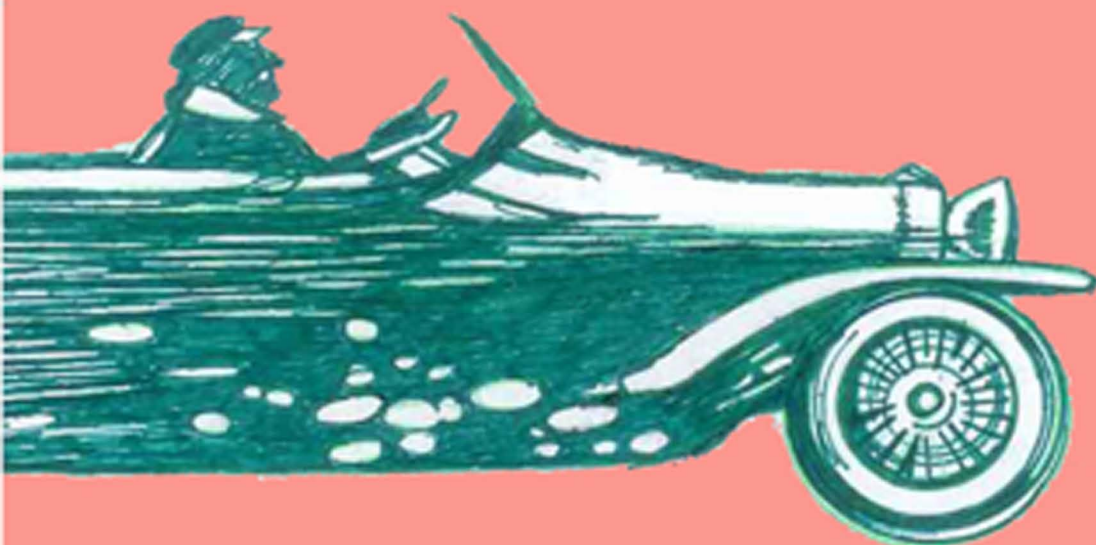
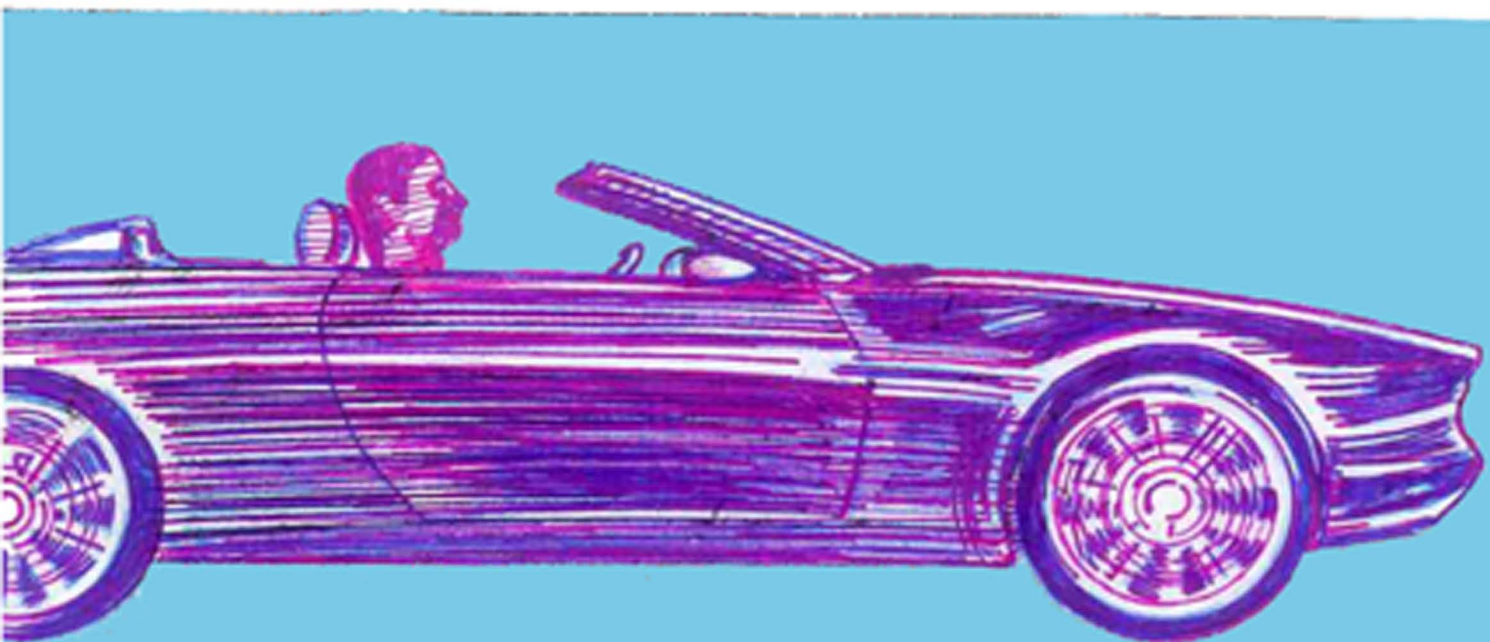


# ЭКО

ВСЕРОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 4 2021 г.

## НЭП И ЧЕЛОВЕК



ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 1970 ГОДА,  
ВЫХОДИТ ЕЖЕМЕСЯЧНО



ЭКОномика и организация  
промышленного производства

4 (562) 2021

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),  
АНО «Редакция журнала «ЭКО»

#### ИЗДАТЕЛЬ:

АНО «Редакция журнала «ЭКО»

## 4 (562) 2021

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; **Jae 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 Akademgorodok; **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  
ANO Editorial Office of ECO journal

### Prepared for publication by

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

## В НОМЕРЕ

### КОЛОНКА РЕДАКТОРА

4 От ресурса к ценности

### Тема номера: Нэп и человек

8 БОРОДКИН Л.И.

Преемственность и разрывы  
в экономической истории России  
XIX-XX вв.

29 КЛИСТОРИН В.И.

Институциональные преобразования  
в период новой  
экономической политики

45 КРАСИЛЬНИКОВ С.А.

Кризисы власти и трудовые  
конфликты в период нэпа

71 ИСАЕВ В.И.

Между властью и рабочими:  
советские профсоюзы в период нэпа

### ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

90 НЕФЁДКИН В.И.

Взаимодействие власти и бизнеса  
в долгосрочных проектах развития  
технопарковой инфраструктуры

### РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕЙ

#### РЕАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

110 ЧЕРЕМИСИНА Т.П.

Помогла ли застройщикам реформа  
финансирования жилищного  
строительства в условиях пандемии?

### ПРОБЛЕМЫ

#### РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

130 ФАДЕЕВА О.П.,

ХЛОПЦОВ Д.М.

Рынки земли в России и в Сибири:  
от ресурсов к активам

150 КОМАРОВ В.М.,

АКИМОВА В.В.,

ВОЛОШИНСКАЯ А.А.

Стратегии городского развития  
в России и мире:

сравнительный анализ

### ТРАНСГРАНИЧНОЕ

#### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

172 ШУРУБОВИЧ А.В.,

ПЫЛИН А.Г.

Роль России в экономике и  
внешнеэкономических связях

Монголии в современных условиях

# CONTENTS

## EDITORIAL

- 4 From Resource to Value

## Cover Story: NEP AND MAN

- 8 BORODKIN, L.I.  
Continuity and Gaps  
in the Economic History of Russia  
in the XIX-XX Centuries
- 29 KLITORIN, V.I.  
Institutional Changes  
in the New Economic Policy
- 45 KRASILNIKOV, S.A.  
Power Crises and Labor Conflicts  
During the NEP Period
- 71 ISAEV, V.I.  
Between the Government and the  
Workers: Soviet Trade Unions during  
the NEP Period

## INNOVATION POLICY

- 90 NEFEDKIN, V.I.  
Interaction between Government  
and Business in Long-Term Projects  
of Technological Infrastructure  
Development

## ASPECTS OF REAL ECONOMY

- 110 CHEREMISINA, T.P.  
Has the Housing Finance Reform  
Helped Developers Amid  
the Pandemic?

## REGIONAL DEVELOPMENT

- 130 FADEEVA, O.P.,  
KHLOPTSOV, D.M.  
Land Markets in Russia and Siberia:  
from Resources to Assets
- 150 KOMAROV, V.M.,  
AKIMOVA, V.V.,  
VOLOSHINSKAYA, A.A.  
Urban Development Strategies  
in Russia and Worldwide:  
Comparative Analysis

## CROSS-BORDER INTERACTION

- 172 SHURUBOVICH, A.V.,  
PYLIN, A.G.  
The Role of Russia in Economy  
and Foreign Economic Relations  
of Mongolia in Current Environment

## От ресурса к ценности

Период нэпа, наверное, обречен на долгую «жизнь» на страницах экономических, исторических, философских и политических трудов и изданий. Исследователей привлекают как экономические вопросы, связанные с процессами «первоначального социалистического накопления», так и нравственно-философские (уместность и допустимость «мессианства», обречения миллионов людей на голод и лишения во имя «светлого будущего»), и «прикладные» – в какой последовательности и за счет каких технических мер решать задачи управления страной в «турбулентное» время.

Мы обратились к данной проблематике как в силу отмеченных «вечных» причин, так и под влиянием текущего момента. В феврале Правительство РФ сообщило о начале разработки новой Стратегии социально-экономического развития России, которая должна определить пути решения задач, поставленных в июльском указе Президента «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года». Как отмечают СМИ, «Скорость принятия решения поражает... 26 января провели совещание, сформировали рабочие группы уже ко второму февраля, семинар по методологии проведут 4 февраля. Первые доклады о промежуточных результатах работы должны появиться меньше, чем через три недели»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, стоящие сегодня перед руководством страны проблемы по своему масштабу, сложности и неординарности сопоставимы с теми, которые решались в период нэпа и сразу после него. Сегодня с той же остротой, как и в 1920-х, стоят вопросы, связанные с накоплением и мобилизацией источников экономического роста. При этом современная «новая экономическая политика» априори должна исходить из других ценностных ориентиров и установок. Пренебрежение интересами рядовых жителей страны, где бы они ни жили и чем бы ни занимались, сегодня недопустимо. Но пока, к сожалению, реализуемые

---

<sup>1</sup> Кошкина А., Рубченко М. Правительство готовит новую стратегию социально-экономического развития. Среди приоритетов – «агрессивное развитие инфраструктуры» // Ведомости. 2021. 2 фев. Правительство готовит новую стратегию социально-экономического развития – Ведомости (vedomosti.ru)

подходы больше напоминают «классический» нэп – уровень жизни людей снижается, в то время как Фонд национального благосостояния растет стремительными темпами, равно как и средства на счетах банков и финансовых организаций.

Решение ключевой проблемы завершающей стадии «классического» нэпа – «первоначального социалистического накопления» – исходило из рассмотрения населения страны (прежде всего, крестьян) как «человеческого ресурса» для ускоренной индустриализации и как основного источника изъятия товарных и финансовых «излишков». То решение, которое необходимо найти и реализовать сегодня, не может (и не должно) иметь ничего общего с подобной практикой. Реализация ценностного потенциала населения страны не может не опираться на согласие, взаимопонимание и реальную возможность реализации творческих способностей россиян.

Изыскания не одного поколения исследователей (как отечественных, так и зарубежных) дают богатую пищу для анализа и понимания тех подводных камней и течений, которые неизбежны на этом пути.

Так, по мнению американского экономиста П. Грегори, реализованная в 1920-х политика всецело исходила из того, что «согласно Марксу, в относительно бедных обществах первоначальное накопление капитала происходит при помощи силы. Первоначальный капитал складывается не в результате постепенного накопления сбережений (воздержания от потребления) или за счет аккумуляции прибыли, а путем “изъятия чужих излишков”»<sup>2</sup>. И далее: «в долгосрочной перспективе экономический рост зависел от физического и человеческого капитала, но так как Политбюро хотело получить результаты немедленно, то достичь этого можно было только за счет интенсификации трудовых усилий работников»<sup>3</sup>.

Экспроприация «излишков» и сверхинтенсивный труд не могли не вести к дестабилизации социально-политической обстановки. При этом «подавление ограниченной независимости профсоюзов сделало невозможной организованную оппозицию катастрофическому падению реальной заработной платы».

---

<sup>2</sup> Грегори П. Политическая экономия сталинизма. М: РОССПЭН, 2008. 400 с. [С. 47].

<sup>3</sup> Грегори П. Указ. соч. С. 111.

Важный «тормоз темпа социалистической индустриализации» был тем самым эффективно устранен. Одновременно «всеобщая коллективизация сельского хозяйства покончила с крестьянской свободой в определении времени и условий распоряжения своими излишками. Теперь эти условия устанавливало государство и тем самым определяло норму накопления крестьян»<sup>4</sup> (см. статьи В. И. Исаева и С. А. Красильникова).

«Выпрямление» экономического и политического курса на рубеже 1920–1930-х гг. стало неизбежным в силу экономического дисбаланса города и села (отсутствия у первого достаточных товарных запасов для торговли со вторым). Это привело к тому, что «... применение «обычного» принуждения было недостаточным для решения многих задач ускоренной индустриализации» (интервью Л. И. Бородкина).

Дисбалансы были столь значительны, что не поддавались исправлению ни с помощью иностранного капитала, ни в рамках «мобилизации» валютных ценностей граждан и культурных учреждений. «Расчет был на то, что благоприятная конъюнктура мирового рынка и традиционный для аграрной России продовольственный и сырьевой экспорт обеспечат валютные потребности индустриализации. Однако в 1929 г. на Западе разразился кризис, за ним последовала затяжная экономическая депрессия... Советское руководство пыталось компенсировать падение мировых цен ростом физических объемов экспорта, тем самым подрывая внутренний потребительский рынок»<sup>5</sup>.

И все же «в течение 1920–1930-х годов в СССР приехали многие технические специалисты, с помощью которых осуществлялось проектирование и строительство предприятий, электростанций, ирригационных сооружений и т.п. Наибольшее количество договоров о технической помощи между администрацией предприятий и американскими компаниями (Форд компани, Фрейн инжиниринг компани, Стюарт, Джеймс и Кук и др.)

---

<sup>4</sup> Эрлих А. Дискуссии об индустриализации в СССР. 1924–1928. М.: Издательство «Дело» АНХ, 2010. 248 с. [С.190].

<sup>5</sup> Осокина Е. Алхимия советской индустриализации: время Торгсина. М.: Новое литературное обозрение, 2019. 344 с. [С. 21–22].



приходятся на 1928–1930 гг., когда предоставление новых концессий практически завершилось»<sup>6</sup>.

К сожалению, коллективизация «в долгосрочной перспективе, по сути, свела к нулю шансы сельского хозяйства на успешное развитие; применение силы в сельской местности не смогло обеспечить эффективное перераспределение ресурсов из сельского хозяйства в промышленность. Форсированная индустриализация создала огромный промышленный капитал, который был либо плохо организован, либо неправильно использован, высокий уровень капиталовложений привел лишь к временному быстрому развитию экономики, после чего последовал длительный период падения темпов экономического роста и застоя»<sup>7</sup>.

В современной ситуации, очевидно, не может быть универсального решения. Необходим комплекс мер и шагов, направленных на развитие и реализацию потенциала россиян. Цель и результат преобразований – люди. При этом не «завтра» или в «прекрасном далеке», а сейчас и сегодня. Другого пути у нас просто нет и быть не может.

Главный редактор «ЭКО»



КРЮКОВ В.А.

<sup>6</sup> Россия и США: торгово-экономические отношения. 1900–1930. Сборник документов. М.: Наука, 1996. 459 с. [С. 316].

<sup>7</sup> Грегори П. Политическая экономия сталинизма. М.: РОССПЭН, 2008. 400 с. [С. 35].

DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-8-28

# Преемственность и разрывы в экономической истории России XIX–XX вв.

**Л.И. БОРОДКИН**, член-корр. РАН, доктор исторических наук  
E-mail: borodkin@hist.msu.ru МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва

**Аннотация.** Представлены важные обобщения исследований, характеризующих различные аспекты преемственности и разрывов в экономической истории России. Обсуждаются условия и факторы индустриализации и экономического роста в России/ СССР с конца XIX до середины XX века. С помощью моделей исторических альтернатив показаны потенциальные возможности экономического развития России при сохранении нэповской экономической модели. Использование верифицированных информационных массивов и математических моделей создает возможности количественно оценить эффекты тех или иных радикальных институциональных реформ и крупных событий, произошедших в точках «исторических развилок», долгосрочные последствия проводившейся экономической политики. Представлены результаты исследования динамики заработной платы, процессов имущественного и социального расслоения, послуживших немаловажным аргументом при обосновании отказа от нэпа. Отмечается, что переход к форсированной индустриализации сопровождался существенной дифференциацией заработной платы на фоне общего падения доходов рабочих, а периоды нэпа и первой пятилетки лишь вывели уровень жизни рабочих на дореволюционные показатели. Обсуждаются роль и результаты экономики принудительного труда. Намечены важные направления дальнейших исследований.

**Ключевые слова:** экономическая история; индустриализация; математическое моделирование; исторические разрывы; институты; нэп; динамика заработной платы; стимулы к труду; социальное расслоение

Леонид Иосифович Бородкин – известный российский ученый, основоположник отечественной исторической информатики, сопредседатель Научного совета РАН по экономической истории, специалист в области применения математических методов в исторических исследованиях и моделирования исторических процессов. Под его руководством созданы масштабные верифицированные информационные ресурсы по социально-экономической истории России/ СССР XIX–XX веков, а результаты исследований опубликованы в ряде фундаментальных монографий. В интервью «ЭКО» он кратко рассказал о некоторых из них.

**В.К.:** *После 1991 г. в социально-гуманитарных дисциплинах активно обсуждается проблематика преемственности*

*и разрывов применительно к позднейимперскому и раннесоветскому периодам истории страны. Вы последовательно работаете в направлении того, чтобы преодолевать «стены» и находить «мосты» между данными эпохами. Достаточно вспомнить дискуссии о сравнении моделей дореволюционной и советской индустриализации. Что, на Ваш взгляд, удалось сделать и доказать в данной предметной области?*

**Л.Б.:** Это объемный вопрос, подробный ответ на него потребовал бы большой статьи. Попробую выделить несколько моментов, близких по профилю моих исследований. Начну с наиболее дискуссионных.

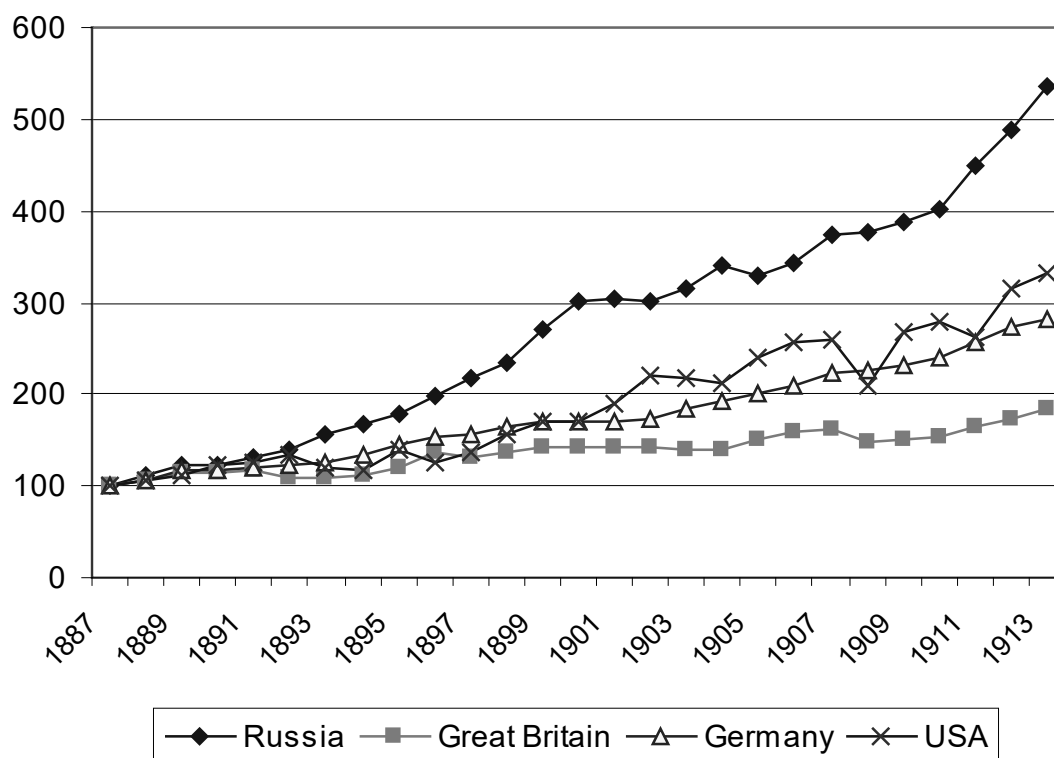
Первый из них касается немаловажного аспекта процесса индустриализации Российской империи, охватившего период длительностью четверть века до Первой мировой войны. Речь идет об оценках экономического потенциала России начала XX века в сравнении с другими странами, темпов роста российской промышленности. В течение последних двух десятилетий эти оценки являются предметом споров как российских, так и зарубежных экономистов-историков.

В значительной мере импульс этим дискуссиям был задан публикацией в 1994 г. фундаментального исследования Л. Б. Кафенгауза «Эволюция промышленного производства России (последняя треть XIX в. – 30-е годы XX в.)». В 1930 г. набор этой книги, содержащей большой массив динамических рядов, характеризующих развитие основных отраслей российской промышленности, был рассыпан в связи с арестом автора.

Введение в научный оборот этих данных позволило расширить спектр учтенной промышленной продукции в течение 40-летнего периода 1887–1927 гг. и уточнить оценку темпов роста промышленного производства в 1887–1913 гг., подняв ее до 6,5% в среднем за год.

По признанию П. Грегори, наиболее авторитетного зарубежного специалиста по экономической истории России второй половины XIX – XX вв., «российское промышленное производство и производительность труда в промышленности в последние 25 лет перед Первой мировой войной росли исключительно высокими темпами по сравнению с другими промышленно развитыми странами» (рисунок). При этом темпы роста промышленности

Российской империи в годы индустриальных рывков (их было два – вторая половина 1890-х гг. и последние 4–5 лет перед Первой мировой войной) были сравнимы со средними темпами промышленного роста в период советской индустриализации (около 10% в год, по уточненным оценкам).



Динамика индекса промышленного развития России и трех ведущих стран мира (1887–1913 гг.). 1887 г. = 100%

Вплоть до 1980-х гг. существовала практически консенсусная оценка доли Российской империи в мировом промышленном производстве: **3,4%** в 1881–1885 гг., **5,0%** в 1896–1900 гг. и **5,3%** в 1913 г. Исходя из этих оценок, отставание России от Великобритании по данному показателю сократилось в 1885–1913 гг. втрое, а от Германии и США – на четверть. Однако в 1982 г. известный швейцарский экономист П. Байрох предложил пересмотр этой оценки: по его расчетам, она достигла значения 8,2% в 1913 г., что соответствует 4-му месту России в мире – после США (32%), Германии (14,8%) и Великобритании (13,6%), заметно опережая Францию (6,1%).

В последнее время и оценка П. Байроха подвергается пересмотру в сторону увеличения: в 1913 г. «российская обрабаты-

вающая промышленность составляла от 8% до 11% мировой»<sup>1</sup>, при этом в среднем «производительность российских предприятий была примерно на 15–20% ниже, чем британских». Заметим, что традиционная для нашей историографии оценка производительности труда в российской промышленности начала XX века гораздо ниже: она уступает в 3–4 раза производительности промышленного труда в передовых странах.

Дискуссионным вопросом является на данный момент и оценка ВВП Российской империи в сравнении с другими странами. Как отмечается в новом издании Кембриджской экономической истории Европы Нового и Новейшего времени (в разделе «Европейский экономический рост»), «начиная с 1890-х гг. Россия развивалась поразительными темпами»<sup>2</sup>. Вслед за публикациями ведущих европейских эконом-историков последних 10–20 лет, это авторитетное издание дает следующую оценку ВВП крупнейших европейских держав и мировых империй (учитываются метрополии) в 1913 г. (в млрд долл. 1990 г.)<sup>3</sup>: США – 517, Германия – 280, Россия – 265, Великобритания – 229, Франция – 129, Австро-Венгрия – 122, Италия – 96. В этом ряду у России третье место, по величине ВВП она немного уступает Германии и заметно опережает Великобританию, не говоря уже о Франции и Италии. Отметим, однако, что по показателю ВВП на душу Россия уступала всем указанным странам.

Таким образом, последнее десятилетие оказалось временем дискуссий и пересмотра сложившихся представлений об уровне промышленного развития России на двух этапах ее индустриализации (дореволюционном и советском), а также темпов ее экономического роста. Эти дискуссии могут повлиять и на оценку экономических факторов развития процессов в стране в последующие годы, включая и годы нэпа.

**В.К.:** *Как и с каких позиций можно оценивать потенциал нэпа, характера его кризисов и противоречий и его «обреченность». Считаете ли Вы дискуссии об альтернативах, развилках*

---

<sup>1</sup> Сапрыкин Д. Л. Место промышленности Российской империи в мировой: сравнительный анализ и оценки // Российская империя между реформами и революциями, 1906–1916. Коллективная монография / Под ред. А. И. Миллера и К. А. Соловьева. М., 2021. С. 543

<sup>2</sup> Кембриджская экономическая история Европы Нового и Новейшего времени. Том 2: 1870 – наши дни. М., 2013. С. 55.

<sup>3</sup> Там же. С. 57.

*применительно к выбору путей и перспектив развития страны в 1920-е гг., ведущиеся среди историков, экономистов и политологов, «игрой ума», как полагают некоторые специалисты?*

**Л.Б.:** Я бы остановился подробнее на второй части вопроса, она мне ближе в последние годы. Альтернативы в историческом развитии долгое время оставались фактически запрещенной темой в исследованиях советских историков. Почему? Считалось, что рассмотрение альтернатив нарушает один из основных постулатов исторического материализма, основанного на неизменности законов исторического развития. Пожалуй, первым из наших ученых, нарушивших этот негласный запрет, был академик И. Д. Ковальченко, опубликовавший в 1986 г. в журнале «История СССР» статью «Возможное и действительное и проблемы альтернативности в историческом развитии». Автор – один из ведущих историков-методологов – рассматривал альтернативу как историческую реальность, определяя ее следующим образом: «Альтернативной является такая историческая ситуация, которая характеризуется борьбой общественных сил за реализацию существенно отличных возможностей общественного развития»<sup>4</sup>. Это определение открывает возможности научного изучения, математического моделирования альтернатив, «развилок» исторического развития. Ковальченко отводил изучению альтернатив важное место, подчеркивая, что их игнорирование «обедняет представления об исторической реальности». В совместной работе с Иваном Дмитриевичем мы рассматривали имитационную модель альтернативного развития социальных процессов в российской деревне начала XX в., ориентированную на оценку результатов столыпинской реформы.

Вообще, надо сразу подчеркнуть, что моделирование альтернативных исторических ситуаций – это не поиск ответа на произвольный вопрос «что было бы, если...». Цель такого моделирования – оценить эффект тех или иных реализованных реформ, событий, произошедших в точках исторической развилки. Излишне упоминать здесь т.н. «альтернативную историю» (например, «Новую хронологию»), не имеющую никакого отношения к научному изучению истории.

---

<sup>4</sup> Ковальченко И. Д. Методы исторического исследования. М., 2003. С. 85.

Прежде чем обратиться к нашей модели альтернативы году «Великого перелома», хотел бы упомянуть о некоторых известных примерах моделирования альтернативных вариантов развития экономических процессов в России первой трети XX века.

Один из наиболее ранних примеров такого рода был предложен Х. Хантером и Я. Ширмером<sup>5</sup>. Авторы разработали модель KAPROST, которая показала, что отказ от коллективизации и расширение рыночных механизмов позволили бы к 1940 г. создать запас капитала, превышающий реальные цифры на 29,2–35,6%, а доля тяжелой промышленности была бы даже выше той, которая была достигнута в реальности.

В своей книге «Farm to Factory: A Reinterpretation of the Soviet Industrial Revolution»<sup>6</sup> Роберт Аллен отмечает аграрный характер экономики дореволюционной России, а сталинскую модернизацию рассматривает как естественное продолжение политики Петра I. В первой главе книги автор отмечает, что вопрос «а что было бы, если?..» не является бесполезным при изучении альтернатив. В качестве примера он обращается к кампании принудительной коллективизации.

В годы нэпа в партии шла ожесточенная дискуссия относительно путей развития сельского хозяйства, и принятое решение вовсе не было очевидным. Отсюда возникает вопрос: как могла бы развиваться экономика страны, если бы решение о коллективизации не было принято? Р. Аллен использует компьютерную модель, позволяющую воспроизвести возможные варианты экономического развития.

Автор указывает еще одну причину, определяющую важность использования методологии контрфактического моделирования: оно позволяет ответить на ряд принципиальных вопросов, например: «Какие институты системы оказались эффективными, а какие нет? Существовали ли возможности изменить реализованный вариант развития, сделать его более перспективным и ускорить темпы роста уровня жизни населения? Следует ли безоговорочно принять негативную оценку ситуации в СССР, или же отдельные аспекты экономической организации того

---

<sup>5</sup> Hunter H., Szyrmer J. *Faulty Foundations. Soviet Economic Policies, 1928–1940*. Princeton, 1992.

<sup>6</sup> Allen R. C. *Farm to Factory: A Reinterpretation of the Soviet Industrial Revolution*. Princeton, 2003.

времени стоят того, чтобы в будущем их взять на вооружение?». Такого рода вопросы требуют, по мнению Р. Аллена, именно контрфактического анализа, что является обоснованием использования этого метода в книге<sup>7</sup>.

Что касается коллективизации, то она, по Аллену, обеспечила миграцию рабочей силы из аграрного в промышленный сектор (этому аспекту автор уделяет особое внимание). Модель Аллена показывает, что если бы этот миграционный поток можно было осуществить с помощью механизмов нэпа, то темпы роста ВВП были бы примерно теми же. Работа Аллена получила немало критики – по поводу методики построения индексов, недостаточного внимания к данным, открывшимся в ходе «архивной революции» 1990-х гг., занижения оценок потребления в дореволюционной России и др.<sup>8</sup>.

В определенной полемике с моделью Аллена может рассматриваться статья А. Черемухина, М. Голосова, С. Гуриева и О. Цывинского, в которой предлагается взгляд на сталинскую индустриализацию и экономическое развитие России через призму неоклассической экономической модели<sup>9</sup>.

Авторы рассматривают более длительный период – 1885–1939 гг., указывая на факторы долгосрочного экономического роста. Ключевым параметром у них выступают искажения рыночного равновесия (при отсутствии государственного регулирования цен и перемещения людей между секторами и внутри них). Основной вопрос авторов, мотивированный работой Р. Аллена, формулируется несколько публицистично: верно ли, что Сталин был необходим для того, чтобы Россия не превратилась в страну третьего мира?

Все ключевые переменные модели (запас капитала, инвестиции, ВВП, потребление) оцениваются авторами в рублях 1913 г. Структура экономики в модели включает два сектора: сельскохозяйственный и промышленный. Экономика дореволюционной России в условиях модели достигает к концу рассматриваемого

---

<sup>7</sup> *Allen R. C. Farm to Factory: A Reinterpretation of the Soviet Industrial Revolution. Princeton, 2003. С. 12–13.*

<sup>8</sup> *Шестаков Д. Е. Советская индустриализация в контексте экономической теории // Экономическая история, 2013. № 2.*

<sup>9</sup> *Cheremukhin Anton, Golosov Mikhail, Guriev Sergei, Tsyvinski Aleh. Was Stalin Necessary for Russia's Economic Development? URL: <https://economics.mit.edu/files/8702>*



периода довольно схожей со сталинской экономикой структуры и близких уровней производства. Однако эта структурная трансформация достигается, следуя модели, за счет значительных затрат, измеренных в эквивалентах потребления; издержки сталинской политики были слишком велики для экономики мирного времени. При устранении существовавшей к 1913 г. монополизации рынков Российской империи уровень жизни был бы наполовину выше достигнутого в годы советской индустриализации, а доля аграрного сектора в добавленной стоимости снилась бы до 1/5<sup>10</sup>. Обзор критики этих моделей представлен в работе Д. Шестакова<sup>11</sup>.

О международном признании научной актуальности моделирования альтернатив можно судить из текста обоснования решения Шведской королевской академии наук о присуждении в 1993 г. Нобелевской премии по экономике известным американским экономистам-историкам Роберту Фогелю и Дугласу Норту:

«...Они были пионерами в том направлении экономической истории, которое получило название „новая экономическая история“, или клиометрика, т.е. направление исследований, которое сочетает экономическую теорию, количественные методы, проверку гипотез, контрфактическое моделирование и традиционные методы экономической истории для объяснения процессов экономического роста и упадка. Их работы позволили углубить наше знание и понимание таких фундаментальных вопросов, как – почему, каким образом и когда происходили экономические изменения. Отмеченные премией работы Роберта Фогеля связаны с анализом роли железных дорог в экономическом развитии США, значения рабства как института и его экономической роли в США; отмечены также результаты, полученные Фогелем в историко-демографических исследованиях. ...Фогель и Норт, двигаясь разными путями, развили новые подходы в экономической истории, придав ей больше строгости и теоретичности»<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> *Cheremukhin Anton, Golosov Mikhail, Guriev Sergei, Tsyvinski Aleh.* Was Stalin Necessary for Russia's Economic Development? URL: <https://economics.mit.edu/files/8702>

<sup>11</sup> *Шестаков Д. Е.* Указ. соч.

<sup>12</sup> The Newsletter of Cliometric Society. 1993. Vol. 8. №. 3.

Завершая тему моделирования в истории, упомяну о направлении, которое развивается у нас с 1990-х гг. и ориентировано на изучение неустойчивых исторических процессов, внезапных событий. Оказалось, что здесь интересные результаты можно получить с помощью современных методов нелинейной динамики, синергетики. Появляется научная методология для изучения и моделирования нестабильных хаотизированных ситуаций, в которых малые флуктуации могут вызывать в точках бифуркации лавинообразные процессы (типа радикальных социальных протестов, биржевых обвалов и т.д.). В итоге динамика процесса может резко изменить траекторию, выйти на альтернативный вариант развития. Исследования таких процессов в сфере экономической и социально-политической истории России проводятся на нашей кафедре в течение ряда лет<sup>13</sup>. Но эта тема требует более обстоятельного обсуждения.

**В.К.:** *Какое значение имеет сценарный подход, или альтернативный ретропрогноз, как Вы его обозначаете применительно к периоду нэпа? Расскажите о Вашем подходе и наиболее важных результатах в этой области.*

**Л.Б.:** Здесь мне хотелось бы привести пример моделирования альтернативных вариантов развития, обратившись к социальной динамике крестьянства в период нэпа. Этот период, содержащий альтернативные возможности, является коротким, но драматичным, закончившимся «Великим переломом» 1929 г. Вопрос о том, был ли он исторически неизбежным переходом к мобилизационной программе индустриализации, коллективизации и «раскулачивания», или же было возможно развитие нэпа по пути расширения сферы действия рыночных отношений, оказался одним из наиболее актуальных в дискуссиях историков, начиная с рубежа 1980-х – 1990-х годов.

Один из аргументов, который обсуждался на партийных форумах 1920-х гг. (и вызывал дискуссию), был напрямую связан с вопросом о том, в какой мере социальные процессы в деревне приобретают опасный характер. Все чаще высказывалось мнение о том, что в деревне идет расслоение, поляризация, нарастает

---

<sup>13</sup> *Бородкин Л. И. Нелинейная динамика социально-политических процессов прошлого: методологические проблемы моделирования неустойчивого развития // История и математика. Анализ и моделирование социально-исторических процессов. Альманах. Отв. ред. А. В. Коротаев, С. Ю. Малков, Л. Е. Гринин. М., 2007. С. 8–48.*

напряжение между бедным крестьянством и зажиточным, что приведет к социальному взрыву в нэповской деревне. Так ли это было на самом деле?

Мы обратились к источникам, которые содержали сведения о социальной мобильности крестьянства в годы нэпа – это динамические переписи, которые проводились ЦСУ СССР в середине – второй половине 1920-х годов ежегодно по одним и тем же «гнездам» и охватывали свыше 600 тыс. хозяйств во всех основных регионах страны. Это наиболее массовое из выборочных обследований доколхозной деревни.

Имея данные о распределении крестьянских хозяйств по имущественным группам и количестве хозяйств, которые за год перешли из одной группы в другую, можно с помощью математической модели дать ретропрогноз социальной структуры к концу рассматриваемого периода. Если исходить из предположения о неизменности направления и интенсивности переходов между различными группами крестьянских дворов (условие стационарности модели), то можно получить ретропрогноз и для более отдаленного времени.

Параметры имитационной модели, основанной на аппарате марковских цепей, настраиваются по данным источника, а затем год за годом модель вычисляет динамику численности групп (бедняцкие, середняцкие, зажиточные хозяйства), «не зная» при этом, что в 1929 г. произошел «великий перелом». Таким образом мы можем оценить, какой была бы социальная структура крестьянства к 1932 г. (конец первой пятилетки) в предположении, что ее эволюция со второй половины 1920-х гг. продолжалась бы в той же тенденции, при тех же параметрах модели.

Анализ данных динамических переписей, учитывавших размеры посевов крестьянских дворов, показал, что во второй половине 1920-х годов на территории страны не было ни одного региона, в котором шел бы процесс дифференциации крестьянства в направлении образования полярных групп. Модель выявила, что сохранение в течение нескольких лет после «Великого перелома» условий хозяйственной деятельности, характерных для второй половины 1920-х гг., не привело бы к существенному расслоению деревни, напротив – увеличивалась бы доля середняков за счет уменьшения доли бедняцких дворов при незначительном росте зажиточной группы.

В процессе моделирования мы рассмотрели две группы губерний, принадлежавших к Производящему и Потребляющему районам РСФСР (каждая группа включала по 13 губерний).

Как показала имитационная модель, в губерниях Производящего района к 1932 г. значительно снизился бы (в сравнении с 1925 г.) удельный вес беднейшей группы с посевом до 2 дес. (с 28,7% до 19,5%). Доля хозяйств, засевавших от 2,1 до 4 дес. («слабая» середняцкая группа), уменьшалась по модели незначительно. Ощутимо (почти на треть, до 43%) возрос бы удельный вес крестьян, имевших от 4,1 до 10 дес. посева («сильная» середняцкая группа). Значительнее всего (с 3,1 до 4,8%) увеличилась бы доля зажиточной группы, в которой посев превышал 10 дес. Однако ее удельный вес в социальной структуре крестьянства был столь невысок, что этот процесс относительно мало воздействовал на глубину расслоения деревни.

Таким образом, в случае сохранения существовавших в годы нэпа условий ведения хозяйства крестьянство этого важнейшего района не только бы не распалось на полярные группы, но, напротив, как показывают результаты моделирования, на фоне общего повышения экономического уровня укрепились бы позиции средних слоев.

Результаты моделирования социальной динамики крестьянства Потребляющего и Производящего районов выявляют близкие по характеру тенденции. Удельный вес беднейшей группы крестьянства Потребляющего района к 1932 г. снизился бы в соответствии с моделью с 60,4 до 39,9%. Доля «слабых» середняков увеличилась бы с 31,2 до 37,6%. Как показывает модель, число «сильных» середняков возросло бы в Потребляющем районе в 3,2 раза, в силу чего их удельный вес подскочил бы с 8,3 до 21,8%. Наиболее высокими темпами увеличивалась численность зажиточных дворов (в 6,7 раза). Однако, даже несмотря на значительное увеличение их числа, удельный вес этой группы к 1932 г. составил бы лишь 0,6%.

Таким образом, как показывает имитационная модель, продолжение политики нэпа после «великого перелома» не привело бы ни к взрывному росту аграрной экономики, как утверждают одни, ни к хозяйственному хаосу и социальным катаклизмам в деревне, как считают другие. Выдвигавшийся аргумент о том, что нэповская деревня идет в конце 1920-х гг. к социальной войне

(и требует перехода к коллективизации), не получил подтверждения в разработанной модели альтернативного варианта развития.

**В.К.:** *Вы с коллегами изучали и проводили сравнительно-исторические исследования «рабочего вопроса» применительно к дореволюционному и постреволюционному периодам. Расскажите о самом важном, на Ваш взгляд, что удалось обосновать, доказать.*

**Л.Б.:** Попробую в кратком варианте затронуть часть вопросов по «рабочей истории», которые нашей группе удалось прояснить в той или иной мере в ходе работы по ряду исследовательских проектов, используя как статистические источники, так и архивные фонды различных предприятий.

Реальная зарплата промышленных рабочих в годы дореволюционной индустриализации росла, хотя и медленно (за четверть века она выросла на 10–20% в различных отраслях), в отличие от уменьшавшейся реальной зарплаты рабочих в годы первой пятилетки, когда потребовалось вводить карточную систему.

Разрыв в зарплате рабочих высокой и низкой квалификации, характеризующий уровень стимулирования квалифицированного труда, в годы дореволюционной индустриализации был достаточно высок на фоне ряда стран более ранней индустриализации. Этот факт мы установили, работая с архивными материалами предприятий различных отраслей начала XX века.

Сохранился ли такой уровень дифференциации оплаты труда промышленных рабочих в годы нэпа? Ответ на этот вопрос можно получить, обратившись к данным о зарплате рабочих разных отраслей, собиравшимся в 1920-х гг. ВЦСПС. Так, данные, отражающие профессиональный «срез» дифференциации оплаты труда рабочих-текстильщиков отдельно для мужчин и женщин, позволяют оценить динамику показателей дифференциации на двухлетнем периоде с 1926 г. по 1928 г. – в годы постепенного «сворачивания» нэпа.

Анализ этих данных по текстильной промышленности показал, что в годы нэпа, так же, как и в начале XX века, разница в оплате женского труда была менее существенной в сравнении с мужским трудом. Так, в 1926 г. зарплата сновальщиц (сравнительно высокооплачиваемой профессии) была в 1,6 раза выше, чем зарплата съемщицы (профессия невысокой квалификации).

Что касается мужчин-рабочих, то здесь мы можем сравнить в качестве профессий с высокой и невысокой квалификацией те же занятия, которые мы рассматривали для дореволюционных предприятий: раклистов и ткачей. В 1926 г. зарплата раклистов превышала зарплату ткачей в 2,5 раза; к 1928 г. уровень дифференциации оплаты труда в обоих случаях практически не изменился. Показатель дифференциации зарплаты мужчин-текстильщиков несколько понизился в сравнении с дореволюционным уровнем. Это наблюдение остается в силе, даже если взять в качестве неквалифицированной рабочей силы чернорабочих: в этом случае показатель принимает значения 2,64 для 1926 г. и 2,54 – для 1928 г.

В данном случае мы не обращаемся к анализу этих показателей для периода первых пятилеток. В 1930-х гг. политика государства в области оплаты труда промышленных рабочих резко изменилась. В концентрированном виде ее сформулировал Сталин в известной речи на совещании хозяйственников 23 июня 1931 г. В этой речи он призвал «отменить уравниловку и разбить старую тарифную систему..., организовать такую систему тарифов, которая учитывала бы разницу между трудом квалифицированным и трудом неквалифицированным, между трудом тяжелым и трудом легким».

Начиналась эпоха внедрения принципиально других подходов к стимулированию труда, где методы принуждения, вознаграждения и побуждения применялись в неизвестных ранее сочетаниях, а дифференциация зарплаты в зависимости от квалификации и производительности труда резко возросла.

Важным вопросом является характер динамики уровня жизни промышленных рабочих в годы Первой мировой войны, которая в определенной мере определяла ход событий после двух лет участия в ней России, в 1916–1917 гг. Этот вопрос имеет несколько составляющих, включая заработную плату рабочих и прибавки к ней, которые производились предпринимателями; социальные льготы, вводившиеся на предприятиях для рабочих и членов их семей; поддержку семьям мобилизованных в армию, которую оказывало государство путем их обеспечения казенным продовольственным пайком, а также общественную помощь семьям призванных в действующую армию.

Все эти составляющие позволяли поддерживать приемлемый (в условиях войны) уровень жизни рабочих в течение первых двух военных лет, однако с конца 1916 г., и особенно после Февральской революции 1917 г., в течение последующих месяцев, проблема обеспечения рабочих (и основных слоев населения) продовольствием обострилась, что привело к резкому падению уровня жизни в стране, росту недовольства, создало почву для развития протестных движений и хаотизации социально-политической обстановки.

В 1923 г. ЦСУ, исходя из данных профсоюзной переписи 1918 г., проведенной в 31 губерниях, находившихся под контролем правительства большевиков, дало оценку динамики средней реальной зарплаты фабрично-заводских рабочих в 1913–1918 гг. С учетом роста дороговизны средняя реальная зарплата (в рублях 1913 г.) была такой: в 1913 г. – 258 руб., в 1914 г. – 272 руб., в 1915 г. – 281 руб., в 1916 г. – 278 руб., в 1917 г. – 220 руб. и в 1918 г. – 27 руб. По этим данным видно, что обвал уровня жизни рабочих начинается в 1917 г., а в 1918 г. реальная зарплата падает катастрофически.

Отметим, что за средними цифрами стоят заметные различия в оплате труда рабочих разных отраслей. Так, в 1916 г. средняя реальная зарплата на предприятиях оборонной промышленности превышала уровень 1913 г. на 22,8% (при этом производительность труда выросла на 75,7%), в то время как в отраслях, не принимавших участия в работах на оборону, зарплата снизилась на 15,2% (при снижении производительности труда на 5,5%).

Каковы были механизмы роста реальной зарплаты рабочих в годы войны на частных и акционерных предприятиях? Для ответа на этот вопрос мы обратились к архивным материалам ряда крупных текстильных предприятий Центрально-промышленного района. Анализ архивных данных показал, что с началом Первой мировой войны в связи с недостаточностью казенного пособия семьям мобилизованных в армию рабочих, а также с учетом роста цен правления этих предприятий стали назначать свои пособия и проводить регулярные повышения заработка рабочих.

Сведения об этих повышениях мы смогли выявить в архивах; речь идет об объявлениях, которые развешивались в основном на стенах фабричных корпусов и в цехах предприятия. Большая

часть этих объявлений имела целью информирование рабочих о проводимых правлением предприятия повышениях оплаты труда рабочих.

Изученные нами архивные материалы показывают, что за годы войны на крупных предприятиях такие повышения проводились 12–16 раз. Номинальная зарплата рабочих к весне 1917 г. выросла в среднем в 3–4 раза по сравнению с довоенной. Однако во второй половине 1917 г. темп роста дороговизны принял угрожающий характер. Правления изучавшихся нами предприятий пытались смягчить последствия роста цен и надвигавшегося дефицита продуктов питания. Проведенный нами анализ данных о темпах инфляции и росте номинальной зарплаты фабричных рабочих показывает, что попытки предпринимателей повысить номинальную зарплату рабочих не смогли компенсировать рост инфляции, особенно начиная с весны 1917 г. «Ножницы» в темпах роста инфляции и зарплаты постепенно расширялись.

В целом наши исследования не дают оснований для аргументированных суждений о том, что именно экономический фактор (в частности, динамика реальной зарплаты рабочих) являлся ведущим в развитии драматических событий в России 1917 г., хотя и приуменьшать его роль не следует.

Как изменялся уровень жизни рабочих в конце 20-х гг., на излете нэпа и сразу после «Великого перелома»? Собранные нами данные о номинальной зарплате рабочих-текстильщиков Москвы на предприятиях по производству хлопчатобумажных тканей, шерсти и шелка показывают ее рост, хотя и не очень существенный – за период с сентября 1927 г. по декабрь 1930 г. он составил соответственно 19,3%, 23,5% и 18,9%.

Однако в условиях растущего товарного дефицита и связанной с ним инфляции вопрос об изменениях уровня жизни рабочих требует оценки динамики реальной зарплаты. Полученные оценки реальной зарплаты рабочих-текстильщиков Москвы показывают, что в 1929 г. начинается ее падение: весной – на предприятиях по производству хлопчатобумажных тканей и шерсти, осенью – шелка. С осени 1927 г. до конца 1930 г. это падение составило 24,2%, 21,6% и 24,5% по соответствующим отраслям текстильной промышленности Москвы.

Эти оценки не подтверждают выводов авторов сборника, посвященного итогам выполнения первого пятилетнего плана



развития народного хозяйства СССР, изданного Госпланом: «в течение 1928–1932 гг. происходил неуклонный подъем уровня заработной платы пролетариата», «резко возрос уровень материального и культурного благосостояния трудящихся масс»<sup>14</sup>. Уровень номинальной зарплаты рабочих действительно рос, а вот к уровню реальной зарплаты это вряд ли относилось.

**В.К.:** *Ряд Ваших работ посвящен исследованию экономики принудительного труда в сталинское время. В какой мере и в каких формах практики принудительного труда сохранялись и после окончания Гражданской войны и можно ли считать, как принято сейчас думать, что система ГУЛАГа являлась безальтернативной («иного было не дано»)?*

**Л.Б.:** Принудительный труд начал применяться в стране уже в 1918 г. Именно тогда в России возникает термин «концентрационный лагерь». Обычно это был изолированный объект содержания арестованных, расположенный в городе или за его чертой. На восьмом заседании ВЦИК в феврале 1919 г. председатель ВЧК Ф.Э. Дзержинский обозначил предполагаемый контингент этих лагерей:

«Я предлагаю оставить эти концентрационные лагеря для использования труда арестованных, для господ, проживающих без занятий, для тех, кто не может работать без известного принуждения, или если мы возьмем советские учреждения, то здесь должна быть применена мера такого наказания за недобросовестное отношение к делу, за нерадение, за опоздание и т.д. Этой мерой мы сможем подтянуть даже наших собственных работников».

