этой сфере. Земли лесного фонда региона занимают 69,4 млн га, при этом общий запас древесины составляет 8,8 млрд м<sup>3</sup>, или 10,6% от общероссийского показателя, в том числе 7,5 млрд м<sup>3</sup> – запас хвойных насаждений. Для сравнения: запасы древесины в рассматриваемых западных странах значительно ниже, так, Финляндия имеет 21,9 млн га леса при среднем запасе древесины 105 м<sup>3</sup>/га и Швеция – 27,1 млн га леса, при среднем запасе древесины – 70 м<sup>3</sup>/га [Лосев, 2012].

Регион занимает первое место в России по объемам заготовки древесины (13% общероссийского уровня), при этом показатель постоянно растет, приближаясь к плановым значениям в 40 млн м<sup>3</sup> древесины в год. По состоянию на 01.01.2019 г. площадь лесных участков, переданных в аренду, составляет 21,8 млн га, или около 35% от общего объема территории леса в регионе. В рамках официальных отношений заключено 3803 договоров аренды лесных участков. Арендаторы в 2018 г. официально заготовили 31,1 млн м<sup>3</sup> (общий объем заготовок – 35,7 млн м<sup>3</sup>).

Освоение расчетной лесосеки при всех видах рубок составило 48,5% при оптимальном уровне выше 75%<sup>17</sup>.

При всех впечатляющих валовых показателях эффективность управления лесом в регионе крайне низкая. Это относится в первую очередь к бюджетным, воспроизводственным и иным качественным критериям ее оценки. Так, согласно Лесному плану Иркутской области за 2018 г., общие расходы на охрану, защиту, воспроизводства лесов, отвод и таксацию лесосек и на обеспечение деятельности составили 7091,5 млн руб., что почти в два раза превышает совокупные доходы от использования леса – 4377,4 млн руб. Отметим, что в распределении как расходов, так и доходов в лесной сфере наблюдается явный диспаритет между федеральным и региональным уровнями. Так, в 2018 г. из общей суммы доходов в федеральный бюджет поступили 2466,8 млн руб., региональный получил 1910,6 млн. В то же время бюджетные федеральные расходы составляют 55% к полученным доходам, а у региона – только 8%. При этом большая часть расходов на охрану, защиту, воспроизводство лесов и др. осуществлялась за счет арендаторов или за счет реализации заготовленной древесины, что соответствует ст. 19 ЛК.

Схема распределения средств по целям (табл. 1) показывает, что большую их часть арендаторы направляли на мероприятия по охране, защите и воспроизводству леса, притом что фактические данные по охране и лесовосстановлению заставляют предположить либо крайне низкую эффективность этих вложений, либо наличие приписок в отчетах. Так, коэффициент лесовосстановления в регионе в 2018 г. составил всего 0,23, сократившись почти на 50% от уровня 2017 г. (0,49). Отметим, что считающееся оптимальным значение этого показателя (1,15) в последний раз было отмечено в регионе в 1990 г. Характер такого использования лесов, по мнению экологов<sup>18</sup>, является «катастрофически истощительным».

---

<sup>17</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий РФ в области лесных отношений в 2016–2018 гг. и истекшем периоде 2019 г.» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Федерации).

<sup>18</sup> Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Правозащитники представили предварительные выводы по проблемам сохранения леса в Иркутской области. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5305/> (дата обращения: 02.02.2020).

**Таблица 1. Распределения расходов на реализацию мероприятий Лесного плана Иркутской области по источникам финансирования за 2018 г.,<sup>19</sup> млн руб.**

Направление использования средств	Сумма расходов на реализацию Лесного плана	Федеральный бюджет (субвенции)	Бюджет субъекта РФ (Иркутская область)	Средства арендаторов	Статья 19 п. 3 Лесного кодекса Российской Федерации
Мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов	6276,8	563,6	159,8	3091,6	2461,8
Лесостроительные работы	6,6	6,6	-	-	-
Отвод и таксация лесосек	19,5	10,0	-	0,2	9,3
Расходы на обеспечение деятельности	788,6	788,6	-	-	-
Итого	7091,5	1368,8	159,8	3091,8	2471,1

Официально лидирующее в регионе экстенсивное лесопользование сопровождается хищническими незаконными рубками, большими потерями леса от регулярных пожаров и др. Борьба с ними ведется не слишком активно. Так, за 2017 г. в регионе было установлено 1029 эпизодов (65% от всех случаев в СФО) рубки леса в отсутствие правоустанавливающих документов на заготовку древесины (ст. 29 ЛК РФ). Ущерб оценен более чем в 4 млрд руб. Однако из задержанных с поличным 1 468 нарушителей лесного законодательства меры процессуального принуждения были применены лишь в отношении 304 из них, в том числе 105 человек были в дальнейшем арестованы [Черных, 2018].

За 2018 г. Байкальская межрайонная природоохранная прокуратура выявила 5786 нарушений в сфере охраны окружающей среды и природопользования, при этом было возбуждено только 57 уголовных дел, в том числе совершенных в составе семи организованных преступных групп<sup>20</sup>. По другим оценкам<sup>21</sup>, было

<sup>19</sup> Лесной план Иркутской области за 2018 год URL: <https://reforef.ru/outozuc/Противительство+иркутской+области+агентство+лесного+хозяйства/c/part-121.html> (дата обращения: 22.01.2020).

<sup>20</sup> Байкальская межрайонная природоохранная прокуратура. Основные результаты прокурорской деятельности. URL: <https://baikalproc.ru/statistika> (дата обращения: 25.01.2019).

<sup>21</sup> Лесной комплекс Иркутской области по состоянию на 01.01.2019 Министерство лесного хозяйства Иркутской области URL: <https://proderevo.net/analytics/regionals/sfo/lesnoj-kompleks-irkutskoj-oblasti-po-sostoyaniyu-na-01-01-2019.html> (дата обращения: 25.01.2019).

выявлено 9026 нарушений лесного законодательства, в том числе зафиксировано 2636 фактов незаконной рубки лесных насаждений, в объеме 569,7 тыс. м<sup>3</sup>, с общим ущербом 4,3 млрд руб. Всего же за период 2016–2018 г. «чёрные лесорубы» уничтожили 2,8 млрд м<sup>3</sup> леса.

Остро стоит проблема необоснованно назначенных санитарных рубок, которые в 2018 г. выявлены на более чем 38 тыс. га леса. Предварительный ущерб от таких незаконных рубок оценивается в 43,8 млрд руб.<sup>22</sup> Санитарные рубки, по оценкам экспертов, являются причиной роста лесных пожаров в регионе по принципу «...сначала леса поджигают, затем рубят, либо наоборот, сначала рубят, а потом, чтобы уничтожить следы, поджигают»<sup>23</sup>. В итоге в 2018 г. лес в регионе горел на площади 1,64 млн га<sup>24</sup>. Однако выводов никто не сделал, и 2019 г. был еще более катастрофическим – горели леса уже на площади свыше 2 млн га. Общий ущерб от лесных пожаров и незаконных рубок в Иркутской области за 2016–2018 гг. составил 31,5 млрд руб.<sup>25</sup>

Последствия такого положения выражаются в огромных прямых и косвенных потерях. Так, по оценкам Всемирного фонда дикой природы (WWF) и Всемирного банка<sup>26</sup>, до 20% заготовок леса в России имеют незаконное происхождение, при этом средний размер экономического ущерба бюджету Российской Федерации от незаконного оборота древесины составляет от 30 до 50 млрд руб. ежегодно. По другим оценкам, объём незаконных вырубок многократно превышает легальную заготовку, из-за которого госбюджет ежегодно теряет примерно 16,5 млрд долл.

---

<sup>22</sup> Аноприенко А. Свыше 60% незаконных рубок приходится на Иркутскую область // Федеральное агентство лесного хозяйства URL: <http://rosleshoz.gov.ru/news/2020-01-28/n9443> (дата обращения: 25.01.2019).

<sup>23</sup> На обновление лесопожарной техники Иркутской области выделено около 140 млн рублей // Общественно-политическая газета «Областная» от 5 февраля 2020 г. URL: <http://www.ogirk.ru/2020/02/05/na-obnovlenie-lesopozharnoj-tehniki-irkutskoj-oblasti-vydeleno-okolo-140-mln-rublej/> (дата обращения: 25.02.2019).

<sup>24</sup> Рослесхоз: до 80% незаконных рубок леса в РФ приходится на Иркутскую область // Интерфакс Россия от 21.01.2020. URL: <http://www.interfax-russia.ru/Siberia/main.asp?id=1099533&p=20> (дата обращения: 25.02.2019).

<sup>25</sup> Ущерб от лесных пожаров и незаконных рубок в Иркутской области превысил 31 миллиард рублей // ИА «Телеинформ» Новости Иркутской области и Байкальского региона от 26.09.19 URL: <http://i38.ru/obichnie-ekonomika/uscherb-ot-lesnich-pozharov-i-nezakonnich-rubok-v-irkutskoy-oblasti-previsil-31-milliard-rublej>

<sup>26</sup> Незаконные рубки на Дальнем Востоке: мировой спрос на древесину и уничтожение. Обзор, под ред. Д. Ю. Смирнова. Всемирный фонд дикой природы (WWF). М.: Полиграф Медиа Групп, 2013. 40 с.

[Кузьмичев и др., 2018]. Так, объем незаконного экспорта только в КНР в 2016–2019 гг. составил около 2 млн м<sup>3</sup> ценных пород древесины, что привело к выведению из-под налогооблагаемой базы указанного объема древесины и экономическому ущербу государства до 86 млрд руб.<sup>27</sup>. Косвенные потери не менее значительны. Согласно оценкам экспертов [Гагарин и др., 2019], обладая огромным запасом древесины, Россия могла бы за счет ликвидации незаконных рубок экспортировать бумагу и лесоматериалы на сумму около 5 трлн руб., а экспортирует лишь на 225 млрд руб., или 4,5% от возможного.

Признавая сложность ситуации с охраной и восстановлением региональных лесов, которым занимался «Лесхоз Иркутской области», Правительство региона решило расформировать обанкротившийся лесохозяйственный комплекс<sup>28</sup>, объединявший 29 территориальных филиалов, после чего создать шесть базовых лесхозов, которые будут осуществлять аналогичные функции по охране, защите и воспроизводству лесов. Однако без устранения причины банкротства централизованного регионального лесхоза, которая заложена в системе крайнего его недофинансирования (финансирование из всех бюджетов – 20–30% от потребности), вряд ли можно ожидать улучшения ситуации, притом что затраты на содержание новых структур объективно возрастут.

Признавая критичность ситуации на фоне неоднозначных региональных структурных изменений в управлении лесом, Федеральное агентство лесного хозяйства создало в Иркутской области обособленный территориальный отдел для усиления контроля за исполнением переданных региону федеральных полномочий в сфере лесных отношений, создав тем самым прецедент прямого контроля собственником деятельности официального управляющего. Однако характер такого контроля пока не имеет нормативного сопровождения и требует правовой детализации деятельности подобных структур. Все вышесказанное, на взгляд автора, является ярким доказательством наличия

---

<sup>27</sup> Калинина Ю. Вскрыта схема воровства русского леса. Незаконные вырубки и продажа в Китай // Московский комсомолец № 28186 от 4 февраля 2020 URL: <https://www.mk.ru/economics/2020/02/03/vskryta-skhem-a-vorovstva-russkogo-lesa.html> (дата обращения: 05.02.2019).

<sup>28</sup> В Приангарье идет реорганизация ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» / Министерство лесного комплекса Иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/sites/alh/news/884178/> (дата обращения: 25.09.2019).

в лесной отрасли страны значительной и серьёзной неэффективности или даже провальности государственного управления, требующего кардинального пересмотра подходов и практик его реализации.

### **Провальность государственного управления на примере лесной отрасли**

Низкое качество и в целом неэффективность государственного управления находят массовое подтверждение в разнообразных и разномасштабных исследованиях – от мировых рейтингов до социологических опросов и экспертных заключений. Так, в мировом рейтинге эффективности государственного управления Worldwide Governance Indicators<sup>29</sup>, который с 1996 г. составляет Всемирный банк, Россия занимает 159-место из 203 со значением индекса качества 27,17. Для сравнения: ближайшие к нам оценки имеют Гондурас и Нигер – соответственно 26,7 и 27,79. Признает проблему и сама власть: в Указе Президента от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 года» в числе основных вызовов и угроз названо «недостаточно эффективное государственное управление».

Итогом неэффективности управления являются колоссальные прямые и косвенные потери общества. Только за 2017 г. общая сумма выявленных Счётной палатой РФ нарушений и недостатков при поступлении и использовании бюджетных средств составила 1865,6 млрд руб., или 2% ВВП [Титов, 2018].

Очевидно, массовость негативных оценок заставила экспертное сообщество перейти от анализа тех или иных проявлений неэффективности госуправления к обсуждению их преднамеренности. В научной литературе появились такие его характеристики, как патологичность [Охотский, 2016], полная или частичная провальность [Захаров, Никонова, 2018], диверсионность [Антоненко, Бурнашев, 2016], дисфункциональность [Глазьев, 2013], дистопийность [Понкин, 2015] и др. Все эти оценки прямо или косвенно переводят дискурс о проблемах госуправления в политико-психологический ракурс, отражающий борьбу интересов, особенности поведения и мышления многочисленных групп

---

<sup>29</sup> Worldwide Governance Indicators. URL: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators> (дата обращения: 25.09.2019).

и слоев государственной бюрократии, и то, как эти факторы влияют на систему отношений внутри «вертикали власти» в условиях разрушения моральных, этических, социально-экономических и других устоев и отношений общества.

Одна из наиболее распространенных характеристик неэффективности власти основывается на концепции провалов государства (State failure). В литературе присутствует широкий спектр трактовок этого феномена, предполагающих, с одной стороны, невозможность государства обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов [Коновалова, Степанов, 2013], с другой – несоответствие между общественными выгодами и издержками и индивидуальными выгодами и издержками лиц, причастных к распоряжению общественными ресурсами [Якобсон, 2000]. Более узким определением провального государства является его понимание как агента, отражающего корыстные интересы группы или класса, извлекающих доход из остального населения [Winston, 2006] в связи с наличием явных и скрытых выгод и издержек.

В истоках этой концепции лежат работы Чарльза Вульфа [Wolf, 1979], определившего причины и основные формы реализации провалов государства, включая избыточные и возрастающие издержки власти; внутренние эффекты как цели организации; производные побочные эффекты; несправедливость в распределении (как доходов, так и власти) и др. Наиболее детальную, на наш взгляд, картину провального государства дали эксперты американской исследовательской организации «Фонд за мир» (Fund for Peace (FFP)) [Заостровцев, 2008], которые выделили три группы критериев и признаков таких провалов: социальные, экономические и политические (табл. 2).

В предложенном перечне экономическая группа параметров – самая немногочисленная, хотя, на наш взгляд, она вполне может быть расширена, например, за счет таких критериев, как уровень налоговой дисциплины, объем теневой экономики или объем вывоза капитала через офшоры и/или систему частного инвестирования политиков и бизнеса. По последнему показателю, судя по некоторым оценкам, Россия является одним из мировых лидеров, допуская вывод более 50% национального богатства в офшорные зоны, притом что в США этот уровень составляет 8%, в Евросоюзе – 10% [Zucman, 2015].

Таблица 2. Группы и параметры провалов государств

Группа параметров	Вид параметра
Социальная	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Растущее демографическое давление.</li><li>2. Массовое движение беженцев и перемещенных лиц, создающее в целом чрезвычайную ситуацию в гуманитарной сфере.</li><li>3. Наличие групп, желающих отомстить за ранее нанесенную им обиду, или групповая паранойя.</li><li>4. Хронический и устойчивый отток людей («утечка мозгов» профессионалов, интеллектуалов и политических диссидентов; добровольная эмиграция «среднего класса»); рост изгнанных сообществ.</li></ol>
Экономическая	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Неравномерное экономическое развитие различных групп (включает неравенство (в образовании, занятости или экономическом статусе), бедность).</li><li>2. Резкий и/или серьезный экономический упадок.</li></ol>
Политическая	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Криминализация и/или делегитимизация государства.</li><li>2. Прогрессирующее ухудшение общественных услуг.</li><li>3. Приостановка или произвольное применение закона и широко распространенное нарушение прав человека.</li><li>4. Аппарат служб безопасности превращается в «государство в государстве».</li><li>5. Фракционализация элит.</li><li>6. Интервенция со стороны других государств или какого-то внешнего политического актора.</li></ol>

**Источник:** Fragile States Index (FSI) produced by The Fund for Peace (FFP) Methodology URL: <https://fragilestatesindex.org/methodology/> (дата обращения: 05.02.2020).

Кроме этого, думается, в силу «...различия онтологических параметров явлений политики и управления» [Соловьев, 2005] политическую группу показателей, предложенную «Фондом за мир», целесообразно разделить на два уровня: чисто политический (законодательный и пр.) и управленческий (административный).

*Характер реализации провальности государства можно наглядно проследить на примере управления развитием лесной отрасли в Иркутской области.*

На законодательном уровне провальность госуправления в лесной сфере проявляется в недостаточной последовательности, точности, нередко – внутренней противоречивости правовых норм, что объективно ведет к их неисполнению, искажению или игнорированию. Так, в отсутствие Лесного реестра, разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов для лесничеств и лесопарков, проектов освоения арендуемых лесных участков осуществляется на основе неполных и устаревших материалов лесоустройства. На начало 2019 г. в Иркутской области лесоустроительные работы проведены только на 10–12% лесных

земель, и то путем перекладывания ответственности за лесоустройство на арендаторов лесных участков<sup>30</sup>.

Причиной тому является необязательность в лесоустроительной практике исполнения рекомендаций и норм Лесной плана как главного инструмента стратегического планирования лесного хозяйства согласно ст. 86 ЛК РФ, при том, что законодатель проигнорировал многие качественные вопросы формирования Лесного плана, Лесного проекта, Лесного регламента и др. В итоге действующие документы не скоординированы между собой и с другими нормами и стратегическими программами регионального и федерального уровня, что делает невозможным их исполнение, порождает коррупцию и оппортунизм. В отсутствие юридических и финансовых условий контроля, неопределенности ответственности исполнения, в лесной сфере происходит почти повальное игнорирование текущих законодательных норм. Причем не только со стороны бизнеса, но и со стороны управленцев.

Названные пробелы и недостатки законодательства являются прямым следствием сложившейся в отрасли практики нормотворчества. Проекты разного рода нормативных документов (включая Лесной кодекс России), как правило, разрабатываются спонтанно, в большой спешке и кулуарно – без привлечения ученых и практиков лесного хозяйства, без должного экспертного обсуждения и т.д. В итоге принятые регулятивные документы оказываются слабо или вовсе не согласованными друг с другом и с нормами более высокого порядка (Гражданским, Уголовным, Административным, Налоговым кодексами и т.д.), изобилуют размытыми определениями, и вместо того, чтобы регулировать ситуацию, лишь вносят в нее дополнительный хаос. При этом в большинстве своем они не имеют прямого действия, а необходимые для их функционирования многочисленные нормативы разных уровней формируются лишь выборочно.

---

<sup>30</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий РФ в области лесных отношений в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Федерации). URL: [https://docviewer.yandex.ru/view/213699536/?page=1&\\*=](https://docviewer.yandex.ru/view/213699536/?page=1&*=) (дата обращения: 25.09.2019).

Более того, есть опасения, что предстоящая масштабная земельная реформа<sup>31</sup> повлечет еще большую деградацию леса, поскольку из лесного фонда, включая особо охраняемые природные территории (ООПТ), планируется вывести все земли, занятые промышленными и линейными объектами, месторождениями полезных ископаемых, населёнными пунктами и др. В итоге, по оценкам экспертов, только федеральные ООПТ в случае реализации указанной нормы потеряют более 1 млн га территорий<sup>32</sup>. В условиях приоритета правоудостоверяющих документов над правоустанавливающими даже незаконная регистрация права на земельный участок отменит для него права и нормы функционирования ООПТ, тем самым расширяя пространство губельного лесопользования.

Недостаточная проработанность законодательной базы в лесной отрасли является одним из препятствий снижению числа незаконных рубок. По закону, невыполнение арендатором (пользователем) лесного участка условий проекта освоения, само отсутствие такого проекта, нарушение границ участка и др. являются основанием для досрочного расторжения договора аренды и привлечения виновных к административной ответственности, по ст. 8.25 КоАП РФ. Однако трудоемкость сбора доказательственных материалов, длительность и сложность судебных разбирательств по вопросам расторжения договора аренды, как правило, становятся непреодолимыми барьерами для инициаторов подобных процессов.

Законодательно прописанная процедура выявления и предупреждения незаконных вырубок тоже чрезвычайно сложна. Например, в ней не предусмотрено освидетельствование мест рубок на основе одностороннего волеизъявления заявителя, как и проведение его в зимний период. Для доказательства нарушений лесопользования заявитель должен представить широкий круг

---

<sup>31</sup> Имеются в виду изменения, предусмотренные распоряжением Правительства РФ от 8 ноября 2018 г № 2413-р «О плане мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений») а также проектом федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ» (в целях перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию)». URL: <https://regulation.gov.ru/projects?type=ListView#nra=85531> (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>32</sup> Рекомендации 65-го специального заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека на тему «Актуальные вопросы соблюдения прав граждан при управлении лесами» 20 февраля 2019. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5275/> (дата обращения: 25.09.2019).

первичных документов – от пересчётных ведомостей и ведомостей материально-денежной оценки, до актов промера площадок уничтожения подроста и молодняка контролирующими органами и т.д.

В то же время предусмотренные действующим законодательством меры противодействия масштабной теневой экономике в лесной отрасли явно недостаточны и со своей задачей не справляются. Так, размер штрафов за незаконную рубку, предусмотренных ст. 260 УК РФ, совершенно несопоставим с экологическими и материальными потерями государства. Более того, в Лесном кодексе отсутствует само понятие «охрана от незаконных рубок».