Лагеря сначала были в распоряжении ВЧК, а затем ОГПУ. К концу 1920 г. на территории РСФСР были созданы 84 «лагеря принудительных работ», в которых содержалось около 50 тыс. человек.

Работая в рамках нашего проекта в Российском государственном архиве экономики (РГАЭ), мы выявили материалы статистического обследования, проведенного в 1921 г. отделом статистики труда ЦСУ РСФСР при подготовке к выпуску третьей главы издания «Труд и профессиональные союзы».

---

<sup>14</sup> Итоги выполнения первого пятилетнего плана развития народного хозяйства Союза ССР. М., 1934. С. 180.

Источником данных явилась ежемесячная текущая отчетность дисциплинарных товарищеских судов при губернских отделах и уездных бюро профсоюзов. Состав проступка работника определял вид наказания: выговор и порицание, уменьшение и лишение премий, вычеты из заработка, лишение пайка, понижение в должности, увольнение, сверхурочные работы и отработки, общественно-принудительные работы, лишение избирательных прав, а также арест и заключение в концлагерь.

Так, среди наказанных рабочих-металлистов 23% были заключены в концлагерь. Конечно, порядок содержания в таком заведении еще не был похож на порядки в лагерях последующих десятилетий, прообразом которых был Соловецкий лагерь особого назначения (сформированный в 1923 г.). Опыт хозяйственной деятельности Соловецкого лагеря (СЛОН) был учтен при развертывании с 1930 г. сети лагерей ГУЛАГа.

Роль лагерной системы в советской экономике, в объеме ВВП, оценивается в целом невысоко: 2–3%. Где работали заключенные? Прежде всего – на строительстве крупных промышленных объектов, особенно в отдаленных районах страны; на сооружении каналов, объектов гидроэнергетики; в горнодобывающей отрасли (на шахтах, рудниках, золотых приисках); на строительстве железных и автодорог; на лесоповале и т.д.

В ряде важных отраслей вклад лагерной системы был достаточно высоким. Рабочая сила ГУЛАГа составляла около 10% от всех занятых в советской промышленности и строительстве; в ряде отраслей народного хозяйства вклад лагерей заметно превышал 10% их продукции. Это относится, например, к промышленному строительству, гидростроительству, лесной промышленности и др. Так, объем лесозаготовок ГУЛАГа в 1940 г. составлял около 40% всех заготовок Наркомлеса СССР и почти 13% объема всех лесозаготовок.

Есть ли основания считать, что система ГУЛАГа являлась безальтернативной («иного было не дано»)? Ответ на этот вопрос надо искать, на мой взгляд, в рамках концепции *Path Dependence* (зависимости от предшествующего развития). После «Великого перелома», обозначившего решительный курс на коллективизацию, «раскулачивание», форсированную индустриализацию, массовое использование принудительного труда становилось неизбежным. Однако применение «обычного» принуждения

было недостаточным для решения многих задач ускоренной индустриализации.

В 1929 г. 13 мая вышло Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) «Об использовании труда уголовных арестантов», подписанное секретарем ЦК Сталиным (1929 г.): «Перейти на систему массового использования за плату труда уголовных арестантов, имеющих приговор не менее трех лет, в районе Ухты, Индиго и т.д. Поручить комиссии в составе тт. Янсона, Ягоды, Крыленко, Толмачева, Угланова подробно рассмотреть вопрос и определить конкретные условия использования арестантского труда».

Экономические функции ГУЛАГа с самого начала были связаны с целями, достижение которых было практически невозможно в условиях тех методов принуждения и стимулирования труда, которые применялись на предприятиях вне лагерной системы. Эти функции включали: обеспечение развития отдаленных районов страны, направление в которые вольнонаемных работников требовало привлечения значительных средств; создание мобильной рабочей силы, легко перебрасываемой с объекта на объект в соответствии с планами руководства страны; обеспечение возможностей эксплуатации этой рабочей силы практически без ограничений, вплоть до полного истощения; повышение уровня дисциплинированности «свободных» работников ввиду угрозы попасть в лагерь; снижение давления на скудный потребительский рынок, облегчение решения сложных социальных проблем (например, жилищной и инфраструктурной) ввиду изоляции миллионов заключенных и других «спецконтингентов». Добавим еще задачу самокупаемости ГУЛАГа – расходы на содержание заключенных должны были покрываться доходами от его производственной деятельности.

Возьмем, например, Норильский горно-металлургический комбинат. Мы немало поработали с рассекреченной архивной документацией по строительству этого огромного предприятия на Крайнем Севере. В пиковое время там работали около 100 тыс. заключенных ГУЛАГа. Вряд ли это можно было сделать силами вольнонаемных. Для этого нужна была бы другая модель устройства государства и соответствующей экономики.

Сегодня, например, в районах Крайнего Севера (Ямал и др.) идет масштабная добыча нефти. Она что, заключенными ведется?

Нет, конечно. Но для этого надо людям платить нормальную зарплату и создавать приемлемые условия для такой трудной работы. Так осваивался Север в Канаде или Аляска в США. Однако там люди жили в условиях другой экономики.

Я далек от проведения исторических параллелей, но замечу, что предыдущая фаза индустриализации, проходившая в дореволюционной России, была достаточно успешной. В течение четверти века – до Первой мировой войны – Россия сделала впечатляющий промышленный рывок. Однако на этой фазе принудительный труд практически не применялся, а уровень жизни широких слоев населения страны не понижался.

И отдельная тема – историческая развилка, пройденная Китаем на рубеже 1970-х – 1980-х гг., когда руководством КПК было принято решение о модернизации и индустриализации страны в русле неонэпа, при обеспечении соответствующей внешней политики. Отметим, что начальные условия китайского рывка были по ряду аспектов близкими к тем, которые имелись в Советской России на рубеже 1920–1930-х гг. (имея в виду прежде всего ВВП на душу населения и долю сельского населения).

Можно сказать, что система ГУЛАГа «вписывалась» в ту мобилизационную, форсированную модель советской индустриализации, формировавшейся командной экономики, которая была инициирована сталинским руководством в конце 1920-х годов и предполагала масштабное использование принудительного труда в разных формах (наряду, отметим, с внедрением новых форм стимулирования труда в советской промышленности).

**В.К.:** *Какие направления в социально-экономической и политической истории нэпа представляются Вам наиболее актуальными, перспективными?*

**Л.Б.:** Можно назвать несколько таких направлений.

1. Мы нуждаемся в обоснованной оценке динамики развития промышленности в годы нэпа. Очевидно, довоенный уровень производства был достигнут разными отраслями не одновременно; с конца 1920-х гг. в историографии доминирует мнение о том, что в целом восстановление промышленности завершилось к 1927 г. Уточнение существующей оценки на базе серьезной работы с источниками позволит более обоснованно оценить состояние советской промышленности перед переходом к форсированной индустриализации.

2. Необходимо более внимательно исследовать динамику показателей уровня жизни населения Советской России в годы нэпа. Традиционно считалось, что эти показатели достигли уровня 1913 г. к 1927 г. Однако в 2020 г. эта оценка подверглась радикальному пересмотру в публикации Р. Аллена (в соавторстве с Е. Хаустовой). Авторы построили динамику реальной зарплаты рабочих, занятых в промышленности и строительстве, введя новые оценки инфляции и получив выводы о том, что уровень жизни (*living standards*) в России в годы нэпа увеличился вдвое по сравнению с 1913 г. Что касается периода первых пятилеток, то за эти годы, по расчетам Р. Аллена, реальная зарплата вернулась к довоенному уровню.

3. Слабо исследованы процессы имущественной дифференциации в годы нэпа, особенно в городской среде; отсутствуют аргументированные оценки неравенства доходов населения в эти годы (во многом это связано с недостатком систематических данных о подоходном налоге).

Так, материалы расширенной статистики РСФСР в 1927/28 г., полученные по итогам налогового обследования ряда городов, губерний и округов РСФСР в 1927/28 г., характеризуют лишь непролетарские категории плательщиков подоходного налога – трудовых (лица свободных профессий; кустари, не применяющие наемного труда), а также «буржуазных» (владельцы и арендаторы строений и земельных участков, кустари с наемными рабочими), включая и капиталистических (промышленники и торговцы). Эти категории охватывают всего несколько процентов рабочих и служащих, плативших подоходный налог.

Это далеко не полный перечень вопросов о характере процессов, протекавших в Советской России в годы нэпа. Думается, что назрел вопрос об их исследовании в рамках комплексного проекта, включающего специалистов из различных научных центров России и других стран, работающих по проблематике социально-экономической и политической истории рассматриваемого периода.

Беседовал **В. И. Клисторин**, доктор экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства, Новосибирск

## Summary

*Borodkin, L. I., Doct. Scie. (Hist.), Corresponding Member of RAS, Lomonosov Moscow State University, Moscow*

### Continuity and Gaps in the Economic History of Russia in the 19<sup>th</sup>–20<sup>th</sup> Centuries

**Abstract.** The author in his interview presents a major summary of the studies describing various aspects of continuity and discontinuities in the economic history of Russia. The conditions and factors of industrialization and economic growth in Russia / the USSR from the end of the 19<sup>th</sup> century to the middle of the 20<sup>th</sup> century are discussed. With the help of models of historical alternatives, the author shows the potential opportunities for Russia's economic development if the NEP economic model would be applied. The use of verified source data and mathematical models makes it possible to quantify the effects of certain radical institutional reforms and major events that occurred at the points of “ history-making forks”, as well as the long-term consequences of the economic policy pursued. The author also discusses the results of the study on the dynamics of wages and the property and social stratification processes, which served as an important argument in justifying the rejection of the NEP continuation. He notes that the transition to forced industrialization was accompanied by a significant differentiation of wages against the background of a general drop in workers' incomes, while the NEP and the first five-year plan brought the indicators of workers' living standard to pre-revolutionary values. The role and results of the compulsory labour economy are discussed. Important directions for further research are outlined.

**Keywords:** *economic history; industrialization; mathematical modeling; historical gaps; institutions; NEP; wage dynamics; incentives to work; social stratification*

Статья поступила 16.03.2021

Статья принята к публикации 17.03.2021

**Для цитирования:** *Бородкин Л. И. Преемственность и разрывы в экономической истории России XIX–XX вв. // ЭКО. 2021. № 4. С. 8–28. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-8-28*

**For citation:** Borodkin, L. I. (2021). Continuity and Gaps in the Economic History of Russia in the 19<sup>th</sup>–20<sup>th</sup> Centuries. *ECO*. No. 4. Pp. 8–28. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-8-28

# Институциональные преобразования в период новой экономической политики

**В.И. КЛИСТОРИН**, доктор экономических наук.

E-mail: klistorin@ieie.nsc.ru

ORCID: 0000-0002-4011-5932

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
Новосибирск

**Аннотация.** Описаны причины и условия принятия решений о введении новой экономической политики (нэп). Показано, что отказ от политики и институтов «военного коммунизма» стал вынужденным политическим решением и носил временный характер. По ходу реализации нэпа партийные и советские власти были вынуждены предпринимать дальнейшие шаги по формированию рыночных институтов, не отказываясь при этом от жесткого партийно-государственного контроля и классового подхода. Для обоснования такой политики была разработана теория многоукладной экономики. Одновременно с рыночными институтами совершенствовались институты государственного регулирования и подавления несоциалистических секторов экономики. Директивное регулирование цен приводило к периодическим кризисам сбыта и/или нехватки товаров. Страх перед возрождением капитализма в стране и возможного ограничения власти партии неизбежно снижали эффективность рыночных институтов и в конечном счете привели к полному отказу от них.

**Ключевые слова:** нэп; военный коммунизм; торговля; транспорт; восстановительный рост; инвестиции; репрессии; классовая политика

«Социализм – вопреки внешним иллюзиям – отнюдь не есть система милосердия, гуманности, мира и заботы, а система воли к власти. Все остальное – самообман. Цель его совершенно империалистическая...»

*Шпенглер О. «Закат Европы». [С. 479].*

## Постановка задачи

Среди специалистов и публицистов продолжается обсуждение экономических, социальных и политических последствий перехода в 1920-х гг. к новой экономической политике (нэпу), эффективности ее отдельных мероприятий и курса в целом, а также возможностей нэпа в деле дальнейшего развития страны и неизбежности его свертывания и перехода к политике коллективизации и индустриализации. По нашему мнению,

правильные ответы на эти вопросы следует искать в том, какие институты формировались в обществе, и какие создавали власти в этот период.

### **Причины нэпа**

В марте 1921 г. по докладу В.И. Ленина X съезд РКП(б) принял резолюцию о замене продразверстки продналогом, что означало отход от политики «военного коммунизма», которая усугубила тяготы и число жертв в Гражданской войне. А 21 марта 2021 г. решения съезда были утверждены декретом ВЦИК. Продразвёрстка была отменена и заменена натуральным продовольственным налогом, что означало частичное удовлетворение требований основной массы населения.

Разумеется, и съезд, и советское правительство не были полноценными авторами нэпа – они просто утвердили решения, принятые достаточно узкой группой лиц. Также не подлежит сомнению их вынужденный характер. Три года «военного коммунизма» довели деревню до грани. Крестьяне не только отказывались сдавать «излишки» продотрядам, но и оказывали им вооруженное сопротивление, которое повсеместно перерастало в разрозненные восстания в основных районах производства зерновых: в Сибири и в Поволжье, на Дону, Кубани и Украине. Самым громким стало восстание в Тамбовской губернии (антоновщина). Численность продотрядов к концу Гражданской войны достигала 26 тыс. чел., немногим уступая войскам ВЧК.

Пережив семь военных лет, страна оказалась на пороге новой войны. Кронштадтское восстание наглядно показало, что в случае конфликта армия (в данном случае флот) не может считаться надежной опорой власти. Таким образом, у большевистского руководства не было никаких вариантов кроме, говоря словами В.И. Ленина, стратегического отступления. Но при этом главной конечной целью оставалась мировая революция, а задача построения социализма в РСФСР была провозглашена только в 1924 г. Страна рассматривалась как база и испытательный полигон для мировой революции.

Социально-экономическая и политическая ситуация в советской России осложнялась массовым голодом, получившим наименование «голода в Поволжье», хотя этим страшным явлением было затронуто более половины населения страны, включая



Сибирь, Поволжье, Дон, Кубань и Украину. Причинами голода были не столько отсталость сельского хозяйства и физическая нехватка продовольствия, сколько та же продрозверстка и разрушение товаропроводящих сетей: транспорта и торговли. На это указывает тот факт, что вне основных районов производства зерна, где продотряды активничали не так сильно, неурожаи сказывались значительно слабее, и голодало прежде всего городское население. Например, в Петрограде население сократилось по сравнению с довоенным в три раза. Люди бежали от голода в сельскую местность. До сих пор не известно, сколько зерна сгнило в ямах, куда крестьяне прятали его от продотрядов, и сколько погибло уже реквизированного зерна из-за ненадлежащего хранения и отсутствия транспорта.

Ужасающую картину экономического и социального упадка в 1920 г. описал Г. Уэллс в своем очерке «Россия во мгле». Он посетил только Петроград и Москву, но пришел к вполне определенным выводам. В частности, в беседе с В.И. Лениным он сказал, что внешний облик и планировка города определяются торговлей и что уничтожение ее, прямо или косвенно, делает бессмысленным и бесполезным существование девяти десятых всех зданий обычного города. В.И. Ленин согласился с ним. «Города станут значительно меньше», – подтвердил Ленин<sup>1</sup>.

### **Экономические итоги «военного коммунизма» и нэпа**

Большинство историко-экономических исследований, в том числе и учебников, для описания стартовых условий введения нэпа и при оценке экономических потерь в годы Первой мировой и Гражданской войн, военный период разрушения и деградации народного хозяйства рассматривали как единый, а инструменты мобилизации ресурсов в годы войны – как развитие тех, которые вводило царское и временное правительства. Эта версия восходит к «Краткому курсу истории ВКП(б)», прошла красной нитью практически через все исследования до начала перестройки и частично сохранилась и поныне<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Уэллс Г. Россия во мгле. М.: ПРОГРЕСС, 1970. 222 с. URL: [https://socialist.news/book/russian-revolution/Uells\\_G\\_-\\_Rossia\\_vo\\_mgle\\_Sbornik\\_-\\_1970.pdf](https://socialist.news/book/russian-revolution/Uells_G_-_Rossia_vo_mgle_Sbornik_-_1970.pdf)

<sup>2</sup> Буфетова Л. Н. История экономики России XVIII – XX вв. Учеб. пособие. Новосиб. гос. ун-т. Новосибирск, 2010. 264 с.

И все же отождествление выкупа зерна по твердым ценам и безвозмездного изъятия под угрозой расстрела нам представляется ошибочным. Точно так же, как и списание всех потерь на войны и интервенцию микширует негативный эффект от собственно государственной политики.

Сильно усложнял работу исследователей, как отечественных, так и зарубежных, тот факт, что в конечном счете все они, даже не будучи связанными обязательствами и честно пытаясь воссоздать более объективную картину, вынуждены были опираться на советскую статистику, которая в разные периоды качественно различалась.

А. Маркевич и М. Харрисон в своем исследовании российской экономики 1913–1928-х гг. пришли к выводу, что падение производства и, соответственно, национального дохода в Первую мировую войну (до 1917 г.) составило около 20%, а в целом за период от вступления России в Первую мировую до окончания Гражданской войны – 60%. Причем, по их оценкам, национальный доход страны не снижался до конца 1915 г., в 1916 г. наблюдался 10%-й спад, а в 1917-м, в год двух революций, падение удвоилось. За два последующих года выпуск на душу населения упал на 50%. Большинство исследователей сходятся в том, что основные причины сокращения производства в первые годы советской власти относятся к внеэкономическим факторам. «Из этого вполне обоснованно можно сделать вывод о том, что агрессивная политика „военного коммунизма“, сопровождавшаяся широкомасштабной конфискацией имущества и государственным произволом, нанесла экономике больший ущерб, чем собственно военные столкновения» [Маркевич, Харрисон, 2013. С. 27].

Избыточная смертность в 1914–1923 гг. составила более 13 млн чел., из них военные потери в период в 1914–1917 гг. – около 1,6 млн. Отсюда следует, что большая часть как демографических, так и экономических потерь приходится на период Гражданской войны и сопутствовавшим ей голоду и эпидемиям.

Для оценки экономического роста и, следовательно, эффективности проводимой экономической политики важны оценки исходного уровня. В советской историографии утверждалось, что за период 1921–1926 гг. промышленное производство выросло в три раза и в последующие годы продолжало расти двузначными темпами. Эти данные приводятся и в настоящее

время<sup>3</sup>. При этом сельскохозяйственное производство в целом за период нэпа (1921–1928 гг.) выросло в два раза и превысило уровень 1913 г. на 18%. В Кратком курсе ВКП(б) утверждалось, что валовый выпуск промышленности и сельского хозяйства уже в 1927 г. превысил уровень 1913 г., что означало окончание восстановительного периода, а прирост производства крупной социалистической промышленности только за 1927 г. составил 18% [История, С. 280].

Разумеется, все эти феноменальные результаты следует отнести к качеству статистики. Если все шло так хорошо, то почему советское руководство отказалось от двузначных темпов прироста в ключевых отраслях экономики и приступило к форсированному росту, основанному на внеэкономическом принуждении в последующие годы?

Действительно, быстрый экономический рост в этот период объясняется не столько ростом инвестиций и производительности факторов, сколько эффектом низкой базы (восстановительный рост, по терминологии В. Громана), а также легализацией значительной части теневой экономики, процветавшей в период «военного коммунизма». Кроме того, многие предприятия стояли из-за отсутствия сырья, рынков сбыта продукции и специалистов, которые могли бы наладить производство.

Причины завышения темпов роста видятся в игнорировании инфляции и практике приписок. Современные исследователи<sup>4</sup> высоко оценивают темпы восстановления экономики, например, темп прироста национального дохода ежегодно повышался по мере того, как предприятия и население адаптировались к новым условиям. Он достиг пика в 1924 г. и составил около 25%, но потом неуклонно снижался и составил в 1927–1926 гг. около 5% [Маркевич, Харрисон, 2013, С. 27]. Дополнительным аргументом в пользу утверждения, что успехи нэпа намеренно завышались, свидетельствует и то обстоятельство, что структура экономики в 1928 г. незначительно отличалась от довоенной структуры 1913 г. Общий вывод состоял в том, что национальный доход в 1928 г. не достиг довоенного уровня, а среднегодовой

---

<sup>3</sup> Буфетова Л. Н. История экономики России XVIII–XX вв. Учеб. пособие. Новосибир. гос. ун-т. Новосибирск, 2010. 264 с. [С. 152].

<sup>4</sup> Обзор источников по оценкам экономического роста в рассматриваемый период см. [Ханин, 2015; Маркевич, Харрисон, 2013].

темпы прироста за период нэпа составляли не 18%, а, скорее около 7%, что также достаточно много. Хотя совокупный реальный выпуск и был выше, чем в 1913 г., средние доходы на душу населения полностью не восстановились, поскольку численность населения на сопоставимой территории выросла на 14%. Таким образом, в 1928 г. национальный доход на душу населения в СССР был существенно ниже довоенного.

### **Частичное восстановление рыночных институтов**

Руководители партии и советского государства мыслили очень упрощенными категориями и, скорее, даже лозунгами. Возможно, в этом сказался большой опыт пропагандистской работы. Приняв решение о замене продразверстки продналогом и разрешив распоряжаться остальным по своему усмотрению, они поначалу не предполагали, что придется восстанавливать и другие институты рыночной экономики. Отсюда, очевидно, появлялись странные идеи о введении прямого товарообмена между городом и деревней, когда государство собиралось «выкупать излишки» в обмен на ситец и керосин.

Поэтому власти так долго медлили и с нормализацией денежного обращения. Напомним, что главной задачей первоначально предполагалась стабилизация валютно-кредитных отношений СССР с другими странами, и поэтому так остро стоял вопрос о монополии внешней торговли. Что касается внутренней стабилизации, то этот вопрос решался сначала путем неоднократных деминаций, а потом введением параллельного обращения постоянно обесценивающихся совзнаков и твердых червонцев, ставших конвертируемой валютой. Эмиссия совзнаков была использована для финансирования дефицита государственного бюджета и по сути представляла собой специальный налог на крестьян и рабочих, а также других лиц, получавших доходы в этой валюте.

Только в 1924 г. был осуществлен переход к единой валюте. Совзнаки выкупались по фиксированному соотношению в течение полутора месяцев, что означало де-факто очередную конфискационную реформу. После этого золотые червонцы использовались лишь в международных расчетах, а серебряные монеты служили средством сбережения.

Бюджетная политика большевиков была направлена на повышенное обложение частного сектора и уменьшение налогового бремени в государственном. Важную роль в росте доходов бюджета и обеспечении стабильности национальной валюты играли акцизы и государственные займы, изъятие части прибыли госпредприятий, но еще большее значение имело наращивание активного сальдо торгового баланса (продавали в основном сырье, но также был экспорт золота, предметов искусства и т.д.). Одновременно были резко сокращены государственные расходы: национализированные предприятия переведены на хозяйственный расчет, часть мелких и кустарных предприятий передавались в аренду. Был резко сокращен административный аппарат. В 1921–1924 гг. проводилось сокращение военных расходов в рамках реформы РККА, в результате ее численность снизилась с 5,5 млн до 562 тыс. Именно с массовой демобилизацией следует связывать и массовую безработицу, особенно в первый период нэпа.

Развитие торговли невозможно без кредита, и в 1920-е годы широко использовался коммерческий кредит, обслуживавший примерно 85% объёма сделок по продаже товаров. Для контроля взаимного кредитования хозяйственных организаций пришлось создавать государственные и кооперативные банки.

Финансирование капитальных вложений и долгосрочное кредитование превратились из безвозвратного в срочное. Для этого создавались специализированные государственные и кооперативные банки. В 1924 г. был создан Внешторгбанк, осуществлявший кредитно-расчётное обслуживание внешней торговли и куплю-продажу иностранной валюты. Была организована биржевая торговля.

Даже частичное восстановление рыночных отношений потребовало введения определённых правовых гарантий для частной собственности. В 1922 г. 22 мая ВЦИК издал декрет «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых её законами и защищаемых судами РСФСР», а с 1 января 1923 г. был введён в действие Гражданский кодекс РСФСР, который, в частности, предусматривал, что каждый гражданин имеет право организовывать промышленные и торговые предприятия. Впрочем, были и важные оговорки, например,

о запрете ряду категорий лиц организовывать паевые и акционерные общества.

В годы нэпа ВСНХ потерял право вмешиваться в текущую деятельность предприятий, а управление промышленностью было распределено между совнархозами союзного, республиканского и местного уровня, т.е. была проведена децентрализация управления. Но для сохранения контроля за промышленностью и в порядке компенсации за потерю бюджетного финансирования была проведена монополизация в виде организации трестов и синдикатов.

Ещё в 1920 г. был принят декрет «О концессиях», и с 1923 г. начинается практика заключения концессионных договоров, по которым иностранным компаниям предоставлялось право использования государственных предприятий при условии их реконструкции и модернизации.

История концессий неоднозначна. Решения об их создании принимались индивидуально и часто исходя из политических соображений. Часть концессионеров, например, А. Хаммер, получивший в концессию месторождение асбеста, а позднее карандашную фабрику, занимался поставками в Россию пшеницы в обмен на пушнину, драгоценности и предметы искусства. Возможно, он выполнял и другие деликатные поручения партии и правительства, но, в конечном счете, создал себе состояние. Другой пример – история с «Лена-Гольдфильдс Лтд»<sup>5</sup>, в которой компания столкнулась с явно инспирированными забастовками, не смогла выполнить свои обязательства и в конечном счете, понесла значительные потери, прекратила свою деятельность [Бажанов, 1992].

Но, несмотря на видимую либерализацию экономической жизни, государство оказывало нажим на производителей. С одной стороны, оно заставляло их изыскивать внутренние резервы увеличения прибыли и повышение эффективности производства, с другой – всячески ограничивало и регламентировало их деятельность, основываясь на принципах классовой политики. С 1923 г. осуществлялись кампании по снижению цен трестами и синдикатами, а с 1924 г. началось всеобъемлющее регулирование

---

<sup>5</sup> Из истории советских концессий. Ленские золотые прииски и «Лена-Гольдфильдс Лимитед». URL: <https://statehistory.ru/1970/Iz-istorii-sovetskikh-kontsessiy-Lenskie-zolotye-priiski-i-Lena-Goldfields-Limited/>

ценовых пропорций с передачей функций Комиссии внутренней торговли Наркомату внутренней торговли с широкими правами в сфере нормирования цен.

Весь последующий период до конца нэпа вопрос о ценах продолжал оставаться стержнем государственной экономической политики: повышение их трестами и синдикатами грозило повторением кризиса сбыта, тогда как их понижение сверх меры при существовании наряду с государственным частного сектора неизбежно вело к обогащению частника за счёт государственной промышленности, к перекачке ресурсов госпредприятий в частную промышленность и торговлю. Частный рынок, где цены не нормировались, не только чутко реагировал на государственную политику ценообразования, но и позволял использовать эту политику в своих целях, а также коррумтировать государственные структуры. Об этих проблемах писал В. В. Новожилов в своей статье «Недостаток товаров» [Новожилов, 1926]. Примечательно, что кризисы сбыта и товарного дефицита власти объясняли исключительно алчностью нэпманов.

Бюрократический аппарат, выполнявший политические решения, в том числе и в сфере ценообразования, сыграл немаловажную роль в судьбе нэпа. Именно поэтому весь период 1920-х годов обернулся диспропорциями в товарообмене между городом и деревней, превалированием мелкотоварного производства и массовой безработицей. Несмотря на впечатляющие успехи, это был период постоянных кризисов [Голанд, 1991]. Тем не менее экономические успехи нэпа были впечатляющими, а практически все негативные процессы, включая затухание темпов роста, связывались с отсталостью страны, внешними факторами, нехваткой специалистов, бюрократизмом совслужащих и даже вредительством. Интересно, что впоследствии, сталкиваясь с экономическими неурядицами, правительство называло все те же причины. В 1922 г. В. И. Ленин высказался в том духе, что нэп – это надолго, но не навсегда. В подобном построении фразы основной смысл утверждения всегда содержится после частицы «но».

### **О теории многоукладной экономики**

Ленинская теория многоукладной экономики исходит из марксистской формационной теории, которая, в свою очередь, опирается на работы немецких авторов исторической школы.

Но если у последних речь идет о стадиях развития хозяйства (пастушеской, земледельческой, земледельческо-промышленной, земледельческо-промышленно-торговой), которые сменяют друг друга в силу эволюции национального духа и государства, то в концепции К. Маркса диалектика производительных сил и производственных отношений приводит к тому, что более прогрессивная система отношений побеждает предыдущую, экономически обеспечивая более высокую производительность труда. Если у историков была попытка объяснить некие исторические факты, то нормативная марксистская теория сплошь и рядом не соответствовала историческим фактам. Для историков задача состояла в поиске мер государственной политики, облегчавшей переход к более высокой стадии. Марксисты изучали условия и противоречия, которые должны были привести к уничтожению буржуазных отношений.

В.И. Ленин, столкнувшись с проблемой коммунистического преобразования производительных сил, быстро понял, что монополистический капитализм не создает технологическую основу для «победы социальной революции пролетариата», поскольку не позволяет управлять экономикой как единой фабрикой. Даже банки, будучи национализированными, как оказалось, не способны были стать единой бухгалтерией и не могли обслуживать расширенное производство в результате одной лишь эмиссии денег и ценных бумаг.

Большевики видели причины расхождения между теорией и практикой в том, что наряду с крупной промышленностью существовали иные типы предприятий и хозяйств, чье экономическое поведение было отлично от тех, которые можно было легко обнаружить и национализировать. Преобладание мелкотоварного производства и низкую долю социалистических и государственно-капиталистических предприятий В.И. Ленин объяснял отсталостью России. Признав существование в российской экономике целого набора типов предприятий, он высказал мысль, что единственным в конечном счете должен остаться социалистический, потому что именно он обеспечивает наивысшую производительность труда. Но поскольку это было не всегда так, то пришлось форсировать процесс в том числе и нерыночными методами.



Предприятия, относящиеся к разным укладам, отличались формой собственности, способом ведения хозяйства, методами координации производства и регулирования хозяйственных связей. На этом основании к ним применялись различные методы регулирования, стимулирования, контроля и даже репрессий за невыполнение регулятивных документов. Но этого оказалось недостаточно, и несоциалистические уклады были ликвидированы иным способом, и вовсе не в результате соревнования в уровне производительности труда.

### **Консолидация партии и государства**

На X съезде ВКП(б) (1921 г.) В. И. Ленин говорил, что «военный коммунизм» был попыткой «взять крепость капиталистических элементов в городе и деревне штурмом, лобовой атакой», и предлагал немного отступить, перейти от штурма к более длительной осаде крепости. Уже через год, на XI съезде партии, он заявил, что отступление окончено, и выдвинул лозунг о подготовке наступления на частно-хозяйственный капитал.

Руководство партии и государства в период «временного отступления» решало свои вопросы. В знаменитом учебнике «История ВКП(б). Краткий курс», из которого выросла советская историография, политика нэпа прямо определялась как укрепление и подтягивание тылов.

Прежде всего были проведены внутривнутрипартийные дискуссии, в которых были «наголову разбиты» оппозиционные группы. Видимо, в годы войны в партии оказалось слишком много амбициозных и самостоятельных людей, хотя конъюнктурщиков и приспособленцев тоже хватало. Чистки проводились накануне съездов, что помогало обеспечить нужный состав делегатов. Например, в 1921 г. из партии было исключено 170 тыс. чел., или 25% ее членов. Тогда же была принята резолюция о единстве партии. Фактически в период нэпа в правящей (и единственной) партии произошла резкая централизация и осуществлен переход от диктатуры политбюро к диктатуре генерального секретаря.

В соответствии с Положением о судеустройстве СССР 1922 г., народные суды, избиравшиеся населением, были заменены судами первой инстанции, которые назначались губисполкомами сроком на один год. После этого даже об относительной независимости судебной системы говорить не приходилось.

В 1924 г. XIII съезд партии утвердил создание Наркомата внутренней торговли и поставил перед всеми его структурами задачу овладения рынком и вытеснения частного капитала из области торговли.

В учебниках истории практически ничего не говорится о терроре в период нэпа, из чего складывается впечатление о том, что преследования по политическим и классовым мотивам практически отсутствовали. Действительно, в 1920-е годы террор не носил столь массового характера, как в предшествующие годы (и тем более – как в последующие). Скорее, в этот период шла подготовка к массовому террору и институционализация карательных органов. В 1922 г. ревтрибуналы были упразднены, и на их место пришло Особое совещание при коллегии ГПУ (ОСО), которое имело право без суда приговаривать к ссылке или высылке за пределы страны на срок до двух лет.

В 1923 г. было создано Объединенное государственное политическое управление при СНК СССР, а в следующем году ОСО при ОГПУ получило право приговаривать к заключению в лагерь на срок до трех лет. В августе 1924 г. Совет труда и обороны издал постановление «О формировании конвойной стражи СССР», согласно которому ей был придан статус самостоятельного вида войск. В октябре 1925 г. совместным постановлением ЦИК и СНК СССР «О конвойной страже Союза ССР» создается Центральное управление конвойной стражи СССР, подчиненное СНК. Организационно-штатная структура конвойных команд была сведена к армейской, сформированы дивизии и отдельные бригады конвойных войск.

В действительности в период нэпа репрессивный механизм функционировал вполне исправно. Помимо продолжавшегося до середины 1930-х годов расказачивания, имеется достаточно материалов о расстрелах участников белогвардейских, эсеровских и иных заговоров, значительная часть которых была сфабрикована ОГПУ, о репрессиях в отношении православных и католических священников, представителей иных конфессий. Огромным резервом для будущих репрессий стали так называемые лишенцы и буржуазные специалисты, члены различных ликвидированных партий и вычищенные из ВКП(б). Просто они ждали своего часа.

Могла ли политика нэпа продолжаться за пределами 1920-х годов? Вряд ли. Вне зависимости от персоналий в руководстве партии и страны, всех вождей объединяло стремление к личной власти и мировой революции, а различия состояли не столько в стремлении к компромиссам, сколько в тактических союзах и лозунгах для достижения этой цели. Именно поэтому они столь легко меняли свои позиции по самым разным политическим и хозяйственным вопросам. Например, Н. И. Бухарин занимал то крайне левую, то крайне правую позицию по крестьянскому вопросу. То же относится к Ф. Э. Дзержинскому и другим вождям партии.

Сам В. И. Ленин неоднократно пересматривал свою позицию по ряду важных вопросов экономической политики. Не успев преодолеть сопротивление «левых» по поводу введения нэпа, в письме народному комиссару юстиции Д. И. Курскому от 20.02.1922 г. В. И. Ленин требовал признать негодными «тех коммунистов, кои не поняли своей задачи ограничить, обуздать, контролировать, ловить на месте преступления, карать внушительно всякий капитализм, выходящий за рамки государственного капитализма...» [Ленин, 1964. С. 397]. В том же письме он настаивал на проведении образцовых показательных процессов в Москве, Петрограде, Харькове и других крупных центрах и карать виновных не штрафами, а расстрелами. В письме Л. Б. Каменеву от 3 марта 1922 г. В. И. Ленин писал: «величайшая ошибка думать, что нэп положил конец террору. Мы еще вернемся к террору и к террору экономическому» [Там же. С. 428]. Список его высказываний и директив можно продолжить.

Возникают естественные вопросы: может ли нормально развиваться экономика в условиях террора, который трудно назвать точечным, постоянного ужесточения налоговой политики, имеющей в основе классовый подход и направленной на удушение негосударственных предприятий? Стоит ли частнику в этих условиях инвестировать или правильнее все проесть пока не поздно? Или же хранить в ликвидной форме, как А. И. Корейко? А может, следует мечтать переехать в Рио-де-Жанейро подобно О. Бендеру?

Помимо неопределенности, связанной с частыми изменениями правовой базы и интенсивным формированием негативного облика нэпмана, инвестиционный климат ухудшался моральной деградацией и снижением качества социального капитала. Капитаны индустрии покинули страну или были репрессированы,

а на место предпринимателей выдвинулись бывшие приказчики, бухгалтеры, совслужащие, торговцы и просто ловкие люди, которые не хотели, а чаще – просто не умели мыслить стратегически.

## **Выводы**

Интерес к опыту нэпа чрезвычайно высок, поскольку это был крайне противоречивый период отечественной экономической истории. Частично он использовался при подготовке последующих реформ в нашей стране и, возможно, в некоторых других.

Дискуссии о возможностях нэпа в долгосрочной перспективе и институциональной основе индустриализации носят сугубо академический характер [Эрлих, 2010]. Пессимистический взгляд на возможности нэпа в деле дальнейшего экономического развития страны демонстрирует Г. И. Ханин, который отмечает технологическое отставание российской экономики от передовых еще в дореволюционный период и усугубившееся после революции, низкую рентабельность и огромные проблемы с увеличением доли накопления в национальном доходе. Только в конце статьи он говорит об усиливающемся давлении на частника, начиная с 1926 г. [Ханин, 2015].

Ссылки на ужасающую отсталость дореволюционной России, враждебное окружение, золотую и кредитную блокаду и т.д., вообще говоря, не совсем верны. П. Грегори показал, что дореволюционная Россия, хотя и отставала в своем развитии от некоторых стран, прежде всего США, опережала множество других государств как северной, так и южной Европы. Ее экономика в основной своей части базировалась на рыночных институтах и органически вписывалась в тогдашнюю систему международных торгово-экономических и финансовых отношений [Грегори, 2003].

Все изменилось после того, как Советская Россия в начале Гражданской войны экспроприировала собственность и отказалась признавать долги предыдущих правительств. Враждебное окружение создавалось в результате широкого использования пропаганды и иных возможностей Коминтерна и ВЧК/ОГПУ. И. В. Сталин прямо говорил: «чтобы уничтожить опасность иностранной капиталистической интервенции, нужно уничтожить капиталистическое окружение» [История, 1997. С. 268].

Тем не менее торгово-экономические и финансовые отношения с другими странами продолжались, хотя и в иных формах,

чем до революции. Экономическая блокада обходилась путем использования разногласий между правительствами и взаимодействием с частным бизнесом напрямую.

Но главный урок, который оставил нам нэп, можно сформулировать следующим образом: если верно то, что политика – это концентрированное выражение экономики, то еще вернее обратное: экономика – есть концентрированное выражение политики. Нэп как временная уступка был обречен с самого начала, а его сворачивание началось практически сразу после введения. Вряд ли брак будет длительным, если хотя бы один из молодоженов готовится к разводу и разделу имущества с момента его заключения.

## Литература

*Бажанов Б. Г.* Воспоминания бывшего секретаря Сталина. СПб: Всемирное слово, 1992. 311 с. [Эл. ресурс]. ООО «Издательство «Вече», 2020. URL: <https://www.litmir.me/br/?b=2777&p=1>–

*Голанд Ю. М.* Кризисы, разрушившие НЭП. М.: Международный НИИ проблем управления. 1991. 98 с.

*Грегори П.* Экономический рост Российской империи (конец XIX – начало XX века. Новые источники и оценки. М.: РОСССПЭН, 2003. 256 с.

История ВКП(б). Краткий курс. Репринтное воспроизведение стабильного издания 30–40-х годов. М.: Писатель, 1997. 353 с. URL: [https://yandex.ru/search/?clid=9582&text=История%20ВКП\(б\).%20Краткий%20курс.&l10n=ru&lr=65](https://yandex.ru/search/?clid=9582&text=История%20ВКП(б).%20Краткий%20курс.&l10n=ru&lr=65)

*Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. Т. 44. М.: Издательство политической литературы. 1964. – 725 с.

*Маркевич А., Харрисон М.* Первая мировая война, Гражданская война и восстановление: национальный доход России в 1913–1928 гг. М.: Мысль, 2013. 111 с.

*Новожилов В. В.* Недостаток товаров // Вестник финансов. 1926. № 2. URL: <https://seinst.ru/page75/>

*Ханин Г. И.* Почему и как погиб нэп? /Ханин Г. И. Экономика и общество России: ретроспектива и перспектива: избр. тр. в двух томах. Т. 1. Новосибирск: СибАГС. 2015. 384 с.

*Эрлих А.* Дискуссии об индустриализации в СССР. 1924–1928. М.: Дело, 2010. 248 с.

Статья поступила 04.03.2021

Статья принята к публикации 15.03.2021

**Для цитирования:** *Клисторин В. И.* Институциональные преобразования в период новой экономической политики // ЭКО. 2021. № 4. С. 29–44. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2021-4-29-44

## Summary

*Klistorin, V.I., Doct. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk*

### **Institutional Changes in the New Economic Policy**

**Abstract.** The paper discusses the reasons and conditions for making decisions to introduce the New Economic Policy (NEP) in Russia. The eventual rejection of the Policy and institutions of the War Communism was a forced political decision, and it was temporary. Having implemented the NEP, the Communist Party and Soviet authorities were forced to make further decisions to develop market institutions without giving up a strict party-state control and class-motivated policy. To justify such a policy, the theory of a multi-layered economy was developed. Along with market institutions, the institutions of state regulation and suppression of non-socialist sectors of the economy were improved. The top-down regulatory approach resulted in periodic sales crises and/or deficiency of goods. The fear of the Communist Party concerning the revival of capitalism and possible restraints on its power inevitably reduced the effectiveness of market institutions and finally led to a complete rejection of them.

**Keywords:** *NEP; War Communism; trade; transport; recovery growth; investment; repression; class-motivated policy*

## References

Bazhanov, B.G. (1992). *Memoirs of Stalin's Former Secretary*. St. Petersburg, Vsemirnoe Slovo Publ. 311 p. (In Russ.). Available at: <https://www.litmir.me/br/?b=2777&p=1>

Erlich, A. (2010). *Discussions on Industrialization in the USSR. 1924-1928*. Moscow, Delo Publ. 248 p. (In Russ.).

Goland, Yu.M. (1991). *The Crises that Destroyed the NEP*. Moscow. International Research Institute of Management Problems Publ. 98 p. (In Russ.).

Gregory, P. E. (2003), *Economic growth of the Russian Empire (end of XIX – beginning of XX century)*. New estimates and calculations. Moscow. ROSSPEN Publ., 256 p. (In Russ.).

*History of the All-Union Communist Party of the Bolsheviks. A short course. Reprint reproduction of the stable edition of the 30–40s.* (1997). Moscow. Pisatel Publ. 353 p. (In Russ.). Available at: [https://yandex.ru/search/?clid=9582&text=Istoriya%20VKP\(b\).%20Kratkij%20kurs.&lr=65](https://yandex.ru/search/?clid=9582&text=Istoriya%20VKP(b).%20Kratkij%20kurs.&lr=65)

Khanin, G.I. (2015). Why and how did the NEP die? in Khanin G.I. *Economy and society of Russia: retrospective and perspective*. Vol. 1. Novosibirsk, SibAGS Publ. 384 p. (In Russ.).

Lenin, V.I. (1964). *A complete set of Lenin's works*. Vol. 44, Moscow. Political Literature Publ. 725 p. (In Russ.).

Markevich, A., Harrison, M. (2013). *Great War, Civil War, and Recovery: Russia's National Income, 1913 to 1928*. Moscow. Mysl Publ. 111 p. (In Russ.).

Novozhilov, V.V. *Deficiency of Goods*. *Bulletin of finance*. No. 2. (In Russ.). Available at: <https://seinst.ru/page75/>

**For citation:** Klistorin, V.I. (2021). Institutional Changes in the New Economic Policy. *ECO*. No. 4. Pp. 29–44. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-29-44

# Кризисы власти и трудовые конфликты в период нэпа

**С. А. КРАСИЛЬНИКОВ**, доктор исторических наук

E-mail: krass49@gmail.com

Институт истории СО РАН, Новосибирск

**Аннотация.** Проблематика 1920-х гг. при кажущейся изученности остается полем научных дискуссий и требует очевидного переосмысления, поскольку затрагивает ряд существенных сторон взаимодействия институтов власти с социально и экономически активными слоями общества, таких как характер и динамика легитимности и восприятия власти; конфликтность в сфере социально-трудовых отношений; природа и динамика социальной напряженности. Данные годы рассматриваются нами как конфликт нормальных социально-экономических правил и практик и доктринальных интересов институтов власти в сохранении своего доминирования. Представляется, что среди комплекса причин, «погубивших нэп», основным выступал не столько политико-экономический, сколько кризис легитимности власти, доверия и поддержки ее большинством населения, подвигнувший большевистское руководство к реставрации апробированной в годы Гражданской войны идеократической и охранительно-мобилизационной модели управления обществом. Рассматриваются такие стороны кризисной легитимности, как манипулирование социальной напряженностью, разрывы между пропагандой и реальностью, приводившие к десакрализации власти, трудовым конфликтам, рабочему протесту.

**Ключевые слова:** диктатура; кризис легитимности; социальная напряженность; трудовое законодательство; трудовые конфликты; рабочий протест; нэп

«Всякий знает, что количество рабочего и крестьянского населения в первые же недели Октябрьской революции бешено возросло. Почему? Да просто потому, что каждому хочется жить. Просто жить. Дело обыкновенное».

*П. Романов. Право на жизнь или проблема беспартийности (1927)*

## Постановка проблемы

Феномен советской России 1920-х гг., названный временем «новой экономической политики», или нэпа, представляется ныне своеобразным транзитным переходом от завершившейся эпохи войн и революций (1914–1922) к утверждению персоналистского режима И. В. Сталина, временем, когда происходили демонтаж чрезвычайных, милитаризированных, мобилизационных мер институтов власти по контролю над базовыми сферами жизнедеятельности общества и возвращение (в определенном смысле

регенерация) к нормализации экономических, социокультурных и других отношений.

В дискуссиях, которые вели в конце 1980-х – начале 1990-х гг. историки, экономисты, политологи вокруг феномена нэпа, проявились две полярные позиции – условно «нэпофилов» и «нэпофобов». Тем не менее обе стороны сходились в том, что нэп был обречен, поскольку возникало непреодолимое противоречие между, выражаясь марксистским языком, экономическим базисом (многообразием форм социально-экономической реальности) и политической надстройкой (партийное государство).

Более мягкой модификацией этого редуцированного представления о 1920-х гг. была дискуссия об альтернативах сталинизму, где в качестве одного из вариантов выдвигалась «бухаринская альтернатива», предусматривавшая трансформацию соотношения экономики и политики в модель «неонэпа» [Данилов, 1990]. В терминах перестроечного времени в данном предметном поле противостояли друг другу два лозунга: «Иного не дано» и «Дано иное» (авторство последнего принадлежит Теодору Шанину). Появилось «сценарное» направление, представленное рядом работ зарубежных и отечественных исследователей, основанное на подходах клиометрии и возможностях моделирования экономических и социальных процессов 1920-х гг. (с вариантами контрфактического и имитационно-альтернативного моделирования) [Бородкин, Свищев, 1992].

Последнее направление, хотя и носит гипотетический характер, высвечивает острейшую и одну из приоритетных проблем, связанную с «ценой преобразований в человеческом измерении». Речь идет не о «переписывании истории», а о получении инструментов для переосмысления роли, значения и масштабов утрат, растраты человеческого капитала, происходивших в экстремальных условиях, связанных в данном случае с утверждением персоналистского режима. При этом сама дискуссия об альтернативе сталинскому режиму продолжается, хотя в ней доминируют сторонники лозунга «Иного не дано» [Есиков, 2010].

Даже при условии признания базовым противоречием 1920-х гг. несовпадения целей и интересов политической верхушки и основной части трудоспособного, экономически самостоятельного населения страны, необходимо выявить ключевые механизмы этого несовпадения, имевшиеся



согласования/рассогласования целей и интересов сторон и логику развития событий. На наш взгляд, одной из приоритетных для изучения является проблема взаимоотношений между режимом и социумом именно в плоскости легитимации<sup>1</sup> власти в сознании и поведении основной социально и экономически активной части общества в 1920-е гг.

В советской, да и в постсоветской историографии сохраняется априорно утвердившееся представление о том, что партийное государство, испытывавшее острый кризис социального доверия и поддержки, преодолело его после Гражданской войны, пойдя на определенные социально-экономические уступки крестьянству, а в последующие годы и десятилетия кризис легитимности был преодолен практически окончательно и навсегда.

Вместе с тем в постсоветский период в отечественной и зарубежной историографии появилось исследовательское направление, обосновавшее тезис о перманентном кризисе легитимности режима (феномен кризисной легитимности), который в различных формах и масштабах сопровождал весь советский период. На наш взгляд, именно противоречие/разрыв между самолегитимацией/легальностью власти и реальной ее легитимностью было стержнем процессов и событий 1920-х гг., которые мы рассматриваем.

### **Легитимность большевистской власти как исследовательская проблема**

В ряду работ, где данная проблематика поставлена и рассмотрена применительно к 1920-м гг., отметим две публикации – монографию О. В. Великановой, опубликованную впервые на английском языке в 2013 г. и переведенную на русский в 2017 г. [Великанова, 2017] и статью О. С. Березкиной [Березкина, 2016].

Подход этих исследователей базируется на том, что самолегитимация большевистской власти не тождественна ее безусловной поддержке обществом. Рассматриваются причины, характер и формы проявления кризиса легитимности, «который в сочетании с экономическими, политическими и социальными проблемами внутри страны и неудачами на международной арене

---

<sup>1</sup> Не легализации, поскольку власть устанавливалась и утверждалась законодательно и нормативно

сыграл важную роль в переходе большевиков к репрессивным и диктаторским методам правления» [Великанова, 2017. С. 4]. Внимание акцентируется на аспектах, ранее не входивших в форматы анализа: «Понятие легитимности означает доверие к власти, одобрение власти, согласие с ее принципами и проводимой политикой. Это не юридический процесс, а процесс общественного признания, в котором правовое закрепление является лишь одним из источников... законная власть <обречена> испытывать тяжелый кризис легитимности» [Березкина, 2016. С. 121].