Имея недостаточно сформированный пакет законов, исполнительные власти региона нередко расценивают это как возможность реализации широкого ряда оппортунистических и коррупционных действий [Романова, Никитина, 2019; Васильева, Дицевич, 2014], включая:

- подделку данных Государственного лесного реестра (ГЛР);
- внесение ложных сведений в ГЛР относительно состава пород и качества продуктивных лесов;
- искажение информации о границах участков и видов земель;
- заключение договоров аренды лесных участков, допускающих заготовку древесины в границах заказников, резервных и иных групп лесов;
- искажение и подделку договоров, когда уже после аукциона заключаются дополнительные соглашения об увеличении объёмов возможной заготовки в десятки раз;
- искажение сумм договоров путём включения в контракты лесных участков, не поставленных на государственный кадастровый учёт и др.

Результатом таких действий являются рост явной и латентной преступности наряду с теневой сферой хозяйствования. Самое тревожное, что нередко регулирующие лица и органы оказываются прямо или косвенно причастны к организации преступной хозяйственной деятельности. Так, бывший министр Лесного комплекса области обвиняется в причастности к проведению сплошных рубок под видом санитарно-оздоровительных мероприятий в заказнике Туколонь Казачинско-Ленского района, причем, эти рубки производил ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», учредителем которого является правительство региона.

По данным следствия<sup>33</sup>, Лесхоз, заключив в 2018 г. договор с Министерством лесного комплекса для проведения санитарных рубок на сумму 18,8 млн руб., реализовал древесину уже на сумму 4, 411 млрд руб. По данным Байкальской природоохранной прокуратуры<sup>34</sup>, многочисленность и массовость нарушений в сфере лесопользования Иркутской области во многом обусловлена высоким уровнем организованности таких преступлений с широким участием должностных лиц.

### **Проблемы и пути повышения эффективности государственного управления**

Причины проявления несостоятельности государственного сектора, как и формирования разнообразных типологий провалов государства [Якобсон, 2000], в значительной мере объясняет концепция институциональных ловушек [Познер, 2004], описывающая разрушительное действие неэффективных, но стабильных норм или институтов. Эксперты насчитывают до 36 видов таких ловушек [Будович и др., 2013] в зависимости от классификации институтов и специфики их проявления. Все эти состояния служат оправданием устойчивости неэффективных отношений в государственном секторе, хотя, думается, что категория ловушки может иметь и более сложный состав факторов, включая психологию мышления и поведения участников государственного управления. В этом случае мы говорим об институционально-психологической ловушке власти.

В преодолении этой ловушки важную роль играет феномен рефлексивности власти<sup>35</sup>. По мнению некоторых коллег, «эффективная система всегда высоко рефлексивна, поэтому степень саморефлексии может быть однозначным показателем эффективности управления» [Соболев, 2012], в то время как ее

---

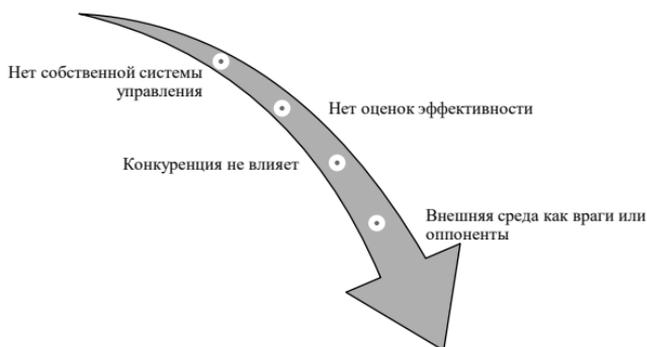
<sup>33</sup> Чиновников Министерства лесного комплекса Приангарья подозревают в незаконных вырубках // ТАСС от 14 января 2019 года. URL: <https://tass.ru/sibir-news/7515095> (дата обращения: 25.12.2019).

<sup>34</sup> Ущерб от незаконной рубки леса в Иркутской области в 2018 г. составил 4,6 млрд рублей. // ИА Иркутск сегодня. URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Firk.today%2F2018%2F10%2F16%2Fprokuratura-ushherb-ot-nezakonnih-rubok-lesa-v-irkutskoj-oblasti-v-jetom-godu-sostavil-4-6-mlrd-rublej%2F> (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>35</sup> В управлении под рефлексией традиционно понимается механизм отражения (сознания, понимания, разумения и т.д.) субъектом управления самого себя как объекта управления [Ладенко, 1987].

отсутствие является одним из способов формирования устойчивой неэффективности власти.

Рассмотрим действие институционально-психологической ловушки на примере российских реалий. В общем виде оно строится на выдавливании управленческих действий в область неэффективности из-за, по меньшей мере, четырёх однонаправленных эффектов (рисунок).



Отсутствие саморефлексии = неэффективность = делинквентное поведение власти

#### Действие институционально-психологической ловушки власти

Во-первых, государственное управление не имеет собственной системы управления (федеральный орган управления государственной службой, прописанный в законе о системе государственной службы, так и не создан)<sup>36</sup>, соответственно, отсутствует научно-методическое, инструментальное, технологическое, организационное и иное обеспечение эффективной работы служб госуправления (административные и межведомственные регламенты, включая административный регламент исполнения государственных функций; административный регламент предоставления государственных услуг и др.)<sup>37</sup>.

Во-вторых, отсутствие конкуренции является одним из сильнейших барьеров для повышения эффективности и саморефлексии как главного условия последней. Большинство государственных

<sup>36</sup> Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ».

<sup>37</sup> Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 N30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». – URL: <http://base.garant.ru/187790/> (дата обращения: 10.09.2019).

и муниципальных организаций – локальные монополии, которые, в соответствии с концепцией «ленивой монополии» Хиршмана, не стремятся к улучшению качества своей работы. Даже наличие небольшой конкуренции (частных клиник, вузов, школ) не способно повлиять на ситуацию, поскольку слабо отражается на финансовом положении монополистов, зато позволяет отсекал недозвольных потребителей. В итоге «некомпетентный подавляет слабого, а ленивый эксплуатирует бедного» [Hirschman, 1970].

Третьим давающим фактором является отсутствие релевантных оценок эффективности государственного управления. Так, для того чтобы оценить эффективность того или иного управленческого решения, мало иметь данные о затраченных и возвращенных в бюджет финансовых средствах, требуется полная информация и об альтернативных затратах и выгодах. Анализу данных проблем посвящен широкий круг исследований, однако прорыва в этой области пока не наблюдается. Отметим, что сами органы управления объективно заинтересованы в повышении затрат и выгод от производства нерыночных благ, поскольку это позволяет им осуществлять широкий круг оппортунистических действий.

Наконец, формированию эффективности препятствует отсутствие культуры управленческого взаимодействия, так как, по мнению психологов [Лепский, 2010], любую внешнюю среду, включая клиентов и избирателей, отечественные управленцы воспринимают как врагов или оппонентов, тем самым часто действуя в колее только внешней рефлексии, пытаясь понять мысли и мотивации оппонента с целью лучшего им манипулирования.

Поскольку «...условия и содержание управленческой деятельности, с одной стороны, и многие внутренние качества интеллекта и личности – с другой, не способствуют рефлексии или даже создают для нее препятствия»<sup>38</sup>, формирование культуры управленческого взаимодействия возможно только на путях реализации механизма рефлексии взаимодействия [Шигабетдинова, 2014], что позволяет создавать открытые, конструктивные и взаимовыгодные отношения и процессы. Кроме того, необходимо развивать в управленческой среде практику саморефлексии (вплоть до формирования специальных механизмов и массового их

---

<sup>38</sup> *Исаев А.* Развитие способностей к управленческой рефлексии // Элитариум. Центр дополнительного образования. URL: [http://www.elitarium.ru/uchimsja\\_refleksii/](http://www.elitarium.ru/uchimsja_refleksii/) (дата обращения: 25.09.2019).

внедрения) для более точного понимания каждым управленцем своей позиции в системе управленческого взаимодействия для синтеза усилий в обеспечении общего социального результата.

На наш взгляд, такое формирование управленческой саморефлексии может быть осуществимо в рамках реализации современной системы национальных проектов, а именно – предлагается выделение комплексного национального проекта «Ответственное управление». Под этим термином мы понимаем комбинаторно-зависимое управление, в рамках которого действия государства должны подчиняться принципам публичного партисипативного менеджмента и конфигурационного управления.

*Партисипативный менеджмент* в государственном управлении предполагает активное участие граждан в решении как стратегических, так и тактических вопросов общественной жизни посредством прямых обращений, участия в процедурах экспертной оценки, общественного мониторинга и т.п. как законодательных инициатив, так и текущей деятельности органов власти, участия в деятельности органов самоуправления и др. При этом предполагается, что должны быть сформированы равноправные партнёрские отношения государства и гражданского общества при доминировании интересов последнего [Перезолова, 2018; Епина, 2013].

*Конфигурационное управление* детализирует изменяющуюся роль и функции управленца в процессе всех этапов жизненного цикла объекта управления (продукции, продукта, проекта, программы, организации и др.) и направлено на применение технических, административных и иных инструментов управления процессом жизненного цикла [Солодилова и др., 2018; Ширяева, Жариков и др., 2014]. Его принципы описаны, в частности, в Национальном стандарте Российской Федерации по управлению конфигураций организаций<sup>39</sup>.

Отсутствие должного уровня конфигурационного управления является одной из глубочайших проблем современного отечественного управления, поскольку именно оно обеспечивает систематический учёт и анализ проводимых изменений, оценку

---

<sup>39</sup> ГОСТ Р ИСО 10007–2007 Менеджмент организации. Руководящие указания по управлению конфигурацией.

и предотвращение нежелательных и непредсказуемых эффектов и др. с целью обеспечения поставленных целей развития.

По нашему глубокому убеждению, целью национального проекта «Ответственное управление» должно стать именно последовательное движение в сторону повсеместного внедрения в практику принципов и подходов партисипативного менеджмента и конфигурационного управления.

В лесной сфере реализация нацпроекта «Ответственного управления» может быть осуществлена в виде создания детальной системы управления (сопряженной с адекватным общественным мониторингом и контролем) жизненным циклом леса в его основных ипостасях: как экосистемы, ресурса и продукта (табл. 3).

Таблица 3. Реализация национального проекта «Ответственное управление» в лесной сфере

Общественный мониторинг и контроль	<b>Защитная функция леса (факторы изменения экосистемы)</b>	
	Браконьерство и замусоривание	Лесозащитное районирование и система охрана
	Незаконная вырубка леса	Инвентаризация леса и технологии контроля лесов
	Лесные пожары	Технологии мониторинга и профилактики пожаров
	Болезни и гибель леса	Лесопатологические обследования и лесопатологический мониторинг
	<b>Ресурсная функция леса (жизненный цикл ресурса)</b>	
	Этап рабочего проектирования лесоводственных мероприятий	Лесное планирование и лесоуправление
	Лесокультурный этап	Система лесохозяйственных технологий и нормативов ухода за лесом
	Этап ухода за насаждениями	Система лесохозяйственных технологий и нормативов по выращиванию
	Этап рубки и восстановления леса	Планирование и организация воспроизводства лесных ресурсов
	<b>Жизненный цикл продукта из древесины</b>	
	Начальный капитал/стадия развития	Развитие социально-экономической безопасности территории
	Стадия роста	Создание особых условий и поддержки начала бизнеса и его кризиса
	Зрелость	Всесторонняя поддержка расширения номенклатуры и границ рынка
	Уход с рынка	Поддержка диверсификации бизнеса

Сложнейшей, но жизненно важной задачей при этом является формирование взаимосвязи этапов функционирования объекта управления и согласованного с ними механизма регулирования

(когда каждый последующий этап управления строится на базе выполнения предыдущего и при контрольном анализе последнего). Такой механизм позволит сформировать четкую детализацию процессов управления с возможностью установления контрольных параметров на каждом этапе. Открытость последних данных позволит реализовать необходимый общественный контроль и мониторинг.

Итак, Иркутская область, имея острейшие проблемы, порожденные крайне неэффективным экстенсивным использованием общественного ресурса – леса, демонстрирует неспособность государственных управляющих органов справиться с этими проблемами. Очевидно, что это объясняется не только некомпетентностью власти как таковой или коррупциогенностью законодательной и нормативной базы в сфере лесных отношений. Лишь комплексный детальный анализ характера и причин провалов государства в данной сфере позволит установить варианты направлений изменения ситуации. Однако, по мнению автора, уже на данном этапе можно начать продвижение в сторону повышения эффективности госуправления. Одним из способов может быть включение в современную систему национальных проектов проекта по системному наращиванию эффективности государственного управления за счет роста внутренней рефлексии, реализации принципов конфигурационного и партисипативного управления.

## Литература

*Антоненко В. И., Бурнашев Б. А.* Неэффективность государственного управления в современных условиях: политологический аспект // «Развитие современной цивилизации: ответы на вызовы времени» Сборник трудов по материалам международной научно-практической конференции. М.: Изд-во: ООО Научный консультант. 2016. С. 119–127.

*Баяндина Е. Д., Каменев А. Л.* Государственное управление лесами на уровне региона: возможности и ограничения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 193–205.

*Будович Ю. И., Будович М. С.* Развитие исследований из области теории институциональных ловушек и классификация ловушек // Вестник финансового университета. 2013. № 5. С. 17–26.

*Васильева Я. Ю., Дицевич Я. Б.* Некоторые вопросы противодействия преступности, связанной с лесопользованием и отмыванием преступных доходов // Сибирский юридический вестник. 2014. № 1 (64). С. 50–56.

*Гагарин Ю. Н., Добровольский А. А., Смирнов А. П.* Состояние и перспективы охраны лесов от незаконных рубок в Российской Федерации // Вопросы лесной науки. 2019. Т. 2(4).

*Глазьев С. Ю.* О дисфункциях государственной системы управления // Государственная служба. 2013. № 6. С. 64–67.

*Епинина В. С.* Реализация принципов формирования и развития партиципативного механизма в системе публичного управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность 2013. № 1(190). С. 21–30.

*Добрынин Д.* Управление государственными лесами в Финляндии и Швеции // Устойчивое лесопользование. 2019. № 2 (58).

*Заостровцев А. П.* От «провалов государства» к «провалившимся государствам» // Финансы и бизнес. 2008. № 1. С. 6–20.

*Захаров В. М., Никонова О. В.* Патологии в системе государственного управления: анализ и программа преодоления // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2018. Т. 43.

*Коновалова М. Е., Степанов Е. В.* Провалы государственного регулирования в современной рыночной экономике // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 4 (102). С. 44.

*Краснова И. О.* Отношения собственности на леса – чему учит зарубежный опыт // ЭКОС. № 3. 2004.

*Кузьмичев Е. П., Трушина Г. Е., Лопатин Е. В.* Объемы незаконных рубок лесных насаждений в Российской Федерации // Лесохозяйственная информация: электрон. сетевой журн. 2018. № 1. С. 63–77. URL: <http://lhi.vniilm.ru/> (дата обращения: 25.09.2019).

*Ладенко И. С.* Интеллектуальные системы в целевом управлении. Новосибирск: Наука, 1987. 196 с.

*Лепский В. Е.* Рефлексивно-активные среды инновационного развития. М.: «Когито-Центр», 2010.

*Лосев М. В.* Экономические отношения в лесном хозяйстве в Швеции, Франции и Латвии // Лесной вестник. 2012. № 4. С. 197–204.

*Милькина И. В.* Аутсорсинг в системе государственного и муниципального управления // Вестник университета. 2013. № 8. С. 96–101.

*Николайчук А. А., Николайчук О. А.* Зарубежный опыт государственного регулирования лесных ресурсов // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2013. № 3. С. 103–110.

*Охотский Е. В.* Управленческие патологии государства: неопределенности, дисфункции, социальные риски // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 2. Т. 11. С. 57–70.

*Перезолова А. С.* Практики партиципативного управления в публичной политике // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2018. Т. 20. № 1. С. 122–130.

*Петров А. П., Морковина С. С.* Рыночная организация лесного хозяйства: опыт зарубежных стран и российских регионов // Лесотехнический журнал. 2016. № 4. С. 251–259.

*Пименова Т. В.* Разграничение расходов при планировании лесного хозяйства // Лесной вестник. 2008. № 5. С. 201–209.

*Познер Р.* Экономический анализ права: в 2 т. / Пер. с англ. А. А. Фофонова. СПб.: Экономическая школа. 2004. 544 С.

*Понкин И. В.* Теория государственного управления: государство-дистопия // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 11–14.

*Петров А. П.* Экономические отношения в лесном хозяйстве: прошлое, настоящее и вызовы будущего // Вопросы лесной науки. 2019. Т. 2. С. 22–40.

*Романова Н. Л., Никитина Л. К.* Вопросы применения норм об ответственности за незаконную рубку лесных насаждений (по материалам Иркутской области) // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2019. № 3.

*Соболев Н. А.* Модель эффективности государственной службы в России: проблема рефлексии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 177–181.

*Соловьев А. И.* Политика и управление: когнитивные основания взаимосвязи // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2005. № 3. С. 36–42.

*Солодилова Н. З., Маликов Р. И., Гришин К. Е.* Конфигурационный подход к исследованию региональной экосистемы предпринимательства // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 5. С. 134–155.

*Титов Д.* Счетная палата обнаружила нарушения в бюджетной системе в размере 1,8 трлн руб., но самое интересное еще впереди // Экономика и жизнь. 2018. № 19 (9735) URL: <https://www.eg-online.ru/article/372820/> (дата обращения: 25.09.2019).

*Черных Ю. В.* Актуальные проблемы выявления и пресечения незаконной рубки лесных насаждений на примере Иркутской области // Молодой учёный. 2018. № 25. С. 239–242. URL <https://moluch.ru/archive/211/51554/> (дата обращения: 25.09.2019).

*Шигабетдинова Г. М.* Роль рефлексии в конструктивном взаимодействии // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2014. № 4(36). С. 194–201.

*Ширяева Ю. С., Жариков А. В.* Через конфигурации к инновациям: сущность конфигурационного управления и его роль в инновационном процессе // Креативная экономика. 2014. № 1(85). С. 65–70.

*Якобсон Л. И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 112–114.

*Hirschman A. O.* Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge: Harvard University Press. 1970.

*Winston C.* Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006.

*Wolf Jr. Ch.* A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis // The Journal of Law & Economics Vol. 22. № 1. Apr., 1979. P. 107–139.

*Zucman G.* «The Hidden Wealth of Nations, University of Chicago Press. 2015. URL: <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth>. (дата обращения: 25.08.2019).

Статья поступила 14.10.2019.

Статья принята к публикации 28.01.2020.

**Для цитирования:** Белоусова С. В. Провальное госуправление лесопользованием в России (на примере Иркутской области) // ЭКО. 2020. № 3. С. 106-135. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-106-135.

## Summary

**Belousova, S. V., Cand. Sci. (Econ.), Irkutsk Scientific Center, SB RAS, Irkutsk Failed Public Administration of Forest Management in Russia (the Example of Irkutsk Region)**

**Abstract.** The paper analyzes current problems of national forest management using the example of Irkutsk region as a leading region in the field of wood stocks and harvesting. Extensive forest management in the region with a catastrophically low volume of reforestation is accompanied by predatory illegal logging, large losses from fires and other causes that generally characterize modern forest management as «catastrophically debilitating». This situation has developed, in part, as a result of inefficient state forest management system, both at legislative and executive levels, which here are considered within the framework of political and administrative failures of the state. Failures of state management system, among other things, are caused by various institutional traps. One such failure is connected with an institutional-psychological trap that actualizes the role of managerial reflection. The latter is aimed at cooperation of all subjects of the management process in order to reach the synthesis of efforts. Thus, the author associates a possibility of reversing inefficiency of forest management with increased role of internal reflexivity of management through implementation of a national management project.

**Keywords:** *extensive forest management; reforestation; state failures; a failure of governance; national management project*

## References

Antonenko, V.I., Burnashev, B.A. (2016). *Inefficiency of public administration in modern conditions: political science aspect*. «Development of modern civilization: answers to the challenges of time» Collection of works based on the materials of the international scientific and practical conference. Moscow: Publishing house: Scientific consultant LLC. Pp. 119–127. (In Russ.).

Bayandina, E.D., Kamenev, A.L. (2011). State forest management at the regional level: opportunities and limitations. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 2. Pp. 193–205. (In Russ.).

Budovich, Yu.I., Budovich, M.S. (2013). Development studies in the theory of institutional traps, classification of traps. *Vestnik finansovogo universiteta*. No. 5. Pp. 17–26. (In Russ.).

Chernykh, Yu.V. (2018). Actual problems of detection and suppression of illegal logging of forest plantations on the example of the Irkutsk region. *Molodoi uchenyi*. No. 25. Pp. 239–242. Available at: <https://moluch.ru/archive/211/51554/> (accessed 25.09.2019). (In Russ.).

Dobrynin, D. (2019). State forest Management in Finland and Sweden. *Ustoichivoe lesopol'zovanie*. No. 2 (58). (In Russ.).

Epinina, V.S. (2013). Implementation of the principles of formation and development of a participatory mechanism in the system of public administration. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*. No. 1(190). Pp. 21–30. (In Russ.).

Gagarin, Yu.N., Dobrovol'skii, A.A., Smirnov, A.P. (2019). State and prospects of forest protection from illegal logging in the Russian Federation. *Voprosy lesnoi nauki*. Vol. 2 (4). (In Russ.).

Glaz'ev, S. Yu. (2013). On the dysfunction of the state system of governance. *Gosudarstvennaya sluzhba*. No. 6. Pp. 64–67. (In Russ.).

Hirshman, A.O. (1970). Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and States. Cambridge: Harvard University Press.

Konovalova, M.E., Stepanov, E.V. (2013). Failures of state regulation in modern market economy. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 4 (102). P. 44. (In Russ.).

Krasnova, I.O. (2004). Forest ownership Relations-what foreign experience teaches. *EKOS*. No. 3. (In Russ.).

Kuz'michev, E.P., Trushina, G.E., Lopatin, E.V. (2018). Volumes of illegal logging of forest plantations in the Russian Federation. *Lesokhozyaistvennaya informatsiya: elektron. setevoi zhurn*. No. 1. Pp. 63–77. (In Russ.). Available at: <http://lhi.vniilm.ru/> (accessed: 25.09.2019).