Признаками кризисной легитимности О.С. Березкина называет ограниченные возможности массовой и всеохватной индоктринации общественного сознания населения, особенно в деревне; состояние разрыва между пропагандой и социальной реальностью, между верхами и партийной массой, между ожиданиями преференций для пролетариата и реальным положением рабочих и т.д. О.В. Великанова обращает внимание на кризисные явления в настроениях и поведении не только пролетарского «ядра власти», но и внутри самой партии, рассматривая в качестве модели реакцию городского и сельского населения на мобилизационные кампании государства, справедливо полагая, что степень участия и поддержки данных мобилизаций выступает достаточно четким индикатором той самой легитимности власти.

Одной из первых О.В. Великанова достаточно квалифицированно и критично проанализировала итоги двух крупнейших политических кампаний 1927 г. – против угрозы войны (т.н. «военная тревога»), вызванная обострением отношений с рядом стран) и празднование 10-летия Октябрьской революции. В каждой из них власть получила сигналы от партийно-советских и спецслужб о неожиданно опасно низком для себя уровне доверия и поддержки даже со стороны групп, считавшихся ее надежной опорой (рабочие, служащие, основная масса крестьянства).

Ответом на слабость и противоречивость действий институтов власти является процесс делегитимации режима, который можно представить как зеркальное отражение на массовом восприятии его мероприятий, призывов, директив и т.д. Одним из проявлений такого рода является отношение общества к усилиям власти по выстраиванию собственного позитивного образа, ее персонификации, сакрализации. Так, основанием для появления одной из «кризисных точек» в 1920-е гг. было неустойчивое

состояние авторитарно-патерналистской модели (сакрализации), которая еще не оформилась в эпоху войн и революций. Пантеон героев оказывался «текучим», из него то и дело изымались легендарные фигуры, оказавшиеся в оппозиции Сталину и его окружению, что, безусловно, подрывало доверие к власти.

Процесс сакрализации власти состоял из двух в известной мере разнонаправленных феноменов – формирования, с одной стороны, центрального персонажа в лице харизматического лидера, с другой – образа коллективного руководства в виде партийно-государственных деятелей. На 1920-е гг. приходится состояние перманентного кризиса сакрализации власти, который ее подтачивал, ослаблял. Достаточно вспомнить, что в начале нэпа в стране огромными тиражами выходили тома произведений (статей и речей) Л. Д. Троцкого (21 том), Г. Е. Зиновьева (15) и Л. Б. Каменева (12), которые с конца 1920-х гг. столь же массово изымались из библиотек.

Кульминацией стало исключение оппозиционных лидеров из партии на прошедшем в конце 1927 г. XV съезде ВКП(б) и последовавшие затем репрессии, коснувшиеся предположительно от 8 до 10 тыс. активных оппозиционеров. Предшествовавшая съезду дискуссия велась уже в репрессивном формате, где применялись различные средства для недопущения выступлений оппозиционеров. В ней приняли участие почти 730 тыс. членов и кандидатов в члены партии. Около 470 тыс. чел. в дискуссии не участвовали. И хотя далеко не все из них разделяли взгляды оппозиции, можно предположить, что в этом проявился своеобразный абсентеизм, связанный с апатией, разочарованием и неверием в партийные лозунги.

О. В. Великанова со ссылкой на партийные источники отмечала, что высшее партийное руководство, «получив информацию о более чем 100 тыс. выбывших из ВКП (б) как за 1926 г., так и в результате партийной переписи 1927 г., назвало происходящее „массовым исходом из партии“» [Великанова, 2017. С. 117].

### **Социальная напряженность как исследовательская проблема. Опыт 1920-х гг.**

Феномен социальной напряженности традиционно является предметом анализа социологов и политологов, рассматривающих современное им состояние общества. Одних интересует

политический вектор, связанный с отношением групп общества к институтам власти, других – в большей степени социальные аспекты, влияющие на поведение населения и его восприятие действий власти (уровень жизни, возможности мобильности и т.д.). Отдельным и самостоятельным направлением с 1990-х гг. стало изучение трудовых конфликтов, протестного поведения в сфере труда, позволяющее делать аналитические заключения об уровне напряженности, предшествующем и/или сопровождающем трудовые конфликты.

Историческая конфликтология применительно к раннесоветской истории находится ныне в стадии формирования своего предметного поля, подходов и методов. Выскажем несколько положений, которые могут быть операционализированы в дальнейшей работе с эмпирикой.

Рассматривая структуру напряженности, можно выделить в ней, во-первых, институциональную основу, то есть те структуры, которые выступают ее акторами – как правило, это институты, создающие, использующие, регулирующие процессы и состояния социальной напряженности (для нашего исследования это партийно-государственные структуры). Во-вторых, выделяются акторы, действующие в своих (групповых, корпоративных) интересах, противоположных институтам власти. Они формируют криминогенную ситуацию (уровень и структуру преступности и теневой экономики).

Для 1920-х гг. характерно формирование симбиоза, сращивания спекулянтов и криминала с коррупционными группами во властных структурах. Разоблачение коррупционных очагов (Смоленское дело, Артемовское дело, Астраханское дело и т.д.) подавалось пропагандой и освещалось в печати как «очистка» советского и партийного аппарата от разложившихся под влиянием частников чиновников и партийцев. Не случайно Н.И. Бухарин в одной из своих речей весной 1928 г. упоминал о «целом созвездии гнусных дел, которые заставляют нас кое над чем задуматься» [Бухарин, 1990].

Скажем, в ходе тотальной кадровой «чистки» Смоленской губернии в 1928–1929 гг. было уволено, исключено из партии и частично осуждено более тысячи руководящих работников [Кочаненков, 2020]. В Сибири наиболее резонансным событием в проводившейся кампании по борьбе с «разложением» в собст-

венных рядах стало т.н. «Дело Лосевича». Е. В. Лосевич, крупный, по сибирским меркам, аппаратный деятель, член партии с 1904 г., бывший политкаторжанин, работавший в губернских органах Иркутска, выступал в роли главного обвиняемого на длившемся почти месяц открытом процессе и приговорен в начале 1927 г. к расстрелу за растрату государственных средств [Кудея, 2016]. Сами показательные процессы над носителями власти призваны были способствовать снятию градуса социальной напряженности и продемонстрировать потенциал к самоочищению органов от «разложившихся элементов», однако подобными инсценировками скорее власть усиливала недоверие к себе, не решая проблемы разрастания должностных преступлений. Так, если в структуре видов преступности в Сибири во второй половине 1920-х гг. статистика показывала в целом стабилизацию и даже некоторое снижение основной уголовной преступности, то масштабы должностных преступлений росли – осужденные по ним составляли 9% в общей массе приговоренных судами в 1928 г.<sup>2</sup>

Другое измерение социальной напряженности необходимо анализировать со стороны его атрибутивности (т.е. внутренней встроенности в социальные процессы). Речь идет об изучении качественных признаков, которые проявляются в степени (интенсивности) тех или иных социальных действий, в условиях и причинах, их вызывающих. В данном аспекте качеством напряженности является противостояние самих принципов организации и структуры жизнедеятельности, столкновение двух порядков – нормальности, органичности, привычности, с одной стороны, и избыточности, экстремальности, мобилиционности – с другой. Что имеется в виду? Если под нормальностью понимать жизнеобеспечение, мотивацию и стимулирование социальной деятельности, адаптированные к принятым и работающим нормам, то определенным ее антиподом выступает навязываемая извне избыточность, экстремальность, мобилиционность, обязательность, принуждение и т.д., порождающие напряженность – состояние конфликта.

Если рассматривать динамику социальной напряженности в контексте проявлений открытых либо латентных конфликтов, нетрудно выделить ряд стержневых условий и обстоятельств,

---

<sup>2</sup> Сибирский край. Статистический справочник. Новосибирск. 1930. С. 795–797.

постоянно действовавших на протяжении всего периода. Две центральные («осевые») линии напряженности, носившие цивилизационный характер, это, безусловно, «деревня – город» и «труд физический – умственный».

В обоих случаях действовали некие установки, стереотипы, воспроизводившиеся и укорененные опытом нескольких поколений. Наряду с реальными разрывами в образе, уровне и качестве жизни, «деревня» противопоставляла себя «городу» еще и потому, что он ассоциировался с «властью», источником силы, принуждения, дискриминации и т.д. Практически все значимые кризисные экономические явления 1920-х гг. (кризис сбыта, товарный голод, хлебозаготовительный кризис) имели под собой очевидную «размычку» города с деревней – конфликт социально-экономических интересов сельских самостоятельных слоев населения с институтами власти. В то же время среди рабочих было распространено чувство собственной дискриминированности и зависимости от специалистов и управленцев на производстве, антиинтеллигентские настроения, получившие наименование «спецедействия».

В свою очередь специалисты были не удовлетворены как снижением своего уровня жизни, так и тем, что оказались по ряду параметров в дискриминируемом положении в сравнении с рабочими и крестьянами (доступность для детей получения высшего и специального образования, защита прав через профсоюзы, барьеры в представительстве в партии и выборных органах и др.).

Другие социально и экономически активные слои населения, занимавшиеся самостоятельными занятиями, испытывали, помимо налогообложения, дискриминацию в сфере политических и гражданских прав. Так, к концу 1920-х гг. избирательного права были лишены около 4 млн чел. (до 5% взрослого населения в сельской местности и до 7% городского).

Здесь мы подходим к принципиальному моменту: большевистский режим изначально был режимом мобилизационного типа. Партийное государство – это некий гибрид партийного режима и государственности. Если при некоторой репродукции представить партию как «орден меченосцев» (сталинское определение), логично было бы предположить, что из всех институтов власти именно партия являлась полностью мобилизационным по своей жесткости и обязательности институтом.

Именно она выступала в России главным двигателем и регулятором социальной напряженности, инициируя и поддерживая мобилизационные кампании.

Последние реализовывались по принципам конфликтной мобилизации, где консолидация вокруг партийного государства базировалась на конфронтационном противопоставлении «мы – они». Не случайно доктринальный тезис сталинского режима формулировался как «обострение классовой борьбы», что на практике означало непрерывное поддерживание и провоцирование социальной напряженности, превращение конфликтной мобилизации в постоянно действовавший и возобновляемый (хотя, как оказывалось, до известных пределов) ресурс, который с неизбежностью переходил в состояние скрытого, латентного неповиновения части трудоспособного населения политике и планам партийного государства.

### **«Мы размахнулись в нашем законодательстве...»**

Следует отметить, что в 1920-е гг. важнейшим индикатором транзита от чрезвычайности военных лет к нормальности мирного времени во всех сферах социальной и экономической жизни, включая и административно-управленческую, стало фронтальное отстраивание правового поля. В 1922 г. были приняты Кодекс законов о труде (КЗоТ), Земельный кодекс (ЗК), Гражданский (ГК) и Уголовный кодексы (УК), произошло реформирование судебных и репрессивных органов, возник институт прокуратуры и т.д. Несколько позднее формируются правовые основания для реализации кодексов – Гражданский процессуальный (ГПК, 1923) и Уголовно-процессуальный (УПК, 1924).

Весьма примечательно, что «годом кодексов» стал именно 1922-й, хотя начало разработки большинства законодательных актов датировалось 1921-м годом. Продолжительность прохождения/обсуждения базовых кодексов в интервале от года до полутора, очевидно, объясняется тем, что во-первых, требовали «перелицовки» законодательные акты, спешно принимавшиеся в 1918 г. (начиная с Конституции РСФСР, заканчивая КЗоТом), во-вторых, некоторые из них (ГК/ГПК, ЗК, УК/УПК) создавались заново, что требовало проработки ситуации, сложившейся в стране после завершения фазы активной Гражданской войны, и учета

их действия на перспективу. В-третьих, были необходимы определенные межведомственные согласования: при обязательности участия в разработке кодексов Наркомата юстиции требовалась их проработка в увязке с профильными наркоматами – Труда, Земледелия, Внутренних дел и др.

Время синхронного принятия/утверждения ВЦИКом Гражданского, Земельного и Трудового кодексов (30 и 31 октября 1922 г.) – это канун широко отмечавшегося 5-летия Октябрьской революции, к чему приурочивалась и широкая амнистия, нацеленная в том числе на возвращение из-за рубежа некоторой части эмигрантов, подпадающих под нормы амнистии. Другим фактором, стимулирующим принятие системы кодексов, было предстоявшее вскоре государственное объединение отдельных республик в Советский Союз, в правовом пространстве которого кодексы РСФСР должны были быть использованы в качестве нормативных эталонов.

Парадоксальность процессов кодификации разных сторон жизнедеятельности населения страны бросалась в глаза. Отвергая все «буржуазное» в правосознании, заменяя его «революционным» и при этом давая понять, что «командные высоты» в правоприменении кодексов будут оставаться в руках партийного государства, большевики не оставляли намерений представить эти правовые документы внешнему миру как ориентир для подражания. При этом действительная прогрессивность ряда положений советской кодификации в «чистом виде», без учета возможности их практической реализации (гарантированная продолжительность рабочего дня, защита интересов трудящихся через профсоюзы, равные права женщин на производстве, учет особенностей труда для подростков и т.д.) была своего рода вызовом трудовому законодательству зарубежных стран.

Однако уже некоторое время спустя после принятия КЗоТ большевистских лидеров охватило ощущение, что его положения будут сковывать планы руководства. Отнюдь не случайной оказалась оговорка, допущенная в 1924 г. членом Президиума ВСНХ СССР и членом ЦК профсоюза металлистов А.Ф. Толоконцевым: «Мы размахнулись в нашем законодательстве в такой период, когда мы ожидали, что европейская революция вот-вот постучится в дверь, и тогда наше трудовое законодательство было построено в расчете, что мы по существу очень близки



к социализму. Кодекс о труде составлен в 22-м году, когда коммерческие расчеты у нас еще не были подсчитаны, положение не было таким сложным, можно <было> платить безразлично и за рабочее время, и за простой»<sup>3</sup>.

Далее рассмотрим некоторые причины и механизмы того, как в трудовой сфере сосуществовали две модели конфликтного действия – разрешительные (регулируемые законодательно) и разрушительные, деструктивные.

### **Конфликты разрешительного характера**

Среди механизмов регулирования социально-трудовых отношений, предусмотренных новым КЗоТом, особая роль отводилась процедурам разрешения конфликтных ситуаций. Конструкция «конфликтологической лестницы», согласно разделу XVI «Об органах по разрешению конфликтов и рассмотрению дел по нарушению законов о труде», состояла из трех инстанций (снизу вверх). Сначала спорные вопросы в трудовых коллективах, где были профсоюзы, рассматривались в расценочно-конфликтных комиссиях (РКК). Если соглашение не достигалось, вопросы переносились в примирительные камеры (ПК, которые впервые были законодательно легализованы в России после Февральской революции, имели паритетное представительство работников и администрации). Там рассмотрение шло уже на более профессиональном правовом уровне. В случае отсутствия договоренности на этой инстанции спор переносился на третий, высший уровень – в третейские суды (ТС), где суперарбитр с согласия конфликтующих сторон или по назначению наделялся полномочиями вынесения окончательного вердикта по существу конфликта.

При кажущейся сложности этой иерархии, в ней был заложен рациональный смысл: наиболее простые и очевидные споры регулировались решениями РКК прямо на производстве и в учреждении либо в примкамерах. Более «тяжелые» передавались в третейские суды, заседания которых по степени формализации процедур уже приближались к рангу слушаний в народных судах.

Представители местных органов Наркомата труда (НКТ) участвовали в деятельности ПК и ТС, как правило – в руководящей

---

<sup>3</sup> Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права. В 2-х томах. Т. 1. М. С. 110–111.

роли. Органы труда выступали и надзорной инстанцией, куда спорщики могли обращаться для обжалования решений РКК, ПК и ТС. Для Наркомата труда, в сферу компетенций которого входило также регулирование рынка труда, заработной платы, охрана труда и социальное страхование работавших, это была одна из пяти базовых функций, однако узлом социально-трудовых отношений становились именно конфликты, ибо сквозь них преломлялись интересы работников и работодателей.

Помимо несудебного порядка, существовала также возможность рассмотрения трудовых споров в суде, в связи с чем многие конфликтные случаи «уходили» из сферы прямого регулирования трудовых отношений через КЗоТ в сферу действия народных судов. Последним приходилось проводить отдельные сессии по трудовым делам, куда в качестве экспертов приглашались работники Наркомата труда и юрисконсульты предприятий и учреждений, а сами работники могли нанимать защитников для отстаивания своих интересов. Соответственно, в надзорных органах прокуратуры потребовалось введение специалистов по трудовым спорам (трудовая прокуратура)<sup>4</sup>.

На первый взгляд, столь иерархически выстроенная и усложненная система регулирования конфликтов должна трактоваться как воплощение тенденции бюрократизации сферы труда, ведь было бы гораздо проще пойти по пути редуцирования разбора конфликтов, разрешая их на первичном уровне – внутри трудовых коллективов или в низовых народных судах. Однако на деле именно наличие таких структур, как РКК, ПК и ТС существенно расширяло возможности по защите интересов работников в правовом поле КЗоТа (вне зависимости от того, в каком из секторов экономики они работали – государственном, кооперативном или частном). В ином случае работник при конфликте с работодателем был бы вынужден сразу сталкиваться с куда более жестко работающей судебной машиной. «Конфликтологическая лестница» с ее ступенями не просто допускала, а предусматривала равенство возможностей обеих сторон (работников и нанимателей) при разрешении споров, подкрепляя это альтернативностью выбора (в какие инстанции обращаться).

---

<sup>4</sup> Становление данного направления связано с деятельностью А.М. Стопани, известного профессионального революционера, имевшего юридическое образование и ставшего первым прокурором РСФСР по трудовым делам (1924–1929).

Если проследить позиции субъектов социально-правовой ответственности в трудовой сфере (профсоюзы/администрация/органы НКТ), то в отношении соблюдения требований и норм КЗоТ реально просматривалась связка профсоюзов и органов труда. Иными словами, НКТ в лице своих представителей выступал регулятором и гарантом соблюдения законодательства при разрешении конфликтов между работодателями и работниками, стремясь учитывать не только баланс интересов сторон, но и такой тонкий аспект, как провозглашаемые социально-политические преференции для трудящихся (до середины 1920-х гг. 3/4 рассмотренных РКК споров решались в пользу работников).

Для характеристики работы двух других ступеней приведем статистику по конфликтам, разбиравшимся в ПК и ТС при губернских отделах труда в Сибири в третьем квартале 1925 г. Всего примирительно-третейское разбирательство охватило 64 конфликта, затронувших 3,7 тыс. чел. (52 – в государственном секторе и 12 – в кооперативном). Предметом рассмотрения были споры вокруг пересмотра или трактовки отдельных пунктов коллективных договоров и тарифных соглашений (14), а также связанные с зарплатой, увольнениями (50). В результате разбора 46 конфликтов были решены в пользу работников, девять – в пользу нанимателей, столько же окончились взаимным примирением интересов сторон<sup>5</sup>

Форма собственности предприятия (государственная или частная) принципиально не сказывалась на решении органов НКТ, которые регулировали деятельность примирительных структур. Более того, если, помимо производственных вопросов в рамках споров по коллективным договорам, затрагивалась социальная или культурная сфера, ответственность за ее развитие возлагалась на работодателя. Сказанное может служить веским аргументом в пользу того, что в середине 1920-х годов сфера социально-трудовых отношений не только в правовом плане, но и в практике применения в целом соответствовала нормам «государства для трудящихся».

---

<sup>5</sup> Социально-трудовые отношения и конфликты в сибирской провинции (1922–1933 гг.). Вып. 1 (1922–1928 гг.): сборник документов и материалов. Новосибирск, 2017. С. 14–15

При всех очевидных позитивных сторонах лестницы трудовой конфликтологии последняя не обладала логической стройностью и завершенностью. Вне ее охвата оставалась громадная сфера отношений в аграрном секторе экономики, где наем рабочей силы продолжал носить традиционный, не фиксированный договорами характер. Созданные в середине 1920-х гг. и работавшие при РИКах примирительные комиссии, призванные разрешать конфликты в деревне, оставались неэффективными, а роль регуляторов играли устные договоренности, превосходившие силу официальных документов. Практика деятельности примкомиссий показывала, что сами органы не пользовались доверием в деревне, а при возникновении даже документированных жалоб работников на действия нанимателей последние предпочитали их улаживать компромиссом. Иначе говоря, внутريدеревенский мир обладал своими механизмами разрешения конфликтов, скорее не допуская их возникновения, оставляя за комиссиями внешнюю угрозу санкциями.

Поле трудового законодательства начало неотвратимо трансформироваться под давлением императивов обеспечения «форсированного создания основ социализма» уже в годы первой пятилетки. Осенью 1928 г. был принят ряд правовых документов, фактически сужавших полномочия конфликтных органов и надзорные функции Наркомата труда в сфере трудового законодательства.

Под флагом борьбы с недопущением конфликтов, «не являющихся неизбежными», произошла жесткая регламентация компетенций РКК, ПК и ТС. В частности, устанавливался перечень вопросов, для которых РКК являлись обязательной первой инстанцией. Право работника на выбор инстанции в случае конфликта на производстве (РКК или судебное разбирательство) было сведено на нет. Усиливался прокурорский надзор над деятельностью РКК.

Компетенции ПК и ТС теперь позволяли рассматривать только споры, касавшиеся установления или изменения новых условий труда и разногласий в толковании этих условий. Все конфликты, возникавшие на почве действовавших условий труда и их оплаты в рамках коллективных договоров, переходили в ведение судов (трудовых сессий). Директивы НКТ все больше насыщались декларативными установками на то, что

повышение сознательности работников по мере развертывания «социалистического соревнования» повлечет исчезновение почвы для трудовых конфликтов.

В сложившихся условиях органы власти оказались перед выбором – либо продолжать традиции трудовой конфликтологии с ее «защитительным уклоном» в пользу работников, либо произвести своего рода ревизию трудового права в сторону редукации его норм, что в гораздо большей мере отвечало корпоративным интересам государства – основного работодателя в стране. Тем самым потенциал договорных принципов в поле трудовой конфликтологии резко сокращался. В этой же логике событий было предопределено сначала снижение роли, а затем и исчезновение примирительно-третейских органов в качестве регулятора трудовых отношений.

### **Конфликты разрушительного (протестного) характера**

Отдельного внимания требует рассмотрение причин возникновения и способов разрешения самых острых конфликтов, принимавших характер забастовок. В постреволюционный период отношение большевистского руководства к протестному движению рабочих в корне изменилось. Если до 1917 г. забастовки/стачки рассматривались лидерами партии как показатель зрелости и активизма рабочих, считались частью революционной борьбы пролетариата за свои не только экономические, но и социально-политические права, то после революции была проведена четкая грань: положительно оценивалась забастовочная активность на частных, арендных и концессионных предприятиях, то есть в негосударственном секторе экономики; безусловно отрицательное отношение бытовало к аналогичным протестам на государственных предприятиях и в учреждениях (включая конфликты в кооперативном секторе).

В первом случае забастовки рассматривались как некоторое объективное порождение противоречий между трудом и капиталом, где за работниками признавалось право на решительные действия, что означало очевидную линию на поддержку и даже стимулирование трудовых конфликтов в негосударственной сфере. Во втором – проводилась линия обратная, связанная с недопущением/предотвращением забастовок на госпредприятиях,

а в случае их возникновения предпринимался комплекс мер по прекращению/пресечению конфликта, вплоть до репрессий в отношении активистов.

И уже в первом случае в начале 1920-х гг. был разработан достаточно четкий регламент позиции профсоюзов, которым отводилась руководящая и координирующая действия работников и сам ход конфликта роль. Назревшие конфликты, при которых переговоры с нанимателями/арендаторами не давали результатов для работавших, профсоюзные органы переводили в фазу управляемого протеста, добиваясь уступок со стороны владельцев предприятий.

В то же время власть не могла не принимать в расчет необходимость обеспечения устойчивого экономического роста, часть которого должен был взять на себя частно-капиталистический сектор. Поэтому она приняла на себя функцию регулятора напряжения и конфликтов в сфере труда. По меньшей мере, до 1928 г. линия власти выражалась в применении гибкого реагирования на возможность и допущение забастовочных конфликтов в негосударственном секторе экономики. Особенно это проявлялось на достаточно крупных арендных и концессионных предприятиях, где государство выступало одной из сторон договорных отношений и не могло допустить срыва производства.

Здесь стратегия государства заключалась, так сказать, в перехвате инициативы. Недовольство рабочих и возникавшая предзабастовочная ситуация, как правило, брались под контроль профсоюзными и партийными органами соответствующих уровней (от местных до центральных), которые вступали в переговорный процесс с арендаторами/концессионерами и либо добивались от последних уступок под угрозой грядущей забастовки, либо запускали конфликтный механизм на кратковременный период (несколько дней), чтобы в нужный момент остановить протест.

Данный вариант управляемого конфликта достаточно эффективно применялся во взаимоотношениях с крупными концессионерами и арендаторами. Документы о конфликтах пред- и частично забастовочного характера в Сибири (Берикуль, Змеиногорск, Бодайбо) достаточно ярко показывают технологию управления рабочими протестами (когда и где их заглушить, или, напротив, инспирировать). Показателен случай самой крупной концессии

в Сибири (компания «Лена-Голдфилдс»). Договор о концессии, подписанный в 1925 г. на государственном уровне, требовал от советских хозяйственных органов (Главный концессионный комитет, ВСНХ) гибкого регулирования социально-трудовых отношений на предприятиях компании, не допуская на них забастовок. И советское государство выполняло эти условия даже некоторое время после сворачивания нэпа. Однако летом 1930 г. запуск спланированной партийно-государственными органами всеобщей забастовки рабочих и служащих положил конец концессии [Рассказимов, 2018].

С протестами работников в государственном и кооперативном секторах экономики складывалась диаметрально противоположная ситуация. В подавляющем большинстве случаев здесь власть сталкивалась со стихийными, неуправляемыми конфликтами, закономерно считая их опасными, недопустимыми и рассматривая исключительно в негативном смысле.

Усматривая значительную разницу между протестами рабочих до революции и после нее, большевики делали акцент на том, что основа для протестной активности будет исчезать по мере роста экономики и уровня жизни работников. Однако именно этого и не происходило в социально-экономической действительности 1920-х гг., когда многие кризисные явления не изживались, а углублялись. Устойчивое недовольство рабочих и служащих своим положением находило выражение в устойчивых же проявлениях забастовок, часто – стихийных, кратковременных и локальных, но серьезно деформировавших ткань социально-трудовых отношений.

Историки лишь в постсоветский период обратились к этой проблеме, имевшей ранее «нежелательный статус». На выявленном эмпирическом материале было проведено сопоставление забастовочного движения в позднеимперской и советской России/СССР. Так, Ю.И. Кирьянов установил, что данные за 1921–1928 гг. превышают ежегодные показатели 1895–1904 гг. (т.е. кануна революции), а также 1908–1911 гг. и 1915 г. В некоторые годы нэпа количество забастовок в России превышало 400, а число их участников доходило почти до 200 тыс. чел.

Группа исследователей под руководством Л.И. Бородкина, исходя из накопленной информации, провела более глубокий анализ причин, характера и динамики рабочего протеста 1920-х гг.

Установлено, что наибольший размах забастовочное движение на государственных предприятиях имело в первые годы нэпа (1922–1923), в 1924–1927 гг. происходит его определенное снижение, а к концу 1920-х гг. – резкое сокращение. Применительно к частному и кооперативному секторам экономики такого рода спада не наблюдалось, протестная динамика носила устойчивый характер.

В профессиональном разрезе наиболее устойчивые и массовые отряды протестующих выдвигали металлурги, горняки и текстильщики. На долю горнорабочих в 1923 г. пришлось 155 стачек с общим числом участников в 77189 чел. Преобладали экономические причины, связанные с заработной платой, хотя мотивы претерпевали изменения: если в 1923 г. протест вызывали размеры и задержка выплат, то в 1926 г. доминировало недовольство нормами выработки и сдельными расценками.

Официальные органы, отслеживавшие рабочие протесты, отмечали, что по своим причинам и требованиям они не выходили за экономические рамки. В пределах каждого года забастовок в летнее время оказывалось больше, чем в зимнее, что связывалось с притоком на производство сезонных рабочих (строительство, торфо- и лесозаготовки, грузовые работы и т.д.). Забастовки возникали чаще всего в отраслях с тяжелыми условиями труда и относительно высокой концентрацией рабочих (помимо металлургии, горной добычи и текстильного производства это еще и лесозаготовки).

Забастовки, как правило, продолжались недолго – от нескольких часов до одного–двух дней. Администрация, привлекая партийные и профсоюзные структуры, стремилась погасить конфликт, пойдя на возможные компромиссы. Если же работа останавливалась на длительное время (от недели и более), а в протестах участвовали коммунисты и профсоюзные деятели, то, помимо увольнения и арестов их организаторов, происходили «чистки» партийных и профсоюзных организаций вплоть до их роспуска и перерегистрации.

Особенные опасения у властей вызывали стихийные проявления недовольства рабочих в крупных коллективах. Так, одна из крупнейших забастовок рассматриваемого периода произошла 11 января 1925 г. на заводе «Профинтерн» в Брянске. Причиной стало понижение расценок, о котором рабочие не были опо-



вещены. В протесте участвовало до 2000 чел., среди которых оказались и коммунисты. В 1926 г. рабочие Каслинского чугуно-литейного завода (Урал) бастовали пять раз. Самой массовой стала забастовка, длившаяся с 4 по 7 июля, в которой участвовали 1800 чел. – почти весь состав литейщиков, недовольных новыми расценками и повышением норм выработки.

Во второй половине 1920-х гг. среди причин рабочего недовольства появляются, хотя и опосредованно, политические и социальные мотивы. Поводами для недовольства были отчисление в 1926 г. 1% заработной платы в фонд помощи бастовавшим английским горнякам, многочисленные кампании внутренних займов, когда часть заработка выдавалась облигациями и т.д.

Кроме того, к эксцессам приводила социальная напряженность, вылившаяся на производстве в обострение отношений рабочих с представителями администрации и специалистами. Были случаи угроз, избиений и даже увечий, а наказание зачинщиков часто вызывало у рабочих сочувствие последним, выражаемое разными способами, вплоть до остановки работы. С 1927 г. предзабастовочные ситуации возникали в связи с так называемыми продовольственными затруднениями, как они именовались в официальных сводках, и перебоями в снабжении городов продуктами. Погасить эти протесты становилось все труднее.

Очевидно, что такого рода напряженность начинала приобретать уже внеэкономическую мотивацию и направленность [Бородкин, 1998. С. 43–52].

### **Забастовочные акции в Сибири в 1927–1930 гг.**

Мы выявили и формализовали массив информации профсоюзных органов Сибири, отразившей учтенные факты забастовочных действий в регионе за период с 1927 по 1930 гг.<sup>6</sup> «Матрицей» послужил бланковый формат учета протестных проявлений, включавший в себя следующие данные: время проведения забастовки, место, сфера труда, число бастовавших, их доля от числа работающих, длительность протеста, требования работников, степень организованности, способы разрешения, достигнутые результаты.

<sup>6</sup> ГАНО. Ф. Р-627. Оп. 1. Д. 238. Л. 1–33.

Всего профсоюзная статистика отметила 49 трудовых протестов. Далее представлен обзор результатов анализа указанной выше информации.

По годам возникновения данные распределились следующим образом: 1927 г. – 50%, 1928 г. – 20%, 1929 г. – 20%, 1930 г. – 10%. По сферам занятости работников: строительство – 50%, сельское хозяйство – 20%, лесозаготовки – 15%, горная промышленности и транспорт – 5%, прочие (сфера обслуживания, служащие) – 10%. По числу бастовавших: до 30 чел. – 60%, до 50 – 20%, до 100 – 10%, более 100 чел. – 10%. По доле бастовавших от числа работавших: до половины работников – 50%, от 50 до 100% – 10%, полное участие – 40%. По длительности: однодневные – 37%, от двух до пяти дней – 48%, от шести до 10 – 11%, более 10 дней – 4%. По требованиям работников: заработная плата – 45%, условия труда, снабжение спецодеждой, питание – 25%, условия коллективного договора – 14%, комплексные требования – 16%. Фактор организованности: стихийно – 45%, стачком/инициативная группа – 38%, прораб/руководитель артели – 7%, профсоюз – 10%. Результат: требования удовлетворены – 43%, удовлетворены частично – 28%, переданы в другие органы – 4%, не удовлетворены – 25%. Каким путем улажена забастовка: прямые переговоры рабочих с администрацией – 7%, переговоры профсоюзов с администрацией – 50%, негативный исход протеста (вмешательство ОГПУ/работники покинули производство) – 10%, примирительные органы (РКК и др.) – 33%.

При использовании усредненных данных о том, каким был рабочий протест в рассматриваемый период, можно представить некоторую модель забастовок по годам. Так, в 1927 г. наиболее активно протестовали строительные рабочие (70% акций), треть забастовок проходила при участии до 30 чел., до 33% протестов проходили при полном охвате работавших. По своей длительности преобладали забастовки от двух до пяти дней (56%). По требованиям – вопросы заработной платы (61%). По организованности примерно равными оказывались стихийно возникшие (37%) и руководимые стачкомами (38%). По удовлетворению требований преобладали частично удовлетворенные (40%). По путям прекращения/улаживания забастовки – переговоры между профсоюзами и администрацией (48%).

Типичный случай забастовки 1927 г.: возникший конфликт между строителями и нанимателем (городское потребительское общество) в Рубцовске. Забастовка охватила весь коллектив (89 чел.), продолжалась два дня с требованием повысить расценки каменщикам и не снижать их плотникам. Инициаторами выступили сами рабочие. Разбор конфликта проходил при участии РКК и профсоюза, наряды на работы были скорректированы вскоре после завершения забастовки. Рабочие продолжили работу.

Противоположный по причинам и исходу забастовочный случай в том же году: постройка моста в Хакасии была прервана протестом части строителей (9 чел. из 71), требовавших пересмотра договора в сторону увеличения расценок. Возникшая стихийно и продолжавшаяся пять дней забастовка закончилась некоторой уступкой администрации, но сопровождалась «изъятием активистов» органами ОГПУ.

Для усредненной модели забастовок в 1929 г. характерны следующие показатели. Наиболее активными здесь оказались сельскохозяйственные и лесные рабочие (56%). По числу бастовавших преобладали протесты с охватом около 30 работников и продолжительностью до пяти дней (50%). По требованиям – вопросы заработной платы (34%). По организованности – руководившиеся стачками (78%), по результатам – удовлетворенные требования работников (75%). По путям прекращения протеста доминировали переговоры между профсоюзами и администрацией (56%).

Типичный конфликт 1929 г.: рабочие лесозаготовители Ангарского участка (21 чел. из 60) провели четырехдневную забастовку, требуя повышения заработной платы. Протест возглавили активисты (5 чел.), которые привлекли для разрешения конфликта отраслевой профсоюз и в результате переговоров с администрацией добились заключения нового тарифного соглашения с увеличением оплаты труда.

При рассмотрении масштабов и структуры рабочего протеста в Сибири во второй половине 1920-х гг. очевидны их производные от общих забастовочных явлений в стране и состояния самой региональной экономики. Здесь не было очагов крупного промышленного производства, протестные действия происходили в коллективах строителей и рабочих, а также объединенных в профсоюз сельскохозяйственных и лесных рабочих, то есть

в сравнительно менее индустриализированных сферах. Кроме того, труд тех и других носил сезонный характер и базировался на артельной организации.

Отсюда вытекала и определенная устойчивость рабочего протеста: и строители, и лесозаготовители, и сельхозработчие, хотя и были связаны подрядами с государственными и кооперативными организациями, однако обладали повышенной миграционной подвижностью, что позволяло им иметь некоторую свободу в выдвижении и отстаивании своих требований. Каждый год в случае неудовлетворения требований по оплате и условиям труда бастовавшие могли сниматься с работы и перемещаться в другие места.

В то же время нельзя не увидеть проявление в регионе и общих тенденций, характерных для рабочего протеста в стране. Сами требования имели повсеместно экономическое содержание; забастовки носили защитительный для отстаивания своих интересов, а не наступательный характер; несмотря на значительную долю стихийности в протестах, при наличии организованного начала он подхватывался профсоюзами, которые переводили конфликт в переговорное русло. Однако, как уже отмечалось, со второй половины 1920-х гг. экономическая подоплека протеста начинала трактоваться властями как политически окрашенная. Даже вполне справедливые требования рабочих, поддерживаемые профсоюзами, дабы не утратить влияние в рабочих массах, квалифицировались как тред-юнизм, «меньшевистский уклон».

\*\*\*

Эмпирический материал и исследования истории 1920-х гг. дают значимую информацию для характеристики эпохи с разнонаправленными тенденциями, одна из которых действовала в направлении усложненной нормальности, другая – в направлении упрощенной мобилизованности. Институты власти и общества сосуществовали в двух измерениях – правовом, формировавшемся кодексами законов, и директивном, искажавшем и деформировавшем кодексы. «Порча» и девальвация последних сравнима с советской денежной системой, по поводу которой современники грустно шутили, что государство, хотя и провозглашает гарантии сохранения и безопасности денежных вкладов, но не может

гарантировать безопасности самих вкладчиков. То же относится и к трудовой сфере: КЗоТ гарантировал право на труд, но не защиту интересов самих трудящихся.

Отметим следующий важный момент: в отличие от остальных кодексов, содержание которых не подвергалось переработкам, а «обрастало» комментированием и разъяснением правоприменительной практики, УК РСФСР уже в 1926 г. подвергся новой редакции, значительно скорректировавшей статьи за так называемые контрреволюционные и другие виды государственных преступлений. Это свидетельствовало о том, что в государственном функционале очевидным образом начинала доминировать охранительная тенденция. Правовое поле регулирования основ жизнедеятельности общества сжималось за счет возрастания поля режимного.

Указанные практики формирования и трансформации правового пространства в раннесоветском обществе доказывают, что 1920-е годы выступали действительно временем транзита как самой системы власти, так и ее взаимоотношений с основной массой самодеятельного, активного населения страны. При рассмотрении трансформационных сдвигов в системе партийно-государственной власти в ходе своего утверждения можно увидеть несколько очевидных «разрывов», вызывавших устойчивое воспроизводство конфликтности и социальной напряженности.

Возникало противоречие между доктринальными смыслами (социализм) и социальной реальностью. Провозглашенный транзит в направлении социализма не отменял регулятивных функций государства, и в данном контексте государство 1920-х гг. было значительно более социальным, нежели в 1930-е и последующие годы сталинского времени. Социальным в том значении, что оно выступало регулятором экономических отношений в стране, допуская активной части общества самоорганизовываться. Осуществлялось относительно мягкое регулирование сферы трудовых взаимоотношений между работниками и работодателями, а в аграрной сфере регулирование труда продолжало осуществляться на основе традиционного права. В практике трудовых конфликтов до конца 1920-х гг. их разрешение доминировало над подавлением. Это свидетельствовало о том, что при наличии и разнообразии конфликтов и кризисных ситуаций существовали и действовали правила и механизмы их урегулирования, имелся

достаточный потенциал договороспособности между государством и самодеятельным населением.

В более широком контексте решалась глобальная задача для большевистского режима – добиваться своей гегемонии. В марксистской (грамшианской) концепции гегемонии последняя представляется длительным и динамичным процессом, включающим в себя соединение механизмов принуждения и согласия между правящей группой и зависимо - подчиненными группами. Признание последними легитимности новой власти находилось в прямом соответствии с тем, в какой степени правящая группа признавала и учитывала интересы, важные для подчиненных групп. Очевидно, что «развилка» 1920-х гг. для правящей партийной элиты означала выбор между путем своего утверждения либо посредством «нескончаемой» гегемонии, либо резким сломом тонких механизмов учета и регулирования партийным режимом интересов и ценностей основного населения страны.

## Литература

*Березкина О. С.* Революционное взятие власти и легитимизация коммунистического режима // Война и революция: социальные процессы и катастрофы. Материалы всероссийской научной конференции. Москва, 19–20 мая 2016 г. М.: МГПУ, 2016. С. 121–127.

*Бородкин Л. И., Свищев М. А.* Ретропрогнозирование социальной динамики доколхозного крестьянства: использование имитационно-альтернативных моделей // Россия и США на рубеже XIX–XX вв. Математические методы в исторических исследованиях. М., 1992. С. 348–365.

*Бородкин Л. И.* Кризисные и переходные исторические процессы: стачечное движение в России, 1895–1917 и 1921–1928 гг. // Вестник РГНФ. 1998. № 4. С. 43–52.

*Бухарин Н. И.* Путь к социализму. Избранные произведения. Новосибирск: Наука, 1990. 494 с.

*Великанова О. В.* Разочарованные мечтатели: советское общество 1920-х гг. М.: Политическая энциклопедия, 2017. 295 с.

*Данилов В. П.* «Бухаринская альтернатива»/ Бухарин: человек, политик, ученый. М.: Политиздат, 1990. С. 82–129.

*Есиков С. А.* Российская деревня в годы нэпа: к вопросу об альтернативах сталинской коллективизации (по материалам Центрального Черноземья). М.: РОССПЭН, 2010. 246 с.

*Кочаненков С. В.* Очерки истории родных мест (жизнь смоленской деревни). М., 2020. 557 с.

*Кудея М. В.* Иркутский НЭП: начало конца. Дело иркутского ОМХа (1926–1927). Иркутск, 2016. 446 с.

*Рассказимов А. А.* Всеобщая забастовка 1930 г. в Сибири как средство ликвидации концессии «Лена Голдфилдс Лимитед» // Гуманитарные науки в Сибири. 2018. Т. 25. № 4. С. 100–104.

Статья поступила 04.03.2021

Статья принята к публикации 15.03.2021

**Для цитирования:** *Красильников С. А.* Кризисы власти и трудовые конфликты в период нэпа // ЭКО. 2021. № 4. С. 45–70. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-45-70

## Summary

*Krasilnikov, S. A.,* *Doct. Sci. (History), Institute of History, SB RAS, Novosibirsk*  
**Power Crises and Labor Conflicts During the NEP Period**

**Abstract.** The post-revolutionary period, which lasted almost 12 years, until Stalin’s “revolution from above” despite being extensively studied remains a field of scientific debate due to the previous focus on ideological-political events, when the first plan was to transform the foundations of society, the world of work. Meanwhile, this problem requires an obvious rethinking, since it affects a number of essential aspects of the interaction of government institutions with the socio-economically active layers of society. These include: the nature and dynamics of the legitimacy and perception of power primarily by the proletariat, on whose behalf the government positioned itself; conflict in the sphere of social and labor relations; the nature and dynamics of social tension. The 1920s are considered as a certain unstable state, the coexistence and interaction of normal socio-economic rules and practices and the doctrinal interests of the institutions of power in maintaining their dominance. It appears that among the causes of crises, “killing the new economic policy”, the main ones were not so much political and economic as a crisis of legitimacy, trust and support of the majority of the population that forced the Bolshevik leadership to the restoration of the proven in the years of Civil war ideocratic (*power of idea*) and protective mobilization model of social management. The author considers such aspects of the crisis legitimacy as manipulation of social tension, gaps between the propaganda and the reality, which led to ‘desacralization’ of power, labor conflicts, and the labor protest.

**Keywords:** *dictatorship; crisis of dictatorship legitimacy; social tension; labor law; labor conflicts; labor protest; NEP*

## References

Berezkina, O.S. (2016). The revolutionary takeover of power and the legitimization of the communist regime. In: *Voyna I revolutsia: sotsial'niye processy I katastrofi*. Papers of Russian science conference. Moscow, 2016. May 19–20<sup>th</sup>. Moscow, MGPU Publ. Pp. 121–127. (In Russ.).

Borodkin, L.I. (1998). Crisis and transitional historical processes: the strike movement in Russia, 1895–1917 and 1921–1928. *Vestnik RGNF*. No. 4. Pp. 43–52. (In Russ.).

Borodkin, L.I., Svishchev, M.A. (1992). Retro forecasting of the social dynamics of the pre-collective farm peasantry: the use of simulation-alternative models. In: *Rossiya I SShA na rubezhe XIX–XX vv. Matematicheskiye metodi v istoricheskikh issl'edovaniyakh*. Moscow. Pp. 348–365. (In Russ.).

Bukharin, N.I. (1990). *The road to socialism. Selected works*. Novosibirsk, Nauka Publ. 494 p. (In Russ.).

Danilov V.P. (1990). “Bukharin’s alternative”. In: *Bukharin: chelovek, politik, uchenyy*. Moscow. Politizdat, Pp. 82–129. (In Russ.).

Esikov, S. A. (2010). *Russian village in the years of the New Economic Policy: on the issue of alternatives to Stalin’s collectivization (based on materials from the Central Black Earth Region)*. Moscow. ROSSPEN, 246 p. (In Russ.).

Kochan’enkov, S.V. (2020). *Essays on the native places’ history (life in the Smolensk village)*. Moscow. 557 p. (In Russ.).

Kudelya, M.V. (2016). *Irkutsk NEP: the beginning of the end. The case of the Irkutsk OMKh (1926–1927)*. Irkutsk. 446 p. (In Russ.)

Rasskazimov, A.A. (2018). The general strike of 1930 in Siberia as a means of liquidating the Lena Goldfields Limited concession. In: *Gumanitarnyye nauki v Sibiri*.. Vol. 25. No. 4. Pp. 100–104. (In Russ.)

Velikanova, O.V. (2017). *Disappointed Dreamers: Soviet Society of the 1920s*. Moscow, Polit’icheskaya Enciklopedia Publ. 295 p. (In Russ.).

**For citation:** Krasilnikov, S. A. (2021). Power Crises and Labor Conflicts During the NEP Period. *ECO*. No. 4. Pp. 45–70. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-45-70



# Между властью и рабочими: советские профсоюзы в период нэпа

**В.И. ИСАЕВ**, доктор исторических наук

E-mail: history49@mail.ru

ORCID: 0000-0000-0003-1737-575x

Институт истории СО РАН, Новосибирск

**Аннотация.** В статье рассматривается развитие советских профсоюзов в условиях новой экономической политики (нэпа). На основе анализа документов высших партийных и профсоюзных органов показан процесс превращения профсоюзов из организаций, созданных для защиты интересов работников, в часть партийно-государственного аппарата СССР. Сделаны выводы о том, что функционирование профсоюзов как социального института постоянно подвергалось политическому контролю и прямому вмешательству со стороны правящей партии большевиков. К концу исследуемого периода окончательно закрепилось подчиненное положение профсоюзов по отношению к большевистской партии и советскому государству, что стало важным шагом на пути к экономике мобилизационного типа.

**Ключевые слова:** профсоюзы; нэп; советское государство; большевистская партия; наемные работники; социальная мобильность

## Проблемная ситуация

Актуальной и потенциально взрывоопасной проблемой российского общества является резкий разрыв в уровне доходов между богатыми и бедными слоями населения, доходящий, по некоторым оценкам, до 30 раз, в то время как в большинстве развитых стран он не превышает 10. Не в последнюю очередь это связано с тем, что наемный работник в России оказался практически незащищенным перед нанимателем, будь это государство или частный предприниматель.

Задачу защиты наемных работников призваны осуществлять профсоюзы, но в современной России они до сих пор не смогли набрать силу и авторитет, сравнимые с ролью профсоюзов в развитых странах. Закономерный крах советских «карманных» профсоюзов привел к необходимости начинать создание профсоюзного движения по существу заново. Однако в условиях «нецивилизованного» российского капитализма этот процесс идет медленно и с большими трудностями, хотя прошло уже почти тридцать лет с его начала.

Знание и осмысление опыта создания и работы профсоюзов являются необходимой основой для современного профсоюзного строительства в России. С этой точки зрения безусловный интерес представляет период нэпа, когда происходил процесс формирования советской политической системы, определения места и роли профсоюзов в производственной и общественно-политической жизни СССР. Кроме того, в период нэпа советские профсоюзы действовали в условиях смешанной экономики, а нанимателями рабочей силы являлись, как и сейчас, государство или частные компании и предприниматели.

Нэп в советской истории большинством исследователей рассматривается как период относительной свободы: оказавшись в кризисе и осознав тормозящую роль «военного коммунизма» в области экономики, большевики были вынуждены разрешить действие рыночных механизмов и частную инициативу, восстановить личную заинтересованность человека в результатах труда. Некоторое ослабление контроля партии наблюдалось и в других сферах общества.

Но был ли период нэпа временем относительной свободы в развитии профсоюзного движения? Для ответа на этот вопрос необходимо рассмотреть динамику профсоюзного строительства в 1920-е гг., изменения в положении профсоюзов в государстве и в обществе. Источниками исследования являются документы высших профсоюзных и партийных органов, отчеты и справочники профсоюзов СССР, издававшиеся в исследуемый период, а также некоторые статистические и другие данные, взятые из научной литературы по истории профсоюзного движения. Методологической основой рассмотрения выступает подход к советскому обществу с позиций модернизации.

### **От «военного коммунизма» к мирному строительству**

До революции 1917 г. профсоюзное движение в России прошло двенадцатилетний путь становления и развития, завоевало авторитет и влияние на рабочих, играло определенную роль в общественно-политической жизни. Однако за годы «военного коммунизма» и Гражданской войны положение профсоюзов кардинально изменилось. В условиях централизованной и построенной на командно-административных началах экономики

профсоюзам были навязаны организационно-хозяйственные функции, в то время как их основная функция – защита интересов работников – в сложившихся условиях не могла выполняться. Государство, которое стало монопольным нанимателем рабочей силы, могло, не считаясь с профсоюзами, диктовать работникам свои условия. Претендующая на представительство интересов рабочего класса партия большевиков рассматривала профсоюзы как естественную сферу своего влияния и контроля, поэтому фактически взяла на себя функцию управления ими.