Ladenko, I.S. (1987). *Intelligent systems in target management*. Novosibirsk: Nauka, 196 p. (In Russ.).

Lepskii, V.E. (2010). *Reflexive and active environments of innovative development*. Moscow. Kogito-Center. (In Russ.).

Losev, M.V. (2012). Economic relations in forestry in Sweden, France and Latvia. *Lesnoi vestnik*. No. 4. Pp. 197–204. (In Russ.).

Mil'kina, I.V. (2013). Outsourcing in the system of state and municipal management. *Vestnik universiteta*. No. 8. Pp. 96–101. (In Russ.).

Nikolaichuk, A.A., Nikolaichuk, O.A. (2013). Foreign experience of state regulation of forest resources. *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo*. No. 3. Pp. 103–110. (In Russ.).

Okhotskii, E.V. (2016). Managerial pathologies of the state: uncertainties, dysfunctions, social risks. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk*. No. 2. Vol. 11. Pp. 57–70. (In Russ.).

Peresolova, A.S. (2018). The Practice of participatory governance in public policy. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Politologiya*. T. 20. No. 1. Pp. 122–130. (In Russ.).

Petrov, A.P. (2019). Economic relations in forestry: past, present and future challenges. *Voprosy lesnoi nauki*. Vol. 2. Pp. 22–40. (In Russ.).

Petrov, A.P., Morkovina, S.S. (2016). Market organization of forestry: experience of foreign countries and Russian regions. *Lesotekhnicheskii zhurnal*. No. 4. Pp. 251–259. (In Russ.).

Pimenova, T.V. (2008). Differentiation of expenses when planning forestry. *Lesnoi vestnik*. No. 5. Pp. 201–209. (In Russ.).

Ponkin, I. V. Theory of public administration: state-dystopia // Administrative law and process. 2015. No. 4. Pp. 11–14. (In Russ.).

Pozner, R. (2004). *Economic analysis of law*: in 2 vols. Per. s angl. A.A. Fofonova. SPb.: Ekonomicheskaya shkola. 544 p. (In Russ.).

Romanova, N. L., Nikitina, L. K. (2019). Application of norms of responsibility for illegal cuttings of forest stands (on the materials of Irkutsk region). *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii*. No. 3. (In Russ.).

Shigabetdinova, G.M. (2014). The Role of reflection in constructive interaction. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Seriya: Sotsial'nye nauki*. No. 4(36). Pp. 194–201. (In Russ.).

Shiryayeva, Yu.S., Zharikov, A.V. (2014). Through configurations to innovations the essence of configuration management and its role in the innovation process. *Kreativnaya ekonomika*. No. 1(85). Pp. 65–70. (In Russ.).

Sobolev, H.A. (2012). Model of efficiency of public service in Russia: the problem of reflection. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 4. Pp. 177–181. (In Russ.).

Solodilova, N.Z., Malikov, R.I., Grishin, K.E. (2018). Configuration approach to the study of the regional ecosystem of entrepreneurship. *Ekonomicheskaya politika*. Vol. 13. No. 5. Pp. 134–155. (In Russ.).

Soloviev, A.I. (2005). Politics and management: cognitive foundations of reciprocity. *Vestnik moskovskogo universiteta*. Ser. 21. No. 3. Pp. 36–42. (In Russ.).

Titov, D. (2018). The accounting chamber found violations in the budget system in the amount of 1.8 trillion rubles, but the most interesting is still ahead. *Ekonomika i zhizn'*. No. 19 (9735). (In Russ.). Available at: <https://www.eg-online.ru/article/372820/> (accessed 25.09.2019).

Vasil'eva, Ya. Yu., Ditsevich, Ya.B. (2014). Some issues of countering crime related to forest management and laundering of criminal proceeds. *Sibirskii yuridicheskii vestnik*. No. 1 (64). Pp. 50–56. (In Russ.).

Winston, C. *Government failure versus market failure. Microeconomics political research and government activities*. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006.

Wolf, Jr. (1979). The Theory of non-market failure: a basis for analysis of implementation. *Journal of LAW and Economics*. Vol. 22, No. 1. Apr. Pp. 107–139.

Yakobson, L.I. (2000). *The Public sector of the economy: economic theory and policy*. Moscow: GU VShE. Pp. 112–114. (In Russ.).

Zakharov, V.M., Nikonova, O.V. (2018). Pathologies in the system of public administration: analysis and program of overcoming. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo*. Vol. 43. (In Russ.).

Zaostrovtshev, A. P. (2008). From «failures of the state» to «failed States». *Finansy i biznes*. No. 1. Pp. 6–20. (In Russ.).

Zuckman, G. (2015). *The hidden wealth of Nations*, University of Chicago press. Available at: <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth>. (accessed: 25.08.2019).

**For citation:** Belousova, S.V. (2020). Failed Public Administration of Forest Management in Russia (the Example of Irkutsk Region). *ECO*. No. 3. Pp. 106–135. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-106-135.

# Мировой опыт ГЧП: пятна на солнце<sup>1</sup>

**А.В. АЛЕКСЕЕВ**, доктор экономических наук. E-mail: avale@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-4068-5951

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
Новосибирский национальный исследовательский государственный  
университет

**П.Н. ТЕСЛЯ**, кандидат экономических наук. E-mail: teslia.pavel@gmail.com  
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
Новосибирской технической университет, Новосибирский национальный  
исследовательский государственный университет, Новосибирск

**Аннотация.** Мировой опыт государственно-частного партнерства рассмотрен как объект для сравнения с российской практикой. Показаны сильные и слабые стороны ГЧП, изучены его потенциальные возможности, рассмотрено, в какой степени последние используются в реальной практике. Динамика инвестиционных обязательств и численности инициированных проектов в двух группах стран – с высоким уровнем экономического развития и с развивающимися рынками – показала, что в последнее десятилетие происходит повсеместное существенное замедление инвестиционного процесса. Выявлено, что во всех странах мира, не исключая и Россию, статистика проектов ГЧП обладает серьезным дефектом: в то время как инвестиционные обязательства отражаются в статистике почти неукоснительно, реальный инвестиционный процесс отражения не находит. Благодаря принятию в Великобритании закона о доступе граждан к информации, накапливаемой в государственных органах, удалось установить множество неприглядных фактов, в частности, выявить, что при реализации проектов государственно-частного партнерства часто происходит обогащение частных партнеров за счет государственных финансов. Искусственно созданный дефицит информации позволяет скрывать извлечение частной выгоды за счет налогоплательщиков.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство; коллективное благо; перераспределение риска; инфраструктурные проекты; соотношение цены и качества; VfM; PSC; неполнота информации; реальные инвестиции; частные выгоды; общественные финансы

Проблематика государственно-частного партнерства (ГЧП) чрезвычайно популярна в российском общественно-политическом дискурсе<sup>2</sup>. Интерес к теме не случаен – экономика стагнирует уже десятилетие, декларациям и программам ускорения

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

<sup>2</sup> По данным портала eLibrary.ru поиск по словосочетаниям «государственно-частное партнерство» и «ГЧП» только среди книг и статей в журналах с 2000 г. дает около 14 тыс. названий, т.е. примерно по две публикации в день на протяжении последних 20 лет. При этом объем публикаций от года к году нарастал.

экономического развития нет числа, но уверенности в выходе из застоя в обозримое время они не приносят. ГЧП же как будто обещает свершение извечной русской мечты – возможность вопреки словам А. С. Пушкина «впрячь в одну телегу коня и трепетную лань» – государственное регулирование экономики и невидимую руку рынка. При этом российский опыт реализации крупных инвестпроектов говорит о том, что если телега запряжена только конем (административное регулирование экономикой) или только ланью (опора на рыночные механизмы), она оказывается совсем не там, где задумывалось. Получается, что реальной альтернативы ГЧП не существует. Но и российский опыт ГЧП вызывает сложные чувства – очевидные успехи здесь соседствуют с явными провалами [Алексеев, Нефёдкин, 2018]. С чем связана такая неоднозначность? Результат ли это российской специфики или фундаментальное свойство ГЧП? Для ответа на этот вопрос сопоставим опыт реализации ГЧП-проектов в Западной Европе и России.

### **Правовые основы и регулирование ГЧП. Квази-ГЧП**

Прежде всего отметим, что, несмотря на концептуальную схожесть понимания ГЧП в мире и в РФ, как говорится, есть нюансы. Так, в формулировке Мирового банка ГЧП – это «долгосрочный контракт между частной стороной и государственным учреждением на предоставление государственного актива или услуг, в котором частная сторона несет значительную ответственность за риск и управление» (World Bank Institute, 2012)<sup>3</sup>. Определение ГЧП, представленное в федеральном законе № 224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...» более тяжеловесно: «государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерст-

---

<sup>3</sup> Public-Private Partnerships Reference Guide. Version 1.0 / World Bank Institute, International Bank for Reconstruction and Development. International Development Association of The World Bank, Washington, D.C., 2012.

ве (СГЧП), соглашения о муниципально-частном партнерстве (СМЧП), заключенных в соответствии с настоящим федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества»<sup>4</sup>. Как видим, риски, связанные с реализацией ГЧП-проектов, в мировой практике в основном лежат на частной стороне, в российской же распределяются между публичным и частным партнерами на основе соглашения сторон. Небольшая разница в определении понятия ГЧП отражает понимание того, что российские реалии реализации проектов ГЧП заметно отличаются от мировых – влияние государства на экономику в РФ слишком велико, чтобы бизнес брал всю полноту ответственности за связанные с этим риски на себя.

Впрочем, данная проблема актуальна не только для России. Так, в мире нет единого правового статуса ГЧП. В странах, где превалируют принципы гражданского права, обычно используются кодифицированные статусы и правила. В странах с развитыми нормами общего права, где, казалось бы, можно ожидать опоры на прецедентные решения, специальные законы, регулирующие деятельность в рамках ГЧП, также получили широкое распространение. Несмотря на существенные различия двух основных правовых систем, правовые стандарты регулирования ГЧП во многом схожи в них обеих.

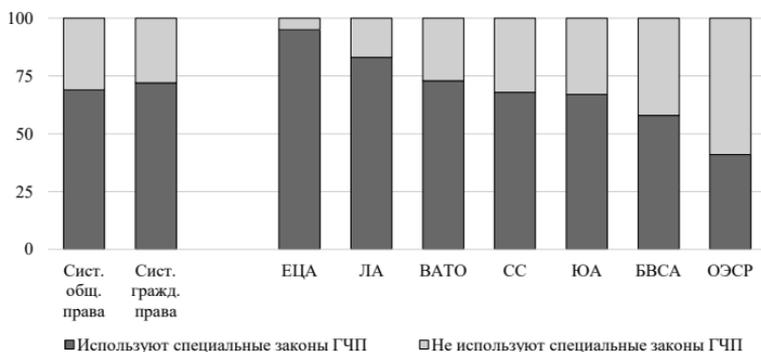
Однако прослеживается явная зависимость: чем менее развиты рыночные отношения в конкретной стране, тем чаще деятельность ГЧП в ней регулируется специальными законами, и наоборот. Так, в ОЭСР специальные законы приняты лишь в 41% стран, а в Восточной Европе и Центральной Азии (в эту группу входит и Россия) уже в 95% (рис. 1).

Наличие развитого законодательства, регулирующего деятельность ГЧП, нельзя рассматривать как признак того, что в данной стране эти проекты развиваются особенно успешно. Специальный закон о ГЧП может вносить ясность в нормативную базу

---

<sup>4</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 N224-ФЗ (последняя редакция) [Эл. ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/) (дата обращения: 17.11.2018).

развития этой формы взаимодействия государства и частного капитала, однако далеко не всегда способен преодолеть правовой вакуум, если другие положения о государственных контрактах не применяются адекватно и создают неопределенность в случае несоответствия действующему законодательству. В известном смысле принятие специальных законов о ГЧП является попыткой компенсировать неразвитость действующего законодательства и, преследуя благие цели, порой только усложняет реализацию проектов ГЧП. Неслучайно страны со зрелыми рынками успешно реализуют такие проекты, не испытывая особой потребности в дополнительном законодательстве.



**Источник:** PPP Data Base World Bank as December of 2019. URL: <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>

*Рис. 1.* Распространенность специальных законов о ГЧП по типам правовых систем и по мировым макрорегионам, %: ЕЦА – Европа и Центральная Азия; ЛА – Латинская Америка; ВАТО – Восточная Азия и Тихоокеанский бассейн; СС – Субсахара; ЮА – Южная Азия; БВСА – Ближний Восток и Северная Африка

В России основная часть контрактов ГЧП регулируется федеральным законом № 115-ФЗ «О концессии» (принят в 2004 г.). Специальным законом о ГЧП является 224-ФЗ «О государственно-частном, муниципальном партнерстве в Российской Федерации». Закон принят сравнительно недавно – в 2015 г. – поэтому практика его применения еще невелика.

Российская законодательная традиция предполагает регулирование по возможности всего круга хозяйственной деятельности. ГЧП не стало исключением. Наши законодатели стремятся

тщательно прописать как можно больше аспектов взаимоотношений между государством и частными партнерами, что, вопреки их ожиданиям, вовсе не упрощает, а лишь усложняет практическую реализацию соглашений. Например, состав инвестиционных объектов, создаваемых по закону о концессии, отличается от того, который допустим при СГЧП/СМЧП. Получается, что круг прав участников партнерств привязан к типу объекта.

Рвение российских законодателей к подробной регламентации правил создания и управления партнерскими проектами привело к разделению моделей партнерства на две группы: ГЧП и квази-ГЧП, т.е. как бы не вполне ГЧП. Отметим, о квази-ГЧП пишут только российские авторы [Гоосен и др., 2015; Алексеев, Нефёдкин, 2018; Кашин, Маркелов, 2020]. За рубежом такого понятия нет. Зато хорошо известно понятие квазипубличной компании – такой частной фирмы, которая предоставляет услуги на основе государственного мандата<sup>5</sup>. В чем принципиальное различие между этими двумя «квази»? В России квази-ГЧП пользуются финансовой помощью и капиталом государства, последнее почти всегда предоставляет свои активы или, как минимум, кредитные гарантии. В зарубежных квазипубличных компаниях государственного участия нет.

В литературе можно встретить еще более дробные классификации, например, такие, в которых особо выделены концессии: «Все механизмы ГЧП условно можно разделить на три группы: концессии, СГЧП/СМЧП и квази-ГЧП. Львиную долю как по объему, так и по количеству проектов в настоящее время занимают концессии – 2 815 проектов (85% от общего количества проектов) с общим объемом частных инвестиций в размере от одного трлн руб. (47% от общего объема). На СГЧП/СМЧП пока приходится лишь 3% проектов и 15% по инвестициям» [Володькин, 2019. С. 46].

Зато на квази-ГЧП приходится 12% общего количества проектов и 38% инвестиций. «Во многих региональных законах к ГЧП

---

<sup>5</sup> Типичными примерами квазипубличных компаний являются американские Fanny Mae и Freddy Mac, обе действуют в качестве агентов вторичного рынка ипотечных закладных листов. Благодаря государственному мандату поддерживается их высокая репутация. И хотя во время ипотечного кризиса 2008–2009 гг. эти компании были близки к краху, государство спасло их от банкротства, влив в них огромные инвестиции в форме покупки новых выпусков акций. Теперь эти компании уже не вполне квазипубличные, но государство у них свой мандат не отзывало.

относят инфраструктурные проекты, реализуемые на основе государственного заказа, соглашения о социально-экономическом сотрудничестве администраций регионов, а также федеральные и региональные целевые программы. Отдельные регионы к ГЧП относят даже обычные программы поддержки бизнеса. Поэтому чтобы отличать такие проекты и программы от классических ГЧП и стали называть их квази-ГЧП» [Гоосен и др., 2015. С. 169]. Что мотивирует отечественных чиновников плодить проекты, относимые к категории как бы государственно-частного партнерства? Ответ прост: успешность деятельности региональных руководителей в значительной мере определяется тем, какое место в ежегодно составляемом рейтинге ГЧП будет занимать их регион, вот почему для чиновников чем больше в регионе проектов ГЧП, тем лучше. Отсюда и множество квази-ГЧП. Для рейтинга.

### **Что происходит в Европе?**

Интерес к проектам ГЧП – это специфически российская или общемировая тенденция последних лет? Чтобы ответить на этот вопрос, воспользуемся данными отчета Европейского экспертного центра по ГЧП (European PPP Expertise Centre, ЕРЕС)<sup>6</sup>. В базу данных отчета включены только достаточно крупные проекты – стоимость заемного и акционерного финансирования, получаемого от частных партнеров, не менее 10 млн евро каждый. Географический охват отчета – страны Европейского союза (U-28), Турция, а также западно-балканские страны (Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Косово, Черногория и Сербия).

По данным отчета, на протяжении последних 10 лет на рынке государственно-частных инвестиционных проектов явно просматриваются две тенденции: быстрое снижение числа сделок, достигших финансового закрытия (со 102 в 2010 г. до 39 в 2018 г.), с одной стороны, и увеличение среднего размера сделки (со 154 млн евро в 2010 г. до 374 млн евро) – с другой на фоне слабовыраженного тренда к общему снижению инвестиционных обязательств в рамках ГЧП (рис. 2).

---

<sup>6</sup> Market Update. Review of the European PPP Market in 2018 // European Investment Bank. 2019. [Эл. ресурс]. URL: [https://www.eib.org/attachments/epec/epec\\_market\\_update\\_2018\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf)



**Источник:** Market Update. Review of the European PPP Market in 2018 // European Investment Bank. 2019. [Эл. ресурс URL: [https://www.eib.org/attachments/epec/epec\\_market\\_update\\_2018\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf)].

*Рис. 2.* Европейский рынок ГЧП. Динамика коммерческих закрытий по стоимости и количеству проектов (2009–2018 гг.)

Характерная особенность ГЧП-проектов в Европе – это решение крупных общественно значимых ресурсоемких задач. Так, в 2018 г. всего восемь сделок (стоимостью более 500 млн евро каждая) создали совокупные частные обязательства на 9,6 млрд евро (66% от всех годовых сделок ГЧП, в 2017 г. – 69%). Крупнейшими из них стали: строительство моста Чанаккале (3,1 млрд евро) и автомагистрали Анкара-Нигда (1,2 млрд евро) в Турции; создание широкополосной сети интернет-каналов в Жиронде (1,2 млрд евро) во Франции; прокладка Бланкенбургского тоннеля (1 млрд евро) в Нидерландах.

Большая часть инвестиций в европейских проектах ГЧП приходится на транспорт (7,0 млрд евро), а также – на телекоммуникационный сектор (3,0 млрд евро), заметны проекты в области защиты природной среды (2,0), образовании (0,952), здравоохранении (0,83 млрд евро). Отметим, что эти проекты в значительной степени ориентированы на институциональных инвесторов: из 39 проектов, реализуемых в ЕС, 21 будет профинансирован с привлечением кредитных ресурсов от страховых компаний и пенсионных фондов, четыре получают кредиты Европейского инвестиционного банка на общую сумму более 1 млрд евро.

Наибольшую активность в развитии государственно-частного партнерства в 2018 г. демонстрировала Турция (страновой рейтинг – 5,2). За ней следовали Франция (4,3), Нидерланды (3,1), Германия (0,6). Великобритания – страна с традиционно высокой активностью ГЧП – уступила свое место Германии по общей стоимости проектов ГЧП, но осталась лидером (наряду с Францией) по их общему числу<sup>7</sup>. Этот факт хорошо иллюстрирует вышеприведенный тезис о том, что страны со зрелыми рынками и развитой правовой средой более успешны в развитии ГЧП. Очевидно, это связано с тем, что транзакционные издержки по вписыванию проектов ГЧП в общий контекст социально-экономической деятельности там ниже, чем в менее развитых в этом отношении государствах. Скажем, в Турции, как и в России, эти издержки настолько велики, что браться за проекты ГЧП стоимостью ниже нескольких десятков миллионов долларов (евро) бизнес считает неоправданным. С другой стороны, потребность в капиталоемких, прежде всего, инфраструктурных проектах здесь настолько высока, что ГЧП-активность, начавшись позже, чем в более развитых странах, в отличие от них, в настоящее время только повышается.

### **ГЧП в странах с развивающимися рынками**

К странам «с развивающимися рынками и низкими уровнями доходов» (EMDE Emerging Markets and Developing Economies) Всемирный банк относит 125 весьма различных как по характеру, так и по темпам развития стран: от динамично развивающихся Китая, Индии, Южной Кореи, Турции до таких депрессивных экономик, как Габон, Руанда и др. Россия также отнесена к этой категории.

Опубликованное Всемирным банком исследование, посвященное развитию ГЧП в странах EMDE<sup>8</sup>, методологически сходно с докладом Европейского центра ЕРЭС, т.е., на наш взгляд, есть

---

<sup>7</sup> За последние 5 лет (2014–2018 гг.) правительства и частные предприниматели Великобритании и Франции заключили контракты по наибольшему количеству проектов – 84 и 47, соответственно. За ними следует Турция – 23 проекта. Однако по суммам инвестиционных обязательств Турция (22,8 млрд евро) сильно опережает и Англию, и Францию (15,1 и 11,6 млрд евро, соответственно). Турецкие проекты были намного более масштабными.

<sup>8</sup> 2017 Private Participation in Infrastructure Report. – The World Bank. IBRD & IDA. 2018. April.

все основания для корректного сопоставления фундаментальных тенденций ГЧП, отражаемых в обеих базах данных. Так же, как и Европейский центр, Всемирный банк рассматривает только крупные инфраструктурные проекты.

Несмотря на то, что модель ГЧП в EMDE стала применяться относительно недавно, тенденции развития ГЧП здесь схожи с европейскими. После периода довольно быстрого роста количества и стоимости проектов ГЧП (2009–2012 гг.) в 2013 г. произошло резкое снижение обоих показателей с последующей стабилизацией на более низком, чем в 2012 г., уровне. Правда, в отличие от стран ЕС, в 2017–2018 гг. здесь наблюдается рост числа проектов ГЧП (рис. 3). Ни в ЕС, ни в странах с развивающимися рынками проекты ГЧП так и не стали локомотивами оживления экономики.



Рис. 3. Рынок ГЧП стран с развивающимися рынками.  
Динамика коммерческих закрытий по стоимости  
и количеству проектов (2009–2018 гг.)<sup>9</sup>

Наряду со сходными чертами следует отметить и существенные различия. Если европейские проекты ГЧП в большей степени направлены на развитие транспортной инфраструктуры, то в развивающихся странах явно лидирует энергетика. Развитие транспортной инфраструктуры здесь занимает второе место.

В 2018 г. энергетика опередила другие секторы и привлекла 51,9 млрд долл. частных инвестиций в 203 проекта (56% инвестиций в инфраструктурных проектах ГЧП в EMDE). На транспорт

<sup>9</sup> База данных: PPI DataBase. [Эл. ресурс]. URL: <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>

в 2017 г. пришлось 36,5 млрд долл. (39% мировых инфраструктурных инвестиционных обязательств ГЧП). Средний размер каждого из 66 транспортных проектов, вошедших в базу данных Всемирного банка, составил 552,3 млн долл. В совокупности на энергетику и транспорт пришлось 95% от общего объема инвестиций. Сектор ИКТ получил лишь 3,0 млрд долл. (5 проектов). Сфера водоснабжения и водоотведения – 1,9 млрд долл. (30 проектов).

## Финансирование и поддержки ГЧП

Финансирование проектов ГЧП осуществляется в EMDE государственными и частными организациями, а также институтами финансирования развития (ИФР, в основном, это уполномоченные банки, большинство – международные). Общая величина финансирования проектов ГЧП здесь в 2018 г. составила 61,6 млрд долл. Четверть из них (14,9 млрд долл.) была профинансирована из государственных источников, 45% (28,1 млрд долл.) – из частных, и 30% (18,7 млрд долл.) – пришло из ИФР (табл. 1).

Таблица 1. Структура финансирования инфраструктурных проектов ГЧП в EMDE в 2018 г., %

Долевое финансирование – 26		Долговое финансирование – 70				Субсидии – 4
Государственный капитал – 3	Частный капитал – 23	Международные источники – 55		Прочие кредиты – 25	Национальные источники – 15	
		Займы от ИФР – 30				
		Многосторонние – 6	Двусторонние – 24	Государства – 18	Частные – 22	

**Источник.** Составлено по: 2017 Private Participation in Infrastructure Report. The World Bank / IBRD and IDA. 2018. April.

Государственная поддержка осуществляется в прямом и косвенном режимах. Прямая поддержка включает в себя, в частности, государственные обязательства, покрывающие часть расходов по проекту. Она может осуществляться как в денежной (капитальные субсидии, субсидии на текущую деятельность), так и в неденежной форме (предоставление недвижимости во временное пользование). Косвенная поддержка предоставляется либо в форме условных обязательств (тех, которые могут и не возникнуть; к этой категории, в частности, относятся госгарантии), либо в формате государственной политики стимулирования инвестиций (сюда относятся гарантии по валютному курсу, налоговые и другие льготы). Долговое финансирование ГЧП – 70% всех инвестиций, хотя данная

величина существенно варьируется от страны к стране. Заметен вклад долевого финансирования – примерно  $\frac{1}{4}$  инвестируемого капитала. Почти не встречающиеся в России субсидии в странах EMDE составляют не более 4% проектного финансирования.

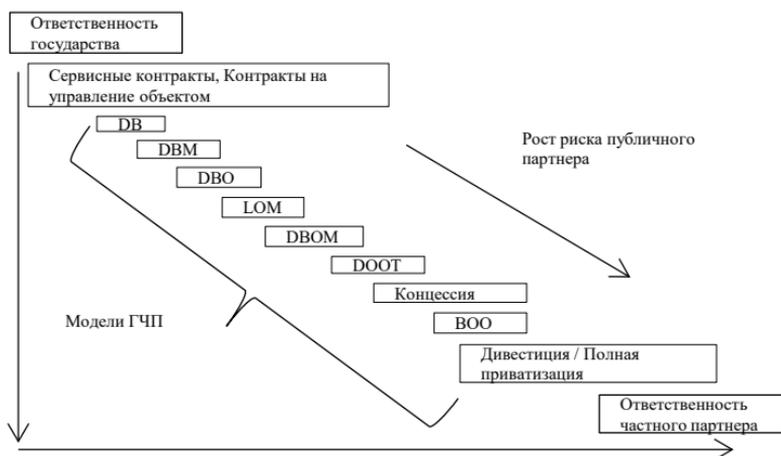
Ресурсы, получаемые от международных институтов финансирования, значимы как по масштабам (30% всего финансирования), так и по охвату проектов. Так, в 2018 г. получили поддержку ИФР 105 проектов. Из них 36 обеспечивались многосторонней и двусторонней поддержкой, 39 – только многосторонней, а 30 проектов – только двусторонней.

### Модели ГЧП

В литературе представлены различные классификации ГЧП. Относятся они, правда, в большей степени к зарубежной практике [Roehrich et al., 2014; Резниченко, 2010]. В основе классификации обычно находятся функциональные блоки видов деятельности партнеров в рамках контрактных отношений и, соответственно, совокупности прав и обязанностей сторон. Так, Н. В. Резниченко выделяет следующие модели ГЧП:

- BOOT (Build, Own, Operate, Transfer / строительство, владение, эксплуатация, передача функций по предоставлению услуг частному партнеру);
- BOT (Build, Operate, Transfer / строительство, эксплуатация, передача функций по предоставлению услуг частному партнеру);
- Обратный BOOF (Build, Own, Operate, Finance государство финансирует строительство объекта инфраструктуры и передает его в эксплуатацию частному партнеру, последний постепенно выкупает объект в свою собственность);
- DCMF (Design, Construct, Maintain, Finance / проектирование, строительство, эксплуатация, финансирование);
- BOO (Build, Own, Operate / строительство, владение, эксплуатация).

Практическая значимость данной классификации в том, что она помогает выйти на сложный баланс частного и общественного интереса через выбор соответствующего формата реализации проекта ГЧП. На Рисунке 4 представлен континуум форм взаимодействия государства и частного бизнеса, где хорошо видны риски каждой из сторон при реализации различных форм ГЧП.



Источник: [Roehrich et al., 2014].

Рис. 4. Континуум моделей ГЧП по шкале «Распределение ответственности и риска».

Всемирный банк использует рассмотренную классификацию при формировании своей базы данных (содержит информацию по 9138 проектам). Информация по основным моделям партнерств в странах EMDE за период с 1996 г. по 2019 г. представлена в таблице 2.

Таблица 2. Число контрактов, заключенных в странах EMDE в 1996–2019 гг., по моделям ГЧП

Модель ГЧП	1996–2000	2001–2005	2006–2010	2011–2015	2016–2019*	Всего	% к итогу
Строительство, эксплуатация, передача в управление (BOT)	290	436	570	688	500	2526	27,6
Строительство, владение, эксплуатация (BOO)	261	239	329	779	422	2095	22,9
Строительство, реконструкция (ремонт), эксплуатация, передача в управление (BROT)	782	125	286	280	132	1675	18,3
Реконструкция (ремонт), эксплуатация, передача в управление (ROT)	298	219	126	63	46	789	8,63
Прочие	711	360	364	254	260	2053	22,5
Итого	2342	1379	1675	2064	1360	9138	100

\* Данные за 2019 г. могут быть неполными, а период 2016–2019 гг. состоит из четырех лет, что делает данные соответствующей колонки не вполне сопоставимыми с предшествующими.

Источник. Рассчитано по [URL: <https://ppi.worldbank.org/en/customquery> (дата обращения: 04.01.2020)].

Данные таблицы говорят о том, что активность ГЧП снижается не только в ЕС (как показано выше), но и в странах EMDE.

Структура заключаемых в EMDE контрактов представлена на рисунке 5. Самые распространенные модели ГЧП: BOT, BOO и BROT. К концу рассматриваемого периода (2016–2019 гг.) в их рамках реализовывалось более  $\frac{3}{4}$  контрактов, а в самые благоприятные для ГЧП годы (2011–2015 гг.) – почти 85%. При этом особенно быстро завоевывала популярность модель BOO: если в начале периода (1990-е гг.) ее доля составляла 12,3%, то после 2010 г. – более 30%. Напомним, BOO – модель, наиболее близкая к приватизации. То есть государственно-частное партнерство постепенно становится одним из самых распространенных инструментов передачи государственного имущества в частные руки.

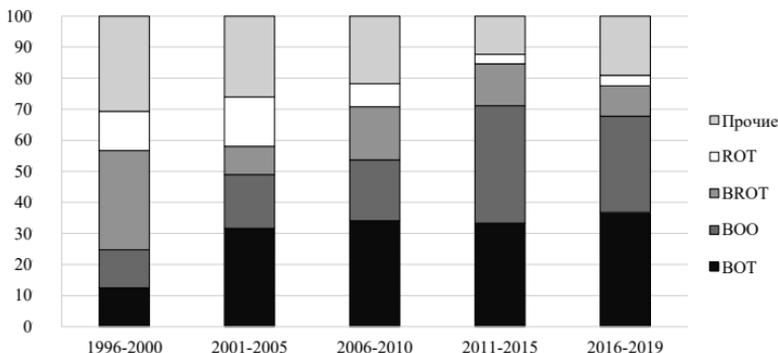


Рис. 5. Распределение контрактов, заключенным в странах EMDE, по моделям ГЧП в 1996–2019 гг.,%

## Обещать – не значит жениться

В истории с ГЧП есть одна малозамечаемая странность. Как в российской, так и в зарубежной литературе почти не отмечается тот факт, что публикуемая статистика по контрактам отражает только инвестиционные *обязательства* (commitments)<sup>10</sup>. Сообщается, сколько и кем будет вложено денег в проект, в течение какого периода проект будет осуществляться. И... на этом, собственно, и все. Нас часто информируют о том, что проект завершился успехом (потерпел крах), но упорно избегают уточнять, сколько

<sup>10</sup> Редкий пример постановки данного вопроса содержит статья [Нефедкин, Фадеева, 2020].

фактически было осуществлено инвестиций по контрактам ГЧП. Это тем более странно, что в обоих основных российских законах о ГЧП уже в самых первых статьях одними и теми же словами провозглашается, что целью ГЧП является активизация инвестиционного процесса<sup>11</sup>. Невольно возникает мысль, что за этим умолчанием скрывается малопривлекательная реальность.

Не имея достаточно информации, чтобы полноценно подтвердить или опровергнуть данный тезис, все же остановимся на двух характерных примерах. Так, глава Правления Украинского центра содействия развитию публично-частного партнерства, профессор, д.э.н. И.В. Запатрина, опираясь на информацию Министерства экономического развития и торговли Украины, пишет: «Из 186 зарегистрированных договоров, заключенных на условиях государственно-частного партнерства, по состоянию на 01.07.2019 г. реализуется лишь 52, из них 35 договоров концессии, 15 договоров о совместной деятельности и 2 – заключены с использованием другой договорной формы. Более 70% заключенных договоров (134) не работают, в том числе у 4-х договоров завершился срок действия, 17 – было разорвано, 113 – не выполняется» [Запатрина, 2019. С. 63].

Подобное положение дел на Украине вряд ли удивит российского читателя, но и в нашем отечестве ситуация едва ли многим лучше. Так, обсуждая опыт реализации проектов ГЧП/МЧП на уровне Сибирского федерального округа [Хацкевич, Татарина, 2019], ссылаясь на базу инфраструктурных проектов РОСИИФРА, отмечают, что общий объем заявленных инвестиций объектов ГЧП в регионах Сибири составляет 721 846,1 млн руб. Из них уже реализовано («находится в стадии эксплуатации») 433 объекта с суммарными инвестициями 289 954,9 млн руб. В процессе реализации («в инвестиционной стадии») – 237 объектов с суммарными инвестициями 208 205,2 млн руб., еще 15 объектов – в «прединвестиционной стадии». Таким образом, из заявленных 721,8 млрд руб. полностью проинвестировано только 40%, еще 29%, хочется надеяться, все-таки будут вложены в полном объеме, судьба оставшихся 31%,

---

<sup>11</sup> В 224-ФЗ говорится: «Целью настоящего Федерального закона является создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации...», в 115-ФЗ: «Целями настоящего Федерального закона являются привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям».

очевидно, пока не определена. О каких сроках реализации проектов ГЧП в имеющихся статданных идет речь (годы, десятилетия?), понять невозможно, как и оценить, насколько полно и дисциплинированно власть и бизнес выполняют свои обязательства. Да и роль проектов ГЧП в региональной (в рассматриваемом случае сибирской) инвестиционной программе в условиях такой временной неопределенности рассчитать непросто.

Нельзя сказать, что статистика по проектам ГЧП отсутствует. Но ее почти невозможно найти в рамках данных, представляемых Росстатом. Какие-то сведения есть в информационных базах исполнительной власти. Важную и полезную роль играет Некоммерческое партнерство Национальный центр развития государственно-частного партнерства (упомянутая РОСИНФРА) и его многочисленные региональные клоны. Но нигде нет данных о фактически произведенных государственно-частными партнерствами капитальных вложениях, информации об эффективности санкционированных властями проектов и планов.

Возникает впечатление, что власть не слишком заинтересована в публикации информации о том, как на практике обстоят дела с ГЧП. Обычно подобная «информационная скромность» возникает тогда, когда достигнутые результаты оказываются заметно бледнее заявленных.

Впрочем, за рубежом тоже информация о фактически сделанных капитальных вложениях по проектам ГЧП не публикуется на постоянной основе. Более того, во многих странах мира систематическая отчетность по проектам ГЧП вообще не составляется. Лишь в 36% стран ЕМДЕ имеются какие-то требования к предоставляемой информации по ГЧП-проектам. В еще меньшем количестве стран (24%) разработаны конкретные нормативные документы (положения, инструкции, регламенты) о бюджетном учете ГЧП.

### **Когда оправданно ГЧП?**

ГЧП – сложный инструмент организации хозяйственной деятельности. Используется он в тех случаях, когда более простые средства недостаточны. В общем случае ГЧП применяется тогда, когда проблему решать нужно, но государство сделать это не может, а бизнес не хочет.

Наиболее наглядно данная проблема проявляется при реализации инфраструктурных проектов. Создание производственной

и транспортной инфраструктуры (как условий для реализации бизнес-деятельности) – это в значительной степени зона ответственности государства. Бизнес не будет развиваться в условной тайге, тогда как с точки зрения стратегии национального развития освоение соответствующей территории может быть жизненно необходимым. Для решения таких задач у государства почти всегда не хватает средств<sup>12</sup> и часто – компетенций. Бизнес же слабо заинтересован в строительстве за свой счет общедоступной инфраструктуры, так как срок окупаемости инвестиций здесь либо слишком велик, либо окупаемость достигается на народнохозяйственном уровне (инвестор не видит здесь своего места), да и риски в таких проектах для бизнеса неприемлемо высоки, а выгоды просматриваются слабо.

Логичный вывод – государство гарантирует приемлемую для бизнеса доходность в таких проектах, а бизнес, мобилизуя имеющиеся и привлеченные финансовые ресурсы, реализует проект. Приемлемые для частного инвестора экономические показатели проекта достигаются за счет эксплуатации вводимых объектов на рыночных принципах (с возможной в будущем передаче их государству – *концессии*), но главное – благодаря компенсации бизнесу потерь из бюджетов различных уровней в случае, если коммерческая эксплуатация введенных объектов не компенсирует его затраты (например, в рамках регулируемого государством тарифа на отпуск теплоэнергии населению).

Здесь важно так выстроить отношения, чтобы не допустить оппортунистического поведения одной из сторон. Государство всегда стремится увеличить доходы бюджета (в том числе за счет сокращения даже согласованных расходов), а бизнес – получить дополнительную (в том числе необоснованную) прибыль.

В РФ деятельность в рамках ГЧП регулируется двумя основными законами: № 115-ФЗ «О концессиях» и сравнительно новым (2015 г.) № 224-ФЗ «О ГЧП/МЧП», а также рядом подзаконных актов, в числе которых, в частности – специальная методика оценки эффективности ГЧП (МЧП)-проектов, составленная МЭРТ согласно требованиям 224-ФЗ и утвержденная

---

<sup>12</sup> В статье наших авторов [Нефедкин, Фадеева, 2020] отмечается, что про дефицит государственных финансов как основной мотиватор ГЧП пишут даже тогда, когда бюджет исполняется с профицитом.

соответствующим приказом<sup>13</sup>. Идеология данных законов близка к стандартам<sup>14</sup>, предложенным Всемирным банком. Основные идеи здесь следующие.

Одна из важнейших целей использования института ГЧП – достижение оптимального соотношения цены и качества (VFM – Value for Money) при предоставлении соответствующей услуги. Расчет баланса VFM обычно включает в себя сочетание качественного и количественного подходов. В рамках качественного анализа обосновывается принципиальная целесообразность использования ГЧП в каждом конкретном случае и то, насколько хорошо структурирована схема предлагаемого ГЧП применительно к данному конкретному проекту. Одним из объективно проверяемых индикаторов здесь является количество частных компаний, готовых участвовать в конкурсных процедурах.

Количественный анализ производится путем сравнения выбранного варианта ГЧП с компаратором государственного сектора (или PSC – Public Sector Comparator) – то есть с теми затратами по проекту, которые осуществлялись бы только государственным предприятием (например, строительство и последующее обслуживание автомагистрали полностью за счет государственного ведомства или казенного предприятия). Это сравнение может быть сделано по-разному. Наиболее распространенным является сравнение бюджетных расходов по двум вариантам. Первый – расчет скорректированных на риск затрат на строительство и эксплуатацию объекта инфраструктуры в предположении, что все эти расходы несло правительство. Второй вариант – расчет затрат по модели взаимодействия с частным партнером. Сравнив оба варианта затрат, нужно выбрать тот, в котором расходы по проекту инвестиций и последующего предоставления услуг будут меньше. Альтернативно можно было бы рассчитать отдельно выгоды, которые возникнут у бюджета благодаря частному партнеру, и отдельно – потери, которые принесет это участие. Если выгоды перевешивают, надо отдать предпочтение партнерству с частным бизнесом. В российской методике реализован именно этот подход.

---

<sup>13</sup> Приказ Минэкономразвития от 30.11.2015 № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».

<sup>14</sup> База данных Всемирного банка. URL: <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/54-assessing-value-for-money-of-the-ppp> (дата обращения: 10.02.2020).

Почему нужен количественный анализ? Казалось бы, в финансовом отношении у государства имеется неубиваемый козырь – возможность привлечения дешевых кредитных ресурсов, поскольку государство является первоклассным заемщиком. Одно это могло бы обеспечить такую экономию, которой частному сектору не добиться ни при каких обстоятельствах (по этой же причине можно предположить, что компаратор государственного сектора гарантированно будет давать преимущество в эффективности по сравнению с проектом ГЧП и делать какие-либо расчеты бессмысленно), однако, это не так. Дело в том, что частные партнеры обладают технологиями, компетенциями и бизнес-процессами, которых нет у государственных организаций, поэтому те риски, которые будут переданы этим партнерам, станут менее обременительными в финансовом отношении, чем если бы с ними работала публичная сторона в одиночку. Количественный анализ как раз и предполагает сопоставление выгод и затрат с учетом подобных рисков.

Из сказанного выше следует, что оценка применимости ГЧП строится на принципах, кардинально отличных от тех, которые используются для оценки эффективности обычных инвестиционных проектов. Его привлекательность определяется вовсе не уровнем отдачи от инвестиции. Повторимся: привлечение частного оправданно, если он сравнительно с государством обладает более высокими техническими компетенциями, способен успешнее и дешевле справляться с рисками и при этом не будет пользоваться укрепившейся благодаря поддержке государства рыночной силой.

### **Кому выгодно ГЧП?**

Ответ на этот вопрос как будто очевиден: при хорошо проработанном соглашении между публичным и частным партнерами – выгодно обеим сторонам. Однако, дьявол, как всегда, кроется в деталях. Теоретически, в соглашении между публичным и частным партнерами достигается консенсус, что продукт (услуга), получаемый в результате реализации проекта ГЧП, является результатом приемлемых для каждой из сторон затрат и обязательств и, по сути, является наилучшим вариантом по соотношению цены и качества (VFM) из всех возможных на момент достижения соглашения.

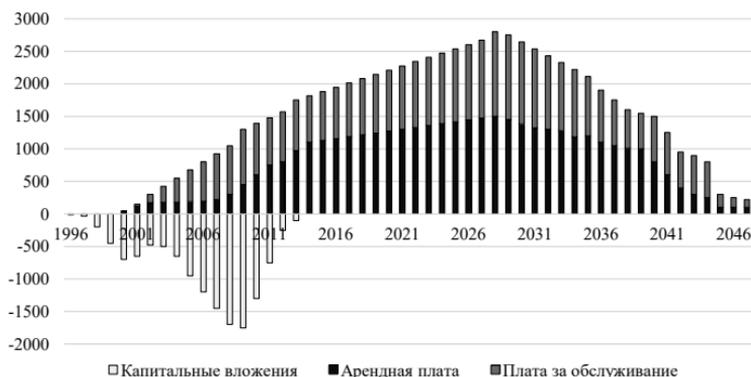
Но договоры заключаются людьми, каждый из которых может преследовать не только общественные, корпоративные, но и личные цели. Если частный партнер хорошо понимает свои интересы

(прежде всего – коммерческие) и готов их жестко отстаивать, то люди, выражающие интересы публичного партнера, находятся в несколько ином положении. С одной стороны, им надо решить проблему по возможности быстро, с меньшими затратами и рисками, с другой, как правило, за запуск проекта отвечают одни специалисты, а за его результаты, в том числе бюджетные обязательства, уже другие. Эта тонкая система интересов несет в себе фундаментальную опасность асимметричного учета интересов сторон, причем не в пользу публичного партнера. Отмеченная информационная скудность освещения в официальных статистических источниках эффективности проектов ГЧП демонстрирует, что рассматриваемый эффект является отнюдь не абстрактной угрозой.