Введение нэпа обусловило необходимость радикальной перестройки в деятельности профсоюзов. Перевод предприятий на хозрасчет и появление частных компаний и предпринимателей сделали вновь актуальной задачу защиты экономических интересов работников. Переход от «военного коммунизма» к нэпу обусловил острую потребность в широком обсуждении вопроса о месте и роли профсоюзов в советском государстве.

Первым форумом в условиях перехода к нэпу стал IV Всероссийский съезд профессиональных союзов, проходивший с 17 по 25 мая 1921 г. К тому моменту профсоюзы объединяли в своих рядах 8485, 8 тыс. работников; на съезде их интересы представляли 2357 делегатов с решающим голосом и 748 делегатов с совещательным [История профсоюзов..., 1977. С. 157]. Состав делегатов съезда продемонстрировал убедительную победу большевиков в борьбе за руководство профсоюзным движением. В отличие от трех первых съездов, где представительство меньшевиков было многочисленным, теперь только девять меньшевиков попало в число делегатов, в то время как коммунисты составляли более 80% делегатов с решающим голосом<sup>1</sup>.

Важно подчеркнуть, что вопрос о роли и месте профсоюзов в советском государстве решался вовсе не на профсоюзном съезде, а в ходе ожесточенных партийных дискуссий 1920–1921 гг., итоги которых были подведены в резолюциях X съезда РКП(б), состоявшегося в марте 1921 г. Тогда были обсуждены и отвергнуты полярные точки зрения, предлагавшиеся, с одной стороны, «рабочей оппозицией» (полная независимость профсоюзов и даже передача им управления производством), с другой – Л. Д. Троцким (полное подчинение профсоюзов государству, их милитаризация).

---

<sup>1</sup> Профессиональные союзы СССР в прошлом и настоящем. М., 1927. С.59.

В этих дискуссиях победила ленинская линия, заключавшаяся в предоставлении формальной независимости профсоюзам при контроле над ними большевистской партии. Это позволяло сохранять видимость пролетарской демократии и решающей роли организаций рабочего класса в советском государстве. Как верно подмечают Ю.Г. Фельштинский и Г.И. Чернявский, на самом деле позиция Ленина была не столь уж далека от позиции Троцкого, и последующее развитие это полностью доказало. [Фельштинский, Чернявский, 2012. С. 354].

Тем не менее на IV съезде профсоюзов продолжилась борьба между сторонниками сохранения относительной независимости профсоюзов как возможного оппонента не только буржуазного, но даже и пролетарского государства в защите интересов работников и представителями ленинской линии встраивания профсоюзов в государственный и хозяйственный аппарат при подчинении их партии. Тезис о праве профсоюзов на самостоятельность попытался провести один из зачинателей профсоюзного движения в России, член Всероссийского центрального совета профсоюзов (ВЦСПС) Д.Б. Рязанов. Примечательно, что за подготовленный Рязановым проект резолюции, альтернативный тому, что был представлен ЦК РКП(б), проголосовало большинство коммунистической фракции делегатов съезда. Компромиссную позицию по этому вопросу занял председатель ВЦСПС М.П. Томский.

Почувствовав угрозу контролю партии над профсоюзами, в дело вмешался В.И. Ленин, и 18 мая 1921 г. он выступил на совместном заседании комфракции профсоюзного съезда и съезда совнархозов с резкой критикой позиции Рязанова. В своей речи он определил положение профсоюзов как «школы коммунизма и приводного ремня» от партии к массам<sup>2</sup>. Такая формулировка не оставляла никаких надежд на самостоятельную роль профсоюзов.

В итоге подавляющим большинством съезд поддержал ленинскую точку зрения и принял резолюцию в первоначальном варианте ЦК РКП(б). Не обеспечившего беспрепятственное прохождение резолюции М.П. Томского наказали, понизив его статус до кандидата в члены ВЦСПС. Вместо него

---

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.43. С. 461-462.

председателем ВЦСПС стал более твердый сторонник ленинской линии А. А. Андреев. По результатам съезда можно сказать, что руководство профсоюзного движения согласилось на ясно обозначившееся в период Гражданской войны подчиненное положение профсоюзов по отношению к большевистской партии и государству.

Переход от военно-коммунистических методов работы к нэповским в начале 1920-х гг. предполагал изменение отношений между работником и нанимателем. Соответственно, изменились задачи и положение профсоюзов. Они были определены в резолюции XI съезда РКП(б) «Роль и задачи профсоюзов в условиях новой экономической политики»<sup>3</sup>, прошедшего в марте-апреле 1922 г. Защита интересов работников названа в ней в числе главных задач профсоюзов наряду с задачами организации производства.

В течение 1921–1922 гг. произошел переход от коллективного членства трудовых коллективов, при котором все работники автоматически становились членами профсоюза, действовавшего на предприятии, к индивидуальному, когда работник сам решал вопрос о своем членстве в профсоюзе. Новый порядок неизбежно понизил охват работающих профсоюзными организациями.

В условиях добровольного членства далеко не все работники, придя на производство, сразу же вступали в профсоюз, обычно существовала некоторая временная дистанция от начала работы до вступления. Способствовала этому и возникшая в некоторых профсоюзах практика предъявления повышенных требований к кандидатам в новые члены. В итоге, если в годы военного коммунизма формальный охват наемных работников профсоюзным членством приближался к 100%, то на 1 января 1923 г. члены профсоюзов составляли 93,4% всех работников, занятых на предприятиях и в учреждениях СССР.

Перевод предприятий на хозрасчет привел к сокращению рабочих мест и появлению безработицы, соответственно изменилась и численность профсоюзов. К моменту созыва V съезда профсоюзов (сентябрь 1922 г.) она составила только 5 млн 100 тыс. чел. (с предыдущего съезда профсоюзные ряды

<sup>3</sup> Протоколы одиннадцатого съезда РКП(б). Изд.2. М., 1936. С.556-565.

уменьшились более чем на 3,3 млн чел.)<sup>4</sup>. Пятый съезд закрепил новый порядок членства в профсоюзах, а также восстановил раскаявшегося в своем поведении М.П. Томского на посту председателя ВЦСПС.

Уменьшение численности профсоюзов было вызвано не только безработицей, но и инспирированным партией изгнанием из профсоюзных рядов так называемых буржуазных элементов, к которым наряду с торговцами и предпринимателями зачастую относили кустарей и ремесленников. Большевистская партия, провозгласив свободу торговли и другие права и свободы граждан в экономической сфере, вовсе не собиралась отказываться от жесткого контроля над политической сферой, опасаясь усиления влияния буржуазных слоев общества.

Фильтрация членов профсоюзов по социально-классовому происхождению и положению наглядно показала, что в советском обществе права и возможности будут предоставлены далеко не всем гражданам, а только тем, кто соответствует установленным большевистской партией социально-политическим критериям.

Жесткие принципы хозрасчета обусловили дальнейшее сокращение числа занятых и, соответственно, членов профсоюза. Одновременно продолжала расти доля работавших людей, не вступавших в профсоюз: на 1 января 1924 г. 391 тыс. работников оставались неохваченными профсоюзным членством, что составляло 8% от всех работавших<sup>5</sup>. Из 4865 тыс. занятых на предприятиях и учреждениях СССР в начале 1924 г. в профсоюзы входили 4474 тыс. чел.<sup>6</sup>

Привлекательность профсоюзов для работников в условиях нэпа постепенно росла, поскольку статус члена профсоюза в определенной мере свидетельствовал о признании гражданина полноправным участником общественно-политической жизни. Свою роль сыграло и предоставление некоторых преимуществ при трудоустройстве. В 1923 г. в Положение о биржах труда по предложению ВЦСПС было внесено дополнение, согласно

---

<sup>4</sup> Профессиональные союзы СССР. 1922 -1924. Отчет ВЦСПС к VI съезду профессиональных союзов. М.,1924. С.13.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Профессиональные союзы СССР. 1924 -1926. Отчет ВЦСПС к VII съезду профессиональных союзов. М.,1926. С.19,28.

которому, биржи должны были при наличии двух равноценных претендентов в первую очередь предоставлять рабочее место члену профсоюза<sup>7</sup>.

С образованием СССР профсоюзы, существовавшие в республиках, объединились. ВЦСПС получил полномочия всесоюзного органа. Шестой съезд профсоюзов, собравшийся в ноябре 1924 г., впервые проходил как всесоюзный. В тот год впервые на высшем собрании профсоюзного движения присутствовали только члены коммунистической партии. Ранее среди делегатов были также представители меньшевиков и левых эсеров, которые пытались обосновывать альтернативные точки зрения на текущие вопросы и на сущность профсоюзного движения. Теперь возможность такой дискуссии была утрачена, из 858 делегатов с решающим голосом 845 были коммунистами<sup>8</sup>. Господство большевистской партии в профсоюзном движении стало неоспоримым.

Шестой съезд изменил порядок создания высшего органа профсоюзного движения. Если раньше съезды отраслевых союзов делегировали своих представителей в его состав, то теперь члены ВЦСПС избирались непосредственно на всесоюзном съезде. При этом согласно новому уставу ВЦСПС приобрел статус руководящего, а не только координирующего центра профсоюзного движения в СССР. В состав ВЦСПС были избраны такие видные деятели большевистской партии, как А. Андреев, Ф. Дзержинский, В. Куйбышев, Я. Рудзутак и другие. Председателем ВЦСПС вновь был избран М. П. Томский.

К середине 1920-х гг., после периода спада, наметился рост численности профсоюзов на основе восстановления народного хозяйства страны и роста численности занятых. К 1925 г. этот показатель достиг 6600 тыс. чел. Вместе с тем доля членов профсоюза среди работавших продолжала снижаться и составила в том же году 90,1% всех занятых на предприятиях и учреждениях СССР<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> СУ СССР.1923.№ 68.Ст.655.

<sup>8</sup> Профессиональные союзы СССР в прошлом и настоящем. С.62.

<sup>9</sup> Профессиональные союзы СССР. 1924 -1926. Отчет ВЦСПС к VII съезду профессиональных союзов. С.19,28.

## Хозяйственный уклон: причины и следствия

Потеря профсоюзами подлинной независимости, обусловленная жесткой подчиненностью партийному руководству, постепенно проявлялась в смещении центра внимания в их повседневной деятельности от защиты социально-экономических интересов работников к обеспечению потребностей производства: повышению дисциплины и производительности труда, эффективности хозяйствования, экономии средств и т.п. Этот перекокс настолько явно не соответствовал подлинному, изначальному назначению профсоюзов, что, несмотря на его фактическое осуществление самой партией, вызвал широкую критику в партийной печати и на профсоюзных собраниях.

Очевидно, что авторитет профсоюзов в сознании рабочих на этом фоне неуклонно падал. М.П. Томский в своих выступлениях и публикациях пытался критиковать тенденции так называемого «хозяйственного» уклона, призывая профсоюзных работников не забывать о подлинном назначении профсоюзов. Так, в статье «Огосударствление профессиональных союзов» он писал: «Сам факт необходимости сосредоточения всего внимания профсоюзов на защите экономических интересов рабочих находится в резком противоречии с участием союзов в управлении промышленностью, ибо нельзя в одно и то же время управлять предприятием на основе коммерческого расчета и являться выразителем экономических интересов наемных рабочих. Новые условия требуют сосредоточения внимания союзов на той важнейшей функции, которая была ранее главнейшей их задачей и, к сожалению, в процессе хозяйственной деятельности союзов была отодвинута на задний план. Эта задача – защита экономических интересов наемных рабочих не только в отношении частного предпринимателя, но и в отношении администрации государственных предприятий»<sup>10</sup>. Позднее такие высказывания председателя ВЦСПС послужат поводом для обвинений в тредюнионистском уклоне и последующей отставки.

Но пока, проводя политику фактического подчинения профсоюзов партии и государству, большевистское руководство демагогически декларировало поддержку их самостоятельности, важность защитной функции в их деятельности. В резолюции

<sup>10</sup> Томский М.П. Избранные статьи и речи. М., 1928. С.148.



XIV съезда ВКП(б), состоявшегося в декабре 1925 г., подчеркивалось, что важнейшей задачей профсоюзов является защита экономических интересов их членов и повышение материального и культурного уровня работников. Осудив хозяйственный уклон и практику подчинения профсоюзов администрации предприятий, съезд выступил за равноправное их сотрудничество в деле повышения производительности труда<sup>11</sup>.

После осуждения партией хозяйственного уклона развернулась кампания борьбы с ним, были сделаны определенные коррективы в деятельности профсоюзов. Но добиться принципиальных изменений в сложившейся ситуации было невозможно. В частности, это подтверждают решения профсоюзных форумов. В резолюции VII съезда профсоюзов (декабрь 1926 г.) одной из основных задач было названо «коммунистическое (общеполитическое, культурное, производственное) воспитание новых слоев рабочего класса, повышение общей активности пролетариата как в политической жизни страны, так и в деле хозяйственно-социалистического строительства, поднятие материального уровня пролетариата в связи с ростом производительности труда, дальнейшее вовлечение широких пролетарских масс в борьбу с бюрократическими извращениями госаппарата»<sup>12</sup>.

В связи с принятым XIV съездом ВКП(б) курсом на развертывание индустриализации народного хозяйства была поставлена также задача повышения трудовой и политической активности членов профсоюзов для обеспечения потребностей развития производства. О защитной функции профсоюзов в документах съезда говорилось уже нерешительно.

Ко времени проведения VII съезда наконец был восстановлен и превзойден уровень численности профсоюзов, достигнутый в начале двадцатых годов. Общее количество членов профсоюзов в СССР на конец 1926 г. составило 9236 тыс. чел., это около 89,9% всех работников. Наиболее многочисленными были промышленные союзы: так, профсоюз железнодорожников насчитывал 1139 тыс. человек, строителей – 985 тыс., металлистов – 947 тыс. человек [История советского рабочего класса, 1984. С. 335].

<sup>11</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 9-е изд. М., 1984. Т. 3. С.459.

<sup>12</sup> Профессиональные союзы СССР в прошлом и настоящем. С.64.

Очень символично, что в своих решениях VII съезд признал единственно правильным методом улаживания конфликтов между работниками и администрацией предприятий «примирительное разбирательство»<sup>13</sup>. Забастовки, которые всегда считались эффективным и действенным средством защиты интересов работников, объявлялись нежелательной формой борьбы, перед профсоюзными организациями ставилась задача их недопущения и ликвидации.

Таким образом, в возможных конфликтах профсоюзы отчетливо обозначили свою роль защитника интересов администрации, а не работников. Потенциальные лидеры и выразители настроений рабочих не только не получали шанса на социальное признание и продвижение, но и объявлялись «бузотерами», изгонялись из профсоюзной среды [Казаков, 1992. С. 87–88].

Отметим, что при негативном отношении к забастовкам в государственном секторе экономики партийные и профсоюзные органы готовы были поощрять таковые на частных предприятиях. Это продемонстрировала ситуация на золотых копях Восточной Сибири, находившихся в концессионном управлении английской компании «Лена-Голдфилдс». Здесь профсоюз под руководством партийной организации инициировал и возглавил забастовку, приведшую в итоге к отмене концессии и уходу английской компании [Угроватов, 1998. С. 97].

Позиция советских профсоюзов по отношению к забастовкам убедительно показала, что, несмотря на все декларации об их самостоятельности и независимости, они все в большей степени превращались в часть государственного и хозяйственного аппарата. Такое положение давало неплохие шансы профсоюзным функционерам для восхождения по ступеням советской иерархии, для этого требовалось только послушное проведение линии партийно-государственного аппарата, тогда как защита интересов работников оставалась на втором плане.

### **Выдвиженцы и ударники как объект заботы профсоюзов**

Одним из надежных механизмов подчинения профсоюзов партийно-государственному аппарату стало продвижение

---

<sup>13</sup> Профессиональные союзы СССР в прошлом и настоящем. С.67.

на различные посты в профсоюзных органах коммунистов и рабочих. Ранее мы приводили данные о партийной принадлежности делегатов профсоюзных съездов. Объединение в одном союзе рабочих и всех других работников, занятых в той или иной отрасли: инженеров, служащих, младшего обслуживающего персонала, было характерной особенностью советских профсоюзов, в отличие от мировой практики профсоюзного движения.

На 1 января 1924 г. рабочие составляли 61,6% в общей численности профсоюзов СССР. Наиболее высокой была их доля в профсоюзах промышленности (85,4%), транспорта и связи (72,7%), тогда как в профсоюзах государственных и общественных учреждений она составляла всего лишь 19,8%<sup>14</sup>. Но при выдвижении на профсоюзные посты рабочим повсеместно отдавалось преимущество по сравнению со служащими.

При формировании профсоюзных органов или выборах делегатов на профсоюзные форумы ставилась задача обеспечить как можно более высокую долю рабочих, пусть хотя бы формально. Так, среди участников VI съезда профсоюзов 68,4% делегатов по социальному происхождению относили себя к рабочим, хотя значительная их часть фактически занимала различные должности в профсоюзном и партийно-государственном аппарате [История профсоюзов..., 1977. С. 161].

В составе пленумов центральных комитетов отраслевых профсоюзов на 1 января 1924 г. было 67,8% рабочих, 93,1% коммунистов, на 1 января 1926 г. – 65,7% рабочих, 90,6% коммунистов<sup>15</sup>. Председатели и секретари ЦК отраслевых союзов, руководящие и ответственные работники ВЦСПС на 100% были коммунистами. Расстановкой коммунистов на руководящие посты осуществлялся плотный контроль за деятельностью и развитием профсоюзов со стороны большевистской партии.

При этом особых знаний или навыков для успешной карьеры в профсоюзном аппарате не требовалось, главным было умение приспособливаться к требованиям политической конъюнктуры. Уровень образования профсоюзных работников, как правило, не превышал несколько классов начальной школы. Даже среди

---

<sup>14</sup> Профессиональные союзы СССР. 1922 -1924. Отчет ВЦСПС к VI съезду профессиональных союзов. С.21.

<sup>15</sup> Профессиональные союзы СССР. 1924 -1926. Отчет ВЦСПС к VII съезду профессиональных союзов. С.36,40.

работников ЦК союзов более половины имели низшее (от первого до четвертого классов) образование: на 1 января 1924 г. – 57,9%, 1926 г. – 69,2%. Среди работников среднего звена профсоюзов подавляющее большинство имело низшее образование<sup>16</sup>.

В 1920-е гг. наряду с другими функциями профсоюзы активно выполняли роль социального лифта, участвуя в контроле над процессами социальной мобильности совместно с другими институтами советского общества. Большевистская партия и советское государство создали новый механизм, обеспечивавший преимущество рабочих (прежде всего, членов правящей партии) в процессе социальной мобильности – институт выдвигенчества.

Практика выдвижения рабочих на ведущие и руководящие должности на предприятиях и учреждениях СССР сложилась уже в первые годы советской власти. Она была во многом вынужденной: в условиях эмиграции значительного числа специалистов и недоверия к их оставшейся части только назначение на ключевые посты проверенных рабочих (как правило, из числа членов партии) давало большевикам ощущение уверенности в контроле над госаппаратом и в целом над политической и экономической системой страны. Принадлежность к рабочему классу в совокупности с членством в партии стала хорошим трамплином для социального продвижения. Три четверти директоров предприятий и фабрик в СССР, занимавшие эти посты в конце 1920-х годов, начинали свою карьеру простыми рабочими [История советского рабочего класса, 1984. С. 333].

Решающую роль в определении кандидатур на выдвижение играли партийные комитеты, однако у профсоюзных органов также было право рекомендации. Институт выдвигенчества стал сверхскоростным социальным лифтом, возносящим человека буквально за считанные дни «от станка и сохи» на высокие позиции в социальной иерархии.

Особенно интенсивно этот лифт начал работать в переломный период отказа от нэпа и перехода к форсированному строительству социализма. В постановлении ЦК ВКП(б) от 7 марта 1927 г. «О задачах партии в деле выдвижения рабочих и крестьян в госаппарат» ставилась задача как можно шире развернуть

---

<sup>16</sup> Профессиональные союзы СССР. 1924 -1926. Отчет ВЦСПС к VII съезду профессиональных союзов. С.39,43.

работу в этом направлении<sup>17</sup>. Шахтинский процесс 1928 г., послуживший сигналом к началу кампании по травле технической интеллигенции, стал еще одним мощным аргументом в пользу продвижения рабочих.

В пятилетнем плане подготовки кадров, разработанном Госпланом СССР, намечалось за годы первой пятилетки выдвинуть на руководящие должности не менее 50 тыс. рабочих. В постановлении ЦК ВКП(б) «О мерах по упорядочению управления производством и усилению единоначалия» от 6 сентября 1929 г. предлагалось партийным и профсоюзным организациям «более решительно и более активно продвигать рабочих на административно-хозяйственные посты, планомерно продвигая их с одной ступени управления на другую и отбирая рабочих, проявивших сознательное отношение к производству, умеющих руководить рабочей массой и техническим персоналом»<sup>18</sup>.

В советской пропаганде выдвигенчество преподносилось как одно из главных доказательств близости власти и народа, свидетельство того, что в советском обществе ведущую роль играет рабочий класс. Но в действительности последствия такой практики не всегда были позитивны. В результате директивного перераспределения мест в социальной иерархии возникали серьезные нарушения в работе всей системы и отдельных ее элементов. Достаточно упомянуть снижение качества управления производством [Фельдман, 2020. С. 94–103]. Кроме того, положение выдвигенцев вызывало много вопросов как у них самих, так и у окружающих. Получив внезапно и не вполне заслуженно высокий статус, значительная часть выдвигенцев на некоторое время впадала в фрустрацию, будучи неспособной к полноценному исполнению навязанной им социальной роли.

В конце 1920-х гг. процесс перерождения профсоюзов, потери их подлинного предназначения наиболее ярко проявился в выдвигении на первый план в их работе вопросов социалистического соревнования и формирования так называемой рабочей элиты – ударников, а позднее – стахановцев. Первые массовые формы соревнования стали появляться уже в середине 1920-х гг. Но более широкое вовлечение трудящихся в этот процесс развернулось

<sup>17</sup> Известия ЦК ВКП(б). 1927. №185. С.3-4.

<sup>18</sup> КПСС в резолюциях ... Т.4, С.556.

по всей стране в начале 1929 г. после публикации в «Правде» ленинской статьи «Как организовать соревнование?»<sup>19</sup>.

Вначале руководство соревнованием осуществляли специально создаваемые штабы, комиссии, тройки, но вскоре в их работе выявились серьезные недостатки, и эта функция была возложена непосредственно на фабрично-заводские и местные комитеты профсоюзов. В постановлении ЦК ВКП(б) от 9 мая 1929 г. «О социалистическом соревновании фабрик и заводов»<sup>20</sup> именно профсоюзам поручалось возглавить соревнование и отвечать за его организацию. Уже в апреле 1929 г. профсоюз металлистов вовлек в соревнование более 650 тыс. рабочих, в профсоюзе горняков включились в соревнование более 600 тыс., а в целом по индустриальным союзам более 2 млн рабочих стали новыми участниками движения<sup>21</sup>.

Профсоюзы разрабатывали типовые договоры о соревновании, меры поощрения участников; для победителей создавался особый фонд премирования, устанавливались различные формы отличия и поощрения: почетные грамоты, переходящие Красные знамена, почетные звания и т.п. Из числа победителей соревнования отбирались кандидаты на выдвижение в профсоюзный и советский аппарат, для занятия руководящих должностей на производстве.

В сентябре 1929 г. было опубликовано «Обращение Президиума ВЦСПС ко всем профсоюзным организациям, рабочим, работницам». Их призывали перестроить формы и методы работы, развернуть социалистическое соревнование, сделав упор на организацию движения ударников<sup>22</sup>. По данным выборочного обследования, проведенного ВЦСПС и охватившего более 1100 тыс. человек, к концу 1929 г. около 65% работников участвовали в соревновании, среди них 29% были членами ударных бригад<sup>23</sup>.

В декабре 1929 г. был созван первый Всесоюзный съезд ударников, его делегатами стали около тысячи рабочих, добившихся наиболее высоких результатов в соревновании, а также

<sup>19</sup> Правда. 1929. 20 января.

<sup>20</sup> КПСС в резолюциях..Т.4. С.508.

<sup>21</sup> Индустриализация СССР. 1929-1932 гг. Документы и материалы. М., 1970. С.477.

<sup>22</sup> Труд. 1929. 6 сентября.

<sup>23</sup> Профсоюзы СССР: документы и материалы. М., 1963. Т.2. С.637.

профсоюзные работники, отличившиеся в его организации. Более 90% приехавших на съезд вели общественную работу в различных организациях, в том числе около 70% делегатов являлись профсоюзными активистами, три четверти были членами партии и комсомола [История советского рабочего класса, 1984. С. 264].

Постепенно повсеместная и формальная (на бумаге) организация социалистического соревнования доводила показатели охвата им работников почти до 100%, однако в большинстве случаев лишала его реального содержания. Профсоюзы вместо решения насущных проблем работников вынуждены были заниматься имитацией соревновательного процесса и бумажной отчетностью.

### **Изгнание сторонников самостоятельности профсоюзов**

В декабре 1928 г. состоялся VIII Всесоюзный съезд профсоюзов СССР, численность профсоюзов к этому съезду достигла 11060,4 тыс. чел., уровень охвата занятых – 91%<sup>24</sup>. На съезде развернулась борьба против так называемой правой оппозиции, к которой относили председателя ВЦСПС М. П. Томского и его ближайшее окружение. Их обвиняли в противопоставлении профсоюзов партии, стремлении ограничить функции профсоюзов лишь защитой интересов работников.

Для начала сталинское руководство решило ввести в состав ВЦСПС Л. М. Кагановича, которому поручалось контролировать профсоюзное движение от имени партии. М. П. Томский, увидев в таком решении проявление недоверия, отказался участвовать в дальнейшей работе съезда, сказавшись больным. Однако добиваться его смещения с поста председателя ВЦСПС представители сталинской группировки пока не рискнули. Возможно, их насторожил тот факт, что на заседании коммунистической фракции профсоюзного съезда 93 делегата не поддержали предложение о введении Л. М. Кагановича в состав ВЦСПС. Это свидетельствовало о наличии у профсоюзного движения определенного потенциала сопротивления сталинской линии – даже среди коммунистов.

---

<sup>24</sup> Профессиональные союзы СССР. 1926-1928. Отчет ВЦСПС к VIII съезду профессиональных союзов. М., 1928. С. X, 26, 28.

В итоговой резолюции съезда правая оппозиция была осуждена, Л. М. Каганович был избран членом ВЦСПС, но М. П. Томский сохранил за собой пост. Впрочем, ненадолго. Уже в апреле 1929 г. на объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) взгляды правой оппозиции были признаны несовместимыми с пребыванием в партии, а М. П. Томского было предложено снять с поста председателя ВЦСПС.

В резолюции пленума были четко расставлены приоритеты в деятельности профсоюзов в СССР: «Профессиональные союзы, которые призваны сыграть решающую роль в деле строительства социалистической промышленности, подъеме производительности труда и трудовой дисциплины, организации производственной инициативы рабочего класса и социалистического соревнования, а также классового воспитания новых слоев пролетариата, должны решительно изжить всякие остатки как цеховой замкнутости и тред-юнионизма, так и бюрократического невнимания к массам, пренебрежения к задачам защиты повседневных нужд и интересов рабочего класса»<sup>25</sup>. Как не трудно заметить, функция защиты интересов работников вытеснена на последнее место административно-хозяйственными задачами, поставленными партией перед профсоюзами.

В мае-июне 1929 г. состоялся пленум ВЦСПС, на котором М. П. Томский был снят с поста председателя. От обязанностей членов президиума ВЦСПС были также освобождены В. Н. Михайлов, Ф. Я. Угаров; из числа кандидатов были выведены А. Н. Ударов, Я. К. Яглом, смещенный также с поста редактора газеты «Труд». Пленум ВЦСПС потребовал отстранить от руководящей работы в профсоюзных органах всех сторонников М. П. Томского и добиваться полного разгрома правой оппозиции в профсоюзном движении [Горелов, 2000; Носач, 2001. С. 371].

Отставка Томского и разгром его сторонников окончательно похоронили все надежды и возможности на проведение профсоюзами какой-либо самостоятельной линии в обеспечении интересов трудящихся масс. Профсоюзы неуклонно и последовательно превращались в декоративную организацию, призванную лишь

---

<sup>25</sup> Как ломали НЭП. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б). 1928 – 1929 гг. В пяти томах. М., 2000. Т.4. С.537.



демонстрировать демократичность советского строя и ведущую роль рабочего класса в советском обществе.

### **Заключение**

Изучение истории профсоюзов в 1920-е гг. позволяет сделать вывод о том, что в условиях нэпа деятельность профсоюзов в советском обществе определялась общими принципами существования партийно-советского аппарата, заданными партией большевиков. Функционирование профсоюзов как социального института постоянно подвергалось политическому контролю и прямому вмешательству со стороны правящей партии.

В течение 1920-х годов за профсоюзами прочно закрепились организационно-хозяйственные функции, в то время как основная для них защитная функция все более ослабевала и вытеснялась из повседневной деятельности. В результате из организации, созданной для защиты интересов работников, профсоюзы по существу превратились в часть партийно-государственного аппарата СССР. К концу исследуемого периода окончательно закрепилось подчиненное положение профсоюзов по отношению к большевистской партии и государству.

Как проницательно заметил известный английский историк Э. Карр, уделивший большое внимание профсоюзам в своем фундаментальном исследовании по истории советской России, «судьба профсоюзов явилась прекрасной иллюстрацией того, как нэп, признав меру экономической свободы, спровоцировал усиление прямого политического контроля партии над индивидуальными лицами и органами, у которых мог появиться соблазн злоупотребить этой общественной свободой» [Карр, 1990. С. 656].

Завершением процесса полного огосударствления профсоюзов стала ликвидация в 1933 г. Наркомата труда СССР и передача всех его функций профсоюзам. Таким образом, не только по сути, но и формально профсоюзы стали частью государственного аппарата, на первом месте в их работе окончательно закрепились функции организации процесса труда, окончательно оттеснив функции защиты интересов работников.

Можно только высказать сожаление, что в результате такого развития были утрачены возможности для формирования в советском обществе через профсоюзы альтернативной точки зрения и альтернативной элиты, способной противостоять

командно-административным амбициям большевистской партии и выполнять роль оппозиции, опирающейся не на узкий круг партийных функционеров, а на народные массы. Во многом сложившееся в период нэпа положение профсоюзов в государстве и обществе определило дальнейшую эволюцию советской модели социализма в сторону создания тоталитарной системы.

## Литература

*Горелов О.И.* Цугцванг Михаила Томского. Штрихи к портрету. М., 2000. 288 с.

История советского рабочего класса. Т. 2. Рабочий класс – ведущая сила в строительстве социалистического общества. 1921–1937 гг. М., 1984. 511 с.

История профсоюзов СССР. М., 1977. 256 с.

*Казаков Е.Э.* Профсоюзы Сибири в 20–30-е гг. Новосибирск. 1992. 120 с.

*Карр Э.* История советской России. Большевистская революция 1917–1923. М., 1990. Книга 1. Т. 1,2. 763 с.

*Носач В.И.* Профессиональные союзы России. 1905–1930. Спб., 2001. 397 с.

*Фельштинский Ю.Г., Чернявский Г.И.* Лев Троцкий. Книга вторая. Большевик. 1917–1923. М., 2012. 448 с.

*Фельдман М.А.* Выдвиженцы 1917–1941 гг.: проблематичность восходящей мобильности // Социологические исследования. 2020. № 6. С. 94–103.

*Угроватов А.П.* Частная промышленность Сибири и трудовое законодательство в 1920-е гг.: практика исполнения. Новосибирск. 1998. 120 с.

Статья поступила 03.03.2021

Статья принята к публикации 15.03.2021

**Для цитирования:** *Исаев В.И.* Между властью и рабочими: советские профсоюзы в период нэпа // ЭКО. 2021. № 4. С. 71–89. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-71-89

## Summary

*Isaev, V. I., Doct. Sci. (History), Institute of History, SB RAS, Novosibirsk*  
**Between the Government and the Workers: Soviet Trade Unions During the NEP Period**

**Abstract.** The paper examines how the Soviet trade unions developed under the NEP conditions. The analysis of party and trade union documents of bodies reveals the process of transformation of trade unions from an organization created to protect the interests of an employee into part and parcel of the party and state apparatus of the USSR. It is concluded that the trade unions as a social institution operated under permanent political control and were subject to direct intervention by the ruling Bolshevik party. By the end of the period under study, the subordinate position of the trade unions in relation to the Bolshevik Party and the Soviet state was fully consolidated. That was an important step towards a mobilisation economy.

**Keywords:** *trade unions; NEP; Soviet state; Bolshevik party; employees; social mobility*

## References

Carr, E. (1990). *History of Soviet Russia. The Bolshevik Revolution 1917–1923*. Moscow. Book 1. Vol. 1,2. 763 p. (In Russ.).

Fel'dman, M.A. (2020). Promotees of 1917–1941: difficulty of the ascending mobility. *Sotsiologicheskie issledovaniya. Sociological Studies*. No. 6. Pp. 94–103. (In Russ.).

Felshinsky, Yu.G., Chernyavsky, G.I. (2012). *Lev Trotsky. Vol.2. Bolshevik. 1917–1923*. Moscow. 448 p. (In Russ.).

Gorelov, O.I. (2000). *Zugzwang by Mikhail Tomsy. Strokes for the portrait*. Moscow. 288 p. (In Russ.).

*History of the Soviet working class*. (1984). Vol.2. *The working class is the leading force in building a socialist society. 1921–1937*. Moscow. 511 p. (In Russ.).

*History of trade unions of the USSR*. (1977). Moscow. 256 p. (In Russ.).

Kazakov, E.E. (1992). *Trade unions of Siberia in the 20–30s*. Novosibirsk. 120 p. (In Russ.).

Nosach, V. I. (2001). *Trade unions of Russia. 1905–1930*. SPb.397 p. (In Russ.).

Ugrovatov, A.P. (1998). *Private industry in Siberia and labor legislation in the 1920s: implementation practice*. Novosibirsk. 120 p. (In Russ.).

**For citation:** Isaev, V. I. (2021). Between the Government and the Workers: Soviet Trade Unions During the NEP Period. *ECO*. No. 4. Pp. 71–89. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-71-89

# Взаимодействие власти и бизнеса в долгосрочных проектах развития технопарковой инфраструктуры<sup>1</sup>

**В.И. НЕФЁДКИН**, кандидат экономических наук. E-mail: nefedkin@ieie.nsc.ru  
ORCID: 0000-0003-2195-6127

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

**Аннотация.** На примере проекта создания Центра технологического обеспечения в составе приборостроительного кластера новосибирского Академпарка рассматриваются проблемы организации взаимодействия власти и бизнеса в процессе создания технопарковой инфраструктуры в России. В рамках проекта были соединены специфическая бизнес-модель производства технологических услуг (джоб шоп) и способ организации взаимодействия частной и публичной сторон, который автор определяет, как квазиконцессию, основанную на множестве формальных и неформальных контрактов. На основании экспертного опроса представителей власти, руководителей и специалистов государственных предприятий и частных компаний представлены разные точки зрения на эффективность проекта, выявленные проблемы и возможные их решения. Результаты проекта свидетельствуют об эффективности применения разнообразных форм взаимодействия бизнеса и власти в сферах и условиях, в которых не могут быть использованы стандартные инструменты государственно-частного партнёрства, предписанные законодательством РФ.

**Ключевые слова:** Академпарк; бизнес; власть; государственно-частное партнёрство; квазиконцессия; технопарковая инфраструктура

## В поисках эффективной модели взаимодействия

Создание инфраструктуры для технопарков является традиционной сферой взаимодействия власти и бизнеса и служит важным элементом кластерной политики, основная задача которой – «увязать в единую цепочку создания добавленной стоимости как производителей товаров, работ, услуг, так и учреждения образования и науки» [Бреусова, 2018. С. 174]. Как правило, участие

---

<sup>1</sup> Статья написана в рамках плана НИР ИЭОПП СО РАН. Проект 5.6.3.2(0260-2021-0004).

государства ограничивается выделением бюджетного финансирования на этапе строительства и не переходит в долгосрочные формы сотрудничества, в которых участники разделяют между собой риски, связанные с коммерческими результатами проектов. Эффективность такой модели можно оценить по истории развития технопарков в России, которую можно условно разделить на два этапа.

Первый этап создания отечественных технопарков, который условно можно назвать «инициативным», начался ещё в 1990-х гг., когда технопарки спонтанно появлялись в разных регионах страны. По оценке авторов ежегодного обзора, выпускаемого Ассоциацией развития кластеров и технопарков России, 90% созданных в этот период технопарков закрылись «из-за отсутствия государственной политики и эффективной экономической модели»<sup>2</sup>.

Второй этап был связан с реализацией целенаправленной государственной политики по формированию национальной инновационной системы. В 2006 г. была утверждена комплексная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», предполагавшая финансовую поддержку строительства технопарков за счёт средств федерального бюджета. Результатом программы, которая завершилась в 2014 г., стало появление 12 технопарков в сфере высоких технологий общей площадью более 450 тыс. м<sup>2</sup>, создавших в общей сложности десятки тысяч высокопроизводительных рабочих мест.

Однако, как отмечается в обзоре, большинство созданных таким образом технопарков требуют постоянной финансовой поддержки от государства для субсидирования текущих убытков. В связи с этим авторы приходят к выводу, что «в условиях ограниченного доступа к бюджетным средствам оформился запрос на повышение эффективности технопарков с участием частного бизнеса» [Там же]. Главная проблема состоит в том, что эффективная экономическая модель функционирования технопарков не была создана ни в условиях отсутствия государственной политики (первый этап), ни при её наличии (второй этап).

---

<sup>2</sup> Пятый ежегодный обзор «Технопарки России – 2019» /Данилов Л.В., Кашинова Е. А., Кравченко Е. И., Бухарова М. М., М. А. Лабудин. М.: АКИТ РФ (Ассоциация развития кластеров и технопарков России), 2019. 110 с. [Эл. ресурс]. URL: [https://akitrf.ru/upload/V\\_Obzor\\_Technoparki\\_Rossii-2019.pdf](https://akitrf.ru/upload/V_Obzor_Technoparki_Rossii-2019.pdf) (дата обращения: 14.09.2020).

На наш взгляд, такая модель может быть основана на долгосрочных контрактах с участием власти и бизнеса, охватывающих не только строительство, но и эксплуатацию создаваемых имущественных комплексов. Она позволит перейти от «патронажной» к «партнёрской» концепции взаимодействия участников [Бутова и др., 2014], в том числе в формате государственно-частного партнёрства (ГЧП).

Возможности и ограничения, связанные с реализацией такой модели, рассмотрим далее на примере проекта создания Центра технологического обеспечения (ЦТО)<sup>3</sup>, который в организационной структуре новосибирского Академпарка позиционируется как элемент технологической инфраструктуры приборостроительного кластера. Модель взаимодействия бизнеса и власти, реализованная в данном проекте, на наш взгляд, не может быть отнесена ни к одной из известных моделей ГЧП: «эксплуатационной», «концессионной» и «кооперационной» [Чищенин, 2011], поскольку соединяет в себе отдельные признаки всех трёх.

В ней присутствуют договоры аренды, характерные для эксплуатационной модели, а также локальные специфические схемы как в кооперационной модели, но в отличие от последней в ней не создаются совместные предприятия государства и частного бизнеса. По своему содержанию она близка к модели концессионных соглашений, в которых частная и публичная стороны совместно участвуют в финансировании проекта и несут соответствующие риски.

### **Проект ЦТО как квазиконцессия**

Центр технологического обеспечения был сдан в эксплуатацию в июле 2010 г. и стал первым объектом, сооружённым в рамках проекта создания Академпарка. Общая площадь здания составила 9410 м<sup>2</sup>, в том числе офисно-лабораторные помещения – 3560 м<sup>2</sup>, производственные и вспомогательные – 5850 м<sup>2</sup>. Строительство здания финансировалось за счёт средств

---

<sup>3</sup> В областных программах поддержки малого и среднего предпринимательства этот же объект фигурирует как Центр прототипирования Академпарка. URL: <http://mspnso.ru/business/pages/view/academpark/> (дата обращения: 15.09.2020).

федерального (198,5 млн руб.) и областного (158,7 млн руб.) бюджетов<sup>4</sup>.

По инициативе нескольких компаний приборостроительного профиля (группы компаний «Унискан» и «Тион») операторами ЦТО стали самостоятельные сервисные технологические компании (СТК), получившие на условиях аренды оборудование, приобретённое как счёт частных инвесторов, так и за счёт субсидий из федерального и областного бюджетов в рамках программы поддержки малого бизнеса.

Организацию данного проекта, реализованного при поддержке Министерства промышленности и торговли Новосибирской области, на наш взгляд, можно рассматривать как пример нестандартного государственно-частного партнёрства или квази-ГЧП [Макаров, 2011; Гоосен и др., 2015], а его организационно-экономическую модель как «квазиконцессию», в которой инвестирование объекта совместно осуществляют государственная и частная стороны, а эксплуатацию производят третьи лица – специально созданные сервисные технологические компании.

Представителями публичной стороны (концедентами) можно считать управляющую компанию Академпарка (АО «Академпарк»), являющуюся арендодателем производственных и офисных помещений; а также ГУП «Новосибирский областной центр развития промышленности и предпринимательства» (ГУП НОЦРПП)<sup>5</sup>, который сдавал СТК в аренду оборудование. В роли частной стороны (концессионеров) выступают компании приборостроительного профиля – резиденты Академпарка, осуществлявшие инвестирование компаний Центра технологического обеспечения и являвшиеся заказчиками услуг сервисных компаний.

В отличие от стандартной концессии обязательства сторон не фиксировались в виде двухстороннего долгосрочного соглашения. Взаимодействие участников осуществлялось в рамках утверждённых программ развития малого и среднего бизнеса и на основе арендных отношений между СТК и управляющими компаниями. Объектом не полностью формализованного

---

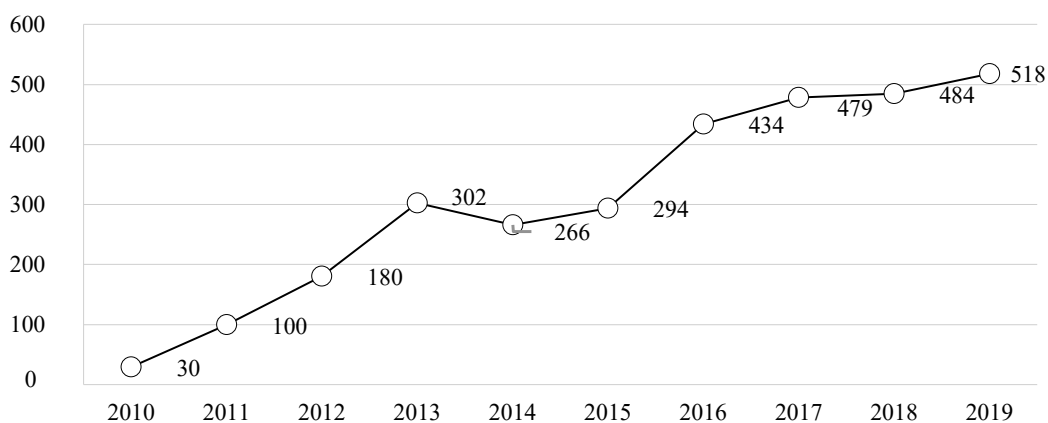
<sup>4</sup> Годовой отчёт Открытого акционерного общества «Технопарк Новосибирского Академгородка» за 2010 год. Новосибирск, 2011. [Эл. ресурс]. URL: [https://academpark.com/upload/files/disclosure\\_of\\_information/yearly\\_report\\_2010.pdf](https://academpark.com/upload/files/disclosure_of_information/yearly_report_2010.pdf) (дата обращения: 14.09.2020).

<sup>5</sup> Сайт ГУП НОЦРПП. URL: <http://mspnsr.ru/>

концессионного соглашения в данном случае можно считать имущественный комплекс (помещения и оборудование), предоставленный в пользование арендаторам.

В течение 10 лет резиденты Академпарка и государство, по нашей оценке, инвестировали в проект около 1260 млн руб. Примерно четверть этой суммы составили средства частных компаний, финансировавших приобретение оборудования и пополнение оборотных средств СТК.

О динамике развития бизнеса СТК можно судить по приведённому ниже графику (рисунок). За 10 лет суммарная выручка 14 компаний, входивших в состав ЦТО, выросла в 25 раз и достигла к 2019 г. 518 млн руб. С учётом индекса цен производителей промышленных товаров<sup>6</sup> реальные масштабы бизнеса с 2010 по 2019 гг. увеличились более чем в 12 раз.



**Источник:** финансовая отчётность компаний.

Динамика суммарной выручки сервисных технологических компаний, входящих в ЦТО Академпарка в 2010–2019 гг., млн руб.

Экономический интерес непосредственных участников от публичной стороны обеспечивался получением арендных платежей за используемое оборудование и производственные помещения, а частной стороны – возможностью получения услуг, производимых с использованием оборудования, приобретённого за счёт средств федерального и областного бюджетов. По нашей оценке, в течение 2010–2019 гг. сумма всех платежей СТК в пользу публичной стороны, включая платежи в бюджеты всех

<sup>6</sup> Индексы цен производителей промышленных товаров по Российской Федерации в 2011–2020 гг. URL: [https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B00\\_24/IssWWW.exe/Stg/d000/I000750-10R.HTM](https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B00_24/IssWWW.exe/Stg/d000/I000750-10R.HTM) (дата обращения: 15.09.2020).



уровней и внебюджетные фонды, полностью покрыла затраты на приобретение оборудования, переданного в аренду [Нефёдкин, Фадеева, 2020].

Мотивация в дополнительных инвестициях в развитие компаний Центра технологического обеспечения со стороны частных компаний обеспечивалась, с одной стороны, возможностью адаптировать парк оборудования данного центра в соответствии со своими потребностями (это касается инвестиций в основные средства), а с другой стороны – необходимостью поддержки вновь созданных компаний, в том числе за счёт финансирования оборотных средств на этапе становления.

Об эффективности операционной деятельности сервисных технологических компаний можно судить по показателю их суммарной прибыли от продаж. Начиная с 2016 г. он стал устойчиво положительным. В 2019 г. совокупная прибыль от продаж данных компаний, участвующих в проекте, превысила 20 млн руб. Только две из них показали в финансовой отчётности по итогам этого года убытки. Более того, в последние два-три года сервисные компании стали приобретать новое оборудование за свой счёт, не обращаясь за поддержкой к заказчикам и органам власти.

### **Технологическая инфраструктура как объект ГЧП**

В постановлении Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. № 1863 «О промышленных технопарках и управляющих компаниях промышленных технопарков» технологическая инфраструктура определяется как «совокупность объектов недвижимого имущества и оборудования, необходимых для осуществления научно-технической деятельности или инновационной деятельности»<sup>7</sup>. Использование юридически регламентированных форм государственно-частного партнёрства (концессии и соглашения о ГЧП/МЧП) допускается в соответствии с законодательством РФ только для закрытого перечня объектов. В этот список не попали промышленные объекты.

В 2016 г. в Закон о государственно-частном и муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации (224-ФЗ) были

---

<sup>7</sup> URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73266201/> (дата обращения: 05.09.2020).

внесены поправки, и в потенциальные объекты ГЧП/МЧП были включены «имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности»<sup>8</sup>. Но концессии в промышленности по-прежнему юридически вне закона.

Это не исключает других форм взаимодействия власти и бизнеса при создании объектов промышленного назначения. В случаях, когда отсутствует возможность организации ГЧП в рамках нормативной правовой конструкции, взаимодействие субъектов ГЧП может осуществляться через создание и развитие специальной институциональной среды [Бреусова, 2018. С. 175]. Как правило, стандартные схемы ГЧП в данном случае заменяются на совокупность контрактов между участниками проектов.

Создание технологической инфраструктуры инициаторами проекта ЦТО подразумевало не только строительство производственных помещений, но и формирование центра промышленных компетенций, основу которого составили технологические компании, использующие оборудование, позволяющее выполнять вспомогательные операции, которые могли быть востребованы не только резидентами технопарка, но и внешними потребителями.

По сути дела, в ходе реализации проекта была создана уникальная бизнес-модель, предполагающая создание самостоятельных компаний и центра технологических компетенций Академпарка. Альтернативой такому решению могло быть создание центра коллективного пользования с универсальным оборудованием или образование унитарного предприятия (например, ГУП), специализированного на оказании технологических услуг.

В других технопарках на территории РФ нам не удалось обнаружить подобных бизнес-моделей. Например, в одном из самых успешных (судя по национальным рейтингам) технопарке в сфере высоких технологий в Республике Мордовия сервисные компании оказывают услуги только в сферах безопасности и охраны труда (включая обучение) и поиска технических документов<sup>9</sup>. Там же был создан Центр прототипирования, но в рамках другой бизнес-модели [Щанкин, 2016; Мурашкин, 2017].

---

<sup>8</sup> URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=316288#h336> (дата обращения: 01.09.2020).

<sup>9</sup> URL: <http://www.technopark-mordovia.ru/services/servisnih-kompanii/> (дата обращения: 03.09.2020).

Рассмотрим далее важные особенности использования формата job shop, его возможности и ограничения.

### **Job shop как альтернатива «натуральному хозяйству»**

Услуги технологической инфраструктуры (в более привычной терминологии – вспомогательного производства) могут производиться непосредственно на предприятии, выпускающем собственную продукцию и имеющим необходимые мощности, но в современной практике экономически развитых стран значительная часть вспомогательных операций осуществляется небольшими специализированными предприятиями, получившими название джоб шопов (job shop). Последние, как правило, не выпускают собственных продуктов, а оказывают производственные услуги, выполняя работы на основе технической документации заказчиков [Сапрыкин, 2012]<sup>10</sup>.