Здесь весьма показателен опыт Великобритании как одной из немногих стран, где действует Закон о свободе доступа к информации. По этому закону государственные ведомства обязаны предоставлять заинтересованным лицам запрашиваемые данные, за исключением засекреченных с целью соблюдения национальной безопасности. Порой это приводит к весьма интересным открытиям.

Так, Либе и Поллок, проанализировав эффективность проектов «Частной финансовой инициативы» (ЧФИ, вариант ГЧП в Великобритании), выявили, что масштабное распространение практики ЧФИ с конца 1990-х годов привело к тому, что затраты на содержание Национальной системы здравоохранения *вдруг* стали быстро расти по статьям арендная плата и эксплуатационные расходы [Liebe, Pollock, 2009]. По результатам государственного аудита выяснилось, что платежи госпиталей, находящихся в ведении Национальной системы здравоохранения за здания и оборудование (они поступают в Казначейство), составляли около 6% выручки. А у госпиталей, которые обслуживались по контрактам с ЧФИ, аналогичные расходы доходили до 18,6% (!), и шли вовсе не в Казначейство, а частным партнерам. Последние, завершив инвестиционную фазу проектов, потеряли интерес к повышению эффективности использования зданий и приобретенного оборудования. Это обстоятельство, сопровождавшееся серьезными недостатками в области мониторинга контрактов по соблюдению обязательств сторон, резко обострило проблему соотношения цены и качества и привело к заметному удорожанию стоимости услуг здравоохранения в Великобритании. Частный партнер получил, таким образом, неоправданную выгоду за счет налогоплательщиков.

На рисунке 6 представлена динамика плановых капитальных вложений по 150 контрактам ЧФИ с госпиталями Великобритании, вступившим в действие к декабрю 2009 г. Здесь же показаны расчетные величины запланированных частными партнерами доходов в форме арендной платы и платежей за обслуживание оборудования. Совокупные вложения составили 12,8 млрд ф. ст., а отдача, которую частные инвесторы частично уже получили и будут получать до окончания сроков соглашений, составит 72,9 млрд ф. ст. Годовая рентабельность инвестиций, таким образом, равняется 14,9%. Это заметно больше, чем отдача от вложений в рискованные активы. Весьма щедрое вознаграждение за участие в проекте ГЧП.



**Источник:** [Pollock et al., 2011].

Рис. 6. Планируемые денежные потоки по проектам ЧФИ госпиталей Великобритании в 1996–2046 гг., по состоянию на конец 2009 г., млн ф. ст.

Джим и Маргарет Кутберты по заказу шотландского траста также провели аудит ЧФИ по шести госпиталям [Cuthbert, Cuthbert, 2011]. Одной из задач их исследования было сопоставление стоимости больничных схем в формате ЧФИ и при использовании только государственных финансов. В ходе аудита подтвердился очевидный факт: если бы правительство самостоятельно финансировало проекты, банкам выплачивалась бы более низкая процентная ставка, чем та, что устанавливается в рамках схем ЧФИ, в которых частный консорциум берет кредиты под гарантии правительства.

Тем не менее дороговизна кредитных ресурсов никак не мешала частным партнерам получить фантастически высокую рентабельность от вложений в ЧФИ, особенно по отдельным проектам. Например, в случае Эдинбургского королевского госпиталя дисконтированный поток платежей частным партнерам

в течение всего срока действия контракта более чем вдвое перекрывал первоначальные инвестиции (189,2 млн ф. ст.). И этот случай далеко не единственный (табл. 3).

**Таблица 3. Рентабельность инвестиций частных партнеров в отдельных проектах частной финансовой инициативы в Шотландии**

Проекты	Объем инвестиций в проект, млн ф ст.	Индекс рентабельности *
Эдинбургский королевский госпиталь	189,2	2,04
Хэймировский госпиталь	73,38	1,97
Колледж Джеймса Уатта	6,5	1,97
Хайландская школа	20,31	1,49
Офис Перт и Кинорос	20,65	1,82
Госпиталь Херефорда	74,94	1,68

\* Индекс рассчитан как отношение дисконтированных предстоящих чистых поступлений к сумме инвестированного капитала.

**Источник:** [Cuthbert, Cuthbert, 2011].

Как видим, частные партнеры получают заметную выгоду от сотрудничества с государством, правда, за счет налогоплательщиков.

Исследователей поразило, насколько велики были масштабы привлечения кредитных средств по проектам ЧФИ. Во всех рассмотренных случаях средняя величина задолженности (усредненной за время осуществления проекта) составляла более 100% от инвестиций частных партнеров. Стремясь максимизировать величину дивидендов на вложенный фунт, инвесторы-акционеры минимизировали собственные инвестиции, но активно и с выгодой привлекали дорогостоящие кредиты. Выгода инвесторов уживалась с потерями общества.

Отметим, ситуация с ЧФИ в Великобритании вовсе не уникальна. Л. Инглиш в своей работе [English, 2005] показывает, что подобные проблемы характерны и для других стран. Так, применение ГЧП для региональной больницы Латроба в Австралии также оказалось не слишком удачным для публичной стороны.

Почему рассмотренные проекты все же были запущены в работу? Ведь, по крайней мере, в Британии все ЧФИ в обязательном порядке проходят процедуру правительственной экспертизы, которая должна подтвердить, что проект обеспечивает удовлетворительное соотношение цены и качества по сравнению с компаратором государственного сектора. Почему аномально высокие

затраты и получаемая частными партнерами сверхрентабельность не были выявлены на этапе экспертизы?

Асимметрия учета интересов сторон в государственно-частном партнерстве напоминает практику противостояния общественного обвинителя и оплачиваемого адвоката в суде. Обе стороны опираются на закон, но оперирует его нормами, как правило, все же лучше тот, чей труд более высоко оплачиваем. Обычно это адвокат, нанятый частным партнером. Нельзя сказать, что при разработке соглашения ГЧП у бизнеса объективно более сильная позиция – авторитет власти остается на стороне публичного партнера. Однако, у бизнеса есть свои сильные стороны, которыми он, конечно, пользуется. Это и опыт решения подобных задач, и возможность привлечения квалифицированных (дорогостоящих) экспертов, наконец, он может просто отказаться от проекта и заняться чем-то другим. Отсюда лучшая проработка технической, финансовой, правовой сторон проекта бизнесом, «не афиширование» перед публичной стороной своих резервов, закладываемого запаса прочности в проект, потенциальных рисков, с которыми может столкнуться публичная сторона в перспективе.

Из сказанного не следует, что и государству, и частному бизнесу лучше держаться от ГЧП подальше. В конце концов, возвращаясь к аналогии с адвокатом и обвинителем, никто ведь не утверждает, что противостояние обвинения и защиты в суде, происходящее со всеми своими издержками уже не одну сотню лет, сделало нашу жизнь хуже. Но один вывод, на наш взгляд бесспорен: для повышения общественной эффективности ГЧП-проектов жизненно необходимо, с одной стороны, улучшать институциональную среду реализации такого партнерства – делать ее более прозрачной и предсказуемой, с другой – повышать квалификацию чиновников, ответственных за разработку и сопровождение соглашений ГЧП. Плохо, когда общественное благо создается неэффективно, но еще хуже, когда оно вообще не создается. Опыт ГЧП в России говорит о том, что публичной и частной стороне все же удается выходить на баланс общественного и частных интересов, причем чем активнее развивается практика ГЧП, тем лучше это получается.

## Литература/References

*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

Alekseev, A.V., Nefedkin, V.I. (2018). Will public-private partnerships help break the stagnation trap? *ECO*. No. 12. Pp. 91–109. DOI: 10.30680/ECO131–7652–2018–12–91–109. (In Russ.).

Володькин А. Е. Перспективы применения механизмов ГЧП для решения проблемы инфраструктурного дефицита в РФ // Государственно-частное партнерство. 2019. № 1. С. 46–50.

Volodkin, A.E. (2019). Prospects for using PPP mechanisms to solve the problem of infrastructure deficit in the Russian Federation. *Public-private partnership*. No. 1. Pp. 46–50. (In Russ.).

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

Goosen, E.V., Nikitenko, S.M., Pakhomova, E.O. (2015). Experience in implementing PPP projects in Russia. *ECO*. No. 2. Pp. 163–175. (In Russ.).

Запатрина И. В. Проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в Украине // Государственно-частное партнерство. 2019. № 1. С. 63–70.

Zapatrina, I.V. (2019). Problems and prospects of development of public-private partnership in Ukraine. *Public-private partnership*. No. 1. Pp. 63–70. (In Russ.).

Кашин А. В., Маркелов В. А. ГЧП или ГГП? // ЭКО. 2020. № 2. С. 123–142. DOI: 10.30680 / ECO 0131–7652–2020–2–123–142

Kashin, A.V., Markelov, V. A. PPP or GGP? // *IVF*. 2020. No. 2. Pp. 123–142. DOI: 10.30680 / ESO 0131–7652–2020–2–123–142 (In Russ.)

Нефедкин В. И., Фадеева О. П. Государственно-частное партнерство в реальном измерении // ЭКО. 2020. № 1. С. 8–28. DOI: 10.30680/ ECO 0131–7652–2020–1–8–28.

Nefedkin, V.I., Fadeeva, O.P. (2020). Public-private partnership in the real dimension. *ECO*. No. 1. Pp. 8–28. DOI: 10.30680 / ESO 0131–7652–2020–1–8–28. (In Russ.).

Резниченко Н. В. Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия Менеджмент. 2010. Вып. 4. С. 58–83.

Reznichenko, N.V. (2010). Models of public-private partnership. *Vestnik of Saint Petersburg University. Management Series*. Vol. 4. Pp. 58–83. (In Russ.).

Хацкевич Е. М., Татаринова Е. М. ГЧП в Сибири: опыт реализации, барьеры в развитии // ЭКО. 2020. № 1. С. 29–44. DOI: 10.30680/ ECO0131–7652–2020–1–29–44.

Hatskevich, E. M., Tatarinova, E. M. (2020). PPP in Siberia: implementation experience, barriers to development. *ECO*. No. 1. Pp. 29–44. DOI: 10.30680/ ESO0131–7652–2020–1–29–44. (In Russ.).

Cuthbert, J, Cuthbert, M. (2011). Response to Scottish Futures Trust: consultation paper. Available at: [https://scholar.google.com/scholar?hl=ru&newwindow=1&as\\_sdt=0%2C5&q=Cuthbert+J%2C+Cuthbert+M.+%282011%29.+Response+to+Scottish+Futures+Trust%3A+consultation+paper&btnG](https://scholar.google.com/scholar?hl=ru&newwindow=1&as_sdt=0%2C5&q=Cuthbert+J%2C+Cuthbert+M.+%282011%29.+Response+to+Scottish+Futures+Trust%3A+consultation+paper&btnG) (accessed 12.12.2019).

English, L. (2005). Using public-private partnerships to deliver social infrastructure: the Australian experience / Hodge, E., Carsten, G. (Eds.), *The Challenge of Public e Private Partnerships: Learning from International Experience*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. Pp. 290–304.

Liebe, M., Pollock, A. (2009). The Experience of the Private Finance Initiative in the UK's National Health Service. – University of Edinburgh, Centre for International Public Health Policy, Edinburgh.

Pollock, A., Price, D., Liebe, M. (2011). PFI and NHS austerity: PFI ring-fencing priorities investor returns over patient care. *British Medical Journal*. Vol. 342. Pp. 417–419.

Roehrich, J.K., Lewis, M.A., George, G. (2014). Are public private partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social Science & Medicine* 113. Pp. 110–119.

Статья поступила 27.12.2019.

Статья принята к публикации 06.02.2020.

**Для цитирования:** *Алексеев А.В., Тесля П.Н.* Мировой опыт ГЧП: пятна на солнце // ЭКО. 2020. № 3. С. 136-159. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-136-159.

**For citation:** *Alekseev, A.V., Teslia, P.N.* (2020). The Global Experience of PPP: Spots on the Sun. *ECO*. No. 3. Pp. 136-159. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-136-159.

## Summary

*Alekseev, A.V., Doct. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk State University, Teslia, P.N., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk State University, Novosibirsk*

### **The Global Experience of PPP: Spots on the Sun**

**Abstract.** International experience of public-private partnership is considered as an object for comparison with the Russian practice. The strengths and weaknesses of PPP are shown, its potential capabilities are studied, and the extent to which the latter are used in the actual Russian practice of partnerships is considered. The dynamics of investment commitments and the number of initiated projects in two macro-regions with a high level of economic development and in countries with emerging markets revealed a widespread significant slowdown in the investment process in the last decade. All countries of the world, not excluding Russia, demonstrate a significant defect in the statistics of PPP projects, which clearly shows investment obligations but fails to represent the real investment process. Thanks to the adopted of law on freedom of information, the data accumulated by public authorities is available to the public. In particular, it was found out that implementing public-private partnership projects often enriched private partners at the expense of public finances. Artificially created information deficit allows hiding extraction of private benefits at taxpayers' expense.

**Keywords:** *public-private partnership; public good; redistribution of risk; infrastructure projects; price-quality ratio; VfM; PSC; incomplete information; real investments; private benefits; public finances*

# Низкоуглеродный тренд в инвестиционной политике: поиск эффективных адаптационных механизмов<sup>1</sup>

**И.Ю. БЛАМ**, кандидат экономических наук. E-mail: inna@ieie.nsc.ru

**С.Ю. КОВАЛЕВ**, кандидат экономики (США). E-mail: kovalev.2009@yahoo.com

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
Новосибирск

**Аннотация.** Климатические инициативы различного уровня создают новую хозяйственную реальность и выдвигают новые вызовы для российской экономики. Цены и объемы закупок, а также выбор поставщиков на мировом рынке все чаще ставятся в зависимость от углеродоемкости и энергоэффективности производства товаров и услуг. Движение к «углеродной нейтральности», достижение которой невозможно без внедрения технологий, сокращающих выбросы парниковых газов, перехода к использованию экологически чистых или переработанных материалов, а также устойчивого лесопользования, сегодня необходимо для сохранения конкурентоспособности любой национальной экономики. И России также не избежать радикальной декарбонизации производственных процессов, даже несмотря на уникальные абсорбционные возможности российских лесов. На начальном этапе, для снижения нагрузки на углеродоемкие отрасли, большая часть сокращения совокупной эмиссии парниковых газов антропогенного происхождения здесь может быть достигнута за счет секвестрации углекислого газа лесными массивами.

**Ключевые слова:** изменение климата; глобальное потепление; углеродоемкость; секвестрация углерода; карбоновые цены; низкоуглеродный путь развития; декарбонизация экономики; Парижское соглашение

Парижское соглашение ООН по климату<sup>2</sup> 2015 г. продекларировало неизбежность перехода мировой экономики к так называемому низкоуглеродному варианту развития на основе постепенного отказа от использования ископаемого топлива. Подписав документ, страны-участницы обязались прилагать усилия для сдерживания роста глобальной средней температуры

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения работ по плану НИР ИЭОПП СО РАН по проектам XI.172.1.1. (0325–2017–0010) № АААА-А17–1170222501–132–2 и XI.174.1.2. (0325–2017–0006) № АААА-А17–117022250131–5.

<sup>2</sup> URL: [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_russian\\_.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf) (дата обращения: 20.12.2019).

в пределах 1,5–2 °C от доиндустриального уровня<sup>3,4</sup>. Хотя текст соглашения не вменяет странам-участницам какие-либо численные обязательства по сокращению выбросов, до конца 2020 г. они обязаны разработать долгосрочные национальные стратегии декарбонизации экономики и обозначить сроки достижения «углеродного баланса» – как минимум нулевого соотношения объемов выбросов и поглощения парниковых газов – к которому мир должен прийти во второй половине XXI века<sup>5</sup>. Стратегии стран ЕС, в частности, предусматривают сокращение эмиссии парниковых газов на 80–90% к 2050 г. по сравнению с 1990 г. за счет снижения энергоемкости и частичного на текущем этапе перехода с ископаемого топлива на возобновляемые источники энергии<sup>6</sup>.

В свете этих решений международные экономические ассоциации ужесточают требования к углеродоемкости экспортируемых товаров и распространяют практики обязательного учета компаниями информации об углеродной составляющей продукции в процессе принятия ими инвестиционных решений. Цены и объемы закупок, а также выбор поставщиков все чаще ставятся в зависимость от углеродоемкости и энергоэффективности их производства. Все это предопределяет конкурентное преимущество товаров, произведенных в странах с более высокой долей зеленой энергетики. Кроме того, развитие технологий и снижение

---

<sup>3</sup> В докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), опубликованном в октябре 2018 г., прогнозируется подъем уровня Мирового океана на 40 см к 2100 г., расширение территорий, страдающих от наводнений, повышение нервозности климата и увеличение количества аномальных погодных явлений при повышении глобальной температуры только на 1,5 °C по сравнению с доиндустриальным уровнем. При этом, по мнению экспертов, для ограничения роста температуры 1,5–2 градусами Цельсия мировому сообществу придется приложить значительные усилия, причем глобальный пик выбросов парниковых газов должен быть пройден не позднее 2020 г. [IPCC, 2018].

<sup>4</sup> Российская Федерация подписала Парижское соглашение 22 апреля 2016 г. и присоединилась к нему, хотя и с некоторыми оговорками, в качестве полноправной участницы в сентябре 2019 г. URL: <http://government.ru/docs/37917/>; URL: <http://static.government.ru/media/files/10US0FqDc05omQ1VgnC8rFL6PbY69AvA.pdf> (дата обращения: 20.12.2019).

<sup>5</sup> В российском Национальном плане мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г. о вероятных сроках достижения «углеродного баланса» ничего не говорится, предполагается лишь, что к концу 2022 г. российские ученые представят «расширенную актуализированную информационную и научную основу для реализации планов адаптации к изменениям климата» [Национальный план..., 2019. П. 15 Приложения].

<sup>6</sup> URL: <https://www.climatechangenews.com/2019/06/21/eu-climate-deal-fails-amid-four-nation-revolt/> (дата обращения: 20.12.2019).

цен на энергию, произведенную из возобновляемых источников, способствует ужесточению конкуренции энергоносителей<sup>7,8</sup>.

Несмотря на сложность прогнозирования волатильной динамики спроса на ископаемые энергоносители<sup>9</sup>, сегодня можно говорить о начале нового, низкоуглеродного этапа развития мировой экономики, основанного на постепенном отказе большинства стран от использования ископаемого топлива. В долгосрочной перспективе это несет определенные риски для российского экспорта углеводородов и углеродоемких товаров. При этом для сохранения глобальной конкурентоспособности национальной экономики России тоже необходимо начать движение к «углеродной нейтральности», что предполагает внедрение низкоуглеродных технологий, переход к использованию экологически чистых или переработанных материалов, а также устойчивое лесопользование.

### **Инструменты и инициативы климатической политики**

Поиск эффективного механизма декарбонизации экономики принимает в мире самые разные формы, многолико воплощаясь в различных инструментах и инициативах экономической политики<sup>10</sup>. Так, в качестве стимулирующих мер могут выступать торговля квотами на выбросы загрязняющих веществ, компенсация эмиссии парниковых газов, те или иные карбоновые налоги

---

<sup>7</sup> Так, в 2018 г. доля «зеленой» электроэнергии в Германии ВИЭ достигла 40,4%, в Великобритании – 33%, а в Португалии превысила 50%. URL: <https://www.kommersant.ru/conference/463> (дата обращения: 20.12.2019).

<sup>8</sup> Согласно прогнозам, опережающее развитие нетрадиционных и возобновляемых источников энергии позволит им уже к 2040 г. обеспечивать 35–50% мирового производства электроэнергии и 19–25% всего энергопотребления. В мировом энергодобавке, предположительно, среди всех углеводородов увеличится только доля газового топлива (с 22% до 24–26%), уголь же уменьшит свою долю с 28% до 19–23% [Прогноз развития..., 2019. С. 5].

<sup>9</sup> Отметим, что темпы роста мирового энергопотребления в последние годы замедлились: в течение 2000–2016 гг. они не превышали в среднем 2%, тогда как в период 1950–2000 гг. составляли 3,1% [Прогноз развития..., 2019. С. 23].

<sup>10</sup> К 2018 г., по данным Всемирного банка, на территории 45 государств и 25 субнациональных административно-территориальных образований в том или ином виде был инициирован 51 экономический инструмент декарбонизации. В частности, около 20% глобальной эмиссии парниковых газов подлежали регулированию с помощью 26 карбоновых налогов (как правило, на национальном уровне) и 25 систем торговли выбросами (сосредоточенными в основном в субнациональных образованиях) [State and Trends..., 2018. С. 8, 17].

(в том числе налог, связанный с использованием ископаемых видов топлива), отказ от субсидирования ископаемого топлива (которое иногда приравнивается к установлению отрицательной цены на углерод), развитие рынка сертификатов энергетической эффективности и т.д.

Как показывает практика, дополнительные доходы, привлеченные в бюджет в результате введения углеродных цен<sup>11</sup>, как правило, расходуются целевым образом, например, на субсидирование развития низкоуглеродных технологий, поддержку соответствующих исследований или выплату компенсаций домашним хозяйствам. Но известны случаи, когда цены на углерод вводились просто с целью увеличения доходов, как это было в Исландии и Ирландии во время рецессии, начавшейся в 2008 г.

В 2016–2017 финансовом году доходы, полученные во всем мире за счет введения налогов на выбросы парниковых газов, составили около 21 млрд долл. США (обеспечив при этом 65% всех поступлений от введения карбоновых цен), еще 11 млрд долл. принесли системы торговли выбросами. Из всех поступлений 46% было направлено на финансирование перехода к низкоуглеродному производству и потреблению, 44% пополнили бюджеты разных уровней, 6% были направлены на финансирование налоговых льгот, а 4% – возвращены бизнесу и домашним хозяйствам в виде прямых компенсационных трансферов<sup>12</sup>.

Оценивая влияние углеродных цен (и, в частности, функционирующей с 2005 г. Системы торговли выбросами Европейского союза (*EU Emissions Trading System (ETS)*, или СТВ ЕС)<sup>13</sup>)

---

<sup>11</sup> Карбоновыми (углеродными) ценами называют все виды денежных выплат, целью которых является создание стимулов сокращения эмиссии парниковых газов в атмосферу. Существуют два подхода к установлению таких цен. Первый предполагает обложение *углеродным налогом* углеродоемких отраслей с целью стимулирования их декарбонизации. Второй – *ведение системы и создание рынка квот* на выбросы парниковых газов. В рамках этой модели, получившей название «лимита и торговля», совокупный разрешенный объем выбросов для территории распределяется между локальными эмитентами в виде ограниченного числа разрешений на выбросы. Далее каждая компания имеет возможность выбрать оптимальный для себя способ превышения квоты: перейти на низкоуглеродную технологию производства и частично компенсировать затраты на модернизацию, реализовав невостребованные разрешения на выбросы, либо приобрести на рынке разрешения на весь объем своей эмиссии.

<sup>12</sup> Согласно оценкам Института климата (*Institut de l'Économie pour le Climat*). URL: [https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2018/04/Global-Carbon-Account-2018\\_5p-1.pdf](https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2018/04/Global-Carbon-Account-2018_5p-1.pdf) (дата обращения: 24.12.2019).

<sup>13</sup> Подробнее об этой системе см. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595926/EPRS\\_BRI\(2017\)595926\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595926/EPRS_BRI(2017)595926_EN.pdf) (дата обращения: 24.12.2019).

на декарбонизацию производственных процессов, эксперты, как правило, весьма сдержанны в высказываниях. Отмечается, что СТВ ЕС внесла «небольшой, но реальный» вклад в снижение эмиссии и сыграла «некоторую положительную» роль в принятии соответствующих инвестиционных решений. Основными же драйверами инноваций, по их мнению, являются стремление снизить издержки на фоне растущих цен на энергоносители и более общая цель экологизации производства<sup>14</sup>.

По некоторым расчетам [Башмаков, 2018. С. 36], только 1,7–3,3% от суммарного значения снижения выбросов от всех источников, контролируемых СТВ ЕС, достигнутое за период с 2005 по 2015 гг., было обусловлено карбоновыми ценами. Куда более важное влияние на динамику эмиссии парниковых газов оказали экономическая рецессия (8–10%), развитие альтернативной энергетики и снижение энергоемкости производства (9%), а также изменение цен на энергоресурсы (3,3–7,1%).

Иногда с помощью углеродных цен можно добиться значительного изменения структуры национального энергобаланса. Так, введение в 2013 г. в Великобритании дополнительных сборов за выбросы углекислого газа (величина которых, среди прочего, определяется *Carbon Price Floor*<sup>15</sup> и *Large Combustion Plant Directive*<sup>16</sup>) привела к резкому снижению доли угольной генерации – с 40% в 2012 г. до 7% в 2017 г. [Прогноз развития..., 2019. С. 18].

Однако, по мнению экспертов, в более общем случае ключевыми факторами, обеспечивающими высокие темпы развития

---

<sup>14</sup> EC Directorate General for Climate Action (2015). Study on the Impacts on Low Carbon Actions and Investments of the Installations Falling Under the EU Emissions Trading System (EU ETS) Final Report. Pp. 12–13. URL: [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/report\\_low\\_carbon\\_actions20150623\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/report_low_carbon_actions20150623_en.pdf) (дата обращения: 24.12.2019).

<sup>15</sup> *Carbon Price Floor* (минимальная углеродная цена) была впервые установлена правительством Великобритании в 2013 г. как дополнение к СТВ ЕС. Этот показатель, который предполагается пересматривать каждые три года, представляет собой пороговое значение величины налога, уплачиваемого Казначейству Великобритании. В том случае, когда общеевропейская цена на углерод не достигает этого порога (с 2013 г. это происходит практически постоянно), производители и потребители ископаемых видов топлива доплачивают разницу в госбюджет. Одновременно в стране были предусмотрены компенсационные меры для поддержания конкурентоспособности энергоемких отраслей. URL: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05927> (дата обращения: 24.12.2019).

<sup>16</sup> Директива ЕС, устанавливающая предельно допустимые выбросы двуокиси серы, оксидов азота и пыли для крупных установок в промышленности и электроэнергетике.

нетрадиционных и возобновляемых источников энергии и значимые изменения структуры энергобаланса, являются развитие технологий и государственная поддержка. Последняя нередко оказывается более важным аргументом, чем объективные экономические показатели [Прогноз развития..., 2019].

Конкретизацию влияния углеродных цен на процессы декарбонизации затрудняет еще и тот факт, что карбоновые налоги нередко вводятся в рамках более обширной экономической политики. Так, в Аргентине налог на выбросы парниковых газов был одной из составляющих интегральной налоговой реформы, в Чили – вводился в составе комплексного пакета экологических налогов. В Китае пилотный проект системы торговли квотами на выбросы CO<sub>2</sub> был задуман как ключевой элемент программы снижения загрязнения воздуха [State and Trends..., 2018].

В России в настоящее время также действует некий аналог карбонового налога в рамках более широкого понятия платы за выбросы загрязняющих веществ, а именно – плата за выбросы метана (причем правительство планирует преобразовать ее в налоговый сбор<sup>17</sup>). Кроме того, уже не первый год идет обсуждение подготовленного Минэкономразвития РФ законопроекта «О государственном регулировании выбросов и поглощений парниковых газов...». Хотя в исходных версиях документа был предложен весьма широкий спектр экономических стимулов снижения эмиссии парниковых газов, предусматривающий в том числе создание рынка углеродных единиц парниковых газов, в финальном варианте речь идет лишь о создании системы отчетности и мониторинга<sup>18</sup>.

По моему мнению, фактический отказ от государственного регулирования эмиссии парниковых газов может иметь серьезные негативные последствия для экономики страны, ослабления ее позиции на мировых рынках. В частности, в ЕС в настоящее время обсуждаются планы введения углеродного налога на импортируемые товары (*Border Carbon Adjustment*), призванного компенсировать конкурентные преимущества, обусловленные

---

<sup>17</sup> Минфин объяснил идею сделать неналоговые платежи налогами [Эл. ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/04/2019/5ca32b1f9a7947e418a36415> (дата обращения: 24.10.2019).

<sup>18</sup> Бутрин Д., Шаповалов А. Углеродные налоги пошли на выброс // Коммерсантъ. 2019. № 190. С. 1. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4127113>

«слишком мягкой» климатической политикой торговых партнеров [Fleming, Giles, 2019]. Российское правительство осознает эту опасность и уже поставило задачу Минэкономразвития, Минпромторгу и МИД России до IV квартала 2020 г. разработать «меры защиты российских товаропроизводителей от действий по ограничению конкурентоспособности под предлогом их несоответствия требованиям климатической безопасности»<sup>19</sup>.

**Декарбонизация инвестиций.** Набирает обороты декарбонизация инвестиций. В рамках этого процесса инвесторы корректируют свои портфели с учетом рисков, возникающих вследствие принятия международных и национальных стратегий низкоуглеродного развития<sup>20</sup>. На практике это может выражаться не только в привлечении акций компаний, добившихся наиболее низких в своей области показателей углеродо- и энергоемкости производства (так называемых *best-in-class* компаний), но и в негативном скрининге (исключении из инвестиционного портфеля ценных бумаг компаний, продукция которых имеет слишком большой углеродный след<sup>21</sup>). По некоторым оценкам, к ноябрю 2019 г. от акций компаний, деятельность которых связана с добычей и переработкой ископаемого топлива, избавились более 58000 частных и 1145 институциональных инвесторов; общая сумма дивестиций составила 5,2 млрд долл. и 11,54 трлн долл. США, соответственно<sup>22</sup>.

Кредитные организации также постепенно отказываются от финансирования углеродоемких проектов. Так, в сентябре 2019 г. 130 банков, с суммарными активами 47 трлн долл. США

---

<sup>19</sup> Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2019 г. № 3183-п. URL: <http://static.government.ru/media/files/OTrFMr1Z1sORh5N1x4gLUsdgGHyWIAqy.pdf>

<sup>20</sup> Согласно оценке, представленной в Докладе о состоянии мировой энергетики (*World Energy Outlook*) Международного энергетического агентства, в случае реализации устойчивого сценария развития мировой экономики (предполагающего в том числе резкое сокращение выбросов в атмосферу и проведение активной климатической политики в рамках Парижского соглашения), обесценение активов, связанных с добычей и переработкой ископаемого топлива, к 2035 г. может достичь 300 млрд долл. (цит. по [Юлкин, 2018. С. 47]).

<sup>21</sup> Углеродный след (*carbon footprint*) позволяет оценить суммарный объем парниковых газов, поступающих в атмосферу в течение всего жизненного цикла продукции. В России для его количественного определения разработан ГОСТ Р 56276–2014/ISO/TS14067:2013 (подробнее см. текст документа: URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200117795> (дата обращения: 24.12.2019)).

<sup>22</sup> URL: <https://gofossilfree.org/divestment/commitments/> (дата обращения: 24.12.2019).

(а это около трети мирового банковского сектора), согласовали Принципы устойчивого банковского дела (*Principles for Responsible Banking*), в которых содержится прямое указание ... на значимую роль банков в достижении температурных целей Парижского соглашения и подчеркивается необходимость климатического скрининга (то есть оценку углеродного следа проектов). Соответственно, финансирование организаций, занимающихся добычей и переработкой ископаемого топлива, может стать причиной, как минимум, репутационных проблем для кредитных организаций, подписавших документ<sup>23</sup>.

Впрочем, инвестиции в компании, негативно воздействующие на окружающую среду, все чаще ассоциируются и с вполне реальными рисками: введение карбоновых цен и реализация прочих климатических инициатив с большой вероятностью приведут к росту издержек, падению доходности и необходимости фундаментального пересмотра модели ведения бизнеса.

Дестабилизируют ситуацию и забастовки, призывающие бойкотировать компании, характеризующиеся недостаточно амбициозной климатической политикой. В частности, в 2019 г. сотрудники компании *Amazon* неоднократно выступали с требованиями ужесточения климатических обязательств компании<sup>24</sup>, а работники *Google* обратились к руководству компании с письмом, призывающим к снижению выбросов углекислого газа<sup>25</sup>.

При этом климатические факторы (а именно глобальное потепление) и напрямую влияют на снижение инвестиционной привлекательности углеводородных активов и, соответственно, их обесценивание. Примером может послужить угольная промышленность США, потерявшая три четверти своей стоимости в 2015 г. по сравнению с 2010 г. [Юлкин, 2018. С. 47].

Активное развитие нефинансовой отчетности компаний и аудита поставщиков позволяет многим крупным государственным и частным компаниям в процессе формирования цепочки поставщиков принимать во внимание экологические и социальные показатели их деятельности. В частности, согласно отчету Глобальной

---

<sup>23</sup> URL: <https://www.unepfi.org/news/industries/banking/130-banks-holding-usd-47-trillion-in-assets-commit-to-climate-action-and-sustainability/>

<sup>24</sup> URL: <https://grist.org/article/hundreds-of-amazon-employees-walk-out-for-climate-strike/>

<sup>25</sup> URL: <https://www.vox.com/recode/2019/11/4/20948200/google-employees-letter-demand-climate-change-fossil-fuels-carbon-emissions>

некоммерческой платформы по раскрытию экологической информации (CDP, или, ранее, *Carbon Disclosure Project*)<sup>26</sup>, в 2018 г. поставщики 115 компаний (среди которых – *Bank of America, Dell, Kellogg Company, Unilever, Walmart и др.*), объемы закупок которых в тот год превысили 3,3 трлн долл. США, сообщили о снижении эмиссии парниковых газов, эквивалентном 633 млн метрических тонн CO<sub>2</sub> (что превышает 1% мировых выбросов), сократив при этом свои издержки на 19,3 млрд долл.<sup>27</sup> Здесь имеется в виду снижение как прямых выбросов (например, при использовании компьютерной и офисной техники, автомобильным транспортом), так и *косвенного вклада* в эмиссию парниковых газов.

Так, с точки зрения экологических активистов, главный грех банков состоит в том, что они играют ключевую роль в финансировании угольной, нефтяной и газовой отраслей<sup>28</sup>, тем самым способствуя «давно назревшей отсрочке сдвига» от экономики, базирующейся на ископаемых видах топлива, к экономике, основанной на возобновляемых источниках энергии. Наиболее радикально настроенные инициативные группы призывают к полному прекращению банковского финансирования любых проектов добычи ископаемого топлива<sup>29</sup>. Их не устраивают отговорки пиар-отделов банков, указывающих на действительно имевшее место в последние годы снижение финансирования проектов по разработке угольных месторождений, битуминозных песков и нефтяных участков в Арктике, так как это было вызвано не столько заботой об остановке климатических изменений, сколько плохой конъюнктурой на рынках энергоносителей.

Под давлением общественного мнения банки вынуждены демонстрировать дополнительную активность в направлении борьбы с выбросами парниковых газов. Так, в июне 2019 г. 11 лидеров банковского сектора (Citigroup, Societe Generale, DNB, ABN Amro, Amsterdam Trade Bank, Credit Agricole CIB, Danish Ship Finance, Danske Bank, DVB, ING и Nordea) заявили о том, что впервые обязуются включать «усилия по сокращению выбросов

---

<sup>26</sup> CDP – международная некоммерческая организация, ставящая себе целью развитие экологической отчетности и управления рисками. URL: <https://www.cdp.net>.

<sup>27</sup> URL: <https://www.cdp.net/en/research/global-reports/global-supply-chain-report-2019> (дата обращения: 24.10.2019).

<sup>28</sup> URL: <https://www.ran.org/bankingonclimatechange2019> (дата обращения: 24.10.2019).

<sup>29</sup> URL: [https://www.banktrack.org/campaign/banks\\_climate\\_and\\_energy](https://www.banktrack.org/campaign/banks_climate_and_energy) (дата обращения: 24.10.2019).

CO<sub>2</sub>» в критерии принятия решений по предоставлению кредитов судоходным компаниям [Jonathan Saul, 2019].

В целом, по данным CDP, «вовлечение в устойчивость» становится обычной практикой. Если в 2008 г. только 4% из 27 основных закупающих организаций отказывались от услуг поставщиков по причине их экологических характеристик, то в 2018 г. так поступали уже 43%, а еще 30% рассматривали возможность подобной практики в будущем, ссылаясь на стремление к снижению углеродного следа и повышению конкурентоспособности на мировых рынках. Поскольку углеродоемкость продукции рассчитывается с учетом всего жизненного цикла, можно ожидать роста требований к снижению углеродоемкости на протяжении всей цепочки поставщиков [Cascading Commitments..., 2019].

***Роль землепользования и лесного хозяйства в выполнении Российской Федерацией обязательств по снижению выбросов парниковых газов.*** Объявив о присоединении к Парижскому соглашению в сентябре 2019 г., Россия подтвердила взятые ранее климатические обязательства, предусматривающие «ограничение антропогенной эмиссии парниковых газов на уровне 70–75% выбросов 1990 г. к 2030 г. при условии максимально возможного учёта роли лесов, их значимости для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним»<sup>30,31</sup>. На сегодняшний день обязательства России формально уже выполнены: в 2017 г. выбросы парниковых газов составили 67,6% от уровня 1990 г. без учета сектора землепользования, изменений в землепользовании и лесного хозяйства (ЗИЗЛХ) и 50,7% с его учетом [Национальный доклад..., 2019].

Это снижение в значительной мере обусловлено увеличением секвестрации углерода сектором ЗИЗЛХ. В частности, на него оказали влияние расширение площади управляемых лесов (согласно методике, принятой Рамочной конвенции ООН об изменении климата, отчетность предоставляется только по так называемым управляемым лесам, на территории которых ведется хозяйственная деятельность), изменение объема лесозаготовок, снижение интенсивности использования органических удобрений и преобразование части пахотных земель в кормовые угодья.

<sup>30</sup> URL: <https://tass.ru/obschestvo/5905409> (дата обращения: 24.10.2019).

<sup>31</sup> Давыдова А. Россия согласилась на парижский климат // Коммерсантъ. 2019. № 173. С. 1. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4102723>

Отметим, что точность приведенных оценок невысока и отражает весьма приблизительный характер исходных данных об эмиссии парниковых газов в секторе ЗИЗЛХ [Национальный доклад..., 2019; Ващук, 2016]. Так, согласно некоторым оценкам, достоверными могут быть признаны немногим более 20% материалов Государственного лесного реестра [Кокорин, Луговая, 2018].

Отсутствует консенсус и в методических вопросах оценки поглощающей способности лесов. В частности, нерешенными остаются проблемы определения предмета учета (многие эксперты настаивают на включении в отчетность сведений о естественном поглощении CO<sub>2</sub> неуправляемыми экосистемами) и периода усреднения поглощения парниковых газов лесными массивами [Кокорин, Луговая, 2018; Романовская и др., 2018].

Тем не менее вне зависимости от применяемых методик и качества исходных данных одно только компенсационное поглощение углерода лесами недостаточно ни для достижения «углеродной нейтральности» в соответствии с целями Парижского соглашения, ни для обеспечения конкурентоспособности экономики страны в условиях глобального низкоуглеродного тренда (при этом нет сомнения, что сохранение биологического разнообразия малонарушенных лесных территорий и эффективная эксплуатация вторичных лесов в рамках механизма устойчивого развития могла бы стать значимым шагом к предотвращению дальнейшего повышения концентрации парниковых газов антропогенного происхождения).

Нарастающая глобальная тенденция отказа от углеродоемких технологий, введение карбоновых цен и прямое субсидирование развития зеленых технологий торговыми партнерами России генерируют значимые риски для национального экспорта. Так, переход стран-импортеров российского газа и угля на низкоуглеродную модель развития экономики неизбежно приведет к падению спроса на ископаемое топливо. Среди 77 стран, заявивших о планах достижения «углеродной нейтральности» к 2050 г., находятся Германия, Великобритания, Франция и др., причем последняя законодательно закрепила сокращение использования ископаемого топлива на 40% к 2030 г.,<sup>32</sup> а в сентябре

---

<sup>32</sup> [Алексеев, 2019]; Давыдова А. Устойчивому развитию подстроили механизм // Коммерсантъ. 2019b. № 113. С. 3. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4018426>

2019 г. на Саммите ООН по мерам в области изменения климата Финляндия, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Португалия и Словакия заявили о поэтапном отказе от использования угля<sup>33</sup>.

Кроме того, страны, реализующие активную климатическую политику, обсуждают возможность введения карбоновых таможенных пошлин как на импортируемые товары с высоким углеродным следом, так и на товары, ввозимые из стран, в которых отсутствует регулирование эмиссии парниковых газов. На упомянутом Саммите ООН 2019 г. Франция уже взяла на себя обязательство полного отказа от торговых отношений с государствами, политика которых не соответствует принципам Парижского соглашения<sup>34</sup>.

Учитывая все это, России необходимо разработать стратегию адаптации к потенциальному сокращению спроса на ископаемое топливо. Ее ключевыми элементами могли бы стать создание национального механизма сокращения эмиссии парниковых газов, а также поддержка проектов перехода на инновационные низкоуглеродные технологии и возобновимые источники энергии.

***Рынок сегодня вынуждает некоторые российские компании действовать в соответствии с текущим трендом декарбонизации.*** Так, «РУСАЛ» уже сейчас активно использует свои конкурентные преимущества – низкий углеродный след, обусловленный использованием в процессе производства безуглеродных источников энергии (прежде всего, энергии ГЭС), продвигая представленный в 2017 г. бренд «зеленого» алюминия *ALLOW*, планируя удвоить его продажи в течение ближайших двух лет<sup>35</sup>. Потребителям *ALLOW* гарантируется, что эта марка алюминия имеет «один из самых низких»<sup>36</sup> уровней углеродного следа и позволит им встраиваться в низкоуглеродные производственные цепочки, оптимизируя тем самым риски, возникающие в связи с введением карбоновых цен.

---

<sup>33</sup> URL: [https://www.un.org/ru/climatechange/assets/pdf/cas\\_closing\\_release\\_rus.pdf](https://www.un.org/ru/climatechange/assets/pdf/cas_closing_release_rus.pdf) (дата обращения: 24.10.2019).

<sup>34</sup> URL: <https://www.climatechangenews.com/2019/10/02/world-promised-un-climate-action-summit/> (дата обращения: 23.11.2019).

<sup>35</sup> URL: <https://www.metaltorg.ru/n/9ACB9B> (дата обращения: 24.10.2019).

<sup>36</sup> URL: <https://rusal.ru/press-center/press-releases/20223/> (дата обращения: 21.11.2019).

Кроме того, компания активно работает над улучшением своего климатического имиджа, поддерживая проекты лесовосстановления в Красноярском крае и Иркутской области<sup>37</sup>. Использование низкоуглеродных технологий и ориентированность на производство эко-алюминия позволили компании в октябре 2019 г. получить первый на российском рынке синдицированный кредит, условия которого привязаны к критериям ее устойчивого развития (прежде всего, к показателям снижения углеродного следа и выбросов фторидов, а также к увеличению объема продаж «зеленого» алюминия *ALLOW*)<sup>38</sup>.

Однако отставание государственной климатической политики России от мировых трендов порой создаёт проблемы для национальных компаний. В качестве примера можно привести ситуацию, в которой оказались национальные авиаперевозчики, заинтересованные в дальнейшем освоении международных рынков. В соответствии со Схемой компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)*)<sup>39</sup> Международная организация гражданской авиации (*ICAO*) осуществляет регулярный мониторинг эмиссии парниковых газов, но в нашей стране его результаты некому принять, поскольку здесь отсутствует официальная система углеродной отчетности (как нет и компаний-верификаторов, наличие которых является обязательным условием для признания документов *ICAO*). Между тем данные о выбросах 2019 г. напрямую влияют на будущие платежи авиакомпаний. Начиная с 2027 г. *CORSIA* предполагает введение обязательной компенсации выбросов, превышающих этот уровень, и отсутствие или просто задержка с предоставлением этих данных чревата тем, что *ICAO* может установить заниженный базовый уровень для российских авиаперевозчиков, что повлечет значительные дополнительные издержки российских авиакомпаний<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> URL: <http://newslab.ru/news/899905> (дата обращения: 24.10.2019).