Для потребителей производственных услуг выбор состоит в том, воспользоваться ли услугами внешних job shop-компаний или организовать собственное вспомогательное производство, чтобы, например, снизить затраты за счёт эффекта масштаба и отказа от поставщиков, сэкономив тем самым на производственных издержках.

Формат job shop широко распространён в Западной Европе и в США и не слишком популярен в России. По оценке одного из участников российского рынка job shop, соотношение заказчиков в экономически развитых странах выглядит так: 20% – OEM-компания<sup>11</sup>; 20% – job shop-компания, у которых есть собственная конечная продукция; 60% – «чистые» job shop-компания.

В России все три вида компаний присутствуют, но соотношения совсем другие: преобладают OEM, а доля job shop невелика. Такая их непопулярность имеет глубокие исторические корни, «...в нашей стране крупные предприятия с полным циклом производства оказывали услуги сторонним организациям. И хотя структура промышленности поменялась, исторически у нас джоб

---

<sup>10</sup> Job shop. Часть первая. Что такое джобшоп? [Эл. ресурс]. URL: <http://wkazarin.ru/2019/06/29/job-shop-part-one-what-is-job-shop/> (дата обращения: 14.09.2020).

<sup>11</sup> OEM (Original equipment manufacturer) – компании, которые производят конечный продукт.

шопов очень мало»<sup>12</sup>. Наличие больших установленных мощностей вспомогательных производств (прежде всего, на предприятиях машиностроения и металлообработки) не способствует развитию рынка job shop.

Однако вполне понятное стремление руководителей и менеджеров крупных старых предприятий использовать свободные мощности противоречит современным экономическим и технологическим условиям. Существенное снижение степени загрузки мощностей основного производства, наблюдаемое в той или иной отрасли, подразумевает и соответствующее падение спроса на услуги собственного вспомогательного производства. В данном случае «эффект масштаба» работает в обратную сторону – недоиспользуемое оборудование и работники генерируют дополнительные и зачастую не специфицированные в системах учёта издержки, которые в конечном счёте приводят к росту полной себестоимости конечной продукции.

Кроме того, вспомогательные производства на крупных машиностроительных предприятиях, как правило, оснащены устаревшим оборудованием. Даже если оно импортное (в лучшем случае), чаще всего – уже бывшее в употреблении и имеет срок службы более пяти лет. В этом случае ряд операций (в том числе высокоточная резка и обработка металлов) не могут быть выполнены с надлежащим качеством или с приемлемыми затратами. Приобретать же новое оборудование без ясной перспективы его загрузки для таких предприятий не представляется разумным выбором.

Иная ситуация складывается в новых производственных компаниях. Не отягощённые грузом имеющихся вспомогательных производств, они обладают большей свободой в отношении выбора схем обеспечения основного производства. Для них существует выбор между организацией собственного производства и приобретением услуг у сторонних производителей.

К сожалению, отмеченная выше неразвитость российского рынка job shop зачастую делает вариант с созданием собственного вспомогательного производства безальтернативным. Вместе с тем риски создания такого производства для небольших

---

<sup>12</sup> URL: <https://ritm-magazine.ru/ru/public/job-shop-ctratigicheskij-potrebitel> (дата обращения: 03.09.2020).

предприятий достаточно высоки. Если предприятие ориентировано на выполнение небольшого количества разнообразных и не повторяющихся заказов и не может производить продукцию на склад, то его скорее всего будут ждать проблемы с загрузкой оборудования, приобретённого для вспомогательного цеха.

В данном случае для компании возникает дилемма выбора между специализированным (под потребности конкретного заказа) и универсальным оборудованием. Чрезмерная специализация оборудования вспомогательного производства может привести к необходимости каждый раз приобретать новое оборудование при резком изменении структуры заказов. Другими словами, специализация собственного вспомогательного производства не может обеспечить требуемую для небольшой «кастомизированной» компании гибкость. В то же время установка универсального оборудования отчасти решает проблему с загрузкой, в том числе за счёт сторонних заказчиков, но не решает до конца проблему обеспечения потребностей собственного производства при изменении объёмов и структуры заказов.

Одним из способов разрешения данной дилеммы является создание комплексов производств (компаний), работающих по принципу *job shop*. Каждая из них может быть специализирована на выполнении определённых технологических операций или производстве комплектующих изделий. Не будучи привязанными к определённому производству, эти компании могут работать на широкий рынок потребителей такого рода услуг и таким образом решать проблему загрузки имеющегося оборудования и персонала и, следовательно, обеспечения экономических показателей, требуемых для безубыточной работы. По сути дела, речь идёт о взаимовыгодной производственной кооперации многих небольших компаний. Вместе с тем создание целого комплекса таких услуг по кластерному типу не под силу одной и даже нескольким небольшим и средним компаниям. Как показывает рассмотренный нами проект, наличие государственной поддержки в данном случае может стать решающим фактором.

### **От концепции к инвестициям**

Ещё в областной целевой программе «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области на 2009–2011 годы» предусматривалось выделение небольшого

финансирования из средств областного бюджета на создание центров прототипирования. В этой программе дано следующее определение: «Центр представляет собой инженерно-производственный комплекс, включающий станочный парк, парк высокотехнологичного оборудования, высококвалифицированных специалистов, способных работать на этом оборудовании, комплекс административно-производственных площадей и т.п., и специализирующийся на разработке полной системы подготовки производства – от компьютерного проектирования до изготовления и контроля деталей и технологического оснащения»<sup>13</sup>.

Включение Центра прототипирования в новосибирском Академпарке в программу Министерства экономического развития РФ и получение целевого федерального финансирования стало решающим для создания ЦТО. Всего на закупку оборудования для Центра прототипирования в 2010–2011 гг. из средств бюджета Новосибирской области, в том числе за счёт трансфера из федерального бюджета, было направлено 448,9 млн руб.<sup>14</sup>

На момент проведения нашего полевого исследования (август-сентябрь 2019 г.) в число резидентов ЦТО входили 14 производственно-технологических компаний, обладающих широкими технологическими возможностями: от производства микросхем до крупногабаритных металлоконструкций и проведения широкого спектра испытаний материалов и изделий.

Эксперты публичной стороны отметили нестандартный характер взаимоотношений бизнеса и власти в данном проекте, благодаря которым основным инвестором создания ЦТО стал федеральный бюджет. Из интервью с представителем региональной власти: *«Плечо нам подставила Программа поддержки малого и среднего бизнеса. Она федеральная, но реализуется через областные структуры. 91% финансирования поступало из федерального бюджета и только 9% – из регионального. Т.е. от региона требовалось небольшое софинансирование, которое подтверждало его заинтересованность в этих вопросах, – и не больше. Было принято решение, что создание системы малых узкоспециализированных технологических компаний должно опереться на государственные деньги. Это не совсем*

<sup>13</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/5430814> (дата обращения: 02.09.2020).

<sup>14</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/5444429> (дата обращения: 10.09.2020).

*ГЧП, как его сейчас трактует 224-ФЗ. Я обычно использую другое выражение: государственно-частное сотрудничество».*

### **От прототипирования к компетенциям**

ЦТО в настоящее время представляет собой комплекс специализированной технологической инфраструктуры, позволяющий компаниям приборостроительного кластера Академпарка и внешним заказчикам получать услуги, связанные не только с изготовлением прототипов новых продуктов, но и с производством малых серий уже освоенной продукции. Например, в виде отдельных технологических операций (сварка, резка металла, термообработка и т.д.), проведения испытаний и лабораторных исследований, упаковки и тиражирования пользовательской документации.

Представителю региональной власти главная идея проекта виделась следующим образом: *«Когда это все начиналось, подразумевалось создание Центра прототипирования в виде нескольких технологических компаний. Коробочки, упаковки там не предполагалось делать: это не те операции, на которых концентрировалось внимание. Акцент был сделан на сложные операции, новейшее оборудование, начиная от лазерной резки и кончая термообработкой металла, которая уже могла быть финишной операцией – без дальнейшей механической обработки».*

Со временем концепция ЦТО как Центра прототипирования естественным образом переросла в концепцию Центра промышленных компетенций более широкого профиля, который на основе уникального оборудования способен оказывать услуги не только резидентам технопарка, но и широкому кругу компаний малого и среднего бизнеса. Из интервью с представителем управляющей компании Академпарка: *«Концепция создания Центра технологического прототипирования основывалась на понимании, что большое количество малых компаний, которые реализуют стартапы или налаживают выпуск малых серий, фактически отторгнуты от необходимых технологий, если эти технологии связаны с обработкой материалов и т.д. Почему? Потому что, во-первых, оснаститься соответствующим оборудованием каждая компания не может, так как оно дорого. Во-вторых, эксплуатировать это оборудование ради одного стартапа или малой серии неэффективно. Поэтому нужно было создать*

*услугу, которой могли бы пользоваться малый и средний бизнес по принципу job shop – чтобы каждый мог прийти и заказать выполнение тех или иных работ для создания материального объекта... Если раньше это нами называлось и мыслилось как Центр прототипирования, то сейчас стало понятно, что не нужно столько прототипов, – никогда мы не загрузим этот объем прототипами. Сегодня это нужно рассматривать как Центр новых промышленных технологий и компетенций».*

Важно, что за государственные деньги приобреталось именно то оборудование, которое требовалось СТК в соответствии с запросами потенциальных заказчиков. В данном случае частная инициатива поддерживалась доверием со стороны представителей региональной власти, которые не побоялись взять на себя определённые риски: *«Мы изначально приняли следующую схему: никому ничего не навязываем. Частные соинвесторы выбирали нужное им оборудование. Здесь было полное доверие».*

Представители бизнеса, с одной стороны, подчёркивали не вполне коммерческий характер проекта ЦТО, а с другой стороны – демонстрировали готовность вкладывать средства в развитие технологической инфраструктуры: *«Инфраструктура нужна всем, а некоторые компании созрели до того, что стали в неё вкладываться. Но не надо пытаться взять назад деньги из этой инфраструктуры. Только на инфраструктуре не зарабатываешь. У вас есть потребность в инфраструктуре – и вы зарабатываете на том, что вы её эксплуатируете и создаёте продукцию. Если у вас есть инфраструктура, то вы делаете это быстро, дёшево. Но если вы покупаете станки и другое оборудование для себя, то приобретаете их вместе с головной болью: рабочим надо будет платить зарплату, даже если работы для них не будет, к тому же им нужен постоянный опыт эксплуатации этих станков».*

Де-факто вспомогательные производства начали создаваться частными компаниями собственными силами, ещё до получения государственной поддержки. Руководство этих компаний сделало выбор в пользу формата job shop, полагая экономически более выгодным использовать услуги специализированных компаний, эксплуатирующих оборудование, заранее профилированное в соответствии с запросами основных заказчиков.



Это, впрочем, не препятствовало оперативной реакции СТК на заявки потребителей. Из интервью с руководителем компании-резидента Академпарка: *«Мы занимаемся разработкой материальных продуктов. Это не IT, поэтому иметь на этапе прототипирования, проектирования или даже мелкой серии собственную инфраструктуру очень затратно и не всегда эффективно. Если же компания специализируется на какой-то технологии, то, конечно, она выполняет работы лучше, чем мы смогли бы научиться у себя за какое-то разумное время. Не все технологические компании ЦТО работают идеально. Тем не менее здесь есть компании, у которых очень короткое время реакции на запросы заказчиков. Это очень важно – с этого все здесь начиналось».*

Эксперты с обеих сторон – и от власти, и от бизнеса – высказали своё отношение к дилемме – собственное производство или аутсорсинг технологических услуг. Рост спроса и объёмов производства стимулирует часть компаний к созданию собственной технологической инфраструктуры. При крупносерийном или массовом производстве, когда существуют стабильный спрос и возможность работать «на склад», создание собственных вспомогательных цехов, специализирующихся на выполнении однотипных операций, может быть экономически оправданно. Если же компания сталкивается с изменением объёмов и структуры спроса, то вложения в создание собственной инфраструктуры неэффективны из-за невозможности обеспечить достаточную загрузку создаваемых мощностей, в то же время попытки загрузить их внешними заказами мешают развитию профильного бизнеса.

### **Проблемы и решения**

Большинство экспертов отметили недостатки и прежде всего негибкость используемой экономической модели взаимоотношений между сервисными технологическими компаниями и ГУП НОЦРПП, в которой установлены единые правила и ставки аренды для всех компаний. Из интервью с представителем региональной власти: *«Мы предложили единственную форму организации, на баланс которой можно было поставить все это оборудование, – это государственное унитарное предприятие (ГУП). Но в бизнесе случается всякое. Сегодня ты лидер, у тебя огромный объем заказов, ты можешь загрузить не только свои мощности, но что-то отдать и на субконтрактацию.*

*Завтра же ты уже не сможешь и одну смену заказами загрузить, а потом вновь встаёшь на нормальные рельсы. В этих условиях ГУП не совсем мобильная организация, она не может давать рассрочки предприятиям, которые столкнулись с временными трудностями».*

Представители бизнеса отмечали риски для арендодателя (в лице ГУП НОЦРПП), возникающие при использовании такого способа взаимодействия с арендаторами оборудования (СТК). ГУП не имеет альтернативы аренде и не может оперативно поменять неплатёжеспособного арендатора. Из интервью с руководителем компании, выступавшей в качестве соинвестора ЦТО: *«Мы придумали форму, в которой владелец оборудования никакого отношения к нему не имеет, – он сдаёт оборудование в аренду и все. Ему же деваться некуда, он же должен его сдать».*

Принцип платности использования оборудования, полученного по программе государственной поддержки, и величина арендной платы, привязанной к стоимости оборудования, рассматривались как специфические особенности выбранного в новосибирском проекте экономического механизма. В других регионах аналогичное оборудование не передавалось в аренду частным компаниям. Из интервью с представителем управляющей компании Академпарка: *«Аренда изначально казалась дешёвой – 6%. Министерство промышленности предлагало установить ставку в 15%. Тогда это казалось не так много: банки давали деньги под такие же проценты. Я поддержал позицию бизнеса и сказал, что больше 6% брать плату за аренду оборудования нельзя. После этого были приняты соответствующие решения Департамента имущества».*

Со стороны бизнеса в качестве недостатка отмечалось отсутствие механизма выкупа оборудования арендаторами. Из интервью с руководителем одной из компаний Академпарка: *«Проблема состоит в том, что это оборудование вообще выкупить нельзя. Я за него плачу договор аренды 15 лет, 6% годовых, но это не лизинг, это аренда. А у меня уже часть оборудования амортизировалась и по бумагам, и физически. И что делать?».*

Стремление предоставить всем СТК стандартные условия имело и оборотную сторону. Компании, получившие дорогое оборудование, физически не успевали развить бизнес до платёжеспособного состояния, и долги, накопленные по арендным

платежам, становились поводом для инициации арендодателем процедур банкротства. Из интервью с представителем бизнеса об истории одной из обанкротившихся компаний ЦТО (ООО «Термомет»): *«Ситуация была тупиковая. Компания “Термомет” арендовала дорожные импортные печи для термообработки металла (их примерная стоимость – 120 млн руб.). Ежемесячный платёж за аренду составлял 700 тыс. руб. Плюс аренда помещения, где это оборудование стоит, обходилось компании порядка 200 тыс. руб. в месяц. Т.е. только постоянных расходов на этой “термичке” было под 1 млн руб. в месяц».* Добавим, что выручка упомянутой компании в наиболее удачном для неё 2015 г. составила чуть более 13 млн руб., а в остальные годы находилась на уровне 3–4 млн руб. Очевидно, что в этой ситуации прекращение бизнеса было всего лишь делом времени. Не случайно, что отсутствие правил урегулирования подобных ситуаций представлялось участникам проекта одним из главных дефектов в его организации: *«Если обанкротить компанию, то что делать со всем этим оборудованием дальше? Ни один здравомыслящий бизнесмен не станет этим заниматься».*

Эксперты выразили своё мнение и в отношении возможных вариантов выхода из сложившейся ситуации, в которой над СТК нависает угроза банкротства в первые годы их работы, когда портфель заказов ещё не достиг величины, достаточной для безубыточной работы. При создании низкомаржинальных сервисных производств критически важными являются соотношение внутренних и внешних заказов и возможность пополнения оборотных средств в период раскрутки бизнеса. В качестве способа решения проблемы представителями частных компаний указывалась возможность предоставления арендных каникул и использование оборудования в качестве залога при получении банковского кредита.

Ещё одна проблема была связана с тем, что продолжительность проекта приближалась к срокам морального и физического износа оборудования. Из интервью с представителем региональной власти: *«Здесь работают реальные предприятия с накопленными уникальными компетенциями и соответствующим уникальным оборудованием. Они не могут полностью обеспечить большой поток дохода, который позволял бы им выплачивать арендную плату. Поэтому встал вопрос о том, что надо в этой*

*модели кое-где что-то подкрутить. Компании, чей бизнес состоялся, пусть платят 6%. Но нам говорят, что по мере эксплуатации оборудование изнашивается и требует всё больше денег. Здесь речь идёт не только о физическом, но и о моральном износе. Государственная система в этом смысле неповоротлива и не может быстро на эти моменты реагировать».*

Большинство опрошенных нами экспертов отмечали перспективность формата job shop в качестве бизнес-модели функционирования ЦТО. Однако оказалось, что в реальности обеспечить требуемые условия для их функционирования достаточно сложно из-за существующих правовых, экономических и организационных ограничений. Экономически эффективными эти компании могут быть только при высокой степени загрузки – и этот фактор определяет нижнюю границу объёма заказов и, соответственно, бизнеса СТК. Но существует и ограничение сверху, поскольку потребности крупных заказчиков могут выходить за пределы возможностей данной бизнес-модели. Привязка к определённому заказчику, переходящему с мелкосерийного на крупные серии или массовое производство, превращает СТК во вспомогательный цех компании-заказчика. В этом случае сервисная компания переходит в другой формат бизнеса, не совместимый с концепцией ЦТО как поставщика технологических услуг для широкого круга потребителей.

## **Резюме**

Следует признать, что в отношении создания эффективной модели взаимодействия власти и бизнеса при создании и эксплуатации объектов технологической инфраструктуры практически отсутствуют серьёзные исследования на тему организационных механизмов и подходов к оценке результатов такого взаимодействия. Тем больший интерес представляет долгосрочный проект, реализуемый в Академпарке. Он в известном смысле опередил формирование институциональной среды в виде соответствующих законов и подзаконных актов. Это, с одной стороны, обусловило определённые риски для участников проекта, а с другой – предоставило им новые возможности, не ограничиваемые рамками стандартных схем.

По результатам исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, опыт реализации проекта подтверждает возможность и эффективность выстраивания долгосрочных контрактных отношений между бизнесом и властью в формате государственно-частного партнёрства. Во-вторых, имеющиеся институциональные ограничения, в том числе и ограниченность законодательной базы, можно преодолеть за счёт сочетания частной инициативы с финансовой и организационной поддержкой федеральных и региональных властей. В-третьих, как показал рассмотренный нами пример, возможно создание работоспособной бизнес-модели функционирования технологической инфраструктуры в составе научно-производственных и промышленных парков на основе формата *job shop*, не требующей текущей государственной финансовой поддержки. В-четвертых, наличие институциональных дефектов в системе регулирования отношений между бизнесом и властью порождает специфические риски, вызывающие негативные последствия для участников подобных проектов. В частности, деятельность отдельных резидентов ЦТО была прекращена в связи с невозможностью выполнять их обязательства перед публичной стороной.

Главным можно считать вывод о том, что рассматриваемый проект не мог быть реализован ни в одном из классических форматов ГЧП, а создание и функционирование ЦТО Академпарка может служить примером применения нестандартного государственно-частного партнёрства (квази-ГЧП). Изменения в законодательстве и в функционировании институтов государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, которые произошли за время с начала реализации проекта (2010 г.), затрудняют воспроизведение апробированных организационных решений. В частности, в 2014 г. прекратилось целевое финансирование создания сервисной инфраструктуры технопарков. Вместе с тем наше исследование показало перспективность поиска и применения разнообразных форм взаимодействия бизнеса и власти в сферах и условиях, которые прямо не регулируются действующим законодательством в области ГЧП.

## Литература

*Бреусова А. Г.* Оценка институциональной среды развития государственно-частного партнёрства в рамках реализации кластерных проектов // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2018. № 3. С. 173–183.

*Бутова Т.В., Дунаева А.И., Удачин Н.О.* Модели взаимодействия власти и бизнеса в Российской Федерации // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 6. С. 23–26.

*Гоосен Е.В., Никитенко С.М., Пахомова Е.О.* Опыт реализации проектов ГЧП в России // ЭКО. 2015. № 2. С. 163–175.

*Макаров И.Н.* Знание, время и государственно-частное партнёрство: реалии информационной экономики // Креативная экономика. 2011. Т. 5. № 4. С. 9–15.

*Мурашкин Д.В.* Роль центров прототипирования в содействии технологическому развитию промышленных предприятий // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2017. № 5. [Эл. ресурс]. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2017/05/14772> (дата обращения: 14.09.2020).

*Нефёдкин В.И., Фадеева О.П.* Государственно-частное партнёрство в реальном измерении // ЭКО. 2020. № 1. С. 8–28. DOI:10.30680/ECO0131-7652-2020-1-8-28

*Сапрыкин Д.Л.* Фаб лабы и джоб шопы: технологическая база новой экономики? // Ритм: Ремонт. Инновации. Технологии. Модернизация. 2012. № 8 (76). 2012 С. 41–44.

*Чищеня А.* ГЧП при реализации кластерных научно-производственных проектов. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.cfin.ru/management/practice/ppp.shtml> (дата обращения: 14.09.2020).

*Щанкин С.А.* Становление и развитие технопарка в республике Мордовия // Регионология. 2016. № 2. С. 81–89.

Статья поступила 13.11.2020.

Статья принята к публикации 04.12.2020.

**Для цитирования:** *Нефедкин В.И.* Взаимодействие власти и бизнеса в долгосрочных проектах развития технопарковой инфраструктуры // ЭКО. 2021. № 4. С. 90–109. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-90-109

## Summary

*Nefedkin, V.I., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, National Research Novosibirsk State University, Novosibirsk*  
**Interaction between Government and Business in Long-Term Projects of Technological Infrastructure Development**

**Abstract.** The paper examines the problems of organizing interaction between government and business in the process of creating the infrastructure of a technopark in Russia on the example of a project to create a Center for Technological Support within the instrument cluster of the Novosibirsk Academpark. This project combines a specific business model for delivery of technological services (job shop) and a method of organizing interaction between private and public partners, which the author defines as a quasi-concession based on various formal and informal contracts. The empirical basis of the study is the data of an expert survey of government officials, managers and specialists of state enterprises and private companies. The results of the project confirm the effectiveness of using various forms of interaction between

business and government in those areas and conditions for which there are no standard public-private partnership tools provided by the laws of the Russian Federation.

**Keywords:** *Academpark; business; government; public-private partnership; quasi-concession; technopark infrastructure*

## References

Breusova, A.G. (2018). Assessment of the Institutional Environment for the Development of Public-Private Partnership in the Framework of Cluster Projects. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Ekonomika*. No. 3. Pp. 173–183. (In Russ.).

Butova, T.V., Dunaeva, A.I., Udachin, N.O. (2014). Models of Interaction between Government and Business in the Russian Federation. *Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)*. No. 6. Pp. 23–26. (In Russ.).

Chishchenya, A. Public-Private Partnership in the Implementation of Cluster Research and Production Projects. (In Russ.). Available at: <https://www.cfin.ru/management/practice/ppp.shtml>. (accessed 14.09.2020).

Goosen, E.V., Nikitenko, S.M., Pakhomova, E.O. (2015). Experience of Realization of Projects of Private-Partnership in the Russia. *ECO*. No. 2. Pp. 163–175. (In Russ.)

Makarov, I.N. (2011). Knowledge, Time and Public-Private Partnerships: The Realities of the Information Economy. *Kreativnaya ekonomika*. Vol. 5. No. 4. Pp. 9–15. (In Russ.).

Murashkin, D.V. (2017). The Role of Prototyping Centers in Promoting the Technological Development of Industrial Enterprises *Ekonomika i menedzhment innovatsionnykh tekhnologiy*. No. 5. (In Russ.). Available at: <http://ekonomika.snauka.ru/2017/05/14772> (accessed 14.09.2020).

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

Saprykin, D.L. (2012). Fab Labs and Job Shops: The Technological Base of the New Economy? *Ritm: Remont. Innovatsii. Tekhnologii. Modernizatsiya*. No. 8 (76). Pp. 41–44. (In Russ.).

Shchankin, S.A. (2016). Formation and development of Technopark in the Republic of Mordovia. *Regionologiya*. No. 2. Pp. 81–89. (In Russ.).

**For citation:** Nefedkin, V.I. (2021). Interaction between Government and Business in Long-Term Projects of Technological Infrastructure Development. *ECO*. No. 4. Pp. 90–109. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-90-109

## Помогла ли застройщикам реформа финансирования жилищного строительства в условиях пандемии?<sup>1</sup>

**Т.П. ЧЕРЕМИСИНА**, кандидат экономических наук

E-mail: tcher@academ.org, tcher@ieie.nsc.ru

ORCID: 0000-0003-2613-7550

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

**Аннотация.** Более двух лет назад Правительство РФ инициировало реформу финансирования в жилищном строительстве. Для пресечения бесконтрольного распоряжения средствами дольщиков в 2018 г. был инициирован переход на модель проектного финансирования жилищного строительства с использованием эскроу-счетов. Российская модель отличается от эталона лишь несколькими нюансами. Хотя к 2020 г. переход на новую модель еще не был завершен, захватившая весь мир пандемия коронавируса заставила переосмыслить многие проблемы, в том числе и в области финансирования. В статье рассмотрены причины неприятия застройщиками новой системы финансирования жилищного строительства, а также возможности сбалансирования рисков всех его участников.

**Ключевые слова:** договор долевого участия; ДДУ; дольщики; реформа финансирования жилищного строительства; проектное финансирование; эскроу-счета; распределение рисков; пандемия; господдержка

До недавнего времени российские застройщики, занимающиеся возведением жилья, позволяли себе бесконтрольно распоряжаться деньгами оплативших свои строящиеся квартиры покупателей – дольщиков, перебрасывая часть этих средств на новые проекты, не заканчивая старые. Это нередко приводило к нарушениям сроков завершения стройки и введения жилых домов в эксплуатацию, а решать проблему обманутых дольщиков приходилось государству и часто за казенный счет (источники финансирования достройки долгостроев – это в основном субсидии из региональных бюджетов, банковские кредиты застройщикам под госгарантию и средства самих дольщиков)<sup>2</sup>. Для профилактики этой проблемы Правительство РФ решило взять за основу

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках научного проекта «Теория и методология исследования устойчивого развития компаний высокотехнологичного и наукоемкого сектора экономики в контексте глобальных вызовов внешней среды, технологических, организационных и институциональных сдвигов».

<sup>2</sup> Финал долгостроев. Как в регионах России решают проблему обманутых дольщиков. ТАСС 27 июня 2019 г. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/6599394>



хорошо показавшую себя в развитых и развивающихся странах модель проектного финансирования жилищного строительства с использованием эскроу-счетов.

Переход российских компаний, занимающихся строительством жилья, на новые условия финансирования должен был начаться в 2018 г. и закончиться в июле 2019 г. Реально он начался только в июле 2019 г. и все еще не закончился. Окончательный переход жилищного строительства на проектное финансирование, по оценкам разработчиков этой реформы, затянется до конца 2021 г. Оценка проводилась до завершения пандемии, поэтому сроки еще могут сдвинуться.

### **Зарубежный опыт проектного финансирования и российская практика**

Проектное финансирование жилищного строительства широко распространено как в развитых, так и в развивающихся странах.

Применить этот позитивный опыт в России – хорошая идея. Однако, как показывают исследования, не существует единой модели проектного финансирования строительства жилья, и каждая страна формирует собственные подходы, учитывающие множество экономических, социальных, институциональных и других условий и факторов [Aron et al., 2012; Lunde, Whitehead, 2016; Muellbauer, 2018]. Разработка политики в области жилищного строительства вызывает постоянные дискуссии, затрагивающие проблемы непоследовательных стимулов и растущих издержек [Whitehead, 2018].

В США, Канаде, странах Европейского союза застройщики возводят жилые дома, вкладывая собственные средства, а также привлекая кредиты банков и средства покупателей жилья. На начальном этапе стройки застройщики расходуют только собственные и кредитные средства. Продажа населению квартир в многоквартирных домах или отдельно стоящих малоэтажных домов в пригороде начинается после завершения нулевого цикла. Внесенные покупателями средства (аналог договора долевого участия – ДДУ в России) аккумулируются на специальных эскроу-счетах банка с начислением процентов.

По завершении каждого строительного этапа застройщик может направить средства с этого счета на оплату труда

строителей, оплату строительных материалов и пр., но только по этому проекту. Покупатели жилья могут вносить оплату частями по строительным этапам, источником этих платежей могут быть ипотечные кредиты банков. Окончательный расчет покупателя с застройщиком наступает после сдачи жилья в эксплуатацию, причем покупатель при этом обычно остается заемщиком ипотечного банка.

Такая организация финансирования позволяет контролировать застройщика по срокам завершения строительных этапов, а также не допускает перевода средств с эскроу-счетов на другие проекты.

В России эта схема, получившая название «проектное финансирование», должна была заменить давно действующую схему софинансирования строительства покупателями жилья на этапе строительства (часто до завершения нулевого цикла) с использованием договоров долевого участия (ДДУ).

По этой схеме с ДДУ строительство жилья в России на 79% финансировалось за счет бесплатных для застройщиков средств покупателей жилья – дольщиков. Те сразу вносили полную сумму за будущую квартиру, часто с оформлением ипотечного кредита в том же банке, где кредитовался застройщик. Покупатели жилья охотно шли на такую сделку с застройщиком, внося деньги за будущие квартиры на его счет в банке, поскольку цена квартиры на ранних этапах строительства могла быть на 20–25% ниже, чем после завершения строительства и сдачи дома в эксплуатацию. По данным Банка России, собственные средства застройщика при этом составляли всего 8%, а кредиты банков застройщикам – 13%<sup>3</sup>. Слабой стороной этой схемы финансирования были высокие риски затягивания сроков строительства или даже его остановки. Одна из причин – распространенная среди застройщиков практика до завершения одного проекта перебрасывать с него средства на другие проекты. Это и породило такое явление, как «обманутые дольщики», которые оплатили, но так и не получили квартиру в срок либо вообще ее не получили, потому что строительство затянулось или не было завершено.

---

<sup>3</sup> Жилищное строительство. Октябрь 2019. Аналитическая записка. Банк России. Авторы: Ачкасов Ю.К., Егоров А.В., Журавлева Ю.А., Могилат А.Н., Перевышин Ю.Н., Шубин И.А. С. 20. Официальный сайт Банка России.: URL [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

Предполагалось, что реформа проектного финансирования позволит:

- постепенно заместить средства дольщиков в финансировании строительства жилья по ДДУ собственными и заемными средствами самих застройщиков и иными формами финансирования;
- прекратить практику необоснованного занижения цен на жилье на первых этапах строительства;
- заблокировать перевод средств с текущего проекта на другие проекты;
- стабилизировать финансовые потоки, повысить их прозрачность и снизить риск нарушения сроков оплаты контрагентов.

Однако предложенная Правительством РФ модель проектного финансирования несколько отличается от классической схемы с эскроу-счетами<sup>4</sup> [Akinin, Kravchenko, 2020].

Подробнее об этом скажем далее, здесь же отметим, что в свое время она вызвала широкую дискуссию в среде не только экспертов в области финансирования недвижимости, но и застройщиков. В ходе этого обсуждения были обозначены возможные проблемы и риски, связанные с различием интересов взаимодействующих участников [Смирнов, Родионов, 2015; Никонова, Смирнов, 2016; Косарева, 2017; Кубасова и др., 2017; Шохин, Палагина, 2018)]. Так, если при прежней схеме финансирования основными бенефициарами были застройщики, то теперь все выгоды достаются банкам, кредитующим как застройщиков, так и покупателей жилья. Поступающие на эскроу-счета деньги покупателей для банка оказываются бесплатными, потому что он не начисляет на них проценты, хотя может ими пользоваться. Источником значительной части этих средств являются ипотечные кредиты покупателей жилья, выданные тем же банком.

Собственно, интерес к проектному финансированию российских застройщиков снижали именно те нюансы нашей модели, которые отличают ее от классической модели эскроу-счетов: во-первых, невозможность на самых затратных этапах строительства (подготовка участка к строительству, возведение здания, подключение здания в коммуникациям, внешняя и внут-

---

<sup>4</sup> *Полуди Т.* Декабрь 2018. После введения эскроу-счетов рынок жилья ждет второй этап реформы. Интервью ИА Строительство. URL <https://dom.iastr.ru/nedvizhimost/3022-tatyana-polidi-posle-vvedeniya-eskrou-schetov-rynok-zhilya-zhdet-vtoroy-etap-reformy.html>

рения отделки) пользоваться хотя бы частью средств дольщиков на эскроу-счетах и, во-вторых, повышение роли банков. Важным и негативным для застройщиков аспектом перехода на проектное финансирование было то, что главной и контролирующей фигурой при проектном финансировании становится банк: все финансовые решения застройщик теперь должен согласовывать с банком, хотя при старой схеме с ДДУ банк выполнял лишь функцию кредитора для застройщика и ипотечных заемщиков.

### **Процесс пошел...**

Тем не менее прямой запрет с середины 2019 г. начинать стройку по старым правилам все же запустил процесс перехода к проектному финансированию.

Первыми на новую модель перешли самые крупные и успешные девелоперские компании, которые отвечали требованиям и условиям такого перехода. Их доля в общем числе действующих застройщиков составила к началу 2020 г. 30%. Еще 25–30% крупным и средним компаниям Минстрой РФ разрешил завершить проекты на старых условиях (ДДУ) до конца 2019 г. Часть из них к началу 2020 г. не успела перейти на проектное финансирование. Оставшиеся малые и средние компании (около 35–40%) не смогли (не отвечали требованиям), не успели, либо не захотели переходить на проектное финансирование, потеряв тем самым право и возможность строить жилье<sup>5</sup>. Право строить на условиях проектного финансирования к началу 2020 г. получили лишь 30–40% от общего числа жилищных застройщиков.

Рассмотрим подробнее, как работает модель проектного финансирования в России в сравнении с классической моделью (табл.1 и табл.2). Как и девелоперы развитых стран, российские застройщики начинают стройку за счет собственных средств: они покупают земельный участок под строительство, разрабатывают сами или заказывают проект, проходят стадию его утверждения, готовят участок к застройке, возводят основания и фундаменты. Привлекать покупателей строящегося жилья они могут только после завершения этого нулевого цикла строительства, затраты на который составляют от 20 до 40% общей стоимости объекта.

---

<sup>5</sup> Жилищное строительство. Октябрь 2019. Аналитическая записка. Банк России. Авторы: Ачкасов Ю.К., Егоров А.В., Журавлева Ю.А., Могилат А.Н., Перевышин Ю.Н., Шубин И.А. С. 21. Официальный сайт Банка России.: URL [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

Не всегда на этой стадии застройщик использует только собственные средства – подавляющему большинству девелоперов приходится прибегать к дорогостоящим банковским заимствованиям.

**Таблица 1. Классическая модель проектного финансирования жилищного строительства**

<b>Застройщик</b> инвестирует собственные средства <b>(1/3)</b>	<b>Банк (2/3 средств)</b>		Банк открывает Застройщику полный доступ к эскроу-счетам и возвращает ему всю выручку от проданных им на этапе строительства квартир; Застройщик погашает кредит банку и продолжает продавать с оформлением ипотечных кредитов готовые квартиры через банки, удобные покупателям; Банк переводит ипотечных заемщиков в обычный статус, эскроу-счета закрываются.
	Кредит Застрой- щику <b>(1/3)</b>	Ипотечные кредиты покупателям жилья <b>(1/3)</b>  Открытие эскроу- счетов, на которые начисляются небольшие проценты	
<b>Нулевой этап</b>  Подготовка к строительству: покупка участка и подготовка его к застройке; разработка или покупка проекта	<b>Строительство многоквартирного дома</b>  Этапы, после завершения которых застройщик <b>может пользоваться средствами с эскроу-счетов</b> для оплаты производственных затрат: фундамент, строительство внешних стен, подвод коммуникаций, обустройство крыши, обустройство придомовой территории		<b>Ввод построенного жилья в эксплуатацию</b>  Застройщик окупит все понесенные затраты и получит прибыль только после продажи всех квартир в построенном доме. Срок оборота денежного цикла превышает срок строительства

**Таблица 2. Российская модель проектного финансирования жилищного строительства**

<b>Застройщик</b> инвестирует собственные средства <b>(1/3)</b>	<b>Банк (2/3 средств)</b>		Банк открывает Застройщику полный доступ к эскроу-счетам и возвращает ему всю выручку от проданных им на этапе строительства квартир; Застройщик погашает кредит банку и продолжает продавать с оформлением ипотечных кредитов готовые квартиры через банки, удобные покупателям; Банк переводит ипотечных заемщиков в обычный статус, эскроу-счета закрываются.
	Кредит Застрой- щику <b>(1/6)</b>	Ипотечные кредиты покупателям жилья <b>(1/2)</b>  Открытие эскроу- счетов, на которые <b>проценты не начисляются.</b>	
<b>Нулевой этап</b>  Подготовка к строительству: покупка участка и подготовка его к застройке; разработка или покупка проекта	<b>Строительство многоквартирного дома</b>  Этапы, после завершения которых Застройщик не может пользоваться средствами с эскроу-счетов для оплаты производственных затрат до сдачи дома в эксплуатацию.		<b>Ввод построенного жилья в эксплуатацию</b>  Застройщик окупит все понесенные затраты и получит прибыль только после продажи всех квартир в построенном доме. Срок оборота денежного цикла превышает срок строительства

Средства покупателей начинают поступать на эскроу-счета только по завершении нулевого цикла, но темпы роста сделок по продажам квартир и, соответственно, число эскроу-счетов и их наполнение зависят от:

- скорости и качества строительства, т.е. от репутации застройщика;
- платежеспособного спроса покупателей, который, в свою очередь, зависит от цены квартиры на этапе строительства и после его завершения.

Заметим также, что в России покупатель жилья (дольщик) должен внести на эскроу-счет сразу всю стоимость квартиры, в то время как в развитых странах ему позволено вносить плату частями по этапам строительства, главное, чтобы вся сумма была погашена до завершения строительства. Понятно, что внести сразу полную стоимость квартиры могут далеко не все дольщики, поэтому большинство из них берут для этих целей ипотечный кредит, причем в том же банке, в котором кредитуются застройщик.

Другое принципиальное отличие российской модели – средства с эскроу-счетов поступают застройщику не поэтапно, как в классическом случае, а лишь после сдачи объекта в эксплуатацию. Все это время (на практике от завершения нулевого этапа до сдачи дома проходит не менее 1,5–2 лет) банк может бесплатно пользоваться средствами дольщиков.

Застройщик же в новых условиях лишен возможности финансировать строительство бесплатными деньгами дольщиков жилья и вынужден опираться лишь на собственные средства и кредиты банка, что ведет к удорожанию строительства и готового жилья.

Очевидно, что застройщику и конечному покупателю жилья проектное финансирование обходится дороже старой схемы с ДДУ. Однако в проектную схему финансирования заложена возможность хотя бы немного сократить затраты застройщика: банк может снизить ставку по кредиту.

Для застройщика ставка по кредиту на конкретный проект зависит от соотношения накопленной на эскроу-счете суммы и размера его задолженности банку по этому проекту. Если застройщик сможет привлечь значительное число покупателей на строящееся жилье, притоки денег на эскроу-счета могут превысить сумму его задолженности, тогда банк снижает ставку

по данному кредиту. Теоретически последняя может упасть до 0,01% годовых. Но такое возможно только после завершения довольно длительного и затратного для застройщика нулевого этапа строительства, когда:

- квартиры еще не продаются, а долг застройщика банку растет;
- первые продажи квартир идут с большим дисконтом, чтобы разогнать спрос.

По оценке экспертов, расходы застройщиков на проценты по банковским кредитам при проектном финансировании составляют в выручке от проекта в среднем около 11%, что вдвое выше, чем по старой схеме с ДДУ<sup>6</sup>. Проектное финансирование действительно ведет к удорожанию строительства, и по этой причине является сильным стимулом для девелоперов к ускорению строительства. Но нужно понимать, что в итоге все дополнительные затраты, включая проценты по кредитам застройщиков, ложатся на покупателей жилья.

Рассмотрим гипотетическую ситуацию: крупный застройщик имеет достаточно собственных средств, чтобы при финансировании нового проекта обойтись без банковского кредита. Соответственно, дополнительных затрат по кредиту он не несет. Деньги покупателей поступают на эскроу-счет в банк. После сдачи объекта в эксплуатацию за счет этих средств будет покрыта значительная часть расходов застройщика. Полностью вернуть вложенные в проект средства он сможет только после продажи всего построенного жилья. Банк при таком раскладе лишается процентного дохода от застройщика и, возможно, от тех покупателей жилья, которые обходятся без ипотечного кредита. Однако из-за ограниченности ресурсов средним и малым застройщикам этот вариант недоступен.

Если крупный застройщик способен качественно и быстро построить, сдать в эксплуатацию и продать жилье, он не только покрывает все понесенные затраты, но и получит более высокую прибыль, сэкономив на процентах по кредиту банка. Надо иметь в виду, что бизнес-модель крупных девелоперов включает еще и задачу создания уникальной ценности, за которую потенци-

---

<sup>6</sup> Жилищное строительство. Октябрь 2019. Аналитическая записка. Банк России. Авторы: Ачкасов Ю. К., Егоров А. В., Журавлева Ю. А., Могилат А. Н., Перевышин Ю. Н., Шубин И. А. Стр. 21. Официальный сайт Банка России. URL: [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

альные потребители станут конкурировать, обеспечивая проекту более высокую доходность даже при росте себестоимости построенного жилья. Такие девелоперы могут не только отказаться от привлечения кредитов банка и выйти тем самым за рамки проектного подхода, но они могут прибегнуть к другому источнику заемного капитала путем выпуска облигаций<sup>7</sup>.

Рынок высокодоходных облигаций начал активно формироваться в России в конце 2018 г., сначала самым крупным его сегментом был сектор микрофинансовых организаций, в 2019 г. лидировал лизинговых компаний, а с 2020 г. место лидера занял девелопмент с долей 25%. Облигационный рынок дает крупным девелоперам уникальное конкурентное преимущество – доступ к быстрому и гибкому, хотя и недешевому финансированию, это альтернатива банковскому кредитованию, позволяющая им уйти от проектного финансирования с эскроу-счетами.

Иногда банки отказывают девелоперу в кредите из-за превышения нормативного риска проекта/сделки, в этом случае застройщик может прибегнуть к мезонинному кредитованию. Материнская компания девелоперского холдинга выпускает на публичный рынок облигации, не обеспеченные залогом, т.е. этот источник капитала более рискованный и дорогой, чем проектное финансирование. Застройщики из топ-10 и 20 уже давно (с 2010 г.) и активно занимают деньги для реализации строительных проектов, размещая облигации на публичном рынке. А после 2016 г. эмитентами строительных облигации стали средние по размеру девелоперы – «Брусника», ГК «Самолет», РГС. А в 2019 г. на этот рынок выходят и небольшие компании – питерская «Легенда», ижевский «Талан», челябинский «АПРИ Флай Пленинг», московский «РСК Девелопмент».

С 2019 г. начинать строительство жилья можно только на условиях проектного финансирования. Для застройщиков переход к этой модели был, очевидно, вынужденным, но многим крупным компаниям он дался относительно легко, а наиболее успешные, уже имеющие опыт обращения их ценных бумаг на фондовом рынке, предпочли привлечь заемные средства, выпуская строительные облигации. Немногим средним

---

<sup>7</sup> Козлов Д. Строительные облигации: почему вам придется научиться в них разбираться. URL: <https://yango.pro/blog/stroitelnye-obligatsii-pochemu-vam-pridetsya-nauchitsya-v-nikh-razbiratsya/> 4.06.2020



и малым строительным компаниям пришлось ограничить масштабы деятельности до пределов их финансовых возможностей, чтобы минимизировать объемы банковского кредитования и сократить сроки строительства.

## **Пандемия коронавирусной инфекции дошла до России**

Жилищное строительство в России активно развивалось и росло с 2007 г., после 2016 г. обозначился тренд роста индивидуального жилищного строительства, и немного замедлились темпы строительства многоквартирных домов. В стране сформировался концентрированный рынок застройщиков<sup>8</sup>: из 10 крупнейших девелоперов (штаб-квартиры шести компаний располагаются в Москве, двух – в С.-Петербурге, по одной – в Краснодаре и в Ставрополе. На 1 января 2021 г. эти 10 компаний возводят 18,74 млн м<sup>2</sup> жилья (18,41% от объема текущего строительства всех застройщиков России). Первые три места заняли Группа ПИК (Москва), Группа ЛСР и холдинг Setl Group (С.-Петербург), на их долю приходится около 10,8% общего объема строящегося в стране жилья, на 50 компаний – более трети рынка, на 100 компаний – почти половина рынка, а топ-800 застройщиков строило около 80% жилья в стране.

Разразившаяся в начале 2020 г. пандемия коронавирусной инфекции заставила переосмыслить проблемы многих отраслей. Не избежало этой участи и жилищное строительство России.

По оценкам рейтингового агентства НКР (апрель 2020 г.), спрос на первичном рынке жилья в России в условиях текущего кризиса в экономике и пандемии COVID-19 с учетом серьезной поддержки государством строительной отрасли не должен был упасть, крупные застройщики в состоянии справиться с негативными последствиями без критических потерь, средние и малые строительные компании, столкнувшись с существенными проблемами по обеспечению операционной деятельности, приостановят свою деятельность либо обанкротятся. В регионах со слабым платежеспособным спросом средние и мелкие игроки сразу же

---

<sup>8</sup> ТОП застройщиков РФ по текущему строительству на 1 января 2021 года.  
URL: [https://erzrf.ru/news/top\\_zastrojschikov\\_rf\\_po\\_tekuschemu\\_stroitelstvu\\_na\\_1\\_yanvarya\\_2021\\_goda\\_vozglavil\\_zastrojschik\\_pik](https://erzrf.ru/news/top_zastrojschikov_rf_po_tekuschemu_stroitelstvu_na_1_yanvarya_2021_goda_vozglavil_zastrojschik_pik)

столкнутся с существенными проблемами, и значительная часть из них уйдет с рынка.

В апреле 2020 г. начатые стройки по требованиям властей стали останавливаться. К этому времени треть застройщиков уже перешла на проектное финансирование, еще треть завершала проекты на старых условиях (договоры долевого участия – ДДУ), остальные, в основном небольшие компании, сворачивали свою деятельность<sup>9</sup>. Остановка строительства для перешедших на новую финансовую модель компаний грозила им банкротством, поскольку средства дольщиков были им недоступны до завершения строительства, которое сдвинулось на неопределенное время, а банки продолжали начислять проценты по выданным кредитам.

В конце марта 2020 г. Минстрой РФ обратился к Правительству РФ с предложением включить строительную отрасль в перечень отраслей, в наибольшей степени пострадавших от распространения коронавирусной инфекции. Это обосновывалось следующими соображениями:

- возможной остановкой нацпроекта «Жилье и городская среда», по которому 28% объемов площади приходится на проекты с эскроу-счетами, остальные стройки заканчиваются на старых условиях, либо консервируются.
- падением спроса на строящееся жилье и необходимостью пересмотра ставок по ипотеке, которые с учетом обязательного страхования жизни и имущества достигали 11–12%, и в условиях падения доходов и угрозы безработицы оказались неподъемными для большинства дольщиков;
- остановкой продаж уже построенного жилья; для застройщиков, перешедших на проектное финансирование, это повышает риск пересмотра условий кредитных договоров и приостановки реализации действующих проектов (это 28,3 млн м<sup>2</sup>);
- отъездом трудовых мигрантов. Среднегодовая численность занятых в строительстве России превышает 6 млн чел., 15–20% из них – трудовые мигранты из стран «ближнего зарубежья». Отъезд их на родину из-за остановки строительства критичен для отрасли, которой к концу 2024 г. по национальным проектам предстоит освоить до 17,3 трлн руб., что на 8,2 трлн руб.

---

<sup>9</sup> Щукин А. Эскроу-революция // Эксперт. 2019..№ 35. Сентябрь.

превышает объемы 2019 г. Для этого отрасли потребуется привлечь дополнительные трудовые ресурсы в объеме 1,8 млн чел.

Правительство согласилось с этими доводами и в апреле 2020 г. включило строительство в перечень наиболее пострадавших от пандемии отраслей. Практически одновременно 54 крупнейшие строительные компании вошли в перечень системообразующих групп компаний. Отбор велся по двум критериям: объем строительства жилых и нежилых зданий не менее 400 тыс. м<sup>2</sup> и выручка от строительства инженерных сооружений за 2019 г. не менее 10 млрд руб. По данным Минстроя, критерию по объему текущего строительства отвечают 43 организации, еще 11 удовлетворяют условиям по показателям выручки<sup>10</sup>.

Этим 54 компаниям разрешено продолжить остановившийся было в начале апреля 2020 г. строительный процесс на старых условиях, если проект был начат до реформы, либо на новых, если в рамках нацпроекта «Жилье и городская среда» строились новые объекты.

Простое, однако, избежать не удалось, но уже по другой причине – летом 2020 г. из-за пандемии остановилось производство ряда поставщиков-контрагентов, на время прервались внутренние и трансграничные перевозки строительных материалов, спецоборудования, техники и пр. Для продолжения строительства устойчивость поставок стала важнее их стоимости. Ради поддержания своей деятельности некоторые крупные застройщики – первоплательщики и инициаторы огромной цепи поставок – затягивали платежи или оплачивали неполную цену, чтобы провести предоплату следующих поставок и не останавливать производственный процесс. Коллапс был недолгим, но поставщики и субподрядчики вынуждены были останавливать свои производства, а многим некрупным застройщикам приходилось искать новых контрагентов<sup>11</sup>.