<sup>38</sup> URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2019/10/28/814899-rusal-ugleroda> (дата обращения: 21.11.2019).

<sup>39</sup> URL: <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx> (дата обращения: 24.10.2019).

<sup>40</sup> Костринский Г. Авиаационные выбросы некому принять // Коммерсантъ. 2019. № 29 (6509). С. 8. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3888324>

## Выводы и рекомендации

В целях собственной безопасности России необходимо оценить возможные последствия глобального потепления и определить соответствующие адаптационные стратегии. Особое внимание должно быть уделено нарастающему мировому низкоуглеродному тренду и учету этого фактора при разработке комплексной программы структурной перестройки национальной экономики. Заметим, что декарбонизация производственных процессов необходима российским компаниям, прежде всего, для обеспечения конкурентоспособности на мировом рынке и успешного экономического взаимодействия с климатически чувствительными странами.

На начальном этапе для снижения нагрузки на углеродоемкие отрасли значительная часть сокращения совокупной эмиссии антропогенного происхождения может быть достигнута за счет секвестрации углекислого газа лесными массивами.

Отказ от государственного регулирования выбросов парниковых газов не позволит России остаться в стороне от существующих тенденций, поскольку давление на углеродоемкие отрасли продолжает увеличиваться как на уровне международных природоохранных соглашений, так и отраслевых ассоциаций.

## Литература

*Алексеев А.* Некоторые не любят погорячее // Коммерсантъ от 13.10.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4120055#id1809226>

*Башимаков И. А.* Эффективность Европейской системы торговли квотами на выбросы ПГ и ее эволюция // Экологический вестник России. 2018. № 4. С. 32–41.

*Вацук Л. Н.* О достоверности сведений государственного лесного реестра излученности лесов и путях устранения выявленных недостатков // Сибирский лесной журнал. 2016. № 4. С. 26–38.

*Кокорин А., Луговая Д.* Поглощение CO<sub>2</sub> лесами России в контексте Парижского соглашения // Устойчивое лесопользование. 2018. № 2 (54). С. 13–18. URL: <https://wwf.ru/resources/publications/periodicals/zhurnal-ustoychivoe-lesopolzovanie/ustoychivoe-lesopolzovanie-2-54-2018/>

*Национальный доклад о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, за 1990–2017 гг.* Росгидромет России. М., 2019. Т. 1. 471 с.

Прогноз развития энергетики мира и России 2019/ Под ред. А. А. Макарова, Т. А. Митровой, В. А. Кулагина; ИНЭИ РАН–Московская школа управления СКОЛКОВО –Москва, 2019. 210 с. ISBN978–5–91438–028–8.

Романовская А.А., Трунов А.А., Коротков В.Н., Карабань Р.Т. Проблема учета поглощающей способности лесов России в Парижском соглашении // Лесоведение. 2018. № 5. С. 323–334.

Юлкин М.А. Низкоуглеродное развитие: от теории к практике. М., 2018. 80 с. URL: [https://c0a121c9-cccc-4568-a9cf-119f7f8f15c3.filesusr.com/ugd/af2e10\\_59c66864dd8448189b5e757b9edcc029.pdf](https://c0a121c9-cccc-4568-a9cf-119f7f8f15c3.filesusr.com/ugd/af2e10_59c66864dd8448189b5e757b9edcc029.pdf)

*Cascading Commitments: Driving ambitious action through supply chain engagement.* CDP Supply Chain Report 2018/19. CDP North America, Inc. 2019. 40 p. URL: [https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcedd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/004/072/original/CDP\\_Supply\\_Chain\\_Report\\_2019.pdf?1550490556](https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcedd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/004/072/original/CDP_Supply_Chain_Report_2019.pdf?1550490556).

*Fleming S., Giles Ch.* EU risks trade fight over carbon border tax plans // Financial Times. 16.10.2019. URL: <https://www.ft.com/content/154368c8-ef55-11e9-ad1e-4367d8281195>

IPCC, 2018: Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. 630 p. URL: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf)

Jonathan Saul Banks to include CO2 emission measures in shipping loan decisions. Reuters. June 18. 2019. URL: <https://www.reuters.com/article/us-shipping-environment-banks/banks-to-include-co2-emission-measures-in-shipping-loan-decisions-idUSKCN1TI2W4> (дата обращения: 30.12.2019).

*State and Trends of Carbon Pricing 2018*, World Bank and Ecofys, Washington, DC. 2018. 62 p. Doi: 10.1596/978-1-4648-1292-7.

Статья поступила 24.10.2019.

Статья принята к публикации 14.01.2020.

**Для цитирования:** Блам И.Ю., Ковалев С.Ю. Низкоуглеродный тренд в инвестиционной политике: поиск эффективных адаптационных механизмов// ЭКО. 2020. № 3. С. 160-176. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-160-176.

## Summary

*Blam, I. Yu., Cand. Sci. (Econ.), Kovalev, S. Yu., Ph. D. (ABD) in Econ., Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk*

### **Low-Carbon Trends in Investment Policy: In Search of Efficient Adaptation Mechanisms**

**Abstract.** Climate initiatives at various levels create new economic reality and new challenges for the Russian economy. On global marketplace, the choice of suppliers, prices and volumes of purchases is starting to depend on carbon intensity and energy efficiency of production. In order to keep up with their competitors on contemporary global market, any national economy today should pursue

carbon neutrality. The move towards carbon neutrality requires implementation of technologies that reduce greenhouse gas emission and transition to use of environmentally-friendly and recycled materials, as well as sustainable forestry.

Russian enterprises are also facing an urgent need of de-carbonizing their production processes, notwithstanding the unique absorption capacity of Russian forests. As a starting point of scaling down the carbon load of relevant industries, reducing the total emission of anthropogenic greenhouse gases may be largely achieved via forestland carbon sequestration.

**Keywords:** *climate change; global warming; carbon intensity; carbon sequestration; carbon prices; low-carbon development path; decarbonization of economy; the Paris Agreement*

## References

Alekseev, A. (2019). Some don't like it hot. *Kommersant*. October 13. (In Russ.). Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4120055#id1809226> (accessed 24.10.2019).

Bashmakov, I.A. (2018). On the Efficiency of the European Greenhouse Gases Emission Quotas System and Its Evolution. *Ekologicheskiy Vestnik Rossii*, Vol. 4. Pp. 32–41. (In Russ.).

*Cascading Commitments: Driving ambitious action through supply chain engagement. CDP Supply Chain Report 2018/19*. (2019). CDP North America, Inc. 40 p. Available at: [https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/004/072/original/CDP\\_Supply\\_Chain\\_Report\\_2019.pdf?1550490556](https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/004/072/original/CDP_Supply_Chain_Report_2019.pdf?1550490556) (accessed 24.10.2019).

Fleming, S., Giles, Ch. (2019). EU risks trade fight over carbon border tax plans. *Financial Times*. October 16. Available at: <https://www.ft.com/content/154368c8-ef55-11e9-ad1e-4367d8281195> (accessed 24.10.2019).

*Global and Russian Energy Outlook 2019*. (2019). Ed. A.A. Makarov, T.A. Mitrova, V.A. Kulagin; ERI RAS – Moscow School of Management SKOLKOVO – Moscow, 210 p. ISBN978–5–91438–028–8 [Available at: [https://www.eriras.ru/files/forecast\\_2019\\_en.pdf](https://www.eriras.ru/files/forecast_2019_en.pdf)]

IPCC, 2018: Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. 630 p.

Jonathan Saul (2019). Banks to include CO2 emission measures in shipping loan decisions. Reuters. June 18. <https://www.reuters.com/article/us-shipping-environment-banks/banks-to-include-co2-emission-measures-in-shipping-loan-decisions-idUSKCN1I2W4> (accessed 30.12.2019).

Kokorin, A., Lugovaya, D. (2018). Uptake of CO<sub>2</sub> by Russian Forests in the Context of the Paris Agreement. *Sustainable forestry*. No. 2 (54). Pp. 13–18. (In Russ.). Available at: <https://wwf.ru/resources/publications/periodicals/zhurnal->

ustoychivoe-lesopolzovanie/ustoychivoe-lesopolzovanie-2-54-2018/ (accessed 24.10.2019).

Romanovskaya, A.A., Trunov, A.A., Korotkov, V.N., Karaban', R.T. (2018). The Problem of Accounting for Carbon Sequestration Ability of Russian Forests in Paris Climatic Agreement. *Russian Journal of Forest Science (Lesovedenie)*. No. 5. Pp. 323–334.

*State and Trends of Carbon Pricing 2018*. (2018). World Bank and Ecofys, Washington, DC. 62 p. Doi: 10.1596/978-1-4648-1292-7.

*The National Report of the Russian Federation on the Inventory of the Anthropogenic Emissions and Sinks of Greenhouse Gases Not Controlled by the Montreal Protocol for the years 1990–2017*. Vol. 1. (2019). Roshydromet, Moscow. 471 p.

Vashchuk, L.N. (2016). On reliability of the state forest register data of the forests studied and ways to eliminate defects. *Sibirskij Lesnoj Zurnal (Siberian Journal of Forest Science)*. No. 4. Pp. 26–38. (in Russian with English abstract).

Yulkin, M.A. *Low carbon growth: from theory to practice* (2018). Moscow. 80 p. Available at: [https://c0a121c9-ceee-4568-a9cf-119f7f8f15c3.filesusr.com/ugd/af2e10\\_59c66864dd8448189b5e757b9edcc029.pdf](https://c0a121c9-ceee-4568-a9cf-119f7f8f15c3.filesusr.com/ugd/af2e10_59c66864dd8448189b5e757b9edcc029.pdf)

**For citation:** Blam, I. Yu., Kovalev, S. Yu. (2020). Low-Carbon Trends in Investment Policy: In Search for Efficient Adaptation Mechanisms. *ECO*. No. 3. Pp. 160-176. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-160-176.

# Концепция и перспективы развития цифровых денег в России

**О.И. ЛАРИНА**, кандидат экономических наук. E-mail: oilarina@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-9841-8194

**О.М. АКИМОВ**, кандидат экономических наук. E-mail: akimof@rambler.ru  
ORCID: 0000-0002-9827-8769

Государственный университет управления, Москва

**Аннотация.** В статье представлена авторская позиция относительно направлений и перспектив развития цифровых денег (цифровых или криптовалют) в России. Последние сегодня являются нишевым инструментом для заработков на майнинге, для взаиморасчетов практически не используются. На основании изучения законодательных инициатив и присущих частным деньгам рисков авторы делают вывод о том, что частные криптовалюты не будут легализованы как законное средство платежа на территории России. В то же время в обозримой перспективе возможно появление национальных цифровых денег, которые будет выпускать Центральный банк или иной специальный государственный институт. Показаны различные подходы зарубежных центральных банков к функциональному назначению цифровых денег: как к инструменту замены наличных денег, так и инструменту повышения надежности и эффективности безналичных платежей.

**Ключевые слова:** цифровые деньги; криптовалюты; Банк России; регулирование; национальные цифровые деньги; частные криптовалюты; наличные деньги; денежные платежи

## Введение

Стремительная эволюция технологий затрагивает также и денежные системы, и их основной элемент – деньги. В последнее столетие эволюция этого института идет особенно стремительно, что требует исследования факторов, влияющих на появление новых форм денег, их дальнейшие перспективы и возможности использования. Важным и относительно новым явлением в развитии современных денежных систем стали цифровые деньги (цифровые валюты или криптовалюты), которые многими воспринимаются как следующая стадия эволюции денежной системы, продолжение развития электронной формы безналичных денежных средств.

Переход мировой (в том числе российской) экономики к шестому технологическому укладу имеет объективный характер, вместе с тем тенденции и интенсивность этого процесса различаются в разных странах, что обусловлено как техническими,

технологическими и экономическими причинами, так и иными обстоятельствами (действиями властей и регулирующих органов, национальными традициями и др.).

Так, в России первые небанковские системы электронных платежей PayCash и WebMoney появились в 1998 г., но правовые основы их функционирования были определены только в 2011 г., когда был принят федеральный закон № 161 «О национальной платежной системе».

Сегодня в стране активно идут дискуссии о возможности легитимизации децентрализованных электронных платежных систем, построенных на основе цифровой технологии Blockchain, которая используется при генерации криптовалют. Ее сторонники указывают на возможность их применения для быстрого осуществления расчетов и платежей без посредников. Противники обращают внимание на риски использования этих технологий в теневом и криминальном сегментах экономики. Кроме того, легализация (и даже само существование) частных криптовалют противоречит одному из важнейших принципов организации национальных денежных систем – в большинстве государств, включая Россию, монопольное право эмиссии денег законодательно закреплено за монетарными органами власти, а использование денежных суррогатов в платежах запрещено. Возможным способом решения данных проблем может стать выпуск центробанковских цифровых валют. Такие прецеденты уже созданы (например, в Венесуэле, в Скандинавских странах). Выпуск национальной криптовалюты серьезно изучается в США [Koning, 2016], находится в стадии подготовки в Китае<sup>1</sup>. Однако это не устраняет факт наличия в мире частных криптовалют и все связанные с этим риски.

В России на настоящий момент криптовалюты не получили широкого применения и достаточного признания, оставаясь высокорисковым инструментом для финансовых спекуляций или нишевым инструментом для заработков на майнинге. Однако ситуация может измениться, тем более что с начала 2020 г. вводятся в действие новые нормы законодательства, регулирующие их обращение. Прогнозу развития цифровых денег в России посвящено настоящее исследование.

---

<sup>1</sup> Народный банк Китая готовится выпустить национальную криптовалюту [Эл. ресурс]. URL: <https://www.vestifinance.ru/articles/123229>

## **Цифровые деньги и их отличие от электронных денежных средств**

Создание новых технологий, динамика экономических отношений, развитие мирового финансового рынка привели к появлению новых средств платежа, которые могут называться по-разному: квази-деньги, цифровые (виртуальные, сетевые) деньги, цифровые, криптовалюты и т.д. Правовое регулирование этой сферы, как правило, происходит с некоторым запозданием, как это часто бывает с новыми явлениями. Например, первая криптовалюта (Bitcoin) появилась уже более 10 лет назад, широко используется для финансовых спекуляций, в том числе в России, однако, в нашей стране – как бы вне правового поля, поскольку федеральный закон о цифровых активах в РФ до сих пор существует только в проекте. Согласно этому законопроекту, «криптовалюта – вид цифрового финансового актива, создаваемый и учитываемый в распределенном реестре цифровых транзакций участниками этого реестра в соответствии с правилами ведения реестра цифровых транзакций»<sup>2</sup>.

Некоторые авторы называют цифровыми валютами любые виртуальные платежные единицы, эмиссия которых децентрализована [Равал, 2017. С. 18]. Собственно, отсутствие юридически обязанных субъектов выделяется как характерная особенность цифровых валют. Однако, на наш взгляд, такая трактовка уже не является актуальной и абсолютно верной, так как наряду с децентрализованными (частными) цифровыми валютами (первой формой криптовалют) стали появляться национальные (централизованные) цифровые деньги (вторая форма криптовалют).

Но если частных цифровых валют в мире существует уже более 2 тысяч видов (лидеры рынка и объем их капитализации представлены в таблице 1), то вторая форма криптовалют пока редкость.

На наш взгляд, наиболее адекватным является определение цифровых денег как «комбинации двух элементов: актива и механизма обмена, который позволяет осуществлять платежи и расчеты с использованием технологии распределенного реестра» [Pfiser, 2017. С. 2].

---

<sup>2</sup> Проект федерального закона № 419059–7 «О цифровых финансовых активах» [Эл. ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=PRJ; n=170084#07314497067906587> (дата обращения: 17.06.2019).

**Таблица 1. Пятерка лидеров рынка криптовалют (по состоянию на 1 сентября 2019 г.), долл. США**

Криптовалюта	Капитализация	Цена	Объем сделок за 24 часа
Bitcoin	172751356922	9646,0	11036381840
Ethereum	18573226665	172,68	5709048713
XRP	11101786349	0,258273	843466568
Bitcoin Cash	5055045254	281,17	1107429805
Litecoin	4104986181	65,00	2312326206

**Источник:** составлено авторами на основе материалов CoinMarketCap (URL: <https://coinmarketcap.com/>).

Отметим, что иногда встречающееся даже в научной литературе смешение понятий цифровых и электронных денег нельзя считать корректным. Так, в России с точки зрения правовых норм сегодня существует только одна официальная денежная единица – российский рубль (это закрепляется Конституцией и рядом федеральных законов). Этот рубль может существовать не только в наличной, но и в безналичной форме (что указано в Гражданском кодексе РФ, ст. 140), и в этой своей ипостаси – использоваться для проведения платежей, в том числе в электронном виде, то есть реализуемых с помощью цифровых технологий (см. Положение Банка России «О правилах осуществления перевода денежных средств» от 19.06.2012 № 383-П).

Согласно ст. 2 Директивы 2009/110/ЕС Европарламента от 16 сентября 2009 г. «Об учреждении, деятельности и надзоре за деятельностью организаций, занимающихся электронными деньгами», электронные деньги рассматриваются как «хранящиеся в электронном виде, в том числе и на магнитном носителе, денежные средства, представленные в виде требования к эмитенту, которые эмитируются при получении средств для проведения платежных транзакций в пользу контрагентов эмитента».

Таким образом, цифровые технологии широко применимы в рамках функционирования существующих платежных систем, но вместе с тем в общей совокупности электронных денег можно выделить фиатные (т.е. законодательно установленные безналичные средства, используемые для платежей) и нефиатные. Последние относятся к денежным суррогатам, легальность использования которых в платежах не определена и включают виртуальные (сетевые) деньги, криптовалюты, разнообразные игровые валюты и т.п.

На момент написания статьи официальной правовой категорией в России являются только электронные денежные средства. Согласно федеральному закону «О национальной платежной системе» они представляют собой «денежные средства, которые предварительно предоставлены одним лицом... другому лицу, учитывающему информацию об их размере... без открытия банковского счета, для исполнения своих обязательств... перед третьими лицами»<sup>3</sup>. При этом «не являются электронными денежными средствами средства, полученные организациями, осуществляющими профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, клиринговую... и/или деятельность по управлению инвестиционными, паевыми инвестиционными и негосударственными пенсионными фондами и осуществляющими учет информации о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета». С 1 января 2020 г., в соответствии с федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ<sup>4</sup>, в этот перечень войдут также субъекты, осуществляющие профессиональную деятельность «по организации привлечения инвестиций».

Среди других новаций, введенных законом № 259-ФЗ, особо отметим введение в гражданский оборот новых разновидностей цифровых активов: «**утилитарные цифровые права**» и «**цифровые свидетельства**». Под последними понимаются неэмиссионные бездокументарные ценные бумаги, учет которым ведут депозитариусы. Введение этого понятия нам кажется существенным, так как показывает стремление наших законодателей разграничить денежную сферу и обращение цифровых активов, которые, по их мнению, в настоящий момент в России не могут быть средством платежа, а являются *разновидностью имущества*.

### **Частные криптовалюты в России**

Возможность появления «частных денег» Ф.А. фон Хайек предсказывал еще в прошлом столетии [Хайек, 1992. С. 177]. Однако для того, чтобы тот или иной актив или платежный

---

<sup>3</sup> Федеральный закон «О национальной платежной системе» от 27.06.2011 № 161-ФЗ (последняя редакция) [Эл. ресурс]. URL: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.06.2019).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (вступает в силу с 1 января 2020 г.)

инструмент мог считаться деньгами, он должен не только выполнять ряд характерных функций (выступать мерой стоимости, быть средством обращения, средством платежа и средством сбережения), но и иметь соответствующий юридический статус, то есть государство должно признать его официальным платежным средством.

Отметим, что любым современным электронным деньгам присуще особое свойство – с одной стороны, они являются средством платежа, с другой – обязательством эмитента, которое должно быть выполнено в *традиционных* (фиатных) деньгах. Именно это делает возможным развитие децентрализованных платежных систем, эмитирующих собственные валюты. Вся суть частных платежных инструментов – в обслуживании реальных сделок и возможности их конвертации в фиатные деньги, в противном случае они представляли бы не больший интерес, чем элемент виртуальной игры. Это в очередной раз доказывает справедливость институциональной теории возникновения денег, рассматривающей их как продукт государства и юридическую категорию, а также «искусственную социальную условность».

Вместе с тем одной из основных причин стремительного роста рынка криптовалют в последнее десятилетие является поиск экономическими субъектами «идеального» и быстрого средства платежа (что подтверждает справедливость и другой – рационалистической – теории денег). Так, в отличие от традиционных платежных систем, деятельность которых предполагает значительное число посредников в совершаемых переводах средств между субъектами, технология распределенного реестра, которая используется при генерации криптовалют, позволяет реализовать практически мгновенный перевод напрямую (без посредников) с достаточно высокой надежностью выполнения. Не случайно указанная технология имеет довольно много сторонников (см., например [Пестунов, 2018]).

«Криптовалюта позволяет занять ниши, прежде принадлежавшие централизованным властным структурам. Это могут быть рынки вычислений, хранения данных, передачи информации и любых других дефицитных ресурсов, как “настоящих”, так и “искусственных”, которые только могут быть выдуманы людьми. Нам предстоит увидеть, как экономика все больше и больше смещается в информационную область, а рынок данных будет занимать все

более доминирующее положение по мере того, как автоматизация будет вытеснять труд человека» [Равал, 2017. С. 123].

Представленная точка зрения, на наш взгляд, вполне реалистична, демонстрирует многогранность и сложность экономических явлений и систем и... подтверждает еще одну концепцию теории денег – эволюционную. Анализируя эволюцию денег, можно отметить, что примерно таким же путем происходило становление бумажного обращения. Сначала эмиссию банкнот могли совершать любые коммерческие банки, а затем было установлено монопольное право эмиссии, и сформировался институт центральных банков.