Значимую для отрасли роль сыграл тот факт, что в период пандемии государство сохранило традиционные меры поддержки жилищного строительства. Самая актуальная из них – *поддержка*

<sup>10</sup> Утвержден перечень системообразующих компаний в строительстве и ЖКХ. 24.04.2020. URL <https://realty.rbc.ru/news/5ea2f91f9a7947c2f36a46a7>

<sup>11</sup> Трансформация бизнеса и изменения цепочек поставок. ГК TELS. 16.11.2020

*спроса на первичное жилье через снижение ставок по ипотеке.* В 2020 г. была запущена Программа «ипотека с господдержкой под 6,5% годовых», предусматривавшая субсидирование разницы между текущей ставкой банка и льготной ставкой, она действовала до 1 ноября 2020 г. Правительство до конца 2020 г. инициировало снижение ставки по ипотеке с господдержкой ниже 6% годовых для семей с детьми, приобретающих жилье в новостройках. Правительство контролирует эту программу, не позволяя банкам менять условия программы в сторону ужесточения. Интересно, что эффект программы летом 2020 г. проявился резким ростом цен на новостройки<sup>12</sup>.

На рынке ипотеки были замечены и другие инициативы банков по поддержанию спроса. Так, для семей с двумя и более детьми, либо с детьми с ограниченными возможностями Сбербанк предложил ипотеку «Господдержка 2020» на условиях: первый взнос – от 15%, проценты на первый год – от 0,1%, сумма кредита – до 12 млн руб. Сложным для таких семей представляется лишь первое условие: если семья нуждается в двух- или трехкомнатной квартире, то в столичных городах семье с детьми трудно собрать средства на первый взнос, даже при цене квартиры в 8–9 млн руб., потому что он превысит 1 млн руб.

В мае 2020 г. стартовала новая программа Сбербанка с господдержкой субсидированной ставки банка по ипотеке. Временные рамки этой программы ограничены 1 ноября 2021 г., но в правительстве обсуждается возможность ее продления. Ставка по кредиту составляет 6,4%, при электронной регистрации заявители могут рассчитывать на льготную ставку в размере 6,1%. При участии партнера банка в спецпрограмме субсидирования вместе с застройщиком можно получить ипотеку под 2,6% в первые два года действия ипотечного договора. Заемщики должны удовлетворять ряду условий.

Поддержка застройщиков шла по двум направлениям: *льготное кредитование строящихся объектов*, срок ввода которых

---

<sup>12</sup> В Астраханской, Иркутской и Томской областях первичное жилье подорожало более чем на треть, в среднем по России – на 6,2%. Это отражено в отчете «СберИндекса» «Рынок недвижимости в России в июле-августе: бурный рол активности вместо снижения». URL: [https://www.rbc.ru/business/14/09/2020/5f5f23079a7947b82da0da73?from=from\\_main\\_5](https://www.rbc.ru/business/14/09/2020/5f5f23079a7947b82da0da73?from=from_main_5)

наступает в 2020–2021 гг. (это 70–75% рынка строящегося жилья с привлечением средств дольщиков, в том числе лежащих на эскроу-счетах) и *выкуп квартир по госгарантиям «Дом.РФ»* (всего около 600–700 тыс. м<sup>2</sup>). Выкупленное жилье предназначено к реализации по разным государственным ипотечным программам<sup>13</sup>.

Для завершения российских долгостроев еще до пандемии была предусмотрена докапитализация федерального Фонда защиты прав дольщиков и региональных фондов достройки долгостроев. К лету 2020 г. фонд уже восстановил права около 8–10 тыс. дольщиков. Источниками финансирования завершения строительства жилья региональными фондами до 23.05.2019 г. были средства Компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств саморегулируемых организаций (КФ ОДО СРО), а также средства федеральных, региональных и муниципальных бюджетов. Для завершения долгостроев в России с 23.05.2019 г. созданы два дополнительных источника финансирования:

1) регионы получили право создавать региональные фонды, финансирование которых обеспечат федеральный и региональный бюджеты, а также дополнительные средства, привлеченные самим фондом;

2) все страховые компании и банки, собиравшие с застройщиков деньги по гражданской ответственности застройщиков, а также аналогичные договоры поручительства банков, обязаны в отведенный срок передать эти средства (около 20 млрд руб.) Фонду защиты дольщиков.

Достройка объектов продолжается и в условиях пандемии, к ней привлекаются застройщики, подрядчики, т.е. формируется дополнительный спрос на строительные услуги. Продолжают работать госпрограммы капитальных ремонтов жилых домов и переселения людей из ветхого и аварийного жилья.

На сайте «Дом.РФ» создана Единая информационная система жилищного строительства Минстроя России, позволяющая отслеживать статистику перехода на эскроу-счета в разрезе банков на любую дату. На 14 марта 2021 г. лидирует с большим отрывом

<sup>13</sup> Банк России (2020). Финансирование долевого строительства. URL [https://www.cbr.ru/banking\\_sector/equity\\_const\\_financing/](https://www.cbr.ru/banking_sector/equity_const_financing/)

ПАО «Сбербанк»: 1277 застройщиков, перешедших на эскроу-счета, на втором месте АО «Банк» ДОМ.РФ» – 214 застройщиков, на третьем – Банк ВТБ – 203 застройщика. Всего на эту дату перешли на эскроу-счета 2011 застройщиков, строится 4794 дома.

По числу строящихся домов лидирует тоже Сбербанк – 2940; второе место у Банка ВТБ – 511, на третьем – АО «Банк» ДОМ.РФ» – 447 домов.

На сайте Банка России работает агрегатор проектного финансирования, позволяющий направить заявки застройщиков на получение финансирования проекта строительства сразу в несколько банков «в один клик». Сервис доступен для кредитных организаций, включенных в Перечень банков, соответствующих требованиям, установленным постановлением Правительства РФ. Перечень опубликован на сайте ЦБ РФ. При переходе на проектное финансирование застройщикам рекомендуется познакомиться со стандартами деятельности (включены в агрегатор) и взаимодействовать с банками.

## **Заключение**

К пандемии коронавирусной инфекции оказались не готовы не только слаборазвитые страны, но и самые сильные и развитые экономики мира. Затронув практически все отрасли и секторы экономики, она заставила переосмыслить проблемы многих отраслей. В России она нарушила планы Правительства, вмешавшись в них в самый разгар реформы финансирования жилищного строительства.

Пандемия серьезно затронула жилищное строительство и осложнила ход реформы, ускорив уход с рынка малых и средних компаний. С риском остановки столкнулся национальный проект «Жилье и городская среда». Угроза безработицы резко снизила платежеспособный спрос на построенное, но еще не распроданное жилье. Правительству РФ пришлось серьезно корректировать ставку по ипотечному кредитованию. Остановка продаж построенного жилья грозила банкротством застройщикам, уже перешедшим на проектное финансирование. Падение спроса на новое жилье резко повышало для них риск пересмотра условий кредитных договоров и приостановки реализации действующих проектов (это 28,3 млн м<sup>2</sup>!). Критичен для отрасли

был и отъезд трудовых мигрантов на родину из-за пандемии: сложно привлечь дополнительные трудовые ресурсы в условиях пандемии и возможных локдаунов.

Однако следует признать, что строительную отрасль в ходе реформы беспрецедентно поддержало Правительство РФ, серьезно повысив ее статус.

Правительство РФ признало строительную отрасль наиболее пострадавшей от пандемии и включило в перечень системообразующих 54 крупнейшие строительные компании. Это позволило девелоперам не останавливать строительный процесс.

Государство в условиях пандемии прямо и косвенно оказывает жилищному строительству поддержку по целому ряду направлений:

- поддержка спроса населения на строящееся жилье,
- снижение ставок по кредитам застройщикам,
- новые схемы льготного ипотечного кредитования, в том числе для семей с детьми,
- выкуп квартир в новостройках,
- докапитализация Фонда дольщиков и достройка долгостроев и др.

Более готовыми к экстремальным условиям оказались крупные строительные компании, уже освоившие и применяющие цифровые технологии. Включилось в цифровизацию отрасли и Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. С начала 2020 г. оно создает единое цифровое пространство для всех участников строительства и жилищно-коммунального хозяйства<sup>14</sup>, а также для органов власти, государственных и частных заказчиков, подрядных и саморегулируемых организаций.

Главным уроком пандемии для жилищного строительства не только России, но и всего мира стал очевидный факт: источником распространения инфекции оказались большие города с плотной застройкой и неэффективной системой расселения. Жители крупных городов тратят много времени, добираясь несколькими видами транспорта из дома до места своей работы

---

<sup>14</sup> Минстрой создает единое цифровое пространство для всех участников отраслей строительства и ЖКХ, Материалы Всероссийской онлайн-конференции «Цифровизация строительной отрасли». ТЕХЭКСПЕРТ Консорциум КОДЕКС 21.01.2020. URL: <https://smi.cntd.ru/build/news/21-5-2020>.

и обратно, вынуждены терпеть загазованность воздуха, очереди в магазинах; в таком городе трудно найти место для прогулки с детьми, парковки автомобиля, для встречи с друзьями. Именно поэтому после 2016 г. рост индивидуального строительства жилья обогнал темпы строительства многоквартирных домов жилья.

Пандемия дала сигнал и к будущему сокращению строительства офисов. Офисные работники, преподаватели школ и вузов, работники НИИ и других организаций, где это было возможно, с началом пандемии перешли на дистанционный режим работы. Очевидно, бизнесу стоит и дальше расширять виды деятельности, которые работники могут вести дистанционно. Это позволит сократить нагрузку на транспорт и высвободить автомобильные парковки для жителей города, а людям, живущим далеко от места работы, – сэкономить на транспорте. Обязательным условием такой организации работы является высокий уровень цифровой и компьютерной грамотности работников. Для них возможность удаленной работы – это не только экономия времени и средств на дорогу, но и возможность работать сразу в нескольких местах, сократить рабочую неделю или рабочие часы, это позволит людям перебраться за пределы города из шумного и загазованного центра.

Не менее важным сигналом пандемии для жилищного строительства, безусловно, должен стать отказ от масштабного строительства многоэтажных и многоподъездных домов высокой этажности с малометражными квартирами. Правительство РФ уже приняло решение остановить строительство жилья эконом-класса и заменить его на новый стандарт: индивидуальный жилой дом площадью до 150 м<sup>2</sup> на земельном участке до 15 соток (1,5 тыс. м<sup>2</sup>), или блоки до 130 м<sup>2</sup> в жилом доме, либо квартиры площадью до 100 м<sup>2</sup> в жилом доме с классом энергетической эффективности В и выше, с доступом инвалидам<sup>15</sup>. Такие дома можно блокировать в двух-четырёхкомнатные квартиры площадью до 150 м<sup>2</sup>, они более

---

<sup>15</sup> Минстрой предложил новый стандарт вместо «жилья экономкласса». URL: <https://www.rbc.ru/society/04/06/2020/5ed8eb8e9a79479803dbbala>



комфортны, чем квартиры в жилом доме, и имеют подсобные помещения. Строить стандартные малоэтажные дома быстрее и дешевле, чем многоквартирный многоэтажный дом, по степени опасности пожара или разрушения малоэтажное жилье тоже надежнее.

В рамках программы цифровизации строительной отрасли Правительство РФ взяло на себя обеспечение качественной интеграции уже функционирующих частных и государственных информационных систем в единое цифровое пространство, соответствующее нормативное и техническое регулирование, определение форматов структурированного обмена информацией, запуск соответствующих классификаторов и кодификаторов. Ожидается, что цифровизация отрасли повысит качество управления возводимых объектов капитального строительства, сократит сроки строительства, управленческие решения будут приниматься на основании достоверных и актуальных данных. Заметим, что в жилищном строительстве цифровизация не ограничена только лишь применением BIM-модели<sup>16</sup> при проектировании жилого дома: крупные девелоперы уже давно расширили спектр применения цифровых технологий и успешно работают с большими данными в сферах маркетинга, продаж, рекламы, организации поставок и пр.

## Литература/References

*Косарева Н. Б.* О поэтапном замещении долевого строительства проектным финансированием [Эл. ресурс] / Н. Б. Косарева. Институт экономики города. 2017. URL: <http://www.urbanecomics.ru/research/mind/nadezhda-kosareva-opoetapnom-zameshchenii-dolevogo-stroitelstva-proektnym>

Kosareva, N. B. (2017). On staged substitution of shared-equity construction by project financing / N. B. Kosareva. The Institute of municipal economy. Available at: <http://www.urbanecomics.ru/research/mind/nadezhda-kosareva-opoetapnom-zameshchenii-dolevogo-stroitelstva-proektnym> (In Russ.).

---

<sup>16</sup> BIM (англ. Building Information Model или Modeling) – информационная модель (или моделирование) зданий и сооружений, под которыми в широком смысле понимают любые объекты инфраструктуры, например инженерные сети (водные, газовые, электрические, канализационные, коммуникационные) и пр.

Кубасова Т.И., Новикова Н.Г., Суходолов А.П. Перспективы и проблемы развития жилищного строительства в России в контексте последних изменений законодательства. *Baikal Research Journal*, 2017. . URL: <http://brj-bguer.ru>

Kubasova, T.I., Novikova, N.G., Sukhodolov, A.P. (2017). Perspectives and problems of housing construction development in Russia in the light of the latest legislative changes. *Baikal Research Journal*. Available at: <http://brj-bguer.ru> (In Russ.).

Никонова И.А., Смирнов А.Л. Проектное финансирование в России. Проблемы и направления развития. М.: Консалтбанк, 2016. 216 с.

Nikonova, I.A., Smirnov, A.L. (2016). Project financing in Russia. Problems and directions of development. Moscow. Konsultbankir. 216 p. (In Russ.).

Смирнов А.Л., Родионов И.И. Проектное финансирование в России: новые стимулы развития // *Банковское дело*. 2015. № 2. С. 64–68.

Smirnov, A.L., Rodionov, I.I. (2015). Project financing in Russia: new incentives for development. *Bankovskoye delo*. No. 2. Pp. 64–68. (In Russ.).

Шохин А.Н., Палагина А. Взаимодействие государства и строительного бизнеса в процессе перехода от отношений долевого участия к проектному финансированию: предпосылки и рекомендации по преодолению негативных последствий // *Бизнес. Общество. Власть*. 2018. № 2 (28). С. 60–75.

Shokhin, A.N., Palagina, A. (2018). Interactions of the state and construction business in transition from shared-equity participation to project financing: premises and recommendations for overcoming negative consequences. *Business. Society. Power*. No. 2 (28). Pp. 60–75. (In Russ.).

Akinin, P.V., Kravchenko, I.I. (2020). Escrow accounts as a means for stakeholders to protect their funds invested in housing construction projects. *Financial Analytics: Science and Experience*, February. DOI: 10.24891/fa.13.1.114

Aron, J., Duca, J., Muellbauer, J. (2012). Credit, housing, collateral and consumption: Evidence from Japan, the UK and the U.S. *Review of Income and Wealth* 58(3): 397–423.

Muellbauer, J. (2018). Housing, Debt and the Economy: A Tale of Two Countries. *National Institute Economic Review*. Vol. 245, Issue 1. Pp.20–33. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F002795011824500112>

Lunde, J., Whitehead, C. (2016). European housing finance models in 1989 and 2014. In: Whitehead C and Lunde J (eds) *Milestones in European Housing Finance*. London: Wiley, p.14.

Whitehead, C. (2018). Housing Policy and the Changing Tenure Mix. *National Institute Economic Review*. Vol. 245. Issue 1. Pp. 34–39. Available at: <https://doi.org/10.1177/002795011824500113>

Статья поступила 12.08.2020

Статья принята к публикации 16.10.2020

**Для цитирования:** Черемисина Т.П. Помогла ли застройщикам реформа финансирования жилищного строительства в условиях пандемии? // *ЭКО*. 2021. № 4. С. 110–129. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-110-129

## Summary

*Cheremisina, T.P., Cand. Scie. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, National Research Novosibirsk State University, Novosibirsk*

### **Did Property Developers benefit from the Housing Construction Financing Reform during the Pandemic?**

**Abstract.** Over two years ago, the Government of the Russian Federation initiated a reform of financing housing construction. To prevent uncontrolled access to equity holders' funds, in 2018, it launched a transition to a project financing model of housing construction using escrow accounts. The Russian model differs from the standard one only in some nuances. Although the transition to the new model was not completed by 2020, the coronavirus pandemic that has taken over the world has forced people to reconsider solutions to many problems, including those in the field of financing. The paper considers some reasons why the new system of financing housing construction is rejected by developers, as well as opportunities to balance the risks of all participants.

**Keywords:** *Shareholder Participation Agreement; ShPA; shareholders; housing finance reform; project financing; escrow accounts; distribution of risks; pandemic; government support*

**For citation:** Cheremisina, T.P. (2021). Did Property Developers benefit from the Housing Construction Financing Reform during the Pandemic? *ECO*. No. 4. Pp. 110–129. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-110-129

# Рынки земли в России и в Сибири: от ресурсов к активам<sup>1</sup>

**О.П. ФАДЕЕВА**, кандидат социологических наук. E-mail: fadeeva\_ol@mail.ru  
ORCID: 0000-0001-7011-6736

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

**Д.М. ХЛОПЦОВ**, доктор экономических наук.

E-mail: d.khloptsov@tokko.tomsk.ru

Институт экономики и менеджмента национального исследовательского  
Томского государственного университета, Томск

**Аннотация.** Изменения объемов и структуры земли, находящейся в собственности граждан, юридических лиц (организаций), государства и муниципалитетов, могут быть сопоставлены с критически важными событиями, повлиявшими на формирование земельного рынка в России в течение последних 30 лет. В результате длительных и не всегда последовательных институциональных преобразований сложилась заметная асимметрия в распределении разных видов земельных ресурсов между разными группами собственников и землепользователей, препятствующая их использованию в качестве эффективного экономического актива. Сравнительный анализ современной конъюнктуры в разных сегментах земельного рынка на основе данных за 2019–2020 гг. по нескольким регионам Сибирского федерального округа выявил значительную дифференциацию цен в зависимости от вида разрешенного использования и размеров участка. Существующие рыночные и административные механизмы не обеспечивают баланса интересов населения, бизнеса и государства в сфере земельных отношений и затрудняют перераспределение земельных участков в пользу более эффективных пользователей.

**Ключевые слова:** региональные рынки земли; права собственности; земельные отношения; землепользование; сибирские регионы; цена земельных участков

## Постановка проблемы

Рыночные отношения в сфере владения и пользования землей имеют в постсоветской России не слишком длинную историю. В советские времена вся земля находилась в государственной собственности и номинально не подлежала купле-продаже. Реальная практика, естественно, была богаче юридических норм и, например, «дачные сотки» могли менять своих хозяев, а частные мандариновые плантации и виноградники на государственных

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ (проект № 20–011–00088 «Архитектура земельных отношений и специфика землепользования в сибирских регионах: экономико-социологический подход»).

землях были неотъемлемым элементом неформальной экономики и источником доходов в отдельных республиках СССР.

Частичная денационализация земли, осуществленная в ходе экономических и институциональных реформ, продолжающихся в течение уже 30 лет, запустила механизмы, позволившие постепенно и с известными ограничениями осуществлять рыночный оборот земель. Вместе с тем результаты реформ в сфере земельных отношений весьма неоднозначны.

По мнению экспертов Центра стратегических разработок, «Состояние дел в земельной сфере сегодня не удовлетворяет ни граждан, ни государство, ни бизнес. Для уже имеющих собственников земля превратилась, по сути, в массовое обременение за счет издержек по подтверждению своих прав на нее» [Шагайда, Алакоз, 2017. С. 4]. Существующие механизмы регулирования земельных отношений не обеспечивают ни перераспределения земельных ресурсов от неэффективных собственников к эффективным, ни сколько-нибудь заметных фискальных результатов. В 2019 г. поступления от земельного налога составляли всего 1,5% от всех налоговых доходов консолидированного бюджета РФ<sup>2</sup>.

Согласно подходам новой институциональной теории, структура прав собственности влияет на размещение и использование земли [Furubotn, Pejovich, 1972; Ostrom, 1986]. Невысокая эффективность землепользования в РФ связана не только с незавершенностью процесса формирования института земельной собственности, высокими издержками по вовлечению в хозяйственный оборот брошенных земель и недостаточной юридической защитой прав земельных собственников [Хлыстун, 2019], но и отсутствием экономических механизмов, обеспечивающих формирование и регулирование локальных земельных рынков [Фадеева, Нефёдкин, 2020]. Установление и защита прав собственности на землю способствуют уменьшению провалов рынка и улучшают качество землепользования, так как создают условия для повышения инвестиционной активности и внедрения новых технологий.

Масштабы и характер перераспределения прав собственности на землю можно оценить на основе данных об изменениях

---

<sup>2</sup> Рассчитано на основе данных Федеральной налоговой службы. URL: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/8824368/](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/8824368/) (дата обращения: 20.01.2021).

в структуре земельного фонда по стране в целом и ее отдельных регионов. Однако этого недостаточно для понимания специфических особенностей формирования земельного рынка в России. Мы исходим из того, что процессы формирования и развития этого рынка в значительной степени определяются правилами институционального регулирования – формального и неформального, главной целью которого является создание и поддержка стабильности.

По мнению Н. Флигстина, «Ценовой механизм на отдельном рынке (т.е. баланс спроса и предложения) имеет свойство дестабилизировать положение всех предприятий на рынке. Так происходит потому, что он подталкивает все предприятия сбивать цены, что угрожает финансовой стабильности этих предприятий» [Флигстин, 2013. С. 123]. Это справедливо и для рынков локализованных ресурсов, прежде всего – земли и труда. Ценовая конкуренция между землепользователями приводит к повышению цен и на земельные участки, и на права аренды. Результатом будет рост издержек и снижение прибыли производителей.

Создание стабильных рынков требует от государства и участников рынка установления общих институциональных правил. По нашим наблюдениям, в землеизбыточных регионах, к которым традиционно относятся многие сибирские территории, потенциальные покупатели и арендаторы земли могут посредством «джентльменских соглашений» между собой существенно сэкономить на оплате земельного ресурса, не устраивая ценовую конкуренцию за доступ к земле [Фадеева, Нефёдкин, 2017]. В то же время в районах с высокой интенсивностью использования сельскохозяйственных земель реализовать на практике такие договоренности гораздо сложнее. Приход крупных внешних инвесторов может существенно изменить складывавшуюся годами архитектуру локального рынка и привести к росту арендной платы и цены земельных долей и участков.

Целью настоящей статьи является анализ тенденций изменения объемов и структуры земельных ресурсов, находящихся в собственности граждан, юридических лиц (организаций), государства и муниципалитетов, в связи с событиями, критически важными для формирования земельного рынка в постсоветской России. Речь идет о массовой приватизации сельскохозяйствен-

ной земли, легализации ее купли-продажи, изменениях спроса на землю под влиянием разнообразных факторов.

Такой подход, на наш взгляд, позволяет содержательно интерпретировать имеющуюся земельную статистику и делать выводы относительно характера и направленности изменений, выявлять продолжающиеся тенденции, которые следует учитывать при формировании государственной политики в сфере использования земельных ресурсов.

При этом важно совместить анализ общероссийских тенденций с адекватным отражением специфики региональных и локальных рынков земли. Уникальное для каждого отдельно взятого земельного участка сочетание природных и институциональных условий определяет возможность его полезного использования, экономическую оценку и в конечном счете его рыночную стоимость [Хлопцов, 2019]. Для решения этой задачи на основе данных за 2019–2020 гг. по нескольким регионам Сибирского федерального округа (СФО) нами был проведен сравнительный анализ конъюнктуры в разных сегментах земельного рынка.

### **Земля как ресурс**

Согласно положениям Земельного кодекса, в Российской Федерации выделяются следующие категории земельных ресурсов: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда и земли запаса<sup>3</sup>. Однако рыночные отношения не в равной мере затрагивают разные категории земель.

Рынок земельных участков можно разбить на несколько сегментов: участки под жилищное строительство и для дачного использования, сельскохозяйственные земли и участки коммерческого назначения. Наиболее развит сегмент земельных участков коммерческого назначения, включающий участки под строительство административно-офисных, торговых зданий, иных инвестиционных объектов, предназначенных для последующей продажи или сдачи в аренду.

---

<sup>3</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2020). Статья 7. Состав земель в Российской Федерации. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/) (дата обращения: 20.01.2021).

Участки в категориях рекреации, лесного, водного фонда и земель запаса довольно редко представлены на рынке земли не только в силу специфики их гражданского оборота, но и по причине практически полного отсутствия в этих категориях земель собственности граждан или юридических лиц. Согласно данным на 01.01.2020 г., лишь 0,001% земельного фонда этих категорий находятся в частной собственности, в то время как в иных категориях доля частных земель существенно выше (33,4% сельскохозяйственных земель; 24,8% земель населенных пунктов и 1,9% земель промышленности).

В целом на 1 января 2020 г. из 1712519,1 тыс. га земель Российской Федерации в собственности граждан и юридических лиц находилось 133004,6 тыс. га, или 7,8% всех земель<sup>4</sup>.

На начало 2006 г. на Сибирский федеральный округ приходилось 30% земельных ресурсов страны. К 2020 г. доля земельного фонда СФО сократилась до 25% в связи с произошедшими в 2018 г. административными преобразованиями (Республика Бурятия и Забайкальский край были переведены в состав Дальневосточного федерального округа).

Если говорить о СФО в целом, доля частных земель здесь ниже, чем в России, однако в таких регионах, как Алтайский край, Новосибирская, Омская и даже Кемеровская области, эти показатели заметно превышают общероссийский уровень в силу значительной представленности в них земель сельскохозяйственного назначения. Иная ситуация складывается в Томской области из-за более высокой доли земель лесного и водного фонда (табл. 1).

В структуре частных участков в России преобладают земли сельскохозяйственного назначения. С 2013 г. по 2020 г. по всем категориям земель доля физических лиц в совокупной частной собственности снижалась, а организаций – возрастала. Площадь земель сельскохозяйственного назначения, находящейся в собственности граждан, сократилась на 7,7 млн га, а их доля упала с 89,1 до 83,6% (табл. 2).

---

<sup>4</sup> Рассчитано по: Сведения о наличии и распределении земель по категориям и формам собственности (на 1 января 2020 года, тыс. га). URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 20.01.2021).



**Таблица 1. Распределение земель Российской Федерации и сибирских регионов по формам собственности на 1 января 2006 г. и 2020 г.**

Субъект Федерации	Общая площадь, тыс. га		Доля земли в собственности, %					
			граждан		юридических лиц		государства и муниципалитетов	
	2006	2020	2006	2020	2006	2020	2006	2020
Россия	1709824,2	1712519,1	7,3	6,5	0,3	1,3	92,4	92,2
Сибирский федеральный округ	514495,3	436172,7	6	5,3	0,2	0,5	93,8	94,2
Алтайский край	16799,6	16799,6	38,5	36,1	1,1	2,7	60,4	61,2
Кемеровская область	9572,5	9572,5	14,6	11,8	0,2	2,6	85,2	85,6
Новосибирская область	17775,6	17775,6	31,0	30,7	0,4	0,9	68,6	68,4
Омская область	14114,0	14114,0	33,1	31,3	3,5	4	63,4	64,7
Томская область	31439,1	31439,1	2,3	2	0	0,1	97,7	97,9

**Источники.** Рассчитано на основе: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2005 году. М.: Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, 2006. С. 162–163; Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году. М: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, 2020. С. 191–192.

Это, на наш взгляд, иллюстрирует важную тенденцию, обусловленную развитием рынка купли-продажи земли. Следует учитывать, что значительная часть земель, перешедшая в собственность организаций, ранее находилась в «коллективной» – долевой и совместной собственности граждан, полученной в ходе приватизации. Строго говоря, эти земли нельзя считать полноценной частной собственностью, так как номинальные владельцы по ряду причин не могли ей распоряжаться в полной мере.

На 1 января 2006 г. площадь «коллективных» земель оценивалась в 111,9 млн га, что составляло 6,6% от площади земельного фонда страны, или 86,4% от площади земель, находящихся в частной собственности. Через семь лет (на 1 января 2013 г.) площадь земельных участков, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, в общей собственности граждан сократилась на 17,1 млн га, а к 1 января 2020 г. – еще на 14,5 млн (до 80,3 млн га). Всего за 15 лет площадь сельхозземель, находящихся в общей (долевой и совместной) собственности физических лиц, снизилась почти на 30%.

**Таблица 2. Сведения о земельных участках, находящихся в частной собственности, на 1 января 2013 г. и 2020 гг., тыс. га**

Категория земель	Площадь земельных участков, находящихся в частной собственности					
	общая площадь		граждан		юридических лиц	
	2013	2020	2013	2020	2013	2020
Общая площадь по всем категориям земель в том числе:	133002,1	133004,6	118281,9	111145,4	14720,2	21859,2
земли сельскохозяйственного назначения	128336,7	127546,5	114299,2	106630,9	14037,5	20915,6
земли населенных пунктов	4411,1	5104,8	3924,7	4466,7	486,4	638,1
земли промышленности, транспорта, связи и иного назначения	211,4	335,3	24,4	41,9	187,0	293,4

**Источники.** Рассчитано на основе: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году. М.: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, 2013. С. 50; Государственный (национальный) доклад ..., 2020. С. 44.

Отмеченные выше тенденции во многом связаны с последствиями рыночных преобразований в России и прежде всего – земельной и аграрной реформ.

### **Реформы: замыслы и последствия**

Земельная реформа стала отправной точкой трансформации аграрного сектора, но не решила задачу превращения земли из ресурса, не имеющего стоимости в условиях государственной монополии, в экономический актив, использование которого позволило бы насытить отечественный рынок продовольствием и сырьем для промышленной переработки.

Предполагалось, что основным инструментом решения этой задачи станет формирование рынка земли сельскохозяйственного назначения [Шагайда, 2005]. Вместе с тем реформаторы не в полной мере учли особенности этого рынка. И хотя в целом удалось избежать наиболее радикального варианта «ваучерной приватизации» в отношении земли и имущества колхозов и совхозов, аналогичного тому, который был реализован в промышленности и других секторах экономики, первый этап реформирования сельского хозяйства все же не дал ожидаемых результатов.

Приватизация в аграрном секторе в основном свелась к условному разделу земли и имущества на доли и пай, номинальными

владельцами которых преимущественно стали работники сельскохозяйственных предприятий и члены их семей. При этом большая часть земель и имущества осталась в распоряжении руководителей реорганизованных хозяйств (т.н. «красных помещиков»). Существенно меньшая часть земли досталась начинающим фермерам, получившим право на выделение земельных участков с правом пожизненного наследуемого владения еще накануне распада СССР – на основе принятых в ноябре 1990 г. законов РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и «О земельной реформе»<sup>5</sup>.

Понимание специфики земельных отношений во многом обусловило осторожность организаторов постсоветской земельной реформы. Первый этап – приватизация земли – происходил как условное, по сути, фиктивное распределение земли между работниками сельхозпредприятий, в пользовании которых находилась эта земля. Из государственной земля перешла в коллективно-долевою или совместную собственность.

Новые номинальные землевладельцы были сильно ограничены в правах распоряжения своими земельными долями. Процедура физического выделения из земельных массивов предприятий участков новоиспеченным фермерам из числа бывших работников тех же предприятий и членов их семей была крайне сложной. И только последовавшая во второй половине 1990-х и в начале 2000-х гг. волна массовых банкротств крупных сельхозпредприятий, а также принятый в 2002 г. Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения<sup>6</sup> изменили ситуацию. Результатом стал фактический отказ части сельских жителей от своих прав на земельные доли и начало процесса физического выделения земельных участков из массивов, находящихся ранее в коллективной собственности.

Земля, с одной стороны, постепенно стала превращаться в более привлекательный как в юридическом, так и в экономическом смыслах актив. С другой стороны, в массовом порядке стали выявляться так называемые «не востребуемые

---

<sup>5</sup> Земля и доля. Как изменили российское сельское хозяйство реформы 90-х. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4574623>

<sup>6</sup> Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 № 101-ФЗ (последняя редакция) – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37816/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/) (дата обращения: 20.01.2021).

земельные доли», площадь которых на 1 января 2013 г. составляла 20,8 млн га, на 1 января 2020 г. – 14,8 млн га. Таким образом, примерно пятая часть сельских жителей, владеющих земельными долями, не смогла по разным причинам реализовать свой статус собственника (передать свою долю в аренду, продать или передать по наследству).

Вместе с тем преобладание коллективной формы владения землей сохраняется. На 1 января 2020 г. долевые земли составляли 75% всех земель сельхозназначения, находящихся в собственности граждан, или 63% общей площади земель этой категории. Сложившаяся структура собственности накладывает свой отпечаток на систему землепользования, в которой, несмотря на отмеченную выше тенденцию к перераспределению долевой земли в пользу организаций, продолжают преобладать арендные отношения.

По нашей оценке, для осуществления своей деятельности в 2019 г. российские сельскохозяйственные организации (предприятия) суммарно использовали 81% земли, находящейся в государственной и муниципальной собственности, и 19% – в частной. При этом в собственности организаций находилось всего лишь 3% используемой земли сельскохозяйственного назначения. В составе используемой частной земли большая часть (77%) приходилась на участки в составе общей долевой собственности<sup>7</sup>.

Иная картина наблюдается в крестьянско-фермерских хозяйствах. На начало 2020 г. 29,8% российских фермеров осуществляли свою деятельность на принадлежащих им участках. Основная часть обрабатываемых ими площадей (37,6%) приходилась на аренду государственной и муниципальной земли, а 27,6% – на аренду частной земли. Оставшиеся 5% земли относились к специфическим режимам землепользования – рудиментам советской эпохи, в виде «пожизненного наследуемого владения» и «безвозмездного пользования»<sup>8</sup>.

### **Миф, который стал реальностью**

Сложности, с которыми столкнулся процесс реформирования земельных отношений в России в целом и в сибирских регионах

---

<sup>7</sup> Рассчитано на основе: Государственный (национальный) доклад ..., 2020. С. 59.

<sup>8</sup> Там же. С. 63

в частности, на наш взгляд, связаны как с объективными факторами – спецификой земли как товара в условиях полного отсутствия предшествующей практики рыночных отношений в данной сфере, так и с субъективными – не всегда последовательными изменениями законодательства и сменой приоритетов государственной поддержки разных групп производителей.

Важно учитывать специфические особенности земельных участков, объективно отличающие их от других товаров. На это еще в 1940-х гг. обратил внимание один из основоположников экономической антропологии Карл Полаanyi. Наряду с трудом и деньгами он определил землю как «фиктивный товар»: если обычные товары производятся исключительно с целью купли-продажи, то фиктивные товары, в том числе земля (в широком смысле – природные ресурсы), таковыми не являются. Земля – это не просто ресурс и фактор производства, но и среда обитания для человека [Полаanyi, 2002]. В связи с этим институциональные правила, регулирующие рыночный оборот земельных участков, во всех государствах гораздо более жесткие, чем для обычных товаров.

Рынок земли имеет ряд специфических особенностей. Во-первых, земля – природное богатство, которое обладает стоимостью и может выступать объектом купли-продажи и арендных отношений. Во-вторых, в зависимости от природно-климатических условий, а также местонахождения территории качество земельных участков сильно дифференцировано. В-третьих, предложение земельных участков характеризуется низкой ценовой эластичностью по причине ограничения их разрешенного использования, фиксированной площади и конфигурации [Рожков, 2016].

В российском контексте перечисленные выше особенности предопределили важную специфику современного рынка земли сельскохозяйственного назначения. Значительная часть этой земли находится в аренде – формальной (договор зарегистрирован в ЕГРН) и неформальной. Аренда, по сути, заменила свободный рыночный оборот земель. Экономическая подоплека этого явления очевидна. Переход участка земли или виртуальной земельной доли к новому арендатору связан с гораздо меньшими транзакционными издержками, нежели смена собственника.

На темпы и структуру формирования современного земельного рынка заметно повлиял постепенный отход от идеи всеобщей

«фермеризации» в пользу акцентированной поддержки крупных производителей. Еще в 2008 г. В. Узун назвал «первым мифом аграрных реформ» представление о том, что Россия – страна крупных хозяйств, а фермерство не имеет перспектив. В частности, он критиковал распространенное мнение о том, что «с переходом к рыночной экономике в Российской Федерации сохранятся крупные, преимущественно коллективные сельхозорганизации. Фермерские же хозяйства перспектив не имеют по двум причинам: они слишком мелкие, что ведет к низкой эффективности, и частные, а это не приемлет российское население» [Узун, 2008. С. 139].

Действительно, абсолютный и относительный рост малого и среднего бизнеса в сельском хозяйстве России вплоть до середины 2000-х гг. подтверждался данными статистики, фиксировавшими падение доли организаций в производстве сельхозпродукции на фоне роста производства в семейных, в том числе фермерских хозяйствах [Калугина, 2015]. И это, на наш взгляд, было связано с тем, что приоритетом аграрной политики этого периода была поддержка фермерского движения.

Хотя благодаря массовой приватизации крупные реорганизованные сельхозпредприятия стали основными арендаторами долевой земли, многие из них из-за спада производства и гиперинфляции пришли в предбанкротное состояние и не смогли в дальнейшем обеспечить эффективное использование земель, находящихся в их фактическом распоряжении. Раздробленность земельных участков между множеством собственников земельных долей и запрет на рыночные сделки с землей затрудняли приход в отрасль крупных инвесторов, способных наладить крупномасштабное производство.

К середине 2000-х годов ситуация стала меняться. После принятия уже упомянутого Закона № 101-ФЗ земля стала перераспределяться в пользу специализированных агропредприятий, часть которых со временем превратилась в крупнейших землепользователей. Реализация национального проекта «Развитие АПК» в 2006–2007 гг. [Барсукова, 2016] привела к тому, что господдержка отрасли не только существенно увеличилась, но и была перенаправлена в пользу дорогостоящих инвестиционных проектов, инициаторами которых мог стать только крупный бизнес – нарождающиеся агрохолдинги [Буздапов и др., 2016].

Изменение приоритетов аграрной политики привело к снижению доли малого и среднего бизнеса в сельскохозяйственном производстве. Миф стал реальностью.

### **Региональные рынки коммерческой недвижимости**

Статистические данные, характеризующие состояние рынка земли, неполны и противоречивы. Если до 2012 г. Росреестр публиковал данные о количестве сделок и кадастровой стоимости земельных участков по направлениям разрешенного использования и субъектам Федерации, то в последующем соответствующие разделы были исключены из годовых отчетов федерального ведомства.

О современном состоянии рынка отчасти можно судить по данным специализированных агентств и средств массовой информации, которые не дают полной картины, но позволяют выявить важные характеристики региональных рынков. На основе данных агентства «РИД Аналитикс» (г. Новосибирск)<sup>9</sup> за первое полугодие 2019 г. нами был проведен сравнительный анализ городского и сельского рынка коммерческих земельных участков трех сибирских регионов (Алтайский край, Новосибирская и Томская области). Выбор первого полугодия не случаен, так как рынок земли имеет сезонность, связанную со строительным циклом. Участки, пригодные под коммерческую застройку, интенсивнее всего выставляются на продажу в первой половине года.

Прежде всего отметим существенно меньшее количество предложений в сельских районах в сравнении с административными центрами территорий. Так, например, во всех сельских районах Новосибирской области (за исключением пригородного Новосибирского района) в первом полугодии 2019 г. было предложено к продаже 109 участков. В то же время в Новосибирске только за один месяц (июнь 2019 г.) выставлялось на продажу 252 участка. Статус территории (областной центр, сельские районы), численность населения субъектов Федерации и размеры предлагаемых к продаже земельных участков являются факторами, определяющими значительные различия в ценах (табл. 3, 4, 5, 6).

---

<sup>9</sup> RID Analytics (Realty Investments Development Analytics) – независимая исследовательская и брокерская компания, специализирующаяся на рынке недвижимости и строительства. URL: <http://www.ridasib.com>

Таблица 3. **Цены предложения земельных участков в Барнауле, Новосибирске и Томске на рынке коммерческой недвижимости в первом полугодии 2019 г., руб./м<sup>2</sup>**

Цена	Барнаул	Новосибирск	Томск
Минимальная	100	295	100
Максимальная	15 544	15 625	10 320
Средняя	1 729	2 353	1 191

Средняя цена тем выше, чем больше численность населения областных (краевых) центров. Самая высокая цена – в Новосибирске, самая низкая – в Томске (табл. 3). Этим же объясняется разрыв в ценах между периферией (в том числе сельскими районами) и региональными столицами.

Таблица 4. **Цены предложения земельных участков в сельских районах Алтайского края, Новосибирской и Томской областей на рынке коммерческой недвижимости в первом полугодии 2019 г., руб./м<sup>2</sup>**

Цена	Алтайский край	Новосибирская область	Томская область
Минимальная	21	5	21
Максимальная	3 500	4 050	3 271
Средняя	400	66	248

При небольшом количестве предложений в сельских районах наблюдается высокая дифференциация средних цен по регионам, обусловленная наличием единичных предложений по очень крупным участкам с существенно более низкой ценой. Именно этим можно объяснить то, что средние цены в Новосибирской области в 4–6 раз ниже, чем в соседних регионах (табл. 4, 6).

Таблица 5. **Распределение по площади и средние цены земельных участков в Барнауле, Новосибирске, Томске на рынке коммерческой недвижимости в первом полугодии 2019 г.**

Площадь участка	Барнаул		Новосибирск		Томск	
	Доля участков на рынке продаж, %	Средняя цена участка, руб./м <sup>2</sup>	Доля участков на рынке продаж, %	Средняя цена участка, руб./м <sup>2</sup>	Доля участков на рынке продаж, %	Средняя цена участка, руб./м <sup>2</sup>
До 1 тыс. м <sup>2</sup>	37	4 531	16	5 018	26	4 505
От 1 до 5 тыс. м <sup>2</sup>	38	4 112	43	3 349	37	2 654
От 5 до 10 тыс. м <sup>2</sup>	8	1 888	11	2 323	16	1 314
От 10 до 30 тыс. м <sup>2</sup>	8	376	20	1 512	12	690
Более 30 тыс. м <sup>2</sup>	10	1 530	10	905	9	999



Как видно из данных таблиц 5 и 6, наблюдается зависимость между размером участка и ценой предложения: чем меньше участок, тем выше цена за единицу площади. Предложение участков до 5 тыс. м<sup>2</sup>, являющихся ценовыми лидерами во всех субъектах Федерации, формирует от 56 до 75% всего объема потенциальных продаж как в областных центрах, так и в сельских районах.

**Таблица 6. Распределение по площади и средние цены земельных участков в сельских районах Алтайского края, Новосибирской и Томской областей на рынке коммерческой недвижимости в первом полугодии 2019 г.**

Площадь участка	Алтайский край		Новосибирская обл.		Томская область	
	Доля участков на рынке продаж, %	Средняя цена участка, руб./ м <sup>2</sup>	Доля участков на рынке продаж, %	Средняя цена участка, руб./ м <sup>2</sup>	Доля участков на рынке продаж, %	Средняя цена участка, руб./ м <sup>2</sup>
До 1 тыс. м <sup>2</sup>	26	926	12	1 346	40	80
От 1 до 5 тыс. м <sup>2</sup>	48	799	34	783	30	1 579
От 5 до 10 тыс. м <sup>2</sup>	10	218	8	381	10	200
От 10 до 30 тыс. м <sup>2</sup>	10	361	13	254	10	63
От 30 до 100 тыс. м <sup>2</sup>	5	311	15	93	10	41
Более 100 тыс. м <sup>2</sup>	–	–	18	36	–	–

### **Земельные рынки в сельских районах**

Летом 2020 г. нами было проведено исследование конъюнктуры рынков земельных участков в сельских районах пяти областей СФО по всем доступным средствам массовой информации и интернет-ресурсам (табл. 7). Сравнительный анализ рынка земли в разных регионах свидетельствует не только об относительно низком спросе на покупку земель сельскохозяйственного назначения по сравнению с участками для индивидуального жилищного строительства, но и о существенных межрегиональных различиях в предложении, которые могут породить наблюдаемую дифференциацию цен.

Низкие уровни предложения и цен свидетельствуют о фактическом отсутствии рынка купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения в Томской области. В период с июня по август 2020 г. во всех районах области на продажу были выставлены всего 11 земельных участков данной категории. Только семь из них имели кадастровые номера, т.е. их границы были размежеваны и поставлены на кадастровый учет. Продавцы остальных объектов

были готовы оформить необходимые документы только после проявления интереса со стороны потенциальных инвесторов.

Текст анализируемых нами объявлений, как правило, содержал предложения не только по продаже, но и по аренде и обмену участков. В качестве примера приведем содержание объявления на федеральной площадке по продаже недвижимости ЦИАН: «Земля сельскохозяйственного назначения, площадь 1799,5 гектаров. Расположена вдоль трассы г. Томск – с. Тегульдет, в Зырянском районе. Рассмотрю варианты аренды, обмена на автомобили, недвижимость в любом регионе, пиломатериал. Возможна продажа участков по отдельности, а также в рассрочку. Цена обсуждаема»<sup>10</sup>.

**Таблица 7. Земельные участки в сельской местности, выставленные на продажу в июне-августе 2020 г.**

Характеристики участков для продажи	Алтайский край	Кемеровская область	Новосибирская область	Омская область	Томская область
Общее число участков, выставленных на продажу, ед.	207	277	433	148	88
<i>Участки для индивидуального жилищного строительства</i>					
Количество участков, ед.	178	264	383	125	73
Средняя площадь участков, соток	15,7	14,3	13,5	14,1	15
Средняя стоимость участков руб./ м <sup>2</sup>	135,7	246,9	288,8	190,7	223,8
<i>Участки для сельскохозяйственного использования</i>					
Количество участков, ед.	29	13	50	23	11
Средняя площадь участков, соток	157,1	55,4	174,6	139,8	150
Средняя стоимость участков руб./ м <sup>2</sup>	2,27	13,31	3,41	7,18	3,06

Дефицит сельскохозяйственных земель в Кемеровской области естественным образом сочетается с наиболее высокой средней ценой предложения. Если в других субъектах Федерации доля выставленных на продажу участков сельхозназначения составляла от 11 до 15% от общего количества продаваемых участков, то в Кемеровской области этот показатель существенно ниже – всего 4,7% (табл. 7). Соответственно в среднем за 1 гектар земельного участка для сельскохозяйственных нужд,

<sup>10</sup> URL: <https://tomsk.cian.ru/sale/commercial/192863663/> (дата обращения: 10.10.2020).

расположенный в Кузбассе, просили чуть больше 130 тыс. руб., в то время как в более развитых в аграрном плане Алтайском крае, Новосибирской и Омской областях цена гектара колебалась в пределах 20–70 тыс. руб.

Характеризуя в целом конъюнктуру рынков земли в отмеченных выше регионах, можно отметить, что относительно высокий спрос на земельные участки коммерческого назначения предопределил более высокие цены в сравнении с другими сегментами. Спрос и цены на участки зависят не столько от качества земли, сколько от возможного способа ее использования, жестко регламентированного действующим законодательством. Поскольку инвестиции в коммерческую недвижимость и жилищное строительство гораздо более привлекательны, чем вложения в сельское хозяйство, постольку рыночные цены на участки разных категорий могут различаться на порядки.

### **Заключение**

За 30 лет, прошедшие с начала трансформации земельных отношений в России, произошло кардинальное перераспределение прав собственности. В ходе денационализации начала 1990-х гг. значительная часть земель сельскохозяйственного назначения перешла в долевую собственность граждан. Произошло становление нового для России института частной собственности на землю, начал работать рынок земельной аренды, а со второй половины 2000-х годов – и рынок купли-продажи земельных участков.

Изменение институциональных правил в сочетании со смещением приоритетов господдержки в сторону крупных сельхозпроизводителей инициировало процесс постепенного перераспределения земельной собственности. Действие рыночных механизмов со временем уменьшает сложившуюся асимметрию в распределении земель сельскохозяйственного назначения. Все большая часть земли сельскохозяйственного назначения, находящейся в долевом (коллективном) владении, трансформируется в выделенные (отмежеванные) земельные участки, которые становятся объектами рыночного оборота. По этой же причине преобладание аренды в земельных отношениях становится менее заметным.

Анализ данных за 2019–2020 гг. по отдельным субъектам СФО показал существенные различия в активности разных

сегментов земельного рынка в зависимости от категорий разрешенного использования. Наиболее активен сегмент участков под коммерческую недвижимость и наименее – сегмент земельных участков сельскохозяйственного назначения. Уровни предложения и цен существенно различаются по регионам и демонстрируют разрыв между предложением земельных участков в областных центрах и остальной территории региона, низкую стоимость и востребованность сельскохозяйственных участков как объектов купли-продажи.

Несмотря на заметные продвижения в формировании института частной земельной собственности, земля до сих пор так и не стала полноценным экономическим активом. Недостаточно эффективно работают рыночные и административные механизмы, обеспечивающие перераспределение земли в пользу более эффективных землепользователей. При значительных площадях неиспользуемых земельных ресурсов сохраняются институциональные барьеры, ограничивающие доступ к земле; отсутствуют надежные механизмы защиты прав владельцев земли и землепользователей, а также релевантная информация о состоянии земельных ресурсов как в стране в целом, так и в отдельных регионах. До сих пор не решена задача организации сплошного кадастрового учета, применения адекватных методик экономической оценки и определения справедливой кадастровой стоимости земельных участков.

На наш взгляд, перечисленные выше проблемы не разрешатся сами собой по мере естественного формирования институтов земельного рынка. Они порождают неоправданно высокие риски для потенциальных инвесторов и, в конечном счете, не способствуют эффективному использованию земельных ресурсов. В этой ситуации актуальна модернизация сложившейся модели земельных отношений в направлении согласования интересов государства, местных органов власти, землепользователей и собственников земли.

## **Литература**

*Барсукова С. Ю.* Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» (2006–2007 гг.): задачи, инструменты, итоги // Реформы в России в 2000-е годы: от законодательства к практикам (коллект. монография). М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. С. 13–26.

*Буздалов И. Н., Узун В. Я., Шагайда Н. И.* Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 156–158. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-4-156-158>.

*Калугина З. И.* Рыночная трансформация аграрного сектора России: Социологический дискурс. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. 341 с.

*Поланьи К.* Великая трансформация: Политические и экономические истоки нашего времени: Пер. с англ. СПб: Алетейя, 2002. 320 с.

*Рожков В. Л.* Анализ факторов влияния на земельный рынок Российской Федерации // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 21. С. 2939–2952. DOI: 10.18334/гр.17.21.36916

*Фадеева О. П., Нефёдкин В. И.* Локальные рынки земли: от виртуальных к реальным // ЭКО. 2017. № 6. С. 83–101.

*Фадеева О. П., Нефёдкин В. И.* Аграрное землепользование в России и в регионах Сибири в условиях цифровой трансформации // Регион: экономика и социология. 2020. № 4. С. 123–150. DOI: 10.15372/REG20200406

*Флигстин Н.* Архитектура рынков: экономическая социология капиталистических обществ XXI века: Пер. с англ. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 392 с.

*Хлопцов Д. М.* Оценка стоимости земли как фактор софинансирования проектов развития городов и территорий // ЭКО. 2019. № 12. С. 141–153. DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ЕСО0131-7652-2019-12-141-153>.

*Хлыстун В. Н.* Развитие земельных отношений в агропромышленном комплексе // Вестник Российской академии наук. 2019. Т. 89. № 7. С. 669–677. DOI: 10.31857/S0869-5873897669-677

*Шагайда Н.* Рынок земель сельскохозяйственного назначения: практика ограничений // Вопросы экономики. 2005. № 6. С. 119–128. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2005-6-119-128>.

*Шагайда Н. И., Алакоз В. В.* Земля для людей. М.: Центр стратегических разработок, 2017. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/1c2/1c2a33ec38e571f0d23c9ce510caa28a.pdf>.

*Узун В. Я.* Аграрная реформа в России: мифы и реальность // Вопросы экономики. 2008. № 10. С. 139–155. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2008-10-139-155>

*Furubotn E., Pejovich S.* Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature // Journal of Economic Literature. 1972. Vol. 10. Issue 4. Pp. 1137–1162.

*Ostrom, E.* An Agenda for the Study of Institutions // Public Choice. 1986. Vol. 48. Issue 1. Pp. 3–25.

Статья поступила 26.01.2021.

Статья принята к публикации 09.02.2021.

**Для цитирования:** *Фадеева О. П., Хлопцов Д. М.* Рынки земли в России и в Сибири: от ресурсов к активам // ЭКО. 2021. № 4. С. 130–149. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2021-4-130-149

## Summary

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

*Khloptsov, D.M., Doct. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Management of the National Research Tomsk State University; Russian Society of Appraisers, Tomsk*

### **Land Markets in Russia and Siberia: from Resources to Assets**

**Abstract.** Changes in volume and structure of land that is the property of citizens, companies (organizations), the state and municipalities correlate to critical events that impacted the development of the land market in Russia over the last 30 years. Owing to lengthy and rather inconsistent institutional reforms we have a conspicuous disproportion in distribution of various types of land resources between different kind of owners and land users, that is not conducive to their effective use as economic assets. A comparative analysis of the current state of affairs in separate segments of the land market over 2019–2020 for several regions of the Siberian Federal district demonstrated a significant variation in price depending on the type of permitted use and a size of plot. The current market and administrative tools do not achieve the balance between the population, business and public interests in land relations and hamper redistribution of land plots to more effective land users.

**Keywords:** regional land markets; ownership rights; land relations; land use; Siberian regions; land prices

## References

Barsukova, S. Yu. (2016). *Priority national project “Development of the agro-industrial complex” (2006–2007): tasks, tools, results*. In: Reforms in Russia in the 2000s: from legislation to practices. Moscow, Publishing House of the Higher School of Economics. Pp. 13–26. (Russ.).

Buzdalov, I.N., Uzun, V. Ya., Shagaida, N.I. (2016). Agrarian reform in post-Soviet Russia: Mechanisms and results. *Questions on Economics*. No. 4. Pp. 156–158. (Russ.). DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-4-156-158>.

Fadeeva, O.P., Nefedkin, V.I. (2017). Local Land Markets: from Virtual to Real. *ECO*. No. 6. Pp. 83–101. (Russ.).

Fadeeva, O.P., Nefedkin, V.I. (2020). Agrarian land use In Russia and Siberian Regions under digital transformation. *Region: Economics & Sociology*. No. 4 (108). Pp. 123–150. (Russ.). DOI: 10.15372/REG20200406.

Fligstein, N. (2001). *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton University Press.

Furubotn, E., Pejovich, S. (1972). Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. *Journal of Economic Literature*. Vol. 10. Issue 4: 1137–1162.

Kalugina, Z.I. (2015). *Market transformation of the Russian agricultural sector: Sociological discourse*. Novosibirsk. (Russ.).

Khloptsov, D.M. (2019). Land Valuation as a Factor of CoFinancing Urban and Country Development Projects. *ECO*. No. 12. Pp. 141–153. (Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-12-141-153.

Khlystun, V.N. (2019). Development of land relations in the agro-industrial complex. *Herald of the Russian Academy of Science*. Vol. 89. No. 7: 669–677. (Russ.). DOI: 10.31857/S0869-5873897669-677

Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*. Vol. 48. Issue 1: 3–25.

Polanyi, K. (2002). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. (In Russ.)

Rozhkov, V.L. (2016). The analysis of the factors that influence on the land market of the Russian Federation. *Journal of Russian entrepreneurship*. Vol. 17 (21): 2939–2952. (Russ.). DOI: 10.18334/rp.17.21.36916

Shagaida, N. (2005). The Market of Lands for Agricultural Purposes: The Practice of Constraints. *Questions on Economics*. No. 6. Pp. 119–128. (Russ.). DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2005-6-119-128>.

Shagaida, N.I., Alakoz, V.V. (2017). The land for the people. Available at: <https://www.csr.ru/upload/iblock/1c2/1c2a33ec38e571f0d23c9ce510caa28a.pdf>. (Russ.).

Uzun, V. (2008). Agrarian Reform in Russia: Myths and Reality. *Questions on Economics*. No. 10: 139–155. (Russ.). DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2008-10-139-155>.

**For citation:** Fadeeva, O.P., Khloptsov, D.M. (2021). Land Markets in Russia and Siberia: from Resources to Assets. *ECO*. No. 4. Pp. 130–149. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-130-149

# Стратегии городского развития в России и мире: сравнительный анализ<sup>1</sup>

**В.М. КОМАРОВ**, кандидат экономических наук. E-mail: komarov-vm@ranepa.ru  
ORCID: 0000-0003-4503-7811

Директор Центра стратегий регионального развития Института  
прикладных экономических исследований РАНХиГС

**В.В. АКимова**, кандидат географических наук.

E-mail: varvaraakimova1576@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0071-1307

Центр стратегий регионального развития Института прикладных  
экономических исследований РАНХиГС, МГУ имени М. В. Ломоносова

**А.А. ВОЛОШИНСКАЯ**. E-mail: voloshinskaya-aa@ranepa.ru

ORCID: 0000-0002-1991-413

Центр стратегий регионального развития Института прикладных  
экономических исследований РАНХиГС, Москва

**Аннотация.** Статья посвящена сравнению отечественных и зарубежных стратегий долгосрочного развития городов при помощи оригинальной авторской методологии. В основе последней, помимо сравнения с идеальным «авторским шаблоном», лежит оценка соответствия современной парадигме стратегического планирования и ценностям постиндустриального общества. Оценка проводилась по двум типам критериев: базовым (наличие минимально необходимых блоков) и прогрессивным (соответствие идеям устойчивого развития, ценностям постиндустриальной эпохи). Было выявлено, что стратегии социально-экономического развития российских и зарубежных городов существенно отличаются. Наибольшее расхождение российских стратегических документов и современных мировых практик было зафиксировано по таким направлениям, как экология, пространственное планирование и транспортное развитие, уникальность целей, а также ясность и простота изложения. В содержательном плане российские стратегические документы существенно отличаются от зарубежных в отношении интеграции и переориентации на цели устойчивого развития, создания комфортной городской среды, проектирования современной транспортной системы, встраивания города в мировую и национальную экономику и т.п.

**Ключевые слова:** стратегии социально-экономического развития; стратегическое планирование; сравнительный анализ; городские стратегии; муниципалитеты; города; устойчивое развитие; методики

## Введение

Эффективность использования имеющегося ресурсного, человеческого, инновационного и др. потенциала напрямую зависит

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.



от системы стратегического планирования и управления [Бухвальд, 2016; Лексин, 2017]. Именно поэтому Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» обязал не только органы государственной власти всех уровней, но и все муниципальные образования разработать собственные стратегии долгосрочного социально-экономического развития. К настоящему времени практически все муниципалитеты страны разработали и утвердили свои стратегические документы. При этом вопрос об оценке качества и полезности разработанных стратегий остается дискуссионным.

Особенности процессов разработки приводят к тому, что стратегии часто носят декларативный характер, ретранслируя «призывы» документов более высокого уровня, которым они должны соответствовать, чтобы получить согласование региональных властей. Эти документы часто сложны для восприятия, написаны ведомственным языком, поскольку основной их «потребитель» – вышестоящие контролирующие министерства и ведомства, а не общество. Кроме того, стратегии после официального утверждения довольно быстро «угасают» и уходят из публичной повестки [Комаров, 2020а].

В этой связи возникают два принципиальных вопроса: первый – о повышении качества документов с точки зрения учета потребностей бенефициаров (граждан), а второй – о продлении востребованности стратегий, исключении ситуаций их «угасания» в течение нескольких лет.

На наш взгляд, ответ на эти вопросы во многом зависит от правильно подобранного инструментария оценки стратегических документов, позволяющего увидеть их слабые и сильные стороны.

Проведенный анализ различных методик оценки качества стратегий долгосрочного развития показал, что большинство из них используют качественный анализ на базе субъективно выбранных критериев, по которым оцениваются те или иные элементы стратегий. При этом наборы этих критериев существенно различаются в зависимости от целей анализа. Среди методик оценки встречаются два противоположных подхода.

Первый заключается в формальном анализе: по критериям оцениваются формальные стороны документов (наличие требуемых разделов, упоминание терминов и т.д.) без глубокого погружения в содержание [Ильина и др., 2015]. Вместе с тем,

даже если с формальной точки зрения стратегия обладает всеми необходимыми атрибутами, это еще не означает, что документ выполнен качественно и полезен для общества [Комаров, 2020а].

Другая крайность – оценка «качества» стратегии путем ее сравнения с образом некоторой «идеальной», «эталонной» стратегии, предложенным авторами методики. Однако при этом авторы методик руководствуются разными экономическими и управленческими концепциями и априори следуют различным ценностным установкам в отношении «хорошей» или «плохой» стратегии.

Означает ли это, что объективная и ценностно нейтральная оценка качества стратегий невозможна? По всей видимости, так и есть. Однако мы можем стремиться к более объективному взгляду, обеспечив, например, учет лучших мировых практик или сущностных проблем, свойственных системе стратегического планирования в России.

### **Разработка методики для оценки качества стратегий**

На сегодняшний день в научной литературе представлен широкий ряд подходов, которые могут применяться для анализа стратегий социально-экономического развития муниципальных образований. Поскольку речь идет о качественной оценке, большинство исследователей исходят из собственных методологических подходов.

При этом приближенной к эталону часто признается та стратегия, которая разработана по «идеальной», с точки зрения ее авторов, методике или учитывает важные по их мнению содержательные параметры [Жихаревич, Прибышин, 2014; Климанов и др., 2017; Климанов и др., 2016; Жихаревич, Прибышин, 2019].

В частности, методика ИЭОПП [Селиверстов, Мельникова, 2011; Селиверстов, 2013] включает анализ законодательного статуса и структуры стратегий, поэлементный анализ, проверку непротиворечивости сводного прогноза, выполненного на основе региональных стратегий, и интегрального макроэкономического прогноза и др.

В работе Б.С. Жихаревича с соавторами [Жихаревич и др., 2017] предложена методика для разработки стратегий малых городов. Авторы при оценке делают акцент на процессе разработки («идеальная» стратегия, по их мнению, это та, которая

разработана «по правильной методике»), поэтому важнейшими критериями для оценки послужили характеристики процесса разработки (привлечение общественности и обсуждение, и пр.) и наличие в документе обязательных элементов, описывающих этот процесс (SWOT-анализ, сценарии, и др.).

Помимо подходов, где оценивается элемент творчества, существуют строгие формальные, даже механистические подходы, в основу которых заложено соответствие стратегий требованиям 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»<sup>2</sup> [Ильина и др., 2015].

Сама субъективность имеющихся подходов к оценке качества стратегий возвращает к дискуссии о соотношении нормативного и позитивного в экономической науке и практике [Полтерович, 2017] и невозможности свободы от ценностей и субъективизма. Один из выходов из данной ситуации – открытая декларация ценностей в самом начале анализа [Блауг, 2004. С. 202].

В этой связи для проведения анализа нами были разработаны две группы критериев. Первая из них измеряет традиционный набор элементов, которые должны быть в каждой стратегии, вторая – ценностные установки и меры, которые являются условно «прогрессивными», т.е. соответствуют лучшим мировым практикам (мы исходим из того, что стратегии, которые разработаны для городов-лидеров мировых рейтингов качества жизни, при прочих равных условиях могут содержать лучшие мировые практики и образцы отраслевых политик, на которые можно ориентироваться).

По нашему мнению, блок прогрессивных критериев призван во многом отразить то, насколько стратегии соответствуют изменившейся ценностной парадигме – решают задачи экономического или устойчивого развития. Согласно исследованию Р. Инглхарта и К. Вельцеля [Инглхарт, Вельцель, 2011], за последние десятилетия в развитых странах произошли межпоколенческие сдвиги в системе ценностей: от преимущественно материалистических к постматериалистическим (постиндустриальным).

Это означает переход от акцента на экономической и физической защищенности, выживании и материальной обеспеченности

---

<sup>2</sup> Фонд «Институт экономики города». Рекомендации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования муниципальных образований, структуры и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований [Эл. ресурс]. URL: [http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/rekomendacii\\_po\\_strategiyam\\_12.18.pdf](http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/rekomendacii_po_strategiyam_12.18.pdf) (дата обращения: 27.09.2020).

к возрастающему значению самовыражения, качества жизни и субъективному ощущению благополучия. Соответственно, ориентация в стратегиях городского развития на создание комфортной городской среды, экологию, качественный досуг, новый формат труда в большей степени отвечает интересам бенефициаров стратегий – жителей городов.

Выводы исследования фактически свидетельствуют о том, что в развитых странах общество (прежде всего новые поколения так называемых «зумеров») находится на уровне удовлетворения потребностей четвертой («престижные») и пятой («духовные») групп согласно «пирамиде Маслоу» [Maslow, 1943]. Они хотят, чтобы их мнение учитывалось при решении общегородских вопросов, предпочитают интересную работу высокооплачиваемой, высоко ценят качественную городскую среду, для создания экогорода готовы пересесть с автомобилей на велосипеды, выбирают здоровый образ жизни, сознательно отказываются от сверхпотребления.

В целом, критерии, по которым проводился анализ качества стратегий, включали:

а) пять базовых критериев, характеризующих основные параметры стратегии (миссия, цели и приоритеты, индикаторы, логичность и т.д.);

б) пять прогрессивных критериев, использование которых позволяет судить об учете лучших мировых практик и новейших теоретических подходов (транзитно-ориентированное развитие, устойчивый город, человеко-размерный подход и т.п.) при разработке стратегий, а также соответствие принципам зеленой экономики и устойчивого развития;

в) дополнительный критерий уникальности (творчества), оценивающий неучтенные, но принципиально важные параметры (творческий подход, уникальность стратегии, созданные новые идеологические смыслы, период угасания).

Дополнительный одиннадцатый критерий был добавлен к десяти основным для учета неформальной компоненты, которая осталась за рамками оценки. Он учитывает наличие уникальных, нестандартных элементов, отсутствующих в большинстве других рассмотренных в данном исследовании стратегических документов и отражает идею поиска уникальной ниши города в национальном и глобальном масштабе – некой «сверхидеи», которая бы существенно продлила период «угасания» стратегии,

сделав ее востребованной на многие десятилетия, в том числе за счет формирования и реализации так называемых флагманских проектов с комплексной эффективностью.

Каждый из 11 критериев включает три критерия второго уровня: таким образом, всего стратегический документ оценивается по 33 критериям второго уровня, сгруппированных в 11 разделов. Стратегический документ по каждому из критериев второго уровня может получить оценки от 0 (тот или иной признак или элемент полностью отсутствует) до 5 (признак или элемент подробно описан и тщательно проработан). Для формирования интегральной оценки по базовым и прогрессивным критериям бралась средняя арифметическая, исходя из предположения, что вес каждого из критериев второго уровня одинаков.

В приложении представлены расширенные характеристики каждого из оцениваемых 33 критериев.

### **Интегральная сравнительная оценка стратегий социально-экономического развития городов**

Для поэлементного анализа были отобраны стратегии долгосрочного развития 16 городов мира (по убыванию численности населения): Лондон<sup>3</sup>, Нью-Йорк<sup>4</sup>, Барселона<sup>5</sup>, Сидней<sup>6</sup>, Сингапур<sup>7</sup>, Мельбурн<sup>8</sup>, Берлин<sup>9</sup>, Вена<sup>10</sup>, Стокгольм<sup>11</sup>, Ванкувер<sup>12</sup>,

---

<sup>3</sup> Greater London Authority (2018a). The Mayor's Economic Development Strategy for London; Greater London Authority (2018b). Mayor's Transport Strategy. March 2018; Greater London Authority (2016). The London Plan. The Spatial Development Strategy for London consolidated with alterations since 2011, March 2016.

<sup>4</sup> Mayor of the City of New York (2015). OneNYC2050. Building a strong and fair city.

<sup>5</sup> Ajuntament de Barcelona (2014). Urban Mobility Plan of Barcelona 2013–2018.

<sup>6</sup> City of Sydney (2017). Sustainable Sydney 2030: Community strategic plan.

<sup>7</sup> Ministry of the Environment and Water Resources, Ministry of National Development (2015). Our Home. Our Environment. Our Future. Sustainable Singapore Blueprint.

<sup>8</sup> State of Victoria (2002). Melbourne 2030: Planning for sustainable growth; The State of Victoria Department of Environment, Land, Water and Planning (2017). Plan Melbourne 2017–2050.

<sup>9</sup> Senate Department for Urban Development and the Environment (2015). The Berlin Strategy, Urban Development Concept Berlin 2030; Senate Department for Urban Development and the Environment of the State of Berlin (2014). Urban Transportation Development Plan 2025. Sustainable Mobility.

<sup>10</sup> Vienna City Administration (2014). STEP 2025. Urban Development Plan Vienna; Vienna City Administration (2015). STEP 2025. Thematic concept. Urban mobility plan Vienna. Together on the move.

<sup>11</sup> City Planning Administration (2018). Stockholm City Plan.

<sup>12</sup> City of Vancouver (2012). Transportation 2040: Moving forward.

Бостон<sup>13</sup>, Хельсинки<sup>14</sup>, Канберра<sup>15</sup>, Бристоль<sup>16</sup>, Веллингтон<sup>17</sup> и Цюрих<sup>18</sup>. При этом учитывались как навигационные (верхнеуровневые) стратегии устойчивого развития в целом, так и отдельные ключевые стратегии второго уровня, которые дополняют основные стратегии – например, стратегии устойчивого транспорта или пространственного развития.

Данные города были выбраны с учетом получения репрезентативной выборки с точки зрения качества жизни, численности населения и географического положения. Так, 15 из 16 выбранных городов входят в топ-50 лучших в рейтинге качества жизни<sup>19</sup>. В число отобранных вошли как крупные города-миллионники (Лондон, Нью-Йорк и др.), так и сравнительно небольшие компактные города (Бристоль, Веллингтон, Канберра, Цюрих), что позволило провести сравнение с российскими городами разного размера.

В России для поэлементного анализа нами были выбраны стратегии следующих городов (в порядке убывания численности населения): город федерального значения – Санкт-Петербург и следующие муниципальные образования – Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Челябинск, Самара, Ростов-на-Дону, Уфа, Красноярск, Пермь, Воронеж, Волгоград, Краснодар, Саратов, Тольятти, Барнаул, Иркутск, Ярославль, Владивосток, Томск, Симферополь, Керчь, Гатчина Ялта<sup>20</sup>. Список основан на городах из перечня перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации

---

<sup>13</sup> Boston Transportation Department (2017). Go Boston 2030: Vision and Action Plan. March 2017.

<sup>14</sup> City of Helsinki Administration (2017). The Most Functional City in the World: Helsinki City Strategy 2017–2021.

<sup>15</sup> City Renewal Authority (2018a). Sustainability Strategy; City Renewal Authority (2018b). Strategic Plan.

<sup>16</sup> Bristol City Council (2019). Bristol One City, One City Plan. A Plan for Bristol to 2050.

<sup>17</sup> Wellington City Council (2015). Wellington Urban Growth Plan. Urban Development and Transport Strategy.

<sup>18</sup> Zurich City Council (2015). Strategies Zurich 2035.

<sup>19</sup> Vienna tops Mercer's 21st Quality of living ranking. Mercer. March 13, 2019. (UTL: <https://www.mercer.com/newsroom/2019-quality-of-living-survey.html>) (дата обращения: 25.09.2020).

<sup>20</sup> Стратегии социально-экономического развития данных городов представлены на официальном сайте Государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (URL: <https://gasu.gov.ru/>).

и субъектов РФ<sup>21</sup>. Для полноты картины в перечень включены промышленные и научно-образовательные центры (Томск, Саратов, Барнаул), туристические и историко-культурные (Ялта, Керчь, Ярославль, Гатчина) и логистические (Симферополь) центры.

Сравнение российских и зарубежных стратегий по базовым и прогрессивным критериям приведено в таблице 1. Для каждой группы анализируемых городов были взяты усредненные значения по всей выборке.

Таблица 1. Базовые и прогрессивные критерии: результаты оценки

Критерий	Город мира	Город России	Разница
<i>Базовые критерии</i>			
1. Понятность и конкретность стратегии	4,4	1,4	- 3,0
2. Диагностика ситуации, альтернативные сценарии развития	1,6	3,5	2,4
3. Миссия и приоритеты	4,1	3,6	- 0,5
4. Качество целевых индикаторов. Отражение потребностей бенефициаров	2,4	1,0	- 1,4
5. Реализация стратегии	2,6	2,35	- 0,25
<i>Прогрессивные критерии</i>			
6. Взаимная увязка с Целями устойчивого развития ООН и концепцией устойчивого (зеленого) города	4,5	2,0	- 2,5
7. Пространство	3,65	2,4	- 1,25
8. Урбанистика, комфортность городской среды	3,9	1,0	- 2,9
9. Устойчивая мобильность (устойчивый транспорт)	4,25	0,75	- 3,5
10. Наука и технологии	3,5	4,0	0,5
<i>Дополнительный критерий</i>			
11. Уникальность и оригинальность (флагманские проекты, «сверхидеи»)	3,75	3,9	0,15

**Источник:** анализ авторов.

**Примечание.** Минимальная оценка – 0 (выбранный признак или элемент в стратегическом документе полностью отсутствует); максимальная оценка – 5 (элемент подробно описан и тщательно проработан). В таблице указана разница баллов между городами России и городами мира (усредненные значения для всей выборки).

**Базовые критерии.** Одним из самых существенных отличий российских стратегий от зарубежных в рамках сравнения по базовым критериям является понятность и логичность

<sup>21</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N207-р (ред. от 31.08.2019). Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года. Приложение № 3 к Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года. Перечень перспективных центров экономического роста.

(разница в баллах равна  $-3,0$ ). Типичный российский стратегический документ напоминает сложно воспринимаемый аналитический отчет, в то время как зарубежный – качественно оформленную презентацию основных идей с ярко выраженным эмоциональным воздействием на аудиторию. Зарубежная стратегия имеет качественное оформление, фотографии и рисунки, схемы, инфографику, что значительно облегчает ее восприятие (см. например: Стратегия развития Нью-Йорка до 2050 года, Транспортная стратегия Лондона и др.).

В среднем аналитический блок стратегии российского города представлен значительно более подробно (разница в баллах  $+2,4$ ). Приведено подробное описание ресурсов территории, анализ отдельных отраслей и описание доступной статистики, тогда как за рубежом принято ограничиваться основными трендами и содержательными выводами. Вместе с тем глубокий содержательный анализ текущей ситуации редко встречается как в российских, так и зарубежных стратегиях, как и анализ эффективности предыдущих стратегий (исключение – Стратегия социально-экономического развития Воронежа до 2030 года, раздел I<sup>22</sup>).

Во многих российских стратегиях присутствуют сценарии развития. Однако содержательные альтернативные (конкурирующие друг с другом) варианты будущего встречаются довольно редко (например, в стратегиях социально-экономического развития Ялты (раздел 1.5)<sup>23</sup> и Керчи (раздел 2.3)<sup>24</sup>). В большинстве же случаев происходит рассмотрение одного и того же сценария в трех вариантах в зависимости от финансовых ресурсов, другими словами, противопоставляются сценарные условия, реализация которых зависит не от выбранного пути развития и управленческого воздействия властей, а от внешних конъюнктурных факторов и федерального финансирования.

---

<sup>22</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2035 года/ Воронежская городская Дума. Решение от 19.12.2018 № 1032-IV.

<sup>23</sup> Стратегия социально-экономического развития муниципального образования городской округ Ялта Республики Крым до 2030 года. Решение Ялтинского городского совета № 1 от 03.12.2018.

<sup>24</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ Керчь Республики Крым до 2030 года. Керченский городской совет Республики Крым. Решение № 1638–1/19 от 28.06.2019.



Раздел про видение (миссию) – один из самых сильных блоков, как в российских, так и в зарубежных стратегиях (разница в баллах: – 0,5). В зарубежных документах это видение четко разделяется на отдельные смысловые блоки (экономика, экология, комфортный город, инновации, социальная справедливость, цифровой город и т.п.), каждому из которых соответствует стратегия более низкого уровня. Поэтому типичная зарубежная верхнеуровневая стратегия часто выполняет роль навигатора по стратегиям второго уровня. В то время как в России в стратегию сразу включают все необходимые проекты и меры, что и обуславливает ее значительный объем и сложность для восприятия бенефициарами.

Стоит особо отметить разделы зарубежных стратегических документов, посвященные разработке стратегии и формулировке ее миссии: во многих случаях они содержат подробное описание процесса, ссылки на многочисленные массовые социологические опросы и общественные слушания.

В российских стратегиях довольно редко присутствуют индикаторы, напрямую отражающие степень удовлетворенности населения. Большинство целевых показателей оценивают преимущественно экономические параметры (промышленное производство, рост реальных располагаемых доходов и др.), которые во многом зависят от региональных или федеральных властей и конъюнктурных факторов. При этом многие вопросы, волнующие население (качество городской среды, экология, общественный транспорт и др.), остаются за скобками и не измеряются. За рубежом гораздо чаще фигурируют комплексные индикаторы прогресса, измеряющие социальный, экономический и экологический эффект (например, индикатор подлинного прогресса), поскольку многие города приняли Ольборгские обязательства<sup>25</sup> в сфере устойчивого развития. Отсюда и столь серьезная разница в баллах (–1,4).

Механизм реализации присутствует практически во всех стратегиях развития городов (разница баллов минимальна: – 0,25). При этом в зарубежных стратегиях принято подробно описывать организационный механизм и учет интересов бенефициаров, включая отражение участия граждан в контроле за ходом реализации стратегии. Часто дано описание механизмов корректировки

---

<sup>25</sup> Aalborg Commitments. Обязательства, которые были добровольно приняты городами-участниками первой Европейской конференции по устойчивому развитию городов в г. Ольборге, Дания (1994).

стратегий в целях учета изменившихся потребностей бенефициаров (используется методологический подход «теории изменений»). В то же время в ряде российских стратегий можно встретить подробное описание финансового блока – оценки необходимых ресурсов для реализации стратегии; в западных стратегических документах финансовый блок практически не встречается.

**Прогрессивные критерии.** Сравнение по прогрессивным критериям выявило одно из самых существенных отличий российских стратегий от зарубежных – все, что связано с реализацией Целей устойчивого развития (–2,5 балла). В зарубежных стратегиях устойчивость развития декларируется на уровне основных ценностей. Как правило, очень подробно описан экологический блок, обычно приводятся ссылки на стратегии второго уровня (например, на стратегии устойчивой мобильности), упоминается о создании круговой безотходной экономики, переходу к возобновляемой энергетике, инновации часто связываются с поддержкой «зеленых» технологий, а развитие города подразумевает озеленение и формирование связанной сети зеленых зон. В отечественных стратегиях эти разделы все еще являются второстепенными, хотя и делаются попытки реализовать эколого-ориентированные модели развития (см. Стратегия социально-экономического развития Ялты до 2030 года, раздел 3; Стратегия социально-экономического развития Тольятти до 2030 года, раздел 2.2<sup>26</sup>).

Другой отличительной особенностью зарубежных стратегий является более тщательная проработка пространственного блока (разница в баллах – 1,25). Упор может делаться на приоритетные зоны опережающего развития, часто представлены планы развития отдельных районов (Концепция городского развития Берлина до 2030 года (С. 58–69), План городского развития Вены (С. 11–17), Стратегия пространственного развития Лондона (С. 47–86)). Особо стоит отметить выявление приоритетных зон трансформаций и центров развития, и отражение и самих этих зон, и флагманских проектов на карте. Например, в Стратегии развития Нью-Йорка до 2050 года приведена схема преобразования заброшенных и нерационально используемых земель и схема инвестиций в городскую инфраструктуру. Мельбурн разработал и отразил на карте

---

<sup>26</sup> Стратегия социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года / Решение Думы городского округа Тольятти от 25.01.2019 № 131.

шесть сценариев пространственного развития города (План развития Мельбурна до 2050 года (С. 17); в Стокгольме осуществлена привязка инвестиций к конкретным локациям и транспортным коридорам (План развития Стокгольма (С. 34–35).

В российских стратегиях блок про агломерационные эффекты и пространственное развитие, как правило, отсутствует. Только начали появляться пилотные проекты по разработке «Мастер-планов» развития городов, которые призваны дополнить существующие стратегии и генеральные планы. В ряде стратегий все же встречаются ориентиры развития отдельных районов городов (стратегия развития Уфы<sup>27</sup>), но межрегиональные проекты и связи описываются общими фразами.

Важнейшая отличительная особенность многих городских стратегий за рубежом – формирование четких принципов проектирования и развития городской среды (максимальная разница баллов: –3,5). В отдельных разделах общих стратегий или в стратегиях второго уровня могут быть представлены планы преобразования городской среды с целью создания города для пешеходов, реализации принципов транзитно-ориентированности, полицентричности, города оптимальной плотности и др. Отмечаются принципы организации новой застройки, которая должна предусматривать пониженную этажность, дворы без машин, парковки для велотранспорта, обеспеченность линиями скоростного трамвая (например: План городской мобильности Вены, Стратегий устойчивой мобильности Берлина, План устойчивого развития Сингапура). Подчеркивается создание зеленых общественных пространств (например, в Стратегии развития Нью-Йорка до 2050 года представлен проект «Парки без границ» (С. 16)).

В России подобные вопросы фактически не рассматриваются, что обуславливает формирование в крупных городах негуманистической городской среды [Комаров, 2020b]. Утвержденный Минстроем России Стандарт комплексного развития территорий носит рекомендательный характер и не влияет на стратегическое развитие городов. Впрочем, есть исключения. Например, в Стратегиях Тольятти и Симферополя приводятся опросы населения относительно желаемого качества городской среды, разработаны

---

<sup>27</sup> Стратегия социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года». Решение совета городского округа г. Уфа Республики Башкортостан от 19 декабря 2018 года № 35/2.

меры по недопущению точечной и многоэтажной застройки, формированию города, дружественного человеку (Стратегия социально-экономического развития Тольятти (С. 94–95); Стратегия социально-экономического развития Симферополя (С. 50).

В зарубежных стратегиях при описании градостроительного развития территорий особо выделяются вопросы устойчивой мобильности. Делается упор на развитие общественного транспорта, системы велодорожек и пешеходных зон, развитие инфраструктуры для персонального электротранспорта (электровелосипедов и электросамокатов). Так, Транспортная стратегия Лондона ставит целью снижение зависимости людей от личных автомобилей: к 2041 г. 80% всех перемещений жителей Лондона будут осуществляться пешком, на велосипеде или на общественном транспорте (С. 20). Это будет достигаться за счет создания «здоровых улиц» (Healthy Streets), где пространство распределено в пользу пешеходов. Сходная идеология заложена в Транспортной стратегии Бостона, где предложены «совершенные улицы» (Complete streets), и Плана городской мобильности Барселоны, в рамках которой созданы полностью пешеходные «супер-кварталы» (С. 10).

Важно отметить, что в зарубежных стратегиях закладываются принципы нетерпимости к ДТП (Vision Zero), предполагающие исключение ДТП в городах за счет внедрения пассивных мер безопасности (ограничение скоростного режима, островки безопасности, улицы успокоенного движения, сужение полос для движения и др.) (Транспортная стратегия Лондона (С. 64), Стратегия развития Нью-Йорка до 2050 года, раздел Vision Zero (С. 156–166)).

В России за рядом исключений (Стратегии социально-экономического развития Симферополя и Тольятти) в стратегиях предлагаются ошибочные с точки зрения лучших мировых практик подходы, связанные с расширением дорог за счет тротуаров и зеленых зон, принудительным ухудшением качества городской среды для пешеходов (подземные и надземные пешеходные переходы, шумовое загрязнение, ухудшение безопасности и др.).

Развитие инноваций, науки и технологий и в российских, и в зарубежных стратегиях описывается достаточно подробно – упор делается на «зеленые» технологии, создание инновационной экономики и т.п. Много говорится о развитии системы образования, технопарков и инновационных кластеров, цифровых технологий.

**Дополнительный критерий.** Как правило, города, лидирующие в мировых рейтингах качества жизни, ставят достаточно амбициозные цели: сокращение до нуля вредных выбросов, создание круговой экономики, кратное увеличение доли общественного транспорта и т.п., а также включают в повестку идеи продвижения и позиционирования города на мировой арене. Оформление стратегии также часто передает ее уникальность – применяются необычные названия разделов, а также инфографика. Например, для Стратегии пространственного развития Лондона или Стратегии развития Нью-Йорка до 2050 года созданы специальные сайты, где также находятся предыдущие версии стратегий, черновые варианты и дополнительные материалы<sup>28</sup>.

Оригинальность стратегий подчеркивается их тесной связью с доминирующими теоретическими представлениями: например, с концепцией 2000-ватного общества<sup>29</sup> в Стратегии Цюриха до 2035 года (С. 22), с концепцией «правильного экономического роста» (Good Growth)<sup>30</sup> в Стратегии экономического развития Лондона (С. 22), с подходами компактного города и нового урбанизма (План городского развития Вены (С. 11)).

Для большинства российских городов также характерна относительная оригинальность: часто предлагаются уникальные миссии, характеризующие глобальные роли городов (например: «Тольятти – город новаторов, реализующих большие проекты») или уникальные флагманские проекты (Керчь – «Святоапостольский город», «Самый древний город России», «Рыболовецкая столица» и др.).

## **Заключение**

Результаты сравнительного анализа российских и зарубежных стратегий долгосрочного развития крупнейших городов мира свидетельствуют о том, что по базовым и дополнительному критериям

---

<sup>28</sup> Сайт мэрии Лондона (URL: <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan>) (дата обращения: 25.09.2020). Сайт мэрии Нью-Йорка (URL: <http://onenyc.cityofnewyork.us/reports-resources/>) (дата обращения: 25.09.2020).

<sup>29</sup> Экологическая политика, представленная в 1998 г. Швейцарским федеральным технологическим институтом в Цюрихе, направленная на снижение энергопотребления без снижения уровня жизни

<sup>30</sup> Концепция «правильного экономического роста», на базе которой измеряется эффективность крупнейших городов Великобритании по 10 показателям. (URL: <https://www.pwc.co.uk/industries/government-public-sector/good-growth.html>) (дата обращения: 25.09.2020).

между отечественными и зарубежными стратегиями наблюдается примерный паритет. В то же время по прогрессивным критериям российские стратегии существенно отстают от зарубежных аналогов.

В значительной степени эти различия связаны с ролью стратегических документов в системе планирования. В целом российские стратегии производят впечатление ведомственных трудночитаемых документов. Они сложны для восприятия, написаны сухим академическим языком. За рубежом стратегия представляет собой адресный навигационный документ верхнего уровня, понятный непрофессионалам и задающий видение, цели и общие приоритеты развития, связывающий в единое целое стратегии второго уровня, объединенные ценностями устойчивого развития. В России во многих случаях стратегии второго уровня не разработаны или же являются исключительно ведомственными документами.

В большинстве отечественных стратегий представлены стандартные экономические индикаторы, например, рост валового регионального продукта, доходов населения или промышленного производства как ключевых показателей прогресса. Индикаторы, которые сегодня начинают быть широко представленными в зарубежных стратегиях – индекс истинного развития, индексы счастья и качества жизни и т.д. – практически не используются. В итоге в российских стратегиях формальный рост экономики нередко приводит к ухудшению экологии, формальное достижение показателей по объемам ввода жилья – к ухудшению городской среды, формированию микрорайонов-гетто, утрате историко-культурного наследия и исторического архитектурного облика, ухудшению среды для пешеходов и т.д., что прямо противоречит идеологии устойчивого развития (одни сферы развиваются за счет деградации других).

Наиболее слабый раздел российских стратегий – вопросы создания комфортной городской среды, общественного транспорта, комплексного развития территорий, архитектуры и т.д. Это повышает риски неконтролируемой хаотичной точечной застройки, вырубки зеленых зон и разрастания перенаселенных окраин, не обеспеченных ни транспортной, ни социальной инфраструктурой. Разделы, посвященные городскому развитию, часто написаны исходя из реактивной парадигмы планирова-

ния, предполагающей реакцию на существующие проблемы (проложить новую дорогу, отремонтировать здания). Общая концепция городского развития фактически отсутствует, во всяком случае, в том виде, в каком она реализована в зарубежных стратегиях. В стратегиях отсутствует система зонирования, которая регулирует возможности развития отдельных территорий и определяет, что можно строить на данном участке, какую деятельность и где можно вести<sup>31</sup> (формально в соответствии со стратегией должны быть разработаны генеральные планы, однако на практике генеральные планы и стратегии не согласованы, поскольку разрабатываются независимо друг от друга, исходя из нормативных потребностей по обеспеченности инфраструктурой возросшей численности населения). В результате развитие российских городов носит хаотичный, точечный и фрагментарный характер: не уделяется должного внимания ни архитектурному облику, ни развитию зеленых зон, ни децентрализации, развитию общественного транспорта, созданию рабочих мест, формированию научно-технологической инфраструктуры. Во многом игнорируются принципы проектирования городской среды и решения, направленные на создание городов для пешеходов и в целом комфортной городской среды. Таким образом, в российских стратегиях, в отличие от зарубежных, очень редко встречаются приоритеты и меры по реализации современной политики по созданию комфортной, человеко-ориентированной городской среды.

Наконец, самое важное отличие заключается в формировании исходных ценностей, заложенных в стратегических документах. За рубежом стратегии исходят из принципов устойчивого развития: реализации решений и проектов, которые оказывают одновременно положительное влияние на экономику, экологию и социальную сферу. В России во многих городских стратегиях, наоборот, на первое место выходит экономика, которая может развиваться за счет угнетения других сфер, что создает существенные риски для возникновения экологических и иных конфликтов, деградации экосистем и в целом общественных благ.

---

<sup>31</sup> Предполагается, что данные направления будут представлены в так называемых «Мастер-планах».

## Приложение

Таблица 2. Базовые критерии: расширенные характеристики

Критерий	Характеристика
1. Понятность и конкретность стратегии	<p>1.1. Наличие презентации, буклета или краткой версии</p> <p>1.2. Адресность, хорошее оформление (адресное обращение к жителям и другим бенефициарам, иллюстративные материалы и инфографика, эмоциональное воздействие на аудиторию)</p> <p>1.3. Понятность (максимальная понятность, научно-популярный язык, оглавление, интуитивно понятная навигация)</p>
2. Диагностика ситуации, альтернативные сценарии развития	<p>2.1. Наличие содержательной диагностики (содержательная и глубокая диагностика, а не формальное описание доступной статистики, анализ тенденций и вызовов, характерных для данной конкретной территории)</p> <p>2.2. Выявление факторов реализации предыдущих стратегий (анализ реализации предыдущей стратегии, в том числе причин ее невыполнения, преемственность стратегических документов)</p> <p>2.3. Наличие альтернативных сценариев развития (описание альтернативных сущностных сценариев будущего, которые зависят не от внешних неуправляемых факторов или финансирования, а от концептуального выбора и усилий местных властей)</p>
3. Миссия и приоритеты	<p>3.1. Выявление общественных интересов, демонстрация результатов опросов</p> <p>3.2. Уникальность миссии и приоритетов (отражение уникальной роли, ниши и специфики города, миссия конкретна, специфична и не подходит для других городов)</p> <p>3.3. Человекоориентированность, достижение целей устойчивого развития (выраженный социально-ориентированный, гуманистический, человекоориентированный посыл; выражение ценностей устойчивого развития; город не сводится к фирме, максимизирующей собственные доходы)</p>
4. Качество целевых индикаторов. Отражение потребностей бенефициаров	<p>4.1. Наличие индикаторов, отражающих действия властей и привязанных к первичным и достоверным данным (индикаторы позволяют отделить конъюнктурные факторы* и вклад властей, предложены новых адекватных измерителей)</p> <p>4.2. Наличие комплексных интегральных индикаторов для оценки качества жизни в целом, удовлетворенности населения</p> <p>4.3. Отражение потребностей бенефициаров через индикаторы, оценка качественных изменений (критическая оценка индикаторов на предмет их адекватности для отражения реальных изменений, первичные данные, фото, фиксация параметров качества)</p>
5. Реализация стратегии	<p>5.1. Тест на полноту факторов (факторы и комплексы мероприятий охватывают все сферы, важные для достижения целей и целевых индикаторов, исключены ситуации, когда мероприятия фактически не влияют на достижение целей и целевых показателей)</p> <p>5.2. Результат для бенефициаров (конкретная формулировка мероприятий, из которой следует конечный осязаемый общественно значимый результат) и механизмы корректировки в интересах бенефициаров (описан конкретный механизм учета общественных интересов и корректировки стратегии)</p> <p>5.3. Финансовое и инструментальное обеспечение реализации (указание госпрограмм, флагманских проектов, инициатив, изменений нормативно-правовой базы, региональных проектов и др.)</p>

\* Например, в стратегиях на первый план выходят индикаторы темпов роста ВРП, промышленного производства или инвестиций, которые во многом зависят от макроэкономической конъюнктуры, в том числе, например, санкционной политики зарубежных стран. Более того, часто данные цифры берутся из макроэкономических прогнозов на федеральном уровне и экстраполируются для региона безотносительно к ресурсным (финансовым) возможностям регионов и внутренним факторам их конкурентоспособности.  
**Источник:** разработано авторами.



**Таблица 3. Прогрессивные критерии и дополнительный критерий: расширенные характеристики**

Критерий	Характеристика
6. Взаимная увязка с Целями устойчивого развития ООН и концепцией устойчивого (зеленого) города	6.1. Фиксация эколого ориентированной модели развития и ориентации на ЦУР ООН (наличие разделов про охрану окружающей среды, акцент на проектах с комплексной, одновременно экологической, социальной и экономической эффективностью) 6.2. Построение «зелёного города» (наличие разделов про развитие альтернативной энергетики, повышение энергоэффективности, внедрение энергосберегающих технологий) 6.3. Проактивная экологическая политика (снижение генерации мусора, запрет пластика и бионеразлагаемой упаковки, рациональное потребление)
7. Пространство	7.1. Есть блок по пространственному развитию (учет агломерационных эффектов) 7.2. Ссылки на мастер-планы, стратегические ориентиры развития отдельных районов города (районирование центров города) 7.3. Даны межрегиональные проекты и связи
8. Урбанистика, комфортность городской среды	8.1. Проектирование и принципы развития городской среды (компактный город, транзитно-ориентированность, многоцентричность и др.) 8.2. Историко-культурное наследие и идентичность (сохранение и реновация исторического центра, пешеходный центр, идентичность, уникальные архитектурные формы) 8.3. Человеко-размерная застройка, гуманистическая среда и общественные пространства
9. Устойчивая мобильность (устойчивый транспорт)	9.1. Политика «здоровых», «наполненных жизнью» улиц (создание улиц, ориентированных на пешеходов и велосипедистов, наличие принципов проектирования городской среды и решений, направленных на создание города для пешеходов и комфортной городской среды) 9.2. Скоростной экологически чистый общественный транспорт 9.3. Политика Vision Zero (реализация пассивных мер безопасности для снижения ДТП, ограничение скоростного режима, создание улиц успокоенного движения и т.д.)
10. Наука и технологии	10.1. Построение цифрового (умного) города (наличие соответствующих мер). 10.2. Современная промышленность (кластерная и промышленная политика, развитие сфер деятельности с высокой добавленной стоимостью, а также различных зеленых производств). 10.3. Научно-технологическое развитие (развитие университетов и университетских кампусов, научно-технологических долин, создание научно-технологических или инновационных центров)
11. Уникальность и оригинальность (флагманские проекты, «сверхидеи»)	11.1. Флагманские проекты (наличие проработанных и научно обоснованных флагманских (приоритетных) проектов с комплексной эффективностью для приоритетной реализации (флагманские проекты отражают уникальные аспекты территорий, являются межотраслевыми, должны оказывать положительное влияние на достижение большинства целей стратегии – экологических, экономических, пространственных и др.) 11.2. Оригинальность и нестандартность (наличие уникальных положений, разделов и элементов, отсутствующих в большинстве других стратегических документах; уникальная специализация, миссия, видение, новые виды деятельности, яркость стратегии) 11.3. Амбициозность и позиционирование (широкомасштабность преобразований, направленных на усиление позиций муниципального образования в масштабе региона, страны или всего мира)

**Источник:** разработано авторами.

## Литература

*Блауг М.* Методология экономической науки, или как экономисты объясняют. Пер. с англ. / Науч. ред. и вступ. ст. В.С. Автономова. М.: НП «Журнал Вопросы экономики», 2004.

*Бухвальд Е.М.* Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики // Федерализм. 2016. № 1. С. 19–30.

*Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А., Русецкая О.В., Прибышин Т.К.* Стратегии малых городов: территория творчества; под ред. Б.С. Жихаревича / СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2017.

*Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. // Пространственная экономика. 2019. 15 (4). С. 184–204.

*Жихаревич, Б.С., Прибышин Т.К.* Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий // Регион: экономика и социология. 2014. № 2 (82). С. 216–234.

*Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е. и др.* Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ». М.: Высшая школа экономики, Институт региональных исследований и городского планирования, 2015.

*Инглхарт Р., Вельцель К.* Модернизация, культурные изменения и демократия. М.: Новое издательство, 2011.

*Климанов В., Будаева К., Чернышова Н.* Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // Экономическая политика. 2017. 12 (5). С. 104–127.

*Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А.* Направления регионального стратегирования и программирования в России // Региональные исследования. 2016. № 4 (54). С. 17–30.

*Комаров В.М.* Как повысить востребованность долгосрочных стратегий развития муниципальных образований // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020а. № 2. С. 7–11.

*Комаров В.М.* Кризис и пандемия COVID-19 как окно возможностей для гуманизации градостроительной политики // Мониторинг экономической ситуации в России. 2020б. № 8 (110). С. 17–27.

*Лексин В.Н.* Стратегическое целеполагание в структуре государственного управления // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 5. С. 8–20.

*Полтерович В.М.* Разработка стратегий социально-экономического развития: наука vs идеология // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. 35 (3). С. 198–206.

*Селиверстов В.Е.* Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике; ответственный редактор академик РАН В.В. Кулешов / ФГБУ Науки Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук. Новосибирск. 2013.

*Селиверстов В. Е., Мельникова Л. В.* Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа// Регион: Экономика и Социология. 2011. № 3. С. 3–21.

*Maslow A. H.* A Theory of Human Motivation// Psychological Review. 1943. № 50. Pp. 370–396.

Статья поступила 29.01.2021.

Статья принята к публикации 11.02.2021.

**Для цитирования:** *Комаров В. М., Акимова В. В., Волошинская А. А.,* Стратегии городского развития в России и мире: сравнительный анализ// ЭКО. 2021. № 4. С. 150–171. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-150-171

## Summary

*Komarov, V.M., Center for Regional Development Strategies, Institute of Applied Economic Research, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA),*

*Akimova, V.V., Center for Regional Development Strategies, Institute of Applied Economic Research, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Lomonosov Moscow State University,*

*Voloshinskaya, A.A., Center for Regional Development Strategies, Institute of Applied Economic Research, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow*

### **The Urban Development Strategies in Russia and Worldwide: Comparative Analysis**

**Abstract.** The paper is dedicated to a comparison between Russian strategies for the long-term development of cities with the best world urban practices on the basis of a methodology developed by the author for assessing the quality of strategies. This methodology differs from many approaches of qualitative assessment of strategies in that it is based on measuring the quality of a strategy by not only comparing it with an ideal template of the author but also assessing the compliance of a strategy with the modern paradigm of strategic planning and values of the post-industrial society. The assessment was carried out with two types of criteria: basic (the presence of the minimum necessary blocks) and progressive (compliance with the ideas of sustainable development, values of the post-industrial era).