В настоящее время наблюдается первый период в развитии цифровых денег, в течение которого появляется значительное количество частных валют, отсутствует правовое регулирование и имеются значительные риски в использовании (табл. 2).

Отметим, что серьезные риски, присущие обращению частных цифровых денег, направлены не только на широкий круг пользователей, но могут подрывать и системную устойчивость государства. Самым значимым из них, на наш взгляд, является угроза стабильности функционирования суверенных финансовых и общественных систем. Из этого следует необходимость пересмотра методов регулирования современных денежных систем с учетом новых, дополнительно возникающих рисков, что отмечается российскими и зарубежными специалистами [Клейнер, 2018; Звягин, 2019; Vachas et al., 2017].

В контексте неизбежной цифровизации денежного обращения наиболее эффективным вариантом разрешения многих противоречий представляется эмиссия цифровых денег центральными банками (или иными государственными институтами, выполняющими их функции) и придание им тем самым официального статуса. Такой путь развития позволяет сделать процесс цифровизации более предсказуемым, несет меньше негативных эффектов для всех сторон. Однако он требует наличия соответствующего правового и методического инструментария. В первую очередь необходимо сформировать нормативно-правовую базу, содержащую перечень возможных цифровых инструментов для пользователей и отдельных финансовых организаций, а также регламент их проведения, механизмы идентификации (для пользователей) и способы управления рисками (для финансовых организаций).

Таблица 2. Риски обращения частных цифровых денег

Риск	Проявление риска	Субъекты, подверженные риску
Утраты ликвидности	Системы автономны и не контролируются регулятором. Невозможно ни запретить, ни отменить, ни заблокировать транзакцию	Потребители
	Необратимость/ безотзывность сделки делает невозможным отзыв или оспаривание сделанного платежа	Финансовая/ банковская системы
Риск в сфере противодействия отмыванию доходов/ финансирования терроризма	Автономность и отсутствие контроля со стороны государства дают возможность мошенничества, отмывания средств и финансирования криминальных сделок, вплоть до терроризма	Финансовая/ банковская системы; Государство
Правовой	Ограниченность применения – сложно предугадать обращение и возможность использования в платежах	Потребители
	Применяется только в рамках одной платежной системы	Финансовая/ банковская системы
	Нелегитимность – в России нет правового поля для использования цифровых валют	Государство
Рыночный	Высокая волатильность – курс формируется исходя из спроса и предложения, а также под воздействием рекламы, новостей и частных мотивов участников рынка	Потребители; финансовая/ банковская системы
Операционный	Техническая зависимость – модель блокчейна несет в себе некоторые ограничения, в том числе по числу проводимых транзакций и объему сохраняемых данных. Необходимость затрат на технологическое обновление и совершенствование системы. Возможность системного сбоя (так, например, в августе 2010 г. в системе Bitcoin была замечена ошибка, которая позволяла сформировать транзакцию с любым количеством биткойнов). Возможность мошенничества, например, киберсквоттинг или иное использование для преступных целей	Потребители; финансовая/ банковская системы; государство
Системный	Цифровые валюты могут быть спекулятивным «пузырем», так как не имеют никакой реальной ценности	Потребители; финансовая/ банковская системы; государство

**Источник:** составлено авторами на основе системного анализа, а также по данным [Звягин, 2019; Равал, 2017].

## Цифровые деньги центральных банков и их характеристики

Появление новых форм денег центральных банков является одним из наиболее важных изменений не только в теории денег, но и в практике денежного обращения, поскольку до недавнего времени безналичными средствами центральных банков

(т.н. резервами) могли пользоваться исключительно коммерческие банки через свои корреспондентские счета. Современные технологии позволяют обеспечить доступ к этим резервам самого широкого круга юридических и физических лиц.

В материалах Международного валютного фонда (МВФ) цифровые валюты центральных банков так и определены – как новая форма денег, отличная от других форм, выпускаемых центральными банками (наличных средств и резервных балансов) электронно, и предназначена служить как законное средство платежа для широкого круга лиц [Mancini-Griffoly et al., 2018. С. 7]. Подчеркнем, что на данный момент новые формы денег центральных банков существуют лишь в качестве теоретической концепции или пилотных проектов (как в Венесуэле, Швеции и Китае).

Цифровые деньги центробанков могут базироваться на так называемых токенах<sup>5</sup> (token-based) и на счетах (account-based). Каждая из данных форм может быть доступна только для финансовых институтов или для широкого круга лиц (табл. 3).

**Таблица 3. Формы цифровых денег центральных банков**

Круг пользователей / Технологии	Для неограниченного круга лиц (general purpose)	Для финансовых организаций (wholesale purpose)
Счета (account-based)	Резервы центрального банка (средства на специальных счетах для широкого круга лиц)	Резервы центрального банка (средства на корр. счетах коммерческих банков)
Токены (token-based)	Цифровые токены центрального банка (для широкого круга лиц)	Цифровые токены центрального банка (только для финансовых организаций)

**Источник:** составлено авторами на основе данных Банка международных расчетов [BIS, 2018].

У каждого из этих видов цифровых денег существуют специфические риски и возможности. Деньги, базирующиеся на токенах, критически зависят от возможности получателя их

<sup>5</sup> Сегодня в России не существует законодательного определения «токена», в упомянутом законопроекте о цифровых активах определение, на наш взгляд, недостаточно корректно. В то же время мы считаем вполне адекватным определение, сформулированное в Декрете президента Республики Беларусь «О развитии цифровой экономики» от 21 декабря 2017 г. № 8. «Цифровой знак (токен) – запись в реестре блоков транзакций (блокчейне), иной распределенной информационной системе, которая удостоверяет наличие у владельца цифрового знака (токена) прав на объекты гражданских прав и (или) является криптовалютой» [Эл. ресурс]. URL: <http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=Pd1700008&p1=1&p5=0> (дата обращения: 10.01.2020).

верифицировать (установить подлинность), так как существуют потенциальные возможности электронной подделки и/или повторной отправки тех же самых цифровых денег. Концептуально токены центробанков близки к частным криптовалютам, таким как Bitcoin, и служат альтернативой наличным деньгам, так как могут передаваться непосредственно от одного пользователя другому.

При операциях с цифровыми деньгами, базирующимися на счетах, ключевая задача заключается в идентификации владельца счета – во избежание несанкционированного перечисления или вывода средств. По своей сути этот тип напоминает нынешние безналичные средства, хранящиеся на счетах коммерческих банков. Для нефинансовых организаций и населения эта форма денег недоступна.

Как показывают многочисленные исследования, центральные банки многих стран всерьез рассматривают возможности выпуска национальных цифровых валют. Более того, часть из них (примерно четверть из 63 центральных банков, опрошенных Банком международных расчетов в 2018 г., уже имеют юридические возможности для этого [BIS, 2019]. Банк России хотя и рассматривает возможность выпуска собственной цифровой валюты в будущем<sup>6</sup>, в настоящее время не имеет таких полномочий<sup>7</sup>.

## **Перспективы использования цифровых денег Центрального банка в России**

МВФ рассматривает цифровые деньги центральных банков прежде всего как альтернативу/замену наличным деньгам. В других исследованиях возможные плюсы и минусы цифровых денег центральных банков тоже, как правило, обсуждаются через призму наличных денег.

Во-первых, по некоторым оценкам, издержки стран зоны Евро на выпуск и обращение наличных денег составляют не менее 0,5% от их совокупного ВВП [Hasan at al., 2013], поэтому переход на цифровую валюту сэкономит значимую сумму средств. Конечно, обслуживание новой платежной системы тоже потребует

---

<sup>6</sup> В ЦБ заявили о рассмотрении идеи создания своей цифровой валюты [Эл. ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5d04ccb69a7947da3eacd621>

<sup>7</sup> Согласно ст. 4 Закона о Центральном банке России, Банк России «монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение». О праве на выпуск собственных цифровых денег в законе не говорится.

затрат, но они будут явно ниже, чем расходы на поддержание обращения наличности, особенно если речь идет о крупных странах [Mancini-Griffoly et al., 2018. С. 16].

С учетом значимой доли наличных средств в структуре денежной массы России (по состоянию на 01.08.2019 она составляла 19,55%), экономия при переходе на цифровые деньги в нашей стране может быть весьма ощутимой.

Во-вторых, отказ от использования наличных денег, по мнению МВФ и ряда экономистов [Rogoff, 2016], позволит преодолеть так называемую нулевую границу процентных ставок. Сегодня центральные банки многих стран проводят политику отрицательных процентных ставок на межбанковском рынке, но коммерческие банки не могут в полной мере разделить это бремя с вкладчиками, так как у последних всегда есть возможность конвертировать свои вклады в наличность. Однако если наличность будет заменена на цифровые деньги центробанка, вкладчики будут выбирать уже не между депозитами в коммерческих банках и наличными, а между депозитами и цифровыми деньгами (на счетах или в виде токенов), по которым также могут быть установлены отрицательные процентные ставки.

Впрочем, для нашей страны данный аргумент пока не существует, так как Банк России поддерживает высокие положительные ставки по своим операциям, и в ближайшей перспективе это вряд ли изменится (табл. 4).

**Таблица 4. Краткосрочные процентные ставки в России и некоторых странах ОЭСР в 2019 г., 2020 г., %**

Страна	По состоянию на июль 2019	Прогноз 2020
Россия	7,7	–
США	2,2	2,8
Япония	0,0	- 0,1
Страны Еврозоны	- 0,4	- 0,3
Дания	- 0,4	- 0,3
Швеция	- 0,4	0,2
Швейцария	- 0,8	-0,7

**Источник:** составлено авторами на основе данных Организации экономического сотрудничества и развития (URL: <https://data.oecd.org/interest/short-term-interest-rates.htm>) (дата обращения: 10.01.2020).

Комитет по платежам и рыночной инфраструктуре Банка международных расчетов рассматривает цифровые деньги

центробанков как альтернативу не только наличности, но и безналичным депозитам коммерческих банков или средствам на корреспондентских счетах в центральном банке. В первом случае центральный банк может установить минимальный размер комиссии за транзакции, притом, что вероятность его дефолта по определению стремится к нулю. Поэтому физические и юридические лица, чьи остатки на счетах коммерческих банков не страхуются, вполне могли бы предпочесть такие деньги коммерческим депозитам. Во втором случае у экономических агентов появится возможность, минуя коммерческие банки, открывать счета или использовать токены центрального банка.

Однако отметим, что, несмотря на привлекательность для клиентов, свободное обращение цифровой валюты центробанков сопряжено с существенными рисками для банковской системы в целом. В периоды финансовой нестабильности это может привести к оттоку средств на счета (или токены) центрального банка, что ухудшит ликвидность коммерческих банков и будет препятствовать выполнению ими функций финансовых посредников. Кроме того, указанный механизм, на наш взгляд, может подрывать конкуренцию на финансовом рынке и привести к монополизации и стагнации в банковском секторе.

Согласно опросу, проведенному Банком международных расчетов среди центральных банков развитых и развивающихся стран, для цифровых валют общего использования приоритеты распределились следующим образом: 1) безопасность платежей; 2) эффективность национальных платежей; 3) другие цели; 4) финансовая стабильность; 5) финансовая инклюзия<sup>8</sup>; 6) монетарная политика; 7) эффективность международных платежей [BIS, 2019].

Обращает на себя внимание относительно низкий приоритет использования цифровых денег для монетарной политики и международных платежей. Помимо этого, если проанализировать структуру ответов по странам, обнаруживается, что для развитых экономик в большем приоритете находятся вопросы финансовой стабильности, а для развивающихся – финансовой инклюзии (financial inclusion).

---

<sup>8</sup> Финансовая инклюзия – это обеспечение равных возможностей использования финансовых продуктов и безналичных платежей широким кругом лиц, включая бедные слои населения и труднодоступные для проникновения финансовых институтов территории.

## **Сохранятся ли ниши для наличных денег в случае эмиссии цифровых денег центральными банками?**

Главным преимуществом наличных денег перед другими их формами выступает анонимность. Информация о получателе и плательщике, как и сумма транзакции, нигде не отражается. Национальные цифровые деньги в форме токенов также способны предоставить определенный уровень анонимности, так как для операций с ними не требуется вмешательство контрагентов. Если же центробанк предпочтет выпуск цифровых денег, базирующихся на счетах (account-based money), они анонимности не предполагают, и это может стать в глазах части пользователей серьезным минусом.

Центральный банк способен выплачивать минимальный процент на остатки средств на счетах, что будет являться определенным преимуществом его цифровых денег перед наличными, но в то же время возможны ситуации, в которых он может установить отрицательный процент на остатки. В таком случае наличные для потребителей будут более предпочтительны.

Использование национальных цифровых денег может быть более предпочтительным с точки зрения скорости проведения платежей, их масштабируемости<sup>9</sup> и возможности легкого доступа к другим финансовым услугам (кредитам, консультациям и т.д.). В то же время наличные деньги, в отличие от цифровых, не привязаны к определенному типу устройств и/или Интернету, что позволяет их использовать в тех ситуациях, где иные формы денег недоступны.

Исходя из вышесказанного, можно предположить, что даже в случае эмиссии цифровых денег центральным банком и их широкого распространения, в некоторых случаях наличные деньги все же будут обладать рядом неоспоримых достоинств в глазах потребителей.

## **Заключение**

Сегодня цифровые деньги переживают период бурного нерегулируемого развития в мире, что схоже с историческим этапом развития частных денег коммерческих банков в Средние века.

---

<sup>9</sup> Платеж любых размеров.

Пока они не играют значимой роли в национальных платежных системах, оставаясь достаточно маргинализированным явлением со значительными рисками для экономических агентов. Однако уже сегодня существуют технологические, а в некоторых странах – и юридические – возможности для эмиссии центральными банками национальных цифровых денег, предназначенных для широкого круга потенциальных пользователей. Пока большинство центробанков удерживают от этого шага вероятные риски для финансовой системы, но некоторые из них уже приступили к тестированию собственных цифровых валют. И этот опыт может оказаться весьма заразительным.

На динамику развития цифровых денег в России, по нашему мнению, будут оказывать существенное влияние следующие факторы.

*Правовое регулирование.* Сейчас в России формируется законодательство в области регулирования цифровых активов. Вероятнее всего, его нормы будут носить запретительный характер в использовании частных цифровых денег в качестве легального средства платежа/обращения, хотя государство разрешит квалифицированным инвесторам делать вложения в цифровые активы.

*Выход центральных банков на рынок криптовалют в качестве эмитентов цифровых денег.* Удачные попытки эмиссии национальных цифровых денег зарубежными центробанками способны побудить и Банк России последовать популярной тенденции и запустить собственную цифровую валюту, хотя бы в тестовом режиме. Таким образом, наряду с обычными банковскими депозитами и электронными денежными средствами могут появиться цифровые рубли, которые будут обладать весомым статусом для рядового потребителя и нести значительно меньшие риски по сравнению с другими формами денег.

## Литература

Звягин Л. С. Цифровая экономика и криптовалюты: вызов или угроза традиционному обществу // E-Management. 2019. Т. 1. № 2. С. 80–92. DOI: 10.26425/2658–3445–2018–2–80–92

Клейнер Г. Б. Системный учет последствий цифровизации общества и проблемы безопасности // Труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 203. № 2. С. 63–73

Пестунов А. И. Криптовалюты и блокчейн: потенциальные применения в государстве и бизнесе // ЭКО. 2018. Т. 48. № 8. С. 78–92. DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2018-8-78-92>

*Равал С.* Децентрализованные приложения. Технология Blockchain в действии. СПб.: Питер, 2017. 240 с.

*Хайек Ф.* Пагубная самонадеянность. М.: Изд-во Новости/Catallaxy, 1992. 304 с.

*Bachas P., Gertler P., Higgins S., Seira E.* Banking on Trust: How Debit Cards Enable the Poor to Save More. NBER Working Papers. 2017. No. 23252.

BIS. Proceeding with caution – a survey on central bank digital currency. BIS papers. 2019. № 101. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap101.pdf> (дата обращения: 29.08.2019).

BIS. Central bank digital currencies. 2018. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d174.pdf> (дата обращения: 29.08.2019).

*Hasan I., Renzis T., Schmiedel H.* Retail payments and real economy. ECB working paper series. 2013. № 1572. European Central Bank.

*Koning J.* Fedcoin: a central bank issued cryptocurrency. R3 Report. 2016. [Эл. ресурс]. URL: [https://www.r3.com/wp-content/uploads/2017/06/fedcoin\\_central-bank\\_R3.pdf](https://www.r3.com/wp-content/uploads/2017/06/fedcoin_central-bank_R3.pdf) (дата обращения: 27.08.2019).

*Mancini-Griffoly T., Martinez Peria M., Agur I., Ari A., Kiff J., Popescu A., Rochon C.* Casting light on central bank digital currency. IMF staff discussion note. 2018. № 18/08. International Monetary Fund.

*Pfister C.* Monetary policy and digital currencies: much ado about nothing? Banque de France working paper. 2017. № 642.

*Rogoff K.S.* The curse of cash. Princeton University Press, 2016.

Статья поступила 09.09.2019.

Статья принята к публикации 01.10.2019.

**Для цитирования:** *Ларина О.И., Акимов О.М.* Концепция и перспективы развития цифровых денег в России // ЭКО. 2020. № 3. С. 177-192. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-177-192.

## Summary

*Larina, O.I., Cand. Sci. (Econ.), Akimov, O.M., Cand. Sci. (Econ.), State University of Management, Moscow*

### The Concept and Prospects of Digital Money Development in Russia

**Abstract.** The paper presents a view on trends and prospects of digital money (digital and crypto currencies) development in Russia. The authors point out that at the moment, crypto currency has not received sufficient recognition in Russia, remaining essentially a niche tool for mining and not being used for payments. Having studied legislative initiatives and risks inherent in private money, the authors conclude that private digital money (crypto currencies) will not be legalized and become a lawful means of payment in Russia. At the same time, emergence of national digital money issued by a central bank or another state institution that plays its role is possible in the foreseeable future. The paper brings to light various approaches to the functional purpose of digital money of national central banks: both as an instrument for replacing cash and that for improving reliability and efficiency of cashless payments.

**Keywords:** *digital money; crypto currencies; the Bank of Russia; regulation; national digital money; private crypto currencies; cash; cash payments*

## References

- Bachas, P., Gertler, P., Higgins, S., Seira, E. (2017). Banking on Trust: How Debit Cards Enable the Poor to Save More. NBER Working Papers. No. 23252.
- BIS (2018). Central bank digital currencies. Available at: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d174.pdf> (accessed 29.08.2019).
- BIS (2019). Proceeding with caution – a survey on central bank digital currency. BIS papers, 101. Available at: <https://www.bis.org/publ/bppdf/bisap101.pdf> (accessed 29.08.2019).
- Hasan, I., Renzis, T., Schmiedel, H. (2013). Retail payments and real economy. ECB working paper series. No. 1572.
- Hayek, F. (1992). *The fatal conceit*. Moscow. Publishing House News / Catallaxy. (In Russ.).
- Kleyner, G.B. (2018). Systemic consideration of the consequences of digitalization of society and the problem of security. *Scientific works of the free economic society of Russia*. Vol. 203. No. 2. Pp. 63–73. (In Russ.).
- Koning, J. (2016). Fedcoin: a central bank issued cryptocurrency. R3 Report. Available at: [https://www.r3.com/wp-content/uploads/2017/06/fedcoin\\_central-bank\\_R3.pdf](https://www.r3.com/wp-content/uploads/2017/06/fedcoin_central-bank_R3.pdf) (accessed 27.08.2019).
- Mancini-Griffoly, T., Martinez, Peria M., Agur, I. Ari, A., Kiff, J., Popescu, A., Rochon, C. (2018). Casting light on central bank digital currency. IMF staff discussion note, 18/08.
- Pestunov, A.I. (2018). «Blockchain» distributes secure ledger and cryptocurrencies: potential using in business and government. *ECO*. Vol. 48. No. 8. Pp. 78–92. (In Russ.). Doi: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2018-8-78-92>
- Pfister, C. (2017). Monetary policy and digital currencies: much ado about nothing? Banque de France working paper. No. 642.
- Raval, S. (2017). *Decentralized application*. Harnessing Bitcoins blockchain technology. SPB, Piter. (In Russ.).
- Rogoff, K.S. (2016). *The curse of cash*. Princeton University Press.
- Zvyagin, L.S. (2018). The digital economy and crypto-currencies: challenge or threat to traditional society. *E-Management*. T.1. No. 2. Pp. 80–92. (In Russ.). Doi: 10.26425/2658-3445-2018-2-80-92
- For citation:** Larina, O.I., Akimov, O.M. (2020). The Concept and Prospects of Digital Money Development in Russia. *ECO*. No. 3. Pp. 177-192. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-177-192.

В следующих номерах вы прочтете:

Тема номера:

Централизованное теплоснабжение: за и против

- Об эффективности систем теплоснабжения в современных условиях

- Централизованное теплоснабжение в Новосибирске.

Проблемы сетевого хозяйства

- Опыт организации локальных теплосетей в Новосибирске

*А также:*

- Российские страховые организации: спорные достижения последних лет

- Антимонопольный комплаенс – профилактика рисков нарушения конкурентного законодательства

- Текущее состояние продовольственной безопасности в странах ЕАЭС

- Альтернативные формы обучения в контексте доверия школе

- Пространственная мобильность и маятниковые миграции жителей Новосибирской области

- К вопросу о роли импортозамещения в развитии малого энергетического машиностроения России

- Форсайт и долгосрочная стратегия как инструменты развития региона: опыт Республики Татарстан

«ЭКО» (Экономика и организация промышленного производства).

ISSN 0131-7652

E-ISSN 2686-7605

2020. № 3. 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 31.03.20

Формат 84x108 1/32. Офсетная печать. Усл. печ. л. 10,08

Уч.-изд. л. 10,8. Тираж 330. Заказ 291. Рекомендуемая цена 720 руб.

ФГУП «Издательство СО РАН»

630090, г. Новосибирск, Морской проспект, 2