It was revealed that the strategies for the socio-economic development of Russian and foreign cities differ significantly. The greatest lag of Russian strategic documents from modern world practices was recorded in such areas as the environmental block, spatial planning, and transport development, the presence of unique and ambitious goals, as well as clarity and simplicity of presentation. In other words, Russian strategic documents are significantly lagging behind in terms of integration and reorientation towards sustainable development, creating a comfortable urban environment, designing a modern transport system, embedding the city in the global and national economy, etc.

**Keywords:** *strategies of socio-economic development; strategic planning; municipalities; comparative analysis; urban strategies; cities; sustainable development; methods*

## References

Blaug, M. (2004). *Methodology of Economic Science, or How Economists Explain*. Translated from English. B.C. Avtonomova (ed.). Moscow. *Zhurnal Voprosy ekonomiki*. (In Russ.).

Bukhval'd, E.M. (2016). Strategic planning as the basis for a new type of municipal reform in Russia. *Federalizm*. No. 1. Pp. 19–30. (In Russ.).

Il'ina, I.N., Plisetskiy, E.E. et al. (2015). The future of Russian regions: an analytical review of strategic planning documents of the constituent entities of the Russian Federation. Moscow. Vysshaya shkola ekonomiki, Institut regional'nykh issledovaniy i gorodskogo planirovaniya. (In Russ.).

Inglkhart, R., Vel'tsel', K. (2011). *Modernization, cultural change and democracy*. Moscow. Novoe izdatel'stvo. (In Russ.).

Klimanov, V., Budaeva, K., Chernyshova, N. (2017). Preliminary results of strategic planning in Russian regions. *Ekonomicheskaya politika*. No. 12 (5). Pp. 104–127. (In Russ.).

Klimanov, V.V., Budaeva, K.V., Chernyshova, N.A. (2016). Directions of regional strategizing and programming in Russia. *Regional'nye issledovaniya*. No. 4 (54). Pp. 17–30. (In Russ.).

Komarov, V.M. (2020a). How to raise the demand in long-term development strategies for municipal structures? *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*. No. 2. Pp. 7–11. (In Russ.).

Komarov, V.M. (2020b). Crisis and COVID-19 Pandemic as a Window of Opportunity for the Humanization of Urban Policy. *Monitoring ekonomicheskoy situatsii v Rossii*. No. 8 (110). Pp. 17–27. (In Russ.).

Leksin, V.N. (2017). Strategic goal-setting in the structure of public administration. *Problemy teorii i praktiki upravleniya. International journal of management theory and practice*. No. 5. Pp. 8–20. (In Russ.).

Maslow, A.H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*. No. 50. Pp. 370–396.

Polterovich, V.M. (2017). Designing the strategies for socioeconomic development: science vs. ideology. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii. The Journal of the New Economic Association*. No. 35 (3). Pp. 198–206. (In Russ.).

Seliverstov, V.E. (2013). *Regional strategic planning: from methodology to practice*. V.V. Kuleshov (ed.). Novosibirsk. Institut ekonomiki i organizatsii promyshlennogo proizvodstva Sibirskogo otdeleniya Rossiyskoy akademii nauk. (In Russ.).

Seliverstov, V.E., Mel'nikova, L.V. (2011). Analyzing the regional strategic planning in the Siberian federal district. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya. Region: Economics and Sociology*. No. 3. Pp. 3–21. (In Russ.).

Zhikharevich, B.S., Lebedeva, N.A., Rusetskaya, O.V., Pribyshin, T.K. (2017). Small town strategies: territory of creativity; B.S. Zhikharevich (ed.) / Saint Petersburg. International Centre for Social and Economic Research “Leontief Centre”. (In Russ.).

Zhikharevich, B.S., Pribyshin, T.K. (2014). Testing of approaches to the study of the content of municipal strategies. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya Region: Economics and Sociology*. No. 2 (82). Pp. 216–234. (In Russ.).

Zhikharevich, B.S., Pribyshin, T.K. (2019). Urban development strategies: Russian practice 2014–2019. *Prostranstvennaya ekonomika. Spatial Economics*. No. 15 (4). Pp. 184–204. (In Russ.).

**For citation:** Komarov, V.M., Akimova, V.V., Voloshinskaya, A.A. (2021). The Urban Development Strategies in Russia and Worldwide: Comparative Analysis. *ECO*. No. 4. Pp. 150–171. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-150-171

# Роль России в экономике и внешнеэкономических связях Монголии в современных условиях

**А.В. ШУРУБОВИЧ**, кандидат экономических наук

E-mail: shurubovich@transecon.ru

ORCID: 0000-0003-2122-7231

Институт экономики РАН

**А.Г. ПЫЛИН**, кандидат экономических наук

E-mail: artem-pylin@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-1979-3624

Институт экономики РАН, Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации, Москва

**Аннотация.** В статье проводится комплексный анализ экономических отношений России и Монголии на современном этапе. Исследуются динамика и структура торгового и инвестиционного взаимодействия стран. Установлено, что РФ по-прежнему остается одним из основных внешнеторговых партнеров Монголии, хотя роль российского фактора в монгольской экономике постепенно снижается. Существенным барьером на пути развития взаимных торговых отношений являются высокие таможенные пошлины на традиционные товары монгольского экспорта, а также значительные транспортные издержки. Инвестиционное сотрудничество пока не получило должного развития, в том числе из-за сильной конкуренции со стороны третьих стран. Делается вывод, что нынешнее состояние экономического взаимодействия России и Монголии не соответствует как достигнутому уровню сотрудничества в политической сфере, так и имеющимся возможностям. Сохраняющееся позитивное отношение к России среди политической элиты и населения Монголии создает благоприятные условия для активизации взаимодействия двух стран. Предлагаются конкретные рекомендации по укреплению российских позиций в Монголии, а также рассматриваются перспективные направления сотрудничества.

**Ключевые слова:** Россия; Монголия; Китай; экономика; внешнеэкономические связи; внешняя торговля; инвестиции; транспортная инфраструктура; приграничное сотрудничество; стратегическое партнерство

## Введение

Монголия – традиционный партнер России, на протяжении последних ста лет поддерживающий с нашей страной дружественные отношения. В «социалистический» период СССР был главным торговым партнером Монголии, оказывал ей в крупных масштабах кредитную и безвозмездную помощь, сыгравшую огромную роль в социально-экономическом развитии страны и повышении жизненного уровня ее населения.

В 1981 г. на долю СССР приходилось 84% внешнеторгового оборота Монголии, в том числе 78,7% экспорта и 87,1% импорта. За счет закупок в СССР Монголия удовлетворяла свои потребности в топливе, сырье и материалах промышленного назначения почти на 100%, в машинах и оборудовании – на 85, в продовольственных и промышленных товарах народного потребления – на 50% [Монгольская Народная Республика, 1986]. При этом ведущее место в торговле СССР с Монголией занимала РСФСР. Поставлявшиеся в Советский Союз монгольские товары (прежде всего животноводческая продукция) потреблялись преимущественно в районах Сибири и Дальнего Востока; из России ввозились практически все импортируемые Монголией из СССР энергоносители и другие виды минерального сырья, химические продукты, удобрения, большая часть сельхозсырья, продукции пищевой промышленности и промышленных товаров народного потребления.

Помощь СССР внесла решающий вклад в создание и развитие монгольской промышленности. На долю предприятий, построенных за счет кредитов и безвозмездной помощи нашей страны, в конце 1980-х годов приходилось более 2/3 общего объема производства промышленной продукции Монголии, в том числе 100% производства медного и молибденового концентрата, войлока, мытой шерсти, валяной обуви, 90% выработки электроэнергии, 85% добычи угля.

После распада СССР и начала рыночной трансформации в обеих странах экономические и политические связи между Россией и Монголией заметно ослабли. Влияние России на Монголию по сравнению с советским периодом, как отмечает российский монголовед В. Родионов, многократно уменьшилось, и «в ближайшие годы восстановление или хотя бы приближение к советскому уровню этого влияния недостижимо по объективным причинам»<sup>1</sup>.

С начала 1990-х годов Монголия проводит «многовекторную» внешнюю политику, ориентируясь как на соседей – Россию и Китай, так и на развитые страны – США, государства ЕС, Японию, Южную Корею и др., рассматриваемые в совокупности в качест-

---

<sup>1</sup> Рюмин Г. Монголия сейчас. Как развиваются российско-монгольские отношения и чего ожидать в будущем [Эл. ресурс]. URL: <http://asiarussia.ru/articles/15287/> (дата обращения: 25.09.2020).

ве «третьего соседа». Кроме того, руководство России в 1990-е годы, придерживаясь ярко выраженной «евроатлантической» ориентации во внешней политике, заметно ослабило внимание к Монголии. В трех предыдущих редакциях Концепции внешней политики РФ Монголия не упоминалась вообще, и лишь в рамках региональных приоритетов Концепции внешней политики, пересмотренных в 2013 и 2016 гг., упомянуто «укрепление традиционных дружественных отношений с Монголией»<sup>2</sup>. С начала 2000-х годов Россия начала «возвращение» в Монголию, но время было упущено: ее заметно потеснили в этой стране другие региональные и внерегиональные игроки, прежде всего Китай.

### **Факторы торгово-экономического сотрудничества двух стран**

Между тем Монголия представляет для России немалый интерес как в геополитическом, так и в экономическом отношении. Эта страна, расположенная в самом центре Азии, имеет выгодное стратегическое положение. Благодаря своей активной миролюбивой внешней политике, Монголия завоевала значительный авторитет в мире, и для России дружественные, динамично развивающиеся отношения с ней важны с точки зрения укрепления ее международных позиций в нынешних непростых условиях. Кроме того, Монголия обладает богатыми запасами полезных ископаемых – меди, молибдена, золота, урана, угля, редкоземельных металлов и др. По подсчетам западных экспертов, общая стоимость 10 наиболее крупных месторождений угля, меди, золота, урана и редкоземельных металлов Монголии составляет около 2,75 трлн долл.<sup>3</sup>

В последние годы монгольская экономика быстро развивается. В 2010–2019 гг. среднегодовые темпы прироста реального ВВП Монголии составляли 7,8%<sup>4</sup>. В этот период основными драйверами экономического роста страны были экспорт и, в меньшей степени, внутренний спрос, базирующийся на потреблении

---

<sup>2</sup> Даваасурэн А. О состоянии российско-монгольских отношений [Эл. ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/blogs/owasia/o-sostoyanii-rossiyskomongolskikh-otnosheniy/> (дата обращения: 21.09.2020).

<sup>3</sup> Грайворонский В. Монголия: светлые перспективы динамичного развития [Эл. ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/mongoliya-svetlye-perspektivy-dinamichnogo-razvitiya/> (дата обращения: 11.09.2020).

<sup>4</sup> Расчеты авторов по данным IMF. World Economic Outlook Database, October 2020.



преимущественно импортных товаров и услуг. Динамика развития монгольской экономики во многом определяется конъюнктурой на мировых топливно-сырьевых рынках [Макаров и др., 2020а], реализацией инвестиционных проектов с участием иностранного капитала по освоению крупных месторождений угля (Таван-Толгой) и меди (Оюу-Толгой, Эрдэнэт), а также транспортно-географическим положением (отсутствием выхода к морю) и институциональными особенностями страны.

За период 2010–2019 гг. стоимостные показатели монгольского экспорта выросли в 2,7 раза и достигли 7,6 млрд долл., а показатели импорта – в 1,9 раза и составили 6,1 млрд долл. В результате опережающего роста экспорта Монголия с 2014 г. имеет устойчивый профицит торгового баланса по товарам. Отметим, что более половины всего объема экспорта страны обеспечивается лишь тремя крупнейшими компаниями (ГОК «Эрдэнэт», ГОК «Оюу-Толгой» и угольной компанией «Энерджи Ресурс») [Макаров и др., 2019]. Степень торговой открытости экономики (сумма экспорта и импорта товаров и услуг, измеренная как доля валового внутреннего продукта), возросла со 103,4 до 126,2% ВВП; в 2019 г. показатели экспортной и импортной квоты в Монголии составили 60,1% ВВП и 66,1% ВВП соответственно. По степени открытости экономики Монголия заметно превосходит аналогичные по численности населения и уровню развития страны, среди которых Армения, Грузия и Молдова<sup>5</sup>.

В Монголии действует достаточно либеральное экономическое (в частности, внешнеэкономическое) законодательство. Так, в соответствии с Законом о предприятии, принятом еще в 1991 г., все субъекты хозяйствования, независимо от формы собственности, имеют право непосредственно участвовать во внешнеэкономической деятельности. По Закону об иностранной валюте (1994 г.) предприятия-экспортеры имеют право оставлять на своих счетах 100% полученной иностранной валюты и использовать ее без каких-либо ограничений. Для привлечения внешних инвесторов был принят Закон об иностранных инвестициях, практически снявший какие-либо ограничения на их

---

<sup>5</sup> В 2019 г. торговая открытость экономики Армении составляла 95,7% ВВП, Грузии – 118,6% ВВП, Молдовы – 87,4% ВВП. См.: World Bank database. World Development Indicators, December 2020.

приток; были снижены средневзвешенные таможенные пошлины, упрощен режим валютных операций [Постсоциалистический мир, 2018]. В рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса (Doing Business 2020) Монголия занимает 81-е место из 190 стран мира – выше, чем многие другие партнеры России из Азиатско-Тихоокеанского региона. Все это создает для России и российского бизнеса благоприятные потенциальные возможности для взаимовыгодных торгово-экономических отношений с Монголией, хотя российская сторона пока недостаточно активно их использует.

В то же время дефицит инвестиций, небольшое население (3 млн чел.) и его неравномерное размещение (преимущественно в центре страны), политическая нестабильность и частая смена монгольских правительств, коррупция и вывоз капитала [Суходолов, Кузьмин, 2017], а также дефицит трудовых ресурсов и слабое развитие транспортной инфраструктуры [Макаров и др., 2020б] сдерживают экономическое развитие страны. Монгольская экономика остается крайне уязвимой к непредсказуемым изменениям мировых цен на сырьевые товары. Замедление темпов роста экономики КНР может также сдерживать рост ее экономики.

Тем не менее Россия остается одним из основных партнеров Монголии, что обусловлено такими факторами, как географическая близость (страны имеют общую границу протяженностью более 3 тыс. км), сохраняющиеся, хотя и значительно уменьшившиеся по сравнению с советским периодом, экономические связи, а также (что особенно важно) позитивное отношение к России среди политической элиты и населения Монголии.

В отличие от большинства европейских постсоциалистических государств, основные политические силы Монголии, сменяющие друг друга у власти, последовательно выступают за конструктивное сотрудничество с РФ. Русофобия, несмотря на отдельные эксцессы в конце 1980-х – начале 1990-х годов, не приобрела значительных масштабов. Согласно исследованиям, ежегодно проводимым в Монголии ведущим социологическим фондом «Сант Марал», на вопрос о том, какая страна является наиболее предпочтительным партнером для Монголии,

первое место с большим отрывом от остальных неизменно занимает Россия<sup>6</sup>.

Это объясняется прежде всего исторической ролью, которую сыграла Россия в судьбе Монголии в XX веке. Включая помощь в деле обретения независимости и укрепления государственности, предоставление беспрецедентных по масштабу финансовых, технологических и кадровых ресурсов для создания монгольской промышленной и научно-образовательной базы<sup>7</sup>.

### **Динамика и структура взаимной торговли Монголии и России**

Россия остается одним из основных внешнеторговых партнеров Монголии, занимая 5-е место в монгольском экспорте и 2-е – в импорте. До 1996 г. РФ была главным торговым партнером, затем уступила первое место Китаю, быстро развивающему внешнеэкономические связи с Монголией с начала 1990-х годов. Если в 2010 г. на долю России приходилось 18,6% внешнеторгового оборота Монголии, в том числе 2,9% экспорта и 32,7% импорта, то в 2019 г. эти показатели составили 13,1%, в том числе 0,9% и 28,2% соответственно. Динамика внешнеторгового оборота между двумя странами за последние десять лет была неустойчивой и характеризовалась значительным преобладанием монгольского импорта над экспортом (табл. 1).

**Таблица 1. Внешняя торговля Монголии с Россией в 2010–2019 гг., млн долл.**

Показатель	2010	2012	2013	2014	2016	2017	2018	2019
Экспорт	82,7	79,6	61,8	61,6	55,8	67,7	85,9	68,1
Импорт	1 046,7	1 847,4	1 561,9	1 535,4	861,9	1 219,2	1 710,3	1 729,9
Оборот	1 129,4	1 927,0	1 623,6	1 597,0	917,7	1 286,8	1 796,3	1 798,0
Сальдо	-963,9	-1 767,8	-1 500,1	-1 473,8	-806,1	-1 151,5	-1 624,4	-1 661,8

**Источник табл. 1–3:** составлено и рассчитано авторами по данным ИТС. Trade Map.

<sup>6</sup> Так, в 2016, 2017, 2018 и 2019 гг. на вопрос «Какая из стран является лучшим партнером для Монголии?» Россию назвали соответственно 62,1%, 61,6%, 69,8% и 70,0%. Для сравнения: Китай получил 1,0%, 0,6%, 0,8% и 2,4%; США – 6,8%, 6,5%, 6,3% и 5,6%; Япония – 6,3%, 7,3%, 5,9% и 7,3% соответственно.

<sup>7</sup> Родионов В., Железняков А. Монголия стремится стать «азиатской Швейцарией» [Эл. ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mongoliya-stremitsya-stat-aziatskoy-shveytsariye/> (дата обращения: 25.09.2020).

Как видно из данных таблицы, стоимостной объем импорта Монголии из России, несмотря на конъюнктурные колебания, преимущественно увеличивался на протяжении всего рассматриваемого периода и в 2019 г. превысил уровень 2010 г. в 1,7 раза, тогда как монгольский экспорт в РФ оставался практически на неизменном уровне. Если экспорт Монголии ориентирован на Китай (куда поставляются, в частности, медная руда и другие полезные ископаемые, составляющие основу монгольского экспорта), то в импорте Россия сохраняет достаточно сильные позиции. Наша страна остается главным поставщиком энергоресурсов на монгольский рынок (более 90% импортируемых нефтепродуктов), а также электроэнергии в приграничные аймаки (административные единицы) Монголии, экспортером многих видов продукции машиностроения, запчастей, продовольственных и промышленных товаров массового потребления<sup>8</sup>.

В то же время доля Китая в монгольском экспорте в 2019 г. составляла 88,9%, а в импорте – 33,2%. Чрезмерная экономическая зависимость от Китая, к которому в силу исторических причин в Монголии относятся настороженно, беспокоит монгольское руководство, стремящееся активизировать экономические отношения с другими странами, в том числе с Россией. Так, в ходе президентской избирательной кампании 2017 г. все кандидаты в президенты подчеркивали высокую зависимость экономики Монголии от южного соседа и выступали за расширение сотрудничества с Россией.

Помимо Китая, серьезным конкурентом России в Монголии является Япония, с самого начала рыночных реформ оказывающая ей серьезную финансовую поддержку. С 1990 г. по 2016 г. общая сумма японских кредитов и безвозмездной помощи составила около 3 млрд долл. На сегодняшний день Япония является единственной страной, подписавшей с Монголией соглашение о свободной торговле, действующее с июня 2016 г.<sup>9</sup> Япония занимает 3-е место по объему товарооборота с Монголией

---

<sup>8</sup> Рюмин Г. Монголия сейчас. Как развиваются российско-монгольские отношения и чего ожидать в будущем [Эл. ресурс]. URL: <http://asiarussia.ru/articles/15287/> (дата обращения: 25.09.2020).

<sup>9</sup> Regional Trade Agreements Database [Эл. ресурс]. URL: <https://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?membercode=496> (дата обращения: 23.01.2021).

(0,2% в экспорте и 9,6% в импорте)<sup>10</sup>; более половины всех импортируемых Монголией легковых автомобилей ввозится из Японии.

Быстро растущая в последние годы монгольская экономика нуждается в увеличении импорта многих товаров (причем не только энергоносителей, но и продукции высокотехнологичных отраслей), и в этой области Россия имеет шанс укрепить свои позиции.

Следует, однако, отметить, что на пути активизации российско-монгольской торговли имеются серьезные препятствия, связанные, в частности, со структурой взаимного товарооборота. Монгольский экспорт в Россию характеризуется весьма небольшим набором товаров и состоит из трех ключевых товарных групп: минеральных продуктов (в основном это плакированный шпат, используемый в алюминиевой промышленности), продовольственных товаров и сельхозсырья, а также текстиля, текстильных изделий и обуви. В последние годы сильно снизился экспорт мяса (говядина и конина), который ранее составлял основу продовольственных поставок из Монголии в РФ (табл. 2).

**Таблица 2. Товарная структура экспорта Монголии в Россию в 2010–2019 гг., %**

Товарная группа	2010	2013	2014	2017	2018	2019
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Продовольственные товары и с/х сырье	31,9	9,5	11,2	12,0	10,1	2,0
Минеральные продукты	63,3	83,0	84,7	80,9	81,5	88,0
Текстиль, текстильные изделия и обувь	2,2	3,1	3,4	5,5	4,9	6,3
Машины, оборудование и транспортные средства	1,8	4,0	0,4	1,3	3,3	3,0
Прочее	0,8	0,4	0,3	0,3	0,2	0,7

Отметим, что по ряду товарных позиций Монголия критически зависит от российских закупок. В 2019 г. на Россию приходилось 100% монгольского экспорта шерстяной пряжи,

<sup>10</sup> Данные за 2019 год. ITC Trade Map. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.trademap.org/> (дата обращения: 23.01.2021).

электроэнергии, тормозных устройств для локомотивов, хлебопекарного оборудования и морозильных витрин (последние две позиции были представлены впервые), а также более 80% вывоза нефтяных дистиллятов, оборудования для общественных работ и строительства, двигателей постоянного тока, металлической мебели и экстракта чая. Кроме того, Россия потребляет четверть поставляемого на экспорт монгольского плавикового шпата (входит в десятку основных экспортных товаров страны).

Товарная структура импорта Монголии из России выглядит чуть более разнообразной, хотя и здесь её основу также составляют минеральное топливо (нефть и нефтепродукты), машины, оборудование и транспортные средства, а также продовольственные товары и сельскохозяйственное сырьё (табл. 3). В целом взаимная торговля двух стран имеет преимущественно моноструктурный характер, что делает ее очень уязвимой от внешних факторов [Суходолов, Авирмэд, 2019].

**Таблица 3. Товарная структура импорта Монголии из России в 2010–2019 гг., %**

Товарная группа	2010	2013	2014	2017	2018	2019
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Продовольственные товары и с/х сырьё	11,2	9,7	8,9	12,0	11,9	9,2
Минеральные продукты	65,6	72,7	71,3	66,2	65,7	66,3
Продукция химической промышленности	5,0	4,7	4,5	8,1	6,6	6,2
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	0,4	0,3	0,4	0,9	0,9	0,9
Изделия из камня, гипса, цемента, асбеста, слюды; керамические изделия; стекло и изделия из него	0,9	1,0	0,9	1,6	1,4	1,7
Металлы и изделия из них	2,6	5,2	4,4	4,3	5,6	5,9
Машины, оборудование и транспортные средства	12,3	5,8	8,9	6,2	7,4	9,3
Прочее	2,0	0,6	0,7	0,7	0,5	0,5

Наблюдается сильная зависимость Монголии от поставок еще целого ряда российских товаров. В 2019 г. Россия на 100% обеспечивала монгольский импорт по таким товарам, как нефтяной битум, свежие яйца домашней птицы, сжиженный пропан, паровые турбины, насыщенные ациклические углеводороды; свыше 90% – легкие нефтяные дистилляты, нитрат аммония, подсолнечное масло, маргарин; более 80% – вафли, мороженое, рельсы, кровельные материалы; около 50% – прутки из железа, электрические провода, шоколад.

Существенными препятствиями на пути развития отношений между двумя странами являются высокие таможенные пошлины на традиционные товары монгольского экспорта в Россию (прежде всего животноводческую продукцию<sup>11</sup>), а также значительные транспортные тарифы на транзит монгольских товаров по территории РФ, сложные процедуры согласования и оформления деловых сделок, прохождения таможенного контроля.

Среди других проблем отмечается отсутствие международной гарантии качества и безопасности монгольской животноводческой продукции, ограниченные мощности переработки сырья и структурные диспропорции домашнего скота (значительное доминирование овец и коз, а на долю лошадей и крупного рогатого скота приходится лишь около 10%) [Потаев, Витульева, 2019]. Как следствие, многие монгольские бизнесмены предпочитают иметь дело не с российскими, а с китайскими, японскими и западными компаниями<sup>12</sup>. Следует также отметить, что Россия быстро наращивает собственное производство животноводческой продукции, развивает мясное животноводство, продукция которого успешно конкурирует на российском внутреннем рынке с иностранной, в том числе монгольской.

В последние годы в этой области произошли некоторые положительные сдвиги (Россия сняла ограничения на ввоз животноводческой продукции из Монголии, введенные ранее по ка-

---

<sup>11</sup> Так, ставка ввозной таможенной пошлины на мясо лошадей свежее, охлажденное или замороженное составляет 15%, но не менее 0,15 евро за 1 кг; замороженные отрубы крупного рогатого скота – 15%. См. Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза (ЕТТЕАЭС) [Эл. ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/catr/ett/Pages/default.aspx> (дата обращения: 25.09.2020).

<sup>12</sup> *Грайворонский В.* Монголия: светлые перспективы динамичного развития [Эл. ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mongoliya-svetlye-perspektivy-dinamichnogo-razvitiya/> (дата обращения: 11.09.2020).

рантинным соображениям), но перелома в развитии взаимных торгово-экономических отношений добиться пока не удалось.

### **Проблемы инвестиционного взаимодействия**

Инвестиционное сотрудничество между Россией и Монголией не получило пока значительного развития. По данным монгольских источников, в 1990–2010 гг. в Монголии было создано 769 предприятий с российским участием; доля России в общем объеме прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в монгольскую экономику не превышала 2%. За этот же период, для сравнения, в Монголии было открыто более 5300 предприятий с участием китайского капитала, что составляет почти 50% всех предприятий с иностранным участием. Прямые китайские инвестиции в экономику Монголии достигли 1,8 млрд долл., или почти 53% всех ПИИ<sup>13</sup>. В последующие годы положение существенно не изменилось: по состоянию на 2018 г. доля российских инвестиций в монгольскую экономику составила менее 2% от всей совокупности иностранных инвестиций<sup>14</sup>.

Ряд намеченных совместных инвестиционных проектов России и Монголии не был реализован. Так, в 2009 г. было подписано соглашение о создании совместной российско-монгольской компании «Дорнод уран» для разведки, добычи, переработки и использования урановых месторождений в Восточной Монголии, однако дальнейшего развития этот проект не получил. России не удалось добиться участия в освоении крупнейшего угольного месторождения Таван-Толгой, в строительстве новых железных дорог<sup>15</sup>.

В настоящее время одним из крупнейших инвестиционных проектов РФ в Монголии является модернизация компанией «Вотэк» Улан-Баторской ТЭЦ-4, которая позволит значительно увеличить ее мощность. Россия предлагает также

---

<sup>13</sup> *Грайворонский В.* Монголия: светлые перспективы динамичного развития [Эл. ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mongoliya-svetlye-perspektivy-dinamichnogo-razvitiya/> (дата обращения: 11.09.2020).

<sup>14</sup> *Родионов В., Железняков А.* Монголия стремится стать «азиатской Швейцарией» [Эл. ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mongoliya-stremitsya-stat-aziatskoy-shveytsariye/> (дата обращения: 25.09.2020).

<sup>15</sup> *Грайворонский В.* Монголия: светлые перспективы динамичного развития [Эл. ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mongoliya-svetlye-perspektivy-dinamichnogo-razvitiya/> (дата обращения: 11.09.2020).



модернизировать Улан-Баторскую ТЭЦ-3, но сталкивается здесь с жесткой конкуренцией со стороны Китая.

До недавнего времени мощным инструментом российского влияния на Монголию были созданные в советский период совместные предприятия – горно-обогатительный комбинат «Эрдэнэт» по добыче и переработке медно-молибденовых руд и объединение «Монголросцветмет» по добыче и переработке руд цветных металлов и золота. Вместе с российско-монгольским АО «Улан-Баторская железная дорога» они во многом формировали бюджет страны.

Однако в 2016 г. российские пакеты (по 49% акций) в «Эрдэнэте» и «Монголросцветмете», принадлежавшие госкорпорации «Ростех», были проданы монгольской стороне. Как отмечает В. Родионов, этот факт «с точки зрения интересов России в долгосрочной перспективе остается, как минимум, загадочным... Да, в современных условиях низких мировых цен на медь и цветные металлы, наверное, было нерентабельно держать подобные предприятия. Но... владеть акциями этих предприятий для России было не только вопросом экономики, это было вопросом более широкого влияния России, ее присутствия в монгольской экономике. К сожалению, мы этого лишились сами»<sup>16</sup>.

Единственным крупным предприятием, где Россия имеет свои активы, остается ныне АО «Улан-Баторская железная дорога» (УБЖД), где 50% акций находится в доверительном управлении ОАО «Российские железные дороги». АО «УБЖД» управляет Трансмонгольской железной дорогой с шириной колеи 1520 мм, соединяющей железные дороги России и Китая и играющей ключевую роль во внешней торговле Монголии, а также России и Китая, Китая и стран Европы. Намечена модернизация этой дороги, в результате которой ее пропускная способность может достигнуть 100 млн т в год (в 2018 г., для сравнения, было перевезено 25,2 млн т). В деятельности АО «УБЖД» имеются свои сложности, связанные, в частности, с намерением монгольской стороны увеличить свою долю до 51%. До недавнего времени

---

<sup>16</sup> Рюмин Г. Монголия сейчас. Как развиваются российско-монгольские отношения и чего ожидать в будущем [Эл. ресурс]. URL: <http://asiarussia.ru/articles/15287/> (дата обращения: 25.09.2020).

серьезной проблемой была задолженность АО перед правительством Монголии, однако в 2019 г. она была урегулирована<sup>17</sup>.

Одним из перспективных проектов может стать сборка в Монголии ремоторизованной версии Ан-2 на базе российско-американо-монгольского предприятия Mongolian Aircraft Industries. Инвестиции в проект оцениваются в 10 млн долл., из которых 8 млн долл. может составить кредит ВЭБ РФ. Продажи самолетов предполагается вести в Монголии, а впоследствии выйти на рынок Юго-Восточной Азии<sup>18</sup>.

### **Основные направления развития партнерства двух стран**

В целом нынешнее состояние экономического взаимодействия России и Монголии не соответствует как достигнутому уровню сотрудничества в политической сфере, так и имеющимся возможностям. В последние годы, однако, в некоторых аспектах были достигнуты позитивные сдвиги, позволяющие надеяться на улучшение ситуации. Так, в январе 2016 г. Госдума РФ ратифицировала соглашение о списании 98% долга Монголии, образовавшегося в советский период; Монголия, в свою очередь, выплатила остаток задолженности. Как отмечал в этой связи министр иностранных дел РФ С. Лавров, отныне «у нас нет никаких юридических препятствий, чтобы возобновить кредитные отношения между Россией и Монголией»<sup>19</sup>. Обсуждается возможность выдачи Монголии рублевого кредита примерно на 100 млрд руб., который предполагается направить на энергетические и железнодорожные проекты.

Вместе с тем есть сферы, где российско-монгольское взаимодействие развивается достаточно успешно. Это, в частности, военное и военно-техническое сотрудничество. С 2008 г. на территории России и Монголии ежегодно проводятся совместные военные учения. Российская сторона возобновила советскую практику подготовки монгольских военных в профильных вузах

<sup>17</sup> РЖД планирует модернизировать железные дороги Монголии [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4079766> (дата обращения: 25.09.2020).

<sup>18</sup> Костринский Г., Дудина Г. Монголия поменяет Ан-2 моторы [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4089037> (дата обращения: 25.01.2021).

<sup>19</sup> Дудина Г. Рубли пересчитывают в тугрики [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2963656> (дата обращения: 05.09.2020).

России, а также предоставления военной техники на безвозмездной основе. В 2018 г. в вузах Минобороны РФ обучались свыше 300 монгольских военнослужащих. В ходе визита министра обороны РФ С. Шойгу в Монголию в октябре 2018 г. был подписан план долгосрочного сотрудничества в военной сфере, связанный, в частности, с подготовкой кадров, проведением военных учений и военно-техническим сотрудничеством. Монголии было безвозмездно передано аэродромное оборудование более чем на 13 млн долл.<sup>20</sup>

Определенный прогресс достигнут в гуманитарной сфере. С ноября 2014 г. действует безвизовый режим для граждан двух стран, что позволило существенно увеличить трансграничное движение населения. На постоянной основе поддерживаются давние связи в научно-образовательной и культурной сферах, позволяющие России активно использовать свою «мягкую силу» в отношениях с Монголией.

В то же время вызывает тревогу уменьшающаяся с каждым годом сфера использования русского языка в Монголии. Если в социалистический период практически вся управленческая и политическая элита Монголии владела русским языком, преподавание которого в школах и вузах было обязательным, то с 1990-х годов русский язык потерял статус основного иностранного языка, уступив это место английскому. В результате молодое поколение страны в массе своей не знает русский язык, что актуализирует задачу его популяризации.

Важным шагом на пути развития российско-монгольского сотрудничества стал официальный визит Президента РФ В. Путина в Монголию в сентябре 2019 г. В ходе визита были подписаны 10 межправительственных и межведомственных документов<sup>21</sup>, главный из которых – новый бессрочный межгосударственный договор о дружественных отношениях и всеобъемлющем стратегическом партнерстве. Как заявил тогда Президент Монголии

---

<sup>20</sup> Мухин В. Сергей Шойгу подарил Монголии 13 миллионов долларов [Эл. ресурс]. URL: [https://www.ng.ru/politics/2018-10-18/2\\_7335\\_present.html](https://www.ng.ru/politics/2018-10-18/2_7335_present.html) (дата обращения: 10.09.2020).

<sup>21</sup> Документы, подписанные по итогам российско-монгольских переговоров. Улан-Батор, 3 сентября 2019 года [Эл. ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5436> (дата обращения: 20.09.2020).

Х. Баттулга, с подписанием этого договора сотрудничество двух стран вступило в новую эру.

Как считает завсектором Монголии отдела Кореи и Монголии Института востоковедения РАН В. Грайворонский, подписание нового договора – это обновление Договора о дружественных отношениях и сотрудничестве, подписанного в 1993 г. В течение нескольких лет Россия была единственным стратегическим партнером Монголии, но в 2014 г. было подписано соглашение о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Монголией и КНР. «Так что нынешнее подписание, – отмечает В. Грайворонский, – формально приподнимает партнерство с Россией до уровня партнерства с Китаем. Учитывая стратегическое положение между Россией и Китаем и запасы неразведанных и разведанных полезных ископаемых, Монголия стремится балансировать между крупными державами, и в последние годы соглашения о стратегическом партнерстве появились у Улан-Батора и с США, и с Индией, и с Японией»<sup>22</sup>.

Среди результатов визита В. Путина в Монголию следует особо отметить учреждение российско-монгольского фонда инвестиционного сотрудничества, который позволит на порядок увеличить российские инвестиции в этой стране. Согласно достигнутым договоренностям, «Росгеология» и Агентство полезных ископаемых и нефти Монголии совместно будут изучать недра страны. Москва и Улан-Батор возобновят действие соглашения об оказании Монголии военно-технической помощи на безвозмездной основе от 3 марта 2004 г.<sup>23</sup> Реализация достигнутых в ходе визита В. Путина договоренностей позволит значительно активизировать взаимное сотрудничество, прежде всего в экономической сфере.

### **Россия – Монголия – Китай как новый формат взаимодействия**

В последние годы важным направлением сотрудничества в Евразии стала активизация экономического взаимодействия

---

<sup>22</sup> Дудина Г. Монгол как сокол [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4080861> (дата обращения: 26.09.2020).

<sup>23</sup> Россия и Монголия подписали бессрочный договор о всеобъемлющем партнерстве [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4080651> (дата обращения: 29.09.2020).

в трехстороннем формате – между Россией, Монголией и Китаем. В 2014 г. возникла идея создания экономического коридора Китай – Монголия – Россия, который должен значительно увеличить взаимный товарооборот и стать основой для масштабных региональных проектов. В 2018 г. было подписано соглашение о создании трехстороннего координационного механизма реализации проекта этого коридора. В рамках этой инициативы выбраны три приоритетных проекта: строительство автомобильной дороги между Китаем и РФ через Монголию, модернизация УБЖД и строительство линии электропередачи по тому же маршруту. Участие Монголии в развитии этого экономического коридора имеет для неё исключительно важное экономическое и политическое значение [Грайворонский, 2018].

Автомобильная дорога, строительство которой поддержано Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) должна стать частью регионального транспортного коридора. Модернизация железной дороги может дать доступ к месторождениям меди и угля в пустыне Гоби, укрепить транзитный потенциал Монголии и России в Азии. Что касается линии электропередачи, то монгольская сторона рассматривает ее как часть энергетического суперкольца, которое, по замыслу автора этой идеи, главы корпорации Softbank Масаёси Сонна, объединит энергосистемы стран Азии в одну<sup>24</sup>.

От создания экономического коридора Китай-Монголия-Россия все страны-участницы ожидают серьезных выгод. Россия с помощью коридора, по мнению экспертов, укрепит свои позиции в Монголии, ускорит развитие регионов Сибири, а также сможет включить данный проект в концепцию развития ЕАЭС. Монголии данный проект позволит решить ряд энергетических и транспортных вопросов, а также реализовать собственную инициативу «Степной путь», проект которой практически полностью совпадает с тем, что монгольская сторона предлагает реализовать в рамках экономического коридора. Что касается Китая, то для него важно любыми способами довести до конца

---

<sup>24</sup> «Я не думаю, что России стоит бояться экологических проблем от Монголии». Глава МИД Монголии Дамдин Цогтбаатар о челноках, загрязнении Байкала и энергетическом суперкольце. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3738952> (дата обращения 13.09.2018).

свой проект «Экономический пояс Шелкового пути», а создание экономического коридора между тремя странами может ускорить этот процесс<sup>25</sup>. Финансировать строительство будут, как предполагается, все три страны.

Вместе с тем следует отметить, что до сих пор в рамках данной инициативы нет ни одного проекта с готовым технико-экономическим обоснованием, который был бы полностью приемлем для всех трех стран; поэтому создание экономического коридора пока «пробуксовывает». Это, по мнению ряда экспертов, связано прежде всего с противоречием интересов России и Китая в рамках проекта<sup>26</sup>.

В конце 2019 г. было объявлено о возможном строительстве ответвления от газопровода «Сила Сибири» в Китай через Монголию. Новый газопровод, инициатором которого выступила монгольская сторона, позволил бы полнее использовать транзитное положение Монголии и улучшить условия ее экономического развития. Однако, по мнению ряда специалистов, реализация этой инициативы может столкнуться с трудностями как экономического, так и политического характера.

При анализе трехстороннего сотрудничества между Россией, Монголией и Китаем следует, однако, отметить и имеющиеся риски такого сотрудничества. Учитывая экономическое превосходство Китая над Россией и тем более над Монголией, он, очевидно, будет при реализации совместных проектов жестко отстаивать свои интересы. В результате выгоду от этих проектов получит прежде всего Китай, а Россия и Монголия могут не достичь желаемого результата. При решении практических вопросов трехстороннего сотрудничества следует учитывать эти риски.

## **Заключение**

Исходя из нынешнего состояния и тенденций развития российско-монгольских отношений, для укрепления российских позиций в Монголии следует, на наш взгляд, принять меры, направленные на увеличение объемов взаимной торговли

---

<sup>25</sup> Павловец Ю. Каковы перспективы экономического коридора Монголии, Китая и России. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.ritm Eurasia.org/news--2019-06-25--kakovy-perspektivy-ekonomicheskogo-koridora-mongolii-kitaja-i-rossii-43443> (дата обращения 18.01.2021).

<sup>26</sup> Там же.

и сокращение растущего дисбаланса, для чего Россия могла бы, в частности, снизить тарифы на ввоз традиционных монгольских экспортных товаров, прежде всего животноводческих. Этому могла бы способствовать реализация инициативы создания зоны свободной торговли между Монголией и ЕАЭС, выдвинутой на V Восточном экономическом форуме во Владивостоке в сентябре 2019 г. Важно также расширять инвестиционное сотрудничество в ключевых отраслях монгольской экономики (энергетика, транспорт и др.), активизировать реализацию намеченных ранее совместных проектов, часть которых находится пока в «замороженном» состоянии.

Перспективным направлением сотрудничества является взаимодействие Монголии с приграничными регионами РФ (Бурятия, Забайкальский край, Иркутская область и др.). В настоящее время возможности приграничного сотрудничества используются явно недостаточно. Так, в 2018 г. на долю регионов соседнего Сибирского федерального округа (СФО) РФ приходилось 26,8% общего объема взаимного внешнеторгового оборота, Дальневосточного федерального округа – 2,5%. Между тем приграничные с Монголией регионы имеют большой экономический потенциал для сотрудничества с этой страной.

Одним из таких регионов является Бурятия, которая не только очень близка Монголии по истории, культуре, религии, языку и многим экономическим характеристикам, но и единственная из регионов России имеет с ней прямое железнодорожное сообщение. На территории Бурятии работает постоянно действующий пункт пропуска «Кяхта» с монгольским городом Алтанбулаг. Однако по объему товарооборота и в целом по уровню развития экономических связей с Монголией Бурятия заметно уступает некоторым соседним регионам, не имеющим с этой страной общей границы (прежде всего Иркутской области). Важный вклад в активизацию взаимовыгодного торгово-экономического сотрудничества между Монголией и Буртией могут внести намечаемое ныне значительное увеличение поставок в Буртию монгольской мясной продукции, а также предполагаемое участие бурятского Улан-Удэнского локомотивовагоноремонтного завода в ремонте и реконструкции подвижного состава Улан-Баторской железной дороги.

С учетом давних традиций дружественных отношений между двумя странами и благожелательного отношения к России политической элиты и населения Монголии большое значение имеет эффективное использование «мягкой силы» России в отношении этой страны, включая популяризацию русского языка, активизацию контактов в научной, образовательной, культурной, спортивной сферах. Такие контакты будут способствовать сохранению и закреплению положительного образа России в сознании монголов, что, в свою очередь, может стать важным фактором активизации экономического сотрудничества двух стран.

### Литература

*Грайворонский В. В.* Китайский мега-проект «Экономический пояс шелкового пути»: место и роль Монголии // Восточная аналитика. 2018. № 3. С. 49–59.

*Макаров А. В., Макарова Е. В., Андреев А. Б.* Внешнеэкономические отношения Монголии на современном этапе // Российский внешнеэкономический вестник. 2020а. № 7. С. 79–92.

*Макаров А. В., Макарова Е. В., Андреев А. Б.* Монгольский коридор: проблемы и перспективы развития транзитно-транспортной сети Монголии // ЭКО. 2020б. № 10. С. 34–49. DOI: 10/30680/ЕСО0131–7652–2020–10034–49

*Макаров А. В., Макарова Е. В., Михеева А. С.* Внешнеэкономические связи Монголии: современная ситуация и проблемы развития // ЭКО. 2019. № 6 (540). С. 62–82. DOI:10.30680/ЕСО0131–7652–2019–6–62–82

Монгольская Народная Республика. Справочник. М.: Главная редакция восточной литературы издательства «Наука», 1986. С. 168.

Постсоциалистический мир: итоги трансформации / Под общ. ред. С. П. Глинкиной: в 3 т. СПб.: Алетейя, 2018. Т. 3. Азиатские модели реформирования. Возможности и вызовы для России / Отв. ред. Г. Д. Толорая. 184 с.

*Потаев В. С., Витульева Т. А.* Проблемы и перспективы развития экспорта мясной продукции в Монголии // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2019. № 1. С. 18–24.

*Суходолов А. П., Кузьмин Ю. В.* Экономика Монголии в системе Большой Евразии // Евроазиатское сотрудничество: гуманитарные аспекты. 2017. С. 136–144.

*Суходолов Я., Авирмэд Д.* Тенденции развития внешнеторгового сотрудничества России с Монголией // Российский внешнеэкономический вестник. 2019, № 8. С. 20.

Статья поступила 22.12.2020

Статья принята к публикации 02.02.2021

**Для цитирования:** Шурубович А. В., Пылин А. Г. Роль России в экономике и внешнеэкономических связях Монголии в современных условиях // ЭКО. 2021. № 4. С. 172–192. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2021-4-172-192



## Summary

*Shurubovich, A.V., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Pylin, A. G., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow*

### **The Role of Russia in the Economy and Foreign Economic Relations of Mongolia under Present-day Conditions**

**Abstract.** The paper analyzes the economic relations between Russia and Mongolia at the present stage of its development. The dynamics and structure of trade and investment interaction between the two countries are investigated. It has been established that the Russian Federation still remains one of the main foreign trade partners of Mongolia, although the role of the Russian factor in the Mongolian economy is gradually decreasing. High customs duties on traditional Mongolian exports and high transportation costs raise a significant barrier to the development of mutual trade relations. Investment cooperation has not yet reached a significant level of development, partially due to high competition from third countries. It is concluded that the current state of economic interaction between Russia and Mongolia does not correspond either to the achieved level of cooperation in the political sphere or available opportunities. The positive attitude towards Russia among the political elite and population of Mongolia establishes favorable conditions for enhancing interaction between the two countries. The authors put forward specific recommendations to strengthen the Russian positions in Mongolia indicating some promising areas of cooperation.

**Keywords:** *Russia, Mongolia; China; economy; foreign economic relations; foreign trade; investment; transport infrastructure; cross-border cooperation; strategic partnership*

## References

- Graivoronskiy, V.V.* (2018). Chinese mega-project «Economic Belt of the Silk Road»: the place and role of Mongolia. *Eastern Analytics*. No. 3. Pp. 49–59. (In Russ.).
- Makarov, A.V., Makarova, E.V., Andreev, A.B. (2020a). Foreign economic relations of Mongolia at the present stage. *Russian foreign economic bulletin*. No. 7. Pp. 79–92. (In Russ.).
- Makarov, A.V., Makarova, E.V., Andreev, A.B. (2020b). Mongolian Corridor: Problems and Prospects for the Development of the Transit Transport Network of Mongolia. *ECO*. No. 10. Pp. 34–49. (In Russ.). DOI: 10/30680/ECO0131–7652–2020–10034–49
- Makarov, A.V., Makarova, E.V., Mikheeva, A.S. (2019). Foreign economic relations of Mongolia: modern situation and development problems. *ECO*. No. 6 (540). Pp. 62–82. (In Russ.). DOI:10.30680/ECO0131–7652–2019–6–62–82
- Mongolian People’s Republic (1986). Directory. Moscow. Main edition of the eastern literature of the publishing house «Nauka». P. 168. (In Russ.).

Post-socialist world: transformation results: In three volumes / General editor S. P. Glinkina. St. Petersburg: Aletheia Publishing House, 2018. Vol. 3. Asian models of transformation. Challenges and possibilities for Russia / Editor-in-chief G. D. Toloray. 184 p. (In Russ.).

Potayev, V.S., Vituleva, T.A. (2019). Problems and prospects for the development of export of meat products in Mongolia. *Bulletin of the Buryat State University. Economics and Management*. No. 1. Pp. 18–24. (In Russ.).

Sukhodolov, A.P., Kuzmin, Yu.V. (2017). Economy of Mongolia in the system of Greater Eurasia. *Eurasian cooperation: humanitarian aspects*. Pp. 136–144. (In Russ.).

Sukhodolov, Y., Avirmed, D. (2019). Trends in the development of foreign trade cooperation between Russia and Mongolia. *Russian foreign economic bulletin*. No. 8. P. 20. (In Russ.).

**For citation:** Shurubovich, A.V., Pylin, A. G. (2021). The Role of Russia in the Economy and Foreign Economic Relations of Mongolia under Present-day Conditions. *ECO*. No.4. Pp. 172–192. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-4-172-192

В следующих номерах вы прочтете:

- Почему провалилась попытка ускорить научно-технический прогресс в перестроечном СССР
  - Господдержка развития редкоземельной промышленности и модернизация экономики
  - Невидимые убытки прибыльных предприятий
  - Образовательные траектории трех российских поколений: от дошкольной подготовки к профессиональному образованию
  - Адаптация крупных предприятий АПК Новосибирской области к рынку и ее экономические результаты в 1990-е гг.
  - Оценка влияния кризиса и мер государственной антикризисной политики на российский сектор информационных технологий
  - Технологии умного города против коронавируса

«ЭКО» (Экономика и организация промышленного производства).

ISSN 0131-7652

E-ISSN 2686-7605

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

ПИ № ФС77 - 77209 от 20.11.2019

2021. № 4. 1–192

Художник В.П. Мочалов

Технический редактор Н.Н. Сидорова

Адрес редакции и издателя: 630090 Новосибирск,  
пр. Академика Лаврентьева, 17.

Тел./факс: (8-383) 330-69-25, тел. 330-69-35

E-mail: eco@ieie.nsc.ru

© АНО «Редакция журнала «ЭКО», 2021. Выход в свет 30.04.2021

Формат 62x94. Цифровая печать. Усл. печ. л. 10,08

Уч.-изд. л. 10,8. Тираж 240. Заказ 48. Цена свободная

Отпечатано в типографии: ФГУП «Издательство СО РАН»  
630090, г. Новосибирск, Морской проспект, 